

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาหลักการและเหตุผล

ภายหลังการปฏิรูประบอบราชการเมื่อเดือนตุลาคม 2545 รัฐบาลมีนโยบายปรับโครงสร้างบทบาทและภารกิจของส่วนราชการ โดยการนำภารกิจของส่วนราชการที่คล้ายคลึงกันไปไว้ด้วยกัน ในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ครั้งนี้ มีการเปลี่ยนชื่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นกระทรวงแรงงานในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งภารกิจในการบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงานยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งต้องคุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ทั้งส่งเสริมพัฒนาเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านคุ้มครองแรงงาน (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 103 หน้า 312-313 วันที่ 9 ตุลาคม 2545) และด้วยเหตุผลดังกล่าว กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในฐานะหน่วยงานหลักด้านคุ้มครองแรงงานก็ได้ดำเนินการคุ้มครองดูแลการใช้แรงงาน ให้มีสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน มีความปลอดภัย และสวัสดิการที่ดีจากการทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 ต่อเนื่องมาจนถึงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 พบว่า ประชากรในประเทศไทยมีทั้งหมด 65.38 ล้านคน เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 36.25 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้มีงานทำ 35.74 ล้านคน แบ่งเป็นชาย 19.48 ล้านคน หญิง 16.26 ล้านคน โดยทำงานอยู่ในสาขาเกษตรกรรม 13.93 ล้านคน เป็นชาย 7.87 ล้านคน หญิง 6.06 ล้านคน และทำงานอยู่นอกภาคเกษตรกรรม 21.81 ล้านคน เป็นชาย 11.61 ล้านคน หญิง 10.20 ล้านคน ในปัจจุบันการจ้างงานแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ประเภทแรก คือ แรงงานในระบบ ซึ่งกำลังแรงงานกลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีฐานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน มีจำนวน 8,874,125 คน

จำแนกเป็นแรงงานชาย 4,568,652 คน แรงงานหญิง 4,271,624 คน และเป็นแรงงานเด็ก 33,849 คน ทำงานอยู่ในสถานประกอบกิจการ 390,947 แห่ง (ข้อมูลกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ณ เดือนธันวาคม 2549 ประเภทที่สอง คือ แรงงานนอกระบบ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานในงานเกษตรกรรม แรงงานอิสระในกลุ่มผู้รับงานต่าง ๆ มักคุเทศก์ เป็นต้น และจากข้อมูลสรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้มีงานทำที่อยู่ในแรงงานนอกระบบมีจำนวน 22.53 ล้านคน เป็นแรงงานชาย 11.99 ล้านคน แรงงานหญิง 10.54 ล้านคน

แต่เนื่องจากในปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศมีความเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมโลก ทำให้กลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดนมีการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งได้อย่างสะดวกรวดเร็ว มีการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดรูปแบบการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้ประกอบกิจการต้องปรับตัวในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น โดยกระจายความเสี่ยงให้การดำเนินธุรกิจจากผู้ประกอบกิจการที่มีทุนในการดำเนินการมากไปสู่ผู้ประกอบกิจการที่มีทุนในการดำเนินการน้อย จากสภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการผลิตและการจ้างงานภายในประเทศ เช่น ระบบการจ้างแรงงานแบบเบ็ดเสร็จในสถานประกอบกิจการเดียวลดลง ได้มีลักษณะการจ้างงานแบบเหมาช่วงงาน การรับเหมาค่าแรง และการรับงานไปทำที่บ้านเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การเอารัดเอาเปรียบ และการแสวงหาประโยชน์จากผู้ให้แรงงาน ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การค้ามนุษย์ ซึ่งเกี่ยวกับแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก โดยเฉพาะแรงงานเด็กค่าง้าว การเลือกปฏิบัติในการจ้างงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประกอบกับขณะนี้กระทรวงแรงงานได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2547 และออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน 2548 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องนำวิธีการบริหารจัดการโดยใช้เครือข่ายเป็นกลยุทธ์สำคัญในการช่วยเหลือการคุ้มครองแรงงานในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้

เพราะข้อจำกัดของจำนวนพนักงานตรวจแรงงานที่ปฏิบัติงานจริงมีอยู่จำนวนรวมทั้งสิ้น 600 คนเศษ ซึ่งไม่สามารถเข้าทำการตรวจแรงงานในสถานประกอบการได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้พบว่ายังมีการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกเอารัดเอาเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งสำนักคุ้มครองแรงงานได้จ้างที่ปรึกษามาดำเนินการวิจัยในเรื่องการพัฒนาระบบการตรวจแรงงานของประเทศไทย โดยมุ่งหวังที่จะได้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการตรวจแรงงาน ซึ่งผลงานวิจัยได้ข้อเสนอแนะว่า การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานที่เหมาะสมที่สุด ควรเป็นการตรวจแรงงานโดยระบบเครือข่ายที่เป็นทางการและระบบเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แต่ผู้ศึกษาสนใจที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ว่า การสร้างและพัฒนาเครือข่ายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ได้ดำเนินการได้ผลเป็นอย่างดีหรือมีปัญหาและอุปสรรคในการใช้เครือข่าย เพื่อมาช่วยในการให้การคุ้มครองแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงานให้ได้ผลบรรลุตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนะแนวทางการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานในอนาคตต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ผลการศึกษาวิจัย เอกสารทางวิชาการ ฯลฯ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการสร้างและพัฒนาเครือข่ายในการคุ้มครองแรงงาน

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ด้านการบริหารจัดการในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน และด้านกฎหมาย

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงเครือข่ายการตรวจแรงงานของหน่วยราชการอื่น ที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการตามคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24

พศ. 2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน และศึกษาการดำเนินการตามแผนงาน กิจกรรม โครงการของการสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงานเฉพาะในส่วนที่สำนักคุ้มครองแรงงานดูแลรับผิดชอบภายใต้งบประมาณประจำปี 2550

4. วิธีการศึกษา

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความ วารสาร ผลงานทางวิชาการ รายงานการประชุม สัมมนา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ กฎหมาย อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การบริหารงานเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าว มาจัดระเบียบหมวดหมู่ ตามแต่ละประเด็นการศึกษาที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการสนับสนุนแนวคิดในการสร้างและพัฒนาเครือข่าย เพื่อมาช่วยในการคุ้มครองแรงงาน

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การกำกับ ส่งเสริม และดูแลให้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

5.2 แรงงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย หมายถึง แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) ซึ่งเจ้าหน้าที่ให้การส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

5.3 พนักงานตรวจแรงงาน หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมแต่งตั้งตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งนี้ เพื่อบริหาร ส่งเสริม หรือบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยให้พนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวมีอำนาจเข้าไปในสถานประกอบกิจการเพื่อตรวจตรา สอบถาม ข้อเท็จจริง และมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง รวมทั้งส่งหลักฐานหรือเอกสารต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

5.4 เครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การทำงานร่วมกันของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในด้านการคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้ นายจ้าง ลูกจ้าง ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด

5.4 แรงงานในระบบ หมายถึง แรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการกิจการ ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

5.5 แรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

5.6 การสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน หมายถึง กระบวนการในการสร้างรูปแบบการประสานงานระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล และหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับด้านคุ้มครองแรงงาน ตั้งแต่กิจกรรมการจัดตั้งภาคีเครือข่ายและกิจกรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การแบ่งปันระหว่างภาคีเครือข่ายด้วยกัน รวมไปถึงกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งรักษาเครือข่ายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อร่วมกันดำเนินภารกิจด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

6. โครงสร้างของการศึกษา

การศึกษานี้แบ่งออกเป็น 5 บท แต่ละบทมีสาระสำคัญดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมา หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษา นิยามศัพท์ โครงสร้างการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยกล่าวถึง อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงาน แนวคิดทฤษฎีในการสร้างและพัฒนาเครือข่าย ผลการศึกษาและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและการบริหารจัดการเครือข่าย ผลงานวิจัยเรื่องการพัฒนาระบบการตรวจแรงงานของประเทศไทย และผลงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทที่ 3 การสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงาน โดยกล่าวถึง การดำเนินการในการคุ้มครองแรงงาน การตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การสร้างและพัฒนาเครือข่ายในกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ตามแผนงานงบประมาณปี 2550 ในส่วนที่สำนักคุ้มครองแรงงานรับผิดชอบ

บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการสร้างและพัฒนาเครือข่าย โดยนำแนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษา จากบทที่ 2 และการสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงานในบทที่ 3 มาศึกษาวิเคราะห์

บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ กล่าวถึงสรุปผลการศึกษา พร้อมกับนำเสนอแนะแนวทางการสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงาน

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทราบถึงหลักในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายที่ถูกต้องตามแนวคิด ทฤษฎี ฯลฯ สามารถนำมาเป็นพื้นฐานการดำเนินการอย่างถูกต้องต่อไป

7.2 ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรคในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงาน

7.3 เป็นแนวทางในการบริหารจัดการการสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อช่วยให้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างทั่วถึงและเป็นระบบ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจหลักสำคัญประการหนึ่งในการบริหารแรงงาน ก็คือ การให้ความคุ้มครองแรงงานแก่นายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย และเพื่อให้มีการใช้แรงงานที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมจากการจ้างงาน มีการจัดสภาพการทำงาน สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสมให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและเพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ลูกจ้างพร้อมกันไปด้วย

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การแรงงานสัมพันธ์ การแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และการสวัสดิการแรงงาน โดยพัฒนามาตรฐาน รูปแบบ กลไก มาตรการ การส่งเสริม และการแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน ซึ่งกลไกและมาตรการสำคัญที่จะทำให้การคุ้มครองแรงงานบรรลุตามความมุ่งหมาย คือ การตรวจแรงงาน โดยการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง ให้คำปรึกษา และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยที่การตรวจแรงงานเป็นภารกิจสำคัญ แต่จากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่สามารถตรวจแรงงานได้อย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีองค์การบริหารจัดการด้านแรงงาน โดยการใช้เครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงาน การสร้างและการบริหารจัดการเครือข่าย เพื่อจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการด้านเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

1. อนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

1.1 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 81 กำหนดมาตรฐานสำคัญไว้ดังต่อไปนี้

- การตรวจแรงงานต้องทำการจัดการอย่างเป็นระบบ (มาตราที่ 1) ใช้กับสถานประกอบกิจการทุกแห่งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขของการทำงานและการปกป้องพนักงานถูกนำมาบังคับใช้ (มาตราที่ 2)
- การตรวจแรงงานเบื้องต้นตามกลุ่มงาน (a basic set of functions) เช่น ชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้าง ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสวัสดิการ การจ้างงานเด็กและเยาวชน และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (มาตราที่ 3.1)
- ผู้ตรวจควรจัดหาข้อมูลและให้คำแนะนำต่อนายจ้างและพนักงานว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไร และเตือนเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจการบริหารตามกฎหมายไม่ให้ใช้อำนาจบิดเบือนจากบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา 3.1)
- การตรวจแรงงานควรอยู่ภายใต้การดูแลและการควบคุมของการบริหารงานจากส่วนกลาง (a central authority) (มาตราที่ 4.1)
- ส่งเสริมความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานบริการของรัฐด้านอื่น ๆ และองค์กรเอกชน (NGOs) ต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และองค์กรของนายจ้างและลูกจ้าง (มาตราที่ 5)
- พนักงานตรวจแรงงานต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (public official) ที่มีความน่าเชื่อถือและมีความเป็นอิสระจากการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล และอิทธิพลภายนอกที่ไม่ถูกกฎหมาย (มาตราที่ 60)
- พนักงานตรวจแรงงานที่รับเข้ามาทำงานต้องมีการพิจารณาคุณสมบัติและผ่านการฝึกอบรมอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน (มาตราที่ 7)
- จำนวนพนักงานตรวจแรงงานต้องมีมากพอที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากจำนวน ลักษณะ ขนาด สถานการณ์ของสถานที่ทำงาน จำนวนพนักงานที่จ้าง และจำนวนความซับซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมายที่จะบังคับใช้ (มาตราที่ 10)

- พนักงานตรวจแรงงานต้องมีอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับสำนักงานท้องถิ่นและความสะดวกของการขนส่ง (มาตราที่ 11)
 - พนักงานตรวจแรงงานต้องแสดงหนังสือแนะนำตัวและหนังสือมอบอำนาจอย่างเป็นทางการ (มาตราที่ 12 และ 13)
 - สถานประกอบกิจการต้องได้รับการตรวจสอบบ่อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเพื่อทำให้มั่นใจว่าได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง (มาตราที่ 16)
 - พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจในการลงโทษสถานประกอบกิจการเจ้าของกิจการ และนายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายและขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่ ได้ตามกฎหมาย อย่างเหมาะสม (มาตราที่ 18)
- บทบัญญัติเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ (Binding minimum standards)

1.2 อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงานด้านการเกษตร ฉบับที่ 129 (Labour Inspection for Agriculture : Convention No. 129)

อนุสัญญา ฉบับที่ 129 (Convention No. 129) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการเกษตรกรรมที่ลูกจ้างได้รับค่าจ้างเป็นเงินเดือน ผู้เช่า ผู้ทำการเกษตรที่แบ่งผลประโยชน์กัน และผู้ทำงานการเกษตรกรรมด้านอื่น ๆ รวมถึงสมาชิกของสหกรณ์

1.2.1 โครงสร้างของการตรวจแรงงานด้านเกษตรกรรม

ระบบการตรวจแรงงานต้องขยายสู่ธุรกิจการเกษตร ซึ่งหมายถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเก็บเกี่ยวพืชผล การเลี้ยงสัตว์ การทำไร่ นา การป่าไม้ การทำสวนผลไม้ และกระบวนการการผลิตทางการเกษตรกรรมขั้นต้น

การตรวจสามารถสร้างความมั่นใจให้กับแรงงานด้านการเกษตรกรรมทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

1.2.2 สิทธิและหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน

อำนาจและหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานถูกกำหนดโดยบทบัญญัติที่คล้ายกับบทบัญญัติของอนุสัญญา ฉบับที่ 81 (Convention No. 81) โดยมีเป้าหมายที่จะปกป้องผู้ทำงานในด้านการเกษตรกรรม (เจ้าของที่ดิน ชาวนา สมาชิกสหกรณ์) พนักงานตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรมสามารถบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานในภาคเกษตรกรรม รวมถึงครอบครัวของแรงงานเหล่านั้นด้วย

นอกจากนี้ พนักงานตรวจแรงงานอาจทำงานเกี่ยวกับการควบคุมป้องปรามเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และงานอันตรายที่เป็นสาเหตุของอุบัติเหตุที่ร้ายแรง หรือโรคที่เกิดจากการทำงานธุรกิจการเกษตรกรรมด้วย

1.2.3 หลักการตรวจแรงงานภาคเกษตรกรรม

คำว่า “เกษตรกรรม” ครอบคลุมกิจกรรมหลายด้านตั้งแต่กิจกรรมประมง และป่าไม้ อันตรายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรมประกอบด้วย อันตรายเกี่ยวกับงานหัตถกรรม เกี่ยวกับเครื่องจักรกลการเกษตร และการขนส่ง และอันตรายจากสารเคมี อันตรายจากสัตว์เลื้อย ผู้ทำงานด้านการเกษตรกรรมมักไม่ได้รับการคุ้มครองจากสังคมในทุกรูปแบบ

เกษตรกรจำนวนมากเป็นแรงงานที่ทำงานอิสระ (Self employed) จึงไม่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย ไม่ได้รับการตรวจแรงงาน ทั้งที่เกษตรกรมีโอกาสได้รับอันตรายเท่ากับลูกจ้างของภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรมักทำงานภายใต้แรงกดดันในเรื่องข้อจำกัดของเวลา ทั้งนี้ เพราะความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมของการทำงาน ตลาดและสภาพดินฟ้าอากาศ เกษตรกรจึงมักทำงานแบบเสี่ยงอันตราย

ปัญหาที่พนักงานตรวจแรงงานด้านการเกษตรต้องเผชิญ คือ

1. ขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงานที่เข้าไปตรวจแรงงานในไร่นา
2. พนักงานตรวจแรงงานในประเทศกำลังพัฒนามักไม่ได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ

3. พนักงานตรวจแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากมักร้องเรียนว่าขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่ง เช่น รถยนต์ ถึงแม้ว่าจะมีเวลามากพอที่จะเข้าไปตรวจแรงงานในไร่นา แต่ไม่สามารถเดินทางไปเยี่ยมเยียนเกษตรกรได้ เพราะไม่มีพาหนะ ประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่งในแอฟริกาใต้ได้ผ่านกฎหมายที่ให้นายจ้างจัดหารถสำหรับพนักงานตรวจแรงงานและถ้าจำเป็นให้เกษตรกรจัดที่พักค้างคืนสำหรับพนักงานตรวจแรงงานค้างคืนด้วย

การตรวจแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องใช้ทรัพยากรอย่างเข้มข้น (Resource intensive) ในแต่ละวันพนักงานตรวจแรงงานสามารถเข้าไปพบเกษตรกรได้จำนวนจำกัด เพราะปัญหาความห่างไกลของไร่นาแต่ละแห่ง ทำให้การเดินทางต้องใช้เวลา

งานของพนักงานตรวจแรงงานด้านการเกษตรกรรมไม่ใช่การดูแลด้านความเสี่ยงเพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาด้วยว่าจะจัดการด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยให้เขาอย่างไรด้วย การตรวจแรงงานมีประโยชน์เพราะเป็น โอกาสดีที่จะได้ข้อมูลเพื่อนำเสนอแนะต่อรัฐบาลในการจัดทำนโยบายในอนาคต

1.3 อนุสัญญา ฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1996

สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ การบัญญัตินิยามความหมายและขอบเขตของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” การส่งเสริมให้มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับแรงงานอื่น ๆ ทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้านในการก่อตั้งหรือเข้าร่วมองค์การ โดยตนเองเป็นผู้เลือกเองและในการเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การนั้น การคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ การคุ้มครองในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การกำหนดค่าตอบแทน การคุ้มครองด้านประกันสังคมตามกฎหมาย อายุขั้นต่ำในการจ้างงานหรือรับเข้าทำงาน และการคุ้มครองการคลอดบุตร

นอกจากนี้ อนุสัญญาฉบับดังกล่าวยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องการเก็บข้อมูลเพื่อเป็นสถิติด้านแรงงาน การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้าน การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง และคนกลาง การตรวจแรงงานและแนวปฏิบัติ ตลอดจนการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิด

1.4 ข้อแนะ ฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน

สาระสำคัญของข้อแนะฉบับนี้ เป็นการกำหนดนิยามความหมายและขอบเขตการบังคับใช้ การควบคุมงานที่รับไปทำที่บ้าน การกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการทำงาน การให้สิทธิในการรวมตัวกัน และการร่วมเจรจาต่อรอง การกำหนดอัตราค่าตอบแทน สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก และวันลา การประกันสังคม และการคุ้มครองการคลอดบุตร การคุ้มครองการเลิกจ้าง การยุติข้อพิพาท รวมถึงโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

จากการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศ www.ilo.org พบว่า ปัจจุบันประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 180 ประเทศ มีประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้านแล้ว 5 ประเทศ คือ อัลบาเนีย อาร์เจนตินา ฟินแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ (ข้อมูล ณ 13 กุมภาพันธ์ 2550)

2. สิ่งที่ทำลายที่การตรวจแรงงานกำลังเผชิญ (Challenge Facing Labour Inspection)

ในประเทศอุตสาหกรรมทุกประเทศ ผู้บริหารระบบการตรวจแรงงานได้เผชิญกับปัญหาคล้าย ๆ กัน ได้แก่ การทำลายของโลกในรูปแบบต่าง ๆ กันอันมีผลต่อการคุ้มครองแรงงานในประเทศของตน การทำลายของโลกปัจจุบันสามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) การขยายตัวของเทคโนโลยีใหม่ ๆ กฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ใหม่ ๆ สารอันตรายใหม่ ๆ

(2) ความเสี่ยงใหม่ ซึ่งไม่ได้เป็นผลมาจากนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี สารอันตราย หรือกระบวนการผลิตเท่านั้น แต่เป็นผลมาจากปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงในโลกการทำงานมากขึ้นด้วย

(3) การเพิ่มกฎบังคับของการทำงานแบบก้าวกระโดด (An Exponential Growth of the Regulatory Framework) แต่ขาดการเอาใจจริงเอาใจกับนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี

(4) ตลาดแรงงานแบ่งแยกออกเป็นส่วนย่อย ๆ ความไม่แน่นอนของงานที่เพิ่มขึ้น (The Increasing Precarious of Work) การขยายตัวของการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย (The Growth of Illegal Employment Relationships) การรับเหมาช่วงงาน (Subcontracting) และการทำงานส่วนตัวแบบเทียม (Pseudo Self-Employment)

(5) ปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ และการเพิ่มลูกจ้างที่เป็นผู้สูงอายุในอนาคต และผลของการทำลายต่อการปกป้องแรงงาน สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อการทำงานของตรวจแรงงาน

(6) การเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการ เช่น ความยืดหยุ่นของเวลาทำงาน รูปแบบการทำงานที่ต่างจากเดิม การเคลื่อนย้ายธุรกิจ การกระจายสถานที่ทำงาน การพัฒนาธุรกิจที่แท้จริง ความไม่มั่นคงในการจ้างงาน การแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้น การปรับตัวอย่างรวดเร็วภายใต้การพัฒนาของเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคมอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ การขยายตัวอย่างรวดเร็วในภาคบริการในหลายประเทศ ทำให้วิธีการตรวจแรงงานอาจจะต้องปรับเปลี่ยน พูดอย่างกว้าง ๆ สำนักงานตรวจแรงงานต้องหาคำตอบให้กับคำถามเหล่านี้

1. จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในโลกของการทำงานอย่างดีที่สุดได้อย่างไร
2. จะกระตุ้นการปรับปรุงสภาพการทำงานให้เป็นระบบ และให้คงอยู่อย่างยั่งยืนอย่างไร
3. จะเข้าถึงทุกบริษัท โดยเฉพาะในภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) อย่างไร

3. รายงานผลการศึกษาโครงการประเมินและเสริมสร้างประสิทธิภาพของการตรวจแรงงานในประเทศไทย : An Audit of Thailand's Labour Inspection Services with a View to Strengthening its Capacity and Effectiveness (อ้างถึงในสรุปผลการดำเนินการ โครงการประเมินเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการตรวจแรงงานในประเทศไทย ดำเนินการระหว่าง 22 พฤศจิกายน - 7 ธันวาคม 2547 ของสำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2549.) ผลการศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการตรวจแรงงานของประเทศไทย ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยสำนักพัฒนามาตรฐานแรงงานกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่ง Mr. Wolfgang Frhr. Von Richthofen ที่ปรึกษาโครงการดังกล่าวได้ระบุในรายงานว่า เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของ ILO สำหรับประเทศอุตสาหกรรม กำหนดสัดส่วนพนักงานตรวจแรงงาน 1 คนต่อคนงานจำนวน 10,000 คน (คนงานให้นับกำลังแรงงานในทุกประเภทกิจการ) ประเทศกำลังพัฒนา มีรายได้ประชาชาติระดับกลาง เช่น ประเทศไทยกำหนดให้พนักงานตรวจแรงงาน 1 คนรับผิดชอบต่อคนงานจำนวน 15,000 คน สำหรับประเทศกำลังพัฒนาอย่างอินโดนีเซีย ศรีลังกา หรือเวียดนาม กำหนดให้พนักงานตรวจแรงงาน 1 คนต่อคนงานจำนวน 20,000 คน และสำหรับประเทศด้อยพัฒนาอย่างเนปาล หรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กำหนดอย่างต่ำให้พนักงานตรวจแรงงาน 1 คนต่อคนงาน 40,000 คน

กรณีของประเทศไทยมีกำลังแรงงานประมาณ 34 ล้านคน อาจเพิ่มสัดส่วนให้สูงขึ้นได้เล็กน้อย เป็นพนักงานตรวจแรงงาน 1 คนต่อคนงานจำนวน 17,000 คน ซึ่งหากใช้เกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวนี้จะต้องมีพนักงานตรวจแรงงานที่ผ่านการอบรมมาอย่างดีจำนวนอย่างน้อย 2,000 คน และด้วยอัตรากำลังพนักงานตรวจแรงงานที่มีเพียง 674 คน Mr. Wolfgang มีความเห็นว่าประเทศไทยไม่อยู่ในจุดที่จะขยายการคุ้มครองแรงงานไปสู่

แรงงานในระบบทั้งหมดได้และยังไม่ควรขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ แต่ได้มีกฎหมายขยายการคุ้มครองไปสู่ผู้รับงานไปทำที่บ้านแล้ว ในความเห็นของ Mr. Wolfgang มองว่ามีปัญหาในเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลและประสิทธิภาพด้านการตรวจแรงงาน สถานการณ์เช่นนี้จะสะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ หากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะขยายการคุ้มครองสู่คนงานกลุ่มอื่นๆ ที่อยู่นอกขอบเขตการบังคับใช้ Mr. Wolfgang กล่าวสรุปว่า ทรัพยากรมนุษย์และวัสดุอุปกรณ์ด้านการตรวจแรงงานต้องเพิ่มจำนวนอย่างมาก ตลอดจนภาระงานที่มีใช้งานตรวจแรงงานต้องลดลงคู่ขนานกันไปด้วย และถ้ายังไม่มี การปรับเปลี่ยนใด ๆ ความกดดันต่อระบบการตรวจแรงงานดังกล่าวจากภายในและภายนอกประเทศจะนำไปสู่จุดวิกฤตได้

4. เอกสารวิชาการ/ผลการศึกษา

4.1 ผลการศึกษาการสร้างเครือข่ายการทำงาน ข้อควรพิจารณาบางประการ โดยนฤมล นิราทร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยการสนับสนุนของโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO IPEC) 2543

4.1.1 ความหมายของเครือข่าย

เครือข่าย หรือ Network มีความหมายได้หลายลักษณะ หากมองในเชิงโครงสร้าง เครือข่าย หมายถึง กลุ่มของจุดต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมต่อกันด้วยเส้น จุดต่าง ๆ ที่ว่านี้คือ บุคคลหรือกลุ่มส่วนเส้นที่เชื่อมต่อนี้ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่บุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ มีต่อกัน เครือข่ายจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของกลุ่ม (แต่กลุ่มไม่ใช่เครือข่ายเสมอไป)

Alter และ Hage เสนอว่า เครือข่ายเป็นรูปแบบทางสังคมที่เปิดโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เพื่อการแลกเปลี่ยน การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการร่วมกันทำงาน เครือข่ายประกอบด้วยองค์กรจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีอาณาเขตแน่นอนหรือไม่ก็ได้ องค์กรเหล่านี้มีฐานะเท่าเทียมกัน (Alter and Hage, 1993)

กาญจนา แก้วเทพ อธิบายว่า เครือข่าย หมายถึง รูปแบบหนึ่งของการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือ องค์กรหลาย ๆ องค์กรที่ต่างก็มีทรัพยากรของตนเอง มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงาน และมีกลุ่มเป้าหมายของตัวเอง บุคคลหรือกลุ่มเหล่านี้ได้เข้ามาประสานงานกันอย่างมีระยะเวลายาวนานพอควร แม้อาจจะไม่มีกิจกรรมร่วมกัน

อย่างสม่ำเสมอก็ตาม แต่ก็จะมีการวางรากฐานเอาไว้ เปรียบเสมือนการมีสายโทรศัพท์ต่อเอาไว้ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความต้องการที่จะขอความช่วยเหลือหรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหา ก็สามารถติดต่อไปได้ในการเข้าร่วมเป็นองค์กรเครือข่าย แม้ว่าองค์กรเหล่านี้จะมีบางสิ่งบางอย่างร่วมกัน เช่น มีเป้าหมายการทำงานร่วมกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน องค์กรเหล่านี้ยังคงความเป็นเอกเทศอยู่ เพราะการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายเป็นการเข้าร่วมเพียงบางส่วนขององค์กรเท่านั้น (กาญจนา, 2538)

4.1.2 ทฤษฎีและแนวคิดที่อธิบายการเกิดเครือข่ายในการทำงาน

(1) ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน หรือ Exchange Theory ซึ่งอธิบาย คือ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ดังนั้น เหตุผลหลักที่จะทำให้เกิดเครือข่ายเกิดขึ้นได้โดยสมัครใจ ก็คือ แต่ละฝ่ายมองเห็นประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากการเข้าร่วมเครือข่าย ซึ่งจะนำไปสู่ความเต็มใจที่จะประสานกันหรือเข้าร่วมเป็นเครือข่าย

(2) แนวคิดการรวมพลัง หรือ Synergy ซึ่งอธิบายได้ด้วยสมการ $1+1=3$ หรือ $2+2=5$ หมายความว่า การรวมพลังกันทำงานนำไปสู่ผลได้ที่มีคุณค่าทวีคูณหรือเข้มแข็งมากกว่าการที่แต่ละองค์กรจะทำงานโดยโคคเดี่ยว ทั้งนี้ โดยมีความเชื่อว่าการรวมพลังกันจะก่อให้เกิดคุณค่าที่ทวีคูณ

4.1.3 เป้าหมายของการสร้างเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายมีเป้าหมายดังนี้ (อภิญา, 2540)

(1) เพื่อขยายความสัมพันธ์ให้กว้างขวางขึ้น นำไปสู่การขยายกิจกรรม ขยายความช่วยเหลือแก่คู่หูที่มีต่อกัน ตลอดจนพัฒนาศักยภาพของแต่ละองค์กร ให้แสดงบทบาททั้งคู่ให้ และผู้รับอย่างเหมาะสม

(2) เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันผ่านทางความคิดต่อกันโดยตรงระหว่างบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในเครือข่าย

(3) เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางวัตถุแก่กันและยังเป็นการแบ่งปันทรัพยากรให้แก่กลุ่มที่ด้อยโอกาสกว่า

(4) เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมและเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลระหว่างองค์กร

(5) เพื่อเป็นแหล่งสำหรับการทำงานสนับสนุนต่าง ๆ เปิดช่องให้สมาชิกสามารถเข้าถึงเรื่องนั้น ๆ ได้ในทุกแง่มุม เพื่อจะเอาไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมต่าง ๆ

ของตนเองและยังทำให้เกิดการรวมหมู่ที่มีพลังอิทธิพลมากกว่าองค์กรแต่ละองค์กรอย่างมากมาย

(6) เป็นเวทีสำหรับการปฏิบัติงานภายในพื้นที่

(7) เพื่อนำไปสู่การสร้างแหล่งสะสมทุนเพื่อการพึ่งตนเองในด้านต่าง ๆ ในอนาคต

(8) เพื่อเป็นการรวมตัวกันนำประเด็นปัญหาหรือเรียนสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือนำไปสู่การเสนอ หรือผลักดันนโยบายที่เหมาะสมมากกว่าเดิม

4.1.4 ระดับของเครือข่าย แบ่งออกเป็น 2 มิติ คือ

(1) มิติด้านโครงสร้าง แบ่งออกได้ 4 ระดับคือ

ระดับที่ 1 ระดับการร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ Informal Cooperation ซึ่งหมายถึง การที่องค์กรหรือหน่วยงานร่วมกันทำงาน โดยไม่ต้องมีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร

ระดับที่ 2 ระดับการร่วมมืออย่างเป็นทางการ Formal Agreement ซึ่งหมายถึง การที่หน่วยงานร่วมกันทำงานภายใต้พันธะสัญญา ซึ่งกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายโดยชัดเจน

ระดับที่ 3 ระดับการร่วมมือในการร่วมลงทุนในองค์กรใหม่หรือโครงการใหม่ ซึ่งหมายถึงการที่หน่วยงานเข้าร่วมลงทุนในองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ การลงทุนดังกล่าวนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรใหม่

ระดับที่ 4 ระดับการร่วมมือแบบ Joint Venture โดยการที่องค์กร 2 แห่งขึ้นไปเข้าร่วมจัดตั้งองค์กรใหม่

(2) มิติด้านความสัมพันธ์ แบ่งเป็น 3 ระดับคือ

ระดับที่ 1 การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการ

ระดับที่ 2 การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานระดับกลาง ซึ่งมักจะเป็นฝ่ายจัดการระดับกลาง

ระดับที่ 3 การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับสูงหรือฝ่ายจัดการระดับสูงหรือระดับนโยบาย

4.1.5 การสร้างเครือข่าย

ข้อพิจารณาก่อนการจัดตั้งหรือสร้างเครือข่าย

นอกเหนือจากความเข้าใจที่มีระหว่างกันในเรื่องอุดมการณ์เป้าหมายในการทำงานแล้ว ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดตั้งหรือสร้างเครือข่ายจะต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นข้อพิจารณาสำคัญ

ข้อพิจารณานี้มิได้มีความสำคัญเฉพาะต่อองค์กรที่จะเป็นผู้ริเริ่มเครือข่ายเท่านั้น แต่ยังหมายถึงองค์กรที่จะมาเข้าร่วมเป็นเครือข่ายด้วย เพราะการเข้าไปร่วมเป็นเครือข่ายกับองค์กรใด ก็หมายถึง การเข้าไปสร้างเครือข่ายด้วยเช่นกัน ข้อพิจารณาเหล่านี้ได้แก่ (Badaracco, 1998, และจากข้อคิดของอาจารย์บัณฑิต อ่อนคำ และคุณเดช พุ่มคชา)

(1) องค์กรที่คำริที่จะจัดตั้งเครือข่ายต้องมีความชัดเจนในศักยภาพ รวมทั้งจุดอ่อน จุดแข็งขององค์กรของตน ความเข้าใจดังกล่าวจะช่วยให้มองเห็นประโยชน์ที่องค์กรจะสามารถสร้างให้เครือข่ายหรือรับจากเครือข่าย

(2) ก่อนที่จะเข้าไปสร้างเครือข่ายกับองค์กรใด ควรที่จะต้องพิจารณาดังคุณสมบัติขององค์กรที่จะเข้าไปร่วมเป็นเครือข่ายด้วย คุณสมบัติที่ว่ามี ได้แก่ ค่านิยม วัฒนธรรมองค์กร และศักยภาพขององค์กร ซึ่งจะสังเกตได้จากสิ่งต่าง ๆ เช่น รูปแบบการตัดสินใจว่า เป็นแบบรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ความเปิดเผย การปฏิบัติต่อกันระหว่างสมาชิกในองค์กร และความร่วมมือกันภายในองค์กร ภาพพจน์ขององค์กรในสายตาของชุมชน สาธารณะชน คำถามต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เห็นภาพรวมขององค์กรที่จะเข้าไปร่วมเป็นเครือข่าย

(3) องค์กรต้องเข้าใจถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย (ประเด็นนี้องค์กรพัฒนาอาจจะปฏิเสธว่าไม่ค่อยมี) ความเสี่ยงที่ว่ามีได้แก่ การฉกฉวยโอกาสในเรื่องข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เป็นต้น

(4) ต้องเข้าใจว่าการเข้าเป็นเครือข่าย หมายถึง การเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ แม้จะมีการพึ่งพิงระหว่างกัน แต่ก็เป็นการพึ่งพิงบนพื้นฐานของการเป็นทั้งผู้รับและผู้ให้ การเป็นแต่เพียงผู้รับ หรือผู้ให้เพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดผลเสียทั้งต่อองค์กรและต่อเครือข่าย

(5) ต้องเข้าใจว่าเครือข่ายต้องเป็นอิสระจากองค์กรเดิม การเข้ามาร่วมในเครือข่ายเป็นการเข้ามาร่วมโดยบางส่วนขององค์กรเท่านั้น และเครือข่ายมีพันธกิจที่จะต้องบรรลุเช่นเดียวกับที่องค์กรเดิมมีพันธกิจของตนที่ต้องบรรลุเช่นกัน

(6) องค์กรในเครือข่ายมีความเท่าเทียมกัน ไม่ต้องการการชี้นำหรือครอบงำโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การชี้นำ ทำให้สมาชิกเกิดความรูสึกว่าตนขาดการมีส่วนร่วม และความถึคเห็นไม่ได้รับการรับฟัง ขณะเดียวกันการทำงานในเครือข่ายต้องเป็นการทำงานแบบเป็นทีม ทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นและตัดสินใจร่วมกัน

(7) องค์กรเครือข่ายต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การติดต่อสื่อสารกันอย่างเปิดเผย และสม่ำเสมอเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะเมื่อความไว้วางใจเกิดขึ้น เครือข่ายก็มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานที่แม้จะมาจากต่างองค์กรตัดสินใจกระทำการใดที่จะสนองตอบต่อปัญหา ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างทันท่วงที

(8) เครือข่ายต้องมีกิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมจะเป็นเสมือนสายใยที่เชื่อมโยงเครือข่ายไว้ได้ และต้องมีการแบ่งงานกันทำ เครือข่ายที่ไม่มีกิจกรรม คือเครือข่ายที่ตายแล้ว

(9) ข้อพิจารณาข้างต้นทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า การสร้างเครือข่ายเป็นกิจกรรมที่ต้องการเวลา ทั้งการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารก็เป็นสิ่งจำเป็น ฝ่ายบริหารจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสดงให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่า การสร้างเครือข่ายเป็นความสำคัญในระดับต้น ๆ เช่นกัน

4.1.6 การประเมินประสิทธิผลของเครือข่าย

การประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายเกี่ยวข้องกับเรื่องประสิทธิผลขององค์กร กล่าวกันว่า สาเหตุหนึ่งที่ไม่ค่อยมีงานเขียนเกี่ยวกับประสิทธิผลของเครือข่ายเป็นเพราะว่ายังตกลงกันไม่ได้เกี่ยวกับวิธีที่ดีที่สุดในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร ดังนั้น หากเรื่องนี้ยังเป็นปัญหาในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร ก็ยังคงหาข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายไม่ได้

ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในการประเมินประสิทธิผลของระบบใด ๆ ก็คือ เราจะประเมินตรงจุดใด ประเด็นใดที่ควรเป็นประเด็นหลักในการประเมิน แนวคิดหนึ่ง

ที่น่าจะใช้ในการประเมิน คือ แนวคิดของ Cameron (อ้างใน Daft, 1998) ซึ่งใช้แนวทางของ 4 ทฤษฎีในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร กล่าวคือ

(1) Goal Model ประเมินประสิทธิผลขององค์กรจากระดับของการบรรลุเป้าหมาย

(2) System-Resource Model ที่ประเมินประสิทธิผลขององค์กรจากความสามารถในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็น

(3) Internal Process Model ประเมินประสิทธิผลขององค์กรจากกระบวนการในการทำงาน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน การติดต่อสื่อสารที่ชัดเจน และเป็นการสื่อสารแบบสองทาง การกระจายอำนาจตัดสินใจไปให้แก่ฝ่ายที่มีข้อมูลสำคัญต่อการตัดสินใจในประเด็นนั้น ๆ บรรยากาศทำงานที่เป็นมิตรและปรึกษาหารือกันโดยสม่ำเสมอ เป็นต้น

(4) Strategic Constituencies Model ประเมินประสิทธิผลจากความพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ

ความจริงแต่ละทฤษฎีมีข้อดีและข้อจำกัดอยู่ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการใช้การบรรลุเป้าหมายเป็นเกณฑ์ในการประเมินนั้น น่าจะเป็นวิธีที่ดี เพราะเป็นการประเมินจากผลงานที่ทำได้โดยตรง แต่ก็อาจมีข้อจำกัดตรงที่ว่า หากมีตัวแปรแทรกซ้อนภายนอก หรือภายในที่อยู่นอกเหนือการควบคุม ประสิทธิภาพในการทำงานอาจไม่เกิดขึ้นหรือเกิดในระดับที่ต่ำ จึงมีผู้เสนอว่าหากใช้เกณฑ์นี้ ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขสภาพแวดล้อมไว้ด้วย

ในขณะเดียวกัน ในความเป็นเครือข่ายเองก็มีข้อจำกัดที่ทำให้การประเมินเป็นไปได้ไม่ง่าย เพราะการพัฒนาเครือข่ายมีขั้นตอนในการพัฒนา และในแต่ละขั้นตอนก็มี “ผลลัพธ์” อยู่ ดังนั้น ในการประเมินประสิทธิผลของเครือข่าย จึงต้องคำนึงถึงขั้นตอนในการพัฒนาเครือข่ายด้วย โดยอาจจะต้องประเมินเป็นขั้น ๆ ไป

ดังนั้น ในการประเมินประสิทธิผลของเครือข่าย Alter และ Hage จึงเสนอให้คำจำกัดความของคำว่า “ประสิทธิผล” ว่าหมายถึง “การรับรู้ระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในเครือข่ายว่า การทำงานของเครือข่ายประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและเครือข่ายทำงานโดยราบรื่น”

4.2 ผลการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการเครือข่าย (Badaracco,1998 : 193-194)

Badaracco เสนอว่า จุดเริ่มต้นในการที่จะเข้าใจการบริหารจัดการเครือข่าย ก็คือ การตรวจสอบปัจจัยที่สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการให้ได้มาซึ่งประสิทธิผลของเครือข่าย เช่น การสื่อข้อความ และการสร้างความรู้ในการทำงานภายในองค์กรทั่วไป ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะมีได้เชื่อมต่อกันในลักษณะสูตรสำเร็จ และปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญหรือมีน้ำหนักไม่เท่ากันในแต่ละสถานการณ์ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

- ความชัดเจนในเป้าหมายของเครือข่าย
- แรงจูงใจที่จะสร้างและแบ่งปันความรู้ในการทำงาน
- การมีทรัพยากรต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ซึ่งหมายถึงการมีทรัพยากรคนที่มีคุณภาพด้วย
- การมีผู้นำที่ให้ความสำคัญต่อความสำเร็จของเครือข่าย
- การทำงานเป็นทีมและการมีความผูกพันต่อความสำเร็จของเครือข่ายในทุกระดับขององค์กรที่เป็นเครือข่าย
- การสนับสนุนระหว่างกัน รวมทั้งความพร้อมที่จะทดลองล้มเหลว ประสบความสำเร็จร่วมกัน
- ความไว้วางใจระหว่างกัน

เครือข่ายเป็นองค์กรประเภทหนึ่ง เครือข่ายจะบรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งได้ ต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดี หากถามว่าจะบริหารจัดการเครือข่ายอย่างไร ให้เครือข่ายบรรลุเป้าหมายการทำงาน ก็ต้องพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังขององค์กรสมาชิก ปัญหาในการทำงานเครือข่าย เกณฑ์ที่จะใช้วัดประสิทธิผลของเครือข่าย เป็นต้น ดังนั้น คำถามที่น่าจะต้องถามในการบริหารจัดการเครือข่ายมีดังนี้

1. ปัญหาในการทำงานเครือข่ายมีอะไรบ้าง
2. เกณฑ์อะไรที่จะนำมาใช้ในการวัดประสิทธิผลของเครือข่าย (ประสิทธิผลนี้เป็นผลจากการบริหารจัดการเครือข่าย)
3. จะบริหารจัดการเครือข่ายอย่างไร บทบาทขององค์กรภาคีเครือข่ายควรมีอะไรบ้าง

4. มีความแตกต่างกันอย่างไรหรือไม่ระหว่างการบริหารเครือข่ายชนิดต่าง ๆ เช่น เครือข่ายตามกิจกรรม เครือข่ายตามพื้นที่ หรือ เครือข่ายที่มี “แม่ข่าย” และเครือข่ายที่ไม่มีแม่ข่าย

5. องค์ประกอบความสำเร็จในการทำงานแบบเครือข่าย

4.3 บทบาทหน้าที่และคุณสมบัติขององค์กรประสานงาน (Thomyavit and Thaiary,1998 และ สชช.,2541)

องค์กรประสานงานมีบทบาท ดังนี้

1. แจกจ่ายข่าวสารข้อมูลอย่างสม่ำเสมอต่อเครือข่าย โดยอาจทำในรูปจดหมายข่าว

2. เป็นผู้กระจาย เผยแพร่ข่าวสารข้อมูลสู่สาธารณะ ซึ่งอาจทำในรูปการจัดประชุม จัดกิจกรรม

3. เป็นผู้คอยสรรหากลุ่มสนใจ (Interested groups) ที่อาจเข้าร่วมเข้ากิจกรรมของเครือข่าย แล้วชักชวนให้กลุ่มเหล่านั้นเข้าร่วมด้วย

4. เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายนอกและสมาชิกเครือข่าย

5. สนับสนุนให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสมาชิกเครือข่าย

6. จัดหาทุนสำหรับเครือข่าย รวมทั้งช่วยจัดหาทุนทำกิจกรรมสำหรับองค์กรสมาชิกของเครือข่าย

7. ริเริ่มและจัดกิจกรรมหลักสำหรับเครือข่าย

ในบทบาทหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น องค์กรประสานงานจึงต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. มีความรู้ และประสบการณ์ที่เพียงพอในการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของเครือข่าย

2. มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในปรัชญาและวัตถุประสงค์ของเครือข่าย

3. มีทักษะในการประสานงาน เพื่อที่จะแสวงหาความร่วมมือ และประสานงานกับหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชน

4. ความคิดริเริ่ม กระตือรือร้น รวมทั้งมีทัศนคติที่เปิดกว้างยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น

5. มีความพร้อมที่จะให้บริการแก่องค์กรสมาชิก
6. มีความน่าเชื่อถือในเชิงจริยธรรม (มี Integrity)
7. มีความเป็นกลาง (Neutrality)
8. มีทักษะด้านบริหารจัดการและการประชาสัมพันธ์

4.4 หลักในการทำงานเครือข่าย (de la Sierra, 1995 และ สยข., 2541)

หลักการในการทำงานเครือข่ายมีดังนี้

1. สร้างความผูกพันและความรับผิดชอบต่อการสร้างเครือข่าย เครือข่ายจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้ปฏิบัติงาน “เอาด้วย” เครือข่ายต้องผ่านการพูดคุยวิเคราะห์ปัญหาร่วมกันและมีความพร้อมที่จะทำงานร่วมกัน

2. เตรียมตัวเตรียมใจไว้ว่าการสร้างเครือข่ายต้องใช้เวลา หมายความว่าผู้บริหารต้องให้เวลากับการสร้างเครือข่าย หากไม่มั่นใจว่ามีเวลาพอ อย่าเพิ่งเข้าไปสร้างเครือข่ายกับใคร เพราะการมีเครือข่ายมีความหมายมากกว่าการมารวมกันเพื่อทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายเฉพาะกิจเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์และมีความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

3. การเคารพและความไว้วางใจระหว่างกันเป็นสิ่งสำคัญ หากไม่ไว้วางใจในองค์กร หรือบุคคลที่จะเข้าไปสร้างเครือข่ายด้วย เลิกคิดเรื่องการสร้างเครือข่ายได้

4. ยึดหลักเสมอภาคในการทำงาน รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย มีความโปร่งใสในการทำงาน

5. ยึดอัตราและผลประโยชน์ของตัวองค์กรให้น้อย มองให้ชัดถึงเป้าหมายของเครือข่าย

6. พึงระลึกไว้เสมอว่าองค์กรที่ร่วมเครือข่ายจะต้องได้รับประโยชน์จากการสร้างเครือข่าย ดังนั้น การได้รับประโยชน์ร่วมกันจึงเป็นสิ่งจำเป็น ต้องทำความเข้าใจไว้แต่แรกว่าองค์กรสมาชิกอาจจะต้องยอมเสียสละบางอย่าง เพื่อให้การทำงานเครือข่ายประสบความสำเร็จ นอกจากนั้น ภายในองค์กรเครือข่ายเองต้องหมั่นสรุปบทเรียนการทำงาน วิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ

7. ในกรณีที่การสร้างเครือข่ายจำเป็นต้องมีการลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง ต้องให้แน่ใจว่าเป็นสัญญาที่จัดทำอย่างรอบคอบและด้วยส่วนร่วมของทุกฝ่าย และหากมีปัญหาหรือข้อที่เห็นไม่ตรงกัน ก็ควรจะตั้งทำความเข้าใจกันให้เรียบร้อย

และเมื่อมีการลงนามในสัญญาหรือข้อตกลงแล้ว ก็ไม่ควรที่จะไปสนใจในสัญญาหรือข้อตกลงนั้นอีก เพราะหากมีภาวะที่ต้องกลับไปตรวจสอบสัญญาหรือข้อตกลงแปลว่าเริ่มมีปัญหาแล้ว

8. จำไว้เสมอว่าในช่วงการร่วมเป็นเครือข่ายหรือประสานงานกัน สถานการณ์อาจมีการเปลี่ยนแปลง เราควรต้องตระหนักถึงปัญหาขององค์กรเครือข่าย และมีความยืดหยุ่นพอสมควร รวมทั้งต้องเข้าใจในข้อจำกัดของแต่ละฝ่าย

9. ต้องแน่ใจว่าทั้งองค์กรของท่านและองค์กรที่เป็นสมาชิกเครือข่าย มีความคาดหวังที่ตรงกันในการร่วมมือกันทำงานตลอดระยะเวลาที่ตกลงจะร่วมงานกัน เมื่อใดก็ตามที่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีความสุขกับการทำงานเครือข่าย ซึ่งแปลว่าความล้มเหลวกำลังรออยู่ข้างหน้า

10. ตระหนักในความแตกต่างทางวัฒนธรรมทั้งในด้านพื้นที่และวัฒนธรรมองค์กร อย่าคาดหวังว่าองค์กรเครือข่ายจะสนองตอบต่อปัญหาเหมือนที่แต่ละองค์กรสมาชิกตอบสนอง

11. ตระหนักในความเป็นอิสระขององค์กรที่ร่วมเป็นเครือข่าย

12. รับผิดชอบในความสำนึก หรือความล้มเหลวร่วมกัน

4.5 ผลการศึกษาเครือข่าย (เสรี พงศ์พิศ, หน้า 198 – 204)

ประเภทของเครือข่าย

เครือข่ายมีหลายประเภทขึ้นอยู่กับสมาชิก พื้นที่ กิจกรรมหลัก วัตถุประสงค์ และโครงสร้างการดำเนินงานในลักษณะองค์กรของเครือข่ายเอง ดังนี้

(1) เครือข่ายแนวราบ โดยการประสานบุคคลที่อยู่ใน “ระดับ” เดียวกัน อาชีพเดียวกันให้มาเชื่อมประสานเป็นเครือข่ายกัน เช่น เครือข่ายเกษตรกร เครือข่ายนักพัฒนา เครือข่ายนักวิจัย เป็นต้น อาจเป็นปัจเจกบุคคลหรืออาจเป็นสถาบันก็ได้ เช่น เครือข่ายสถาบันวิจัย เครือข่ายศูนย์ข้อมูล เป็นต้น บางเครือข่ายอาจเปิดสำหรับบุคคลทั่วไป สถาบันทั่วไป ใครก็ได้ที่สนใจในเรื่องหรือประเด็นเดียวกันนั้น

(2) เครือข่ายที่มีลักษณะแนวตั้ง เช่น การนำผู้คนจากหลากหลายอาชีพที่แตกต่างกันมาเป็นเครือข่าย เช่น เกษตรกร นักพัฒนา นักวิชาการ นักธุรกิจ นักการเมือง องค์กรทุน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือกัน โดยเน้นที่การให้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เครือข่ายนี้มีมากขึ้น เพราะการสื่อสาร

ทางอินเทอร์เน็ตช่วยให้คนไม่ว่าจะมีอาชีพอะไร ฐานะเช่นใด ระดับใด สามารถเป็นสมาชิกอย่างเท่าเทียมกัน

เครือข่ายส่วนใหญ่เกิดขึ้นเพื่อทำให้การสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ดีขึ้น ง่ายขึ้น และมีการร่วมมือกันในเรื่องต่าง ๆ ได้สะดวกและดียิ่งขึ้น และอีกบางส่วนทำให้เป็นพลังต่อรองกับอำนาจต่าง ๆ ได้ดีขึ้น ไม่ว่าจะป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชน องค์กรทุนหรือองค์กรวิชาการ ทำให้ได้รับความสนใจและความช่วยเหลือง่ายขึ้น

เครือข่ายจำนวนหนึ่งเกิดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในด้านการวิจัย การศึกษา การฝึกอบรม การจัดการทรัพยากร การจัดการตลาด บางเครือข่ายแลกเปลี่ยนทรัพยากรกัน เช่น พันธุ์ไม้ พันธุ์สัตว์ ผลผลิตทางการเกษตร ในท้องถิ่น (เครือข่ายโยธธรรแลกเปลี่ยนข้าวกับพืชไร่และผลผลิตอื่น ๆ ของเครือข่ายนครศรีธรรมราช) บางเครือข่ายเน้นการรวมกัน เพื่อกดดันทางการเมือง รณรงค์เพื่อให้สังคมเกิดสำนึกในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ป่าชุมชน การสร้างเขื่อน เป็นต้น

บางเครือข่ายมีวัตถุประสงค์หลากหลาย เช่น นอกจากแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารแล้ว ยังมีความร่วมมือในทางปฏิบัติอีกหลายเรื่อง เช่น การวิจัยร่วมกัน ฝึกอบรมร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมบางอย่างเพื่อส่วนรวมร่วมกัน

ปัจจุบันนี้มีเครือข่ายที่พัฒนารูปแบบมากมายที่มาพร้อมกับการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คือ เครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ หรือการกระจายข้อมูลข่าวสารผ่านทางอีเมล เพื่อให้สมาชิกได้ถกเถียงอภิปรายแสดงความคิดเห็น และเป็นการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (workshop) อีกรูปแบบหนึ่งระบบกลไกอิเล็กทรอนิกส์ทำให้อีเมลจากสมาชิกคนหนึ่งถูกส่งไปถึงสมาชิกทุกคนได้ ซึ่งสมาชิกอาจจะตอบให้ทุกคนได้รับรู้หรือตอบให้คนที่ส่งโดยตรงคนเดียวเพื่อการเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน

เครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์วันนี้แพร่หลายมาก ใครสนใจประเด็นไหนก็เข้าเป็นสมาชิกเครือข่ายนั้น มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล มีการอภิปรายถกเถียงกว้างขวางทั่วโลกแบบไร้พรมแดน การอภิปรายถกเถียงทางเวทีอินเทอร์เน็ต อาจจะมีผู้ดำเนินรายการเหมือนในห้องสัมมนา หรืออาจจะเปิดกว้างแบบไม่ต้องมีคนดำเนินรายการก็ได้ บางเรื่องปล่อยให้มีการถกเถียงกันเป็นอาทิตย์ เป็นเดือน เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์ประเด็นแนวลึก สมาชิกเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์อาจจัดให้มีการสัมมนาทั้งแบบนั่งในห้องประชุมเห็นหน้ากันก็ได้

เพื่อจะได้มีปฏิสัมพันธ์กัน หรืออาจจะไม่มีก็ได้ สมาชิกแบบนี้อาจจะไม่เคยเห็นหน้ากันเลยก็ได้ เพราะบางเครือข่ายมีสมาชิกอยู่ทั่วโลก

ลักษณะร่วมของเครือข่าย

ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายแบบใด ลักษณะเฉพาะหรือลักษณะร่วมของทุกเครือข่าย คือ

- เป็นกลุ่มองค์กรและ/หรือบุคคลที่มาาร่วมกันเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และความสนใจที่คั้งขึ้นร่วมกัน
- เป็นเวทีเพื่อกิจกรรมทางสังคม โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ดำรงอยู่ได้ยาวนาน (ไม่ใช่เฉพาะกิจ) ด้วยการสื่อสารแบบใดแบบหนึ่งที่ต่อเนื่อง
- มีความรู้สึกผูกพันกับโครงสร้างที่พัฒนาขึ้นมาร่วมกัน และร่วมกันรับผิดชอบ
- มีฐานอยู่ที่ความเป็นเจ้าของร่วมกันและความมุ่งมั่นที่จะทำตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน รวมทั้งเครื่องมือหรือวิธีการในการดำเนินการที่คิดไว้ร่วมกัน

ประโยชน์ของเครือข่าย

เครือข่ายเป็นเครื่องมือหรือวิธีการทำงานร่วมกันที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องเผชิญปัญหาต่าง ๆ ปัญหาที่ใหญ่โตและซับซ้อนเกินกว่าที่ใครจะเผชิญปัญหาต่าง ๆ ปัญหาที่ใหญ่โตและซับซ้อนเกินกว่าที่ใครจะเผชิญได้โดยลำพังคนเดียว เช่น เอดส์ ยาเสพติด การค้าคนค้ก และสตรีเพื่อการบริการทางเพศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การพิทักษ์สิทธิชุมชน เป็นต้น การสร้างเครือข่ายหรือทำงานเป็นเครือข่ายเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดผลกระทบที่มากกว่าในระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติเพราะการทำงานแบบเครือข่ายเป็นการทำงานแบบ “ประสานพลัง” (synergy)

ประโยชน์ของการทำงานเป็นเครือข่ายสามารถอธิบายได้อีกนัยหนึ่ง คือ

- ก่อให้เกิดผลบางอย่างที่ใครคนเดียวทำให้เกิดไม่ได้
- ทำการรณรงค์ได้กว้างกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า
- ส่งอิทธิพลต่อกันอื่นในเครือข่ายและนอกเครือข่าย
- ทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องหรือประเด็นหนึ่ง หรือการต่อสู้หนึ่งชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะมีแง่มุมหลายแง่มองจากหลายคนหลายองค์กร

- ร่วมมือกันทำ แบ่งงานกันทำ
- ลดงานที่ซ้ำซ้อนลง และลดการสิ้นเปลืองทรัพยากร
- ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิด ประสบการณ์ แรงบันดาลใจ และทักษะต่าง ๆ
- ทำให้เกิดความสามัคคี ให้กำลังใจกัน และช่วยกันในรูปแบบต่าง ๆ

ในบางกรณีช่วยให้สามารถระดมทุนได้ดี

กิจกรรมของเครือข่าย

เครือข่ายทำได้หลายอย่าง เครือข่ายขององค์กรที่ทำงานเชื่อมประสาน ผนวกก็ให้การสนับสนุนอย่างกรณีองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ หรือ เครือข่ายลักษณะต่าง ๆ ที่รวมเอาองค์กรของรัฐเข้าไปด้วยในบางครั้ง เน้นที่การทำข้อมูล การวิเคราะห์และแบ่งปันข้อมูล การรณรงค์ การฝึกอบรม การระดมพลังเพื่อให้เกิดความสามัคคี การวางแผนการทำงานร่วมกัน การบูรณาการแผน การดำเนินงานร่วมกันตามแผน และพัฒนาวาระหรือประเด็นบางอย่างร่วมกัน การเรียนรู้ประเด็นต่าง ๆ หลากหลาย รูปแบบและวิธีการตามที่เครือข่ายจะกำหนดร่วมกัน

เครือข่ายในระดับ “รากหญ้า” หรือองค์กรชุมชนก็สามารถทำเช่นที่กล่าวมาได้ รวมทั้งยังสามารถร่วมมือกัน “ลงทุน” และดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็ได้ ร่วมกันในการผลิต การจัดการผลผลิต การแปรรูป การตลาด การบริโภค ร่วมกันจัดระบบเศรษฐกิจชุมชน ร่วมกันจัดระบบวิสาหกิจชุมชน

กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมที่เครือข่ายองค์กรชุมชนทำร่วมกัน ดำเนินการ ตั้งแต่การเรียนรู้ถึงการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นร่วมกัน คือ การจัดการป่าไม้ชุมชน การจัดการน้ำ การจัดการแหล่งอาหารต่าง ๆ การอนุรักษ์ป่า ดิน น้ำ สิ่งแวดล้อมโดยรวม การจัดการประเด็นร่วมของชุมชน เช่น สุขภาพ กองทุน ระบบสวัสดิการ การจัดการแก้ไขปัญหาสังคม เช่น เอดส์ ยาเสพติด การละเมิดสิทธิ เป็นต้น

โครงสร้างของเครือข่าย

เครือข่ายเป็นทางการก็ได้ ไม่เป็นทางการก็ได้ ข้อแตกต่างอยู่ที่ว่า เครือข่ายเป็นทางการมีโครงสร้างการประสานงานอย่างเป็นทางการ ขณะที่เครือข่ายไม่เป็นทางการ ไม่มีโครงสร้าง เป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับเป้าหมาย ทรัพยากร (เวลา เงิน คน) และขึ้นอยู่กับสมาชิกเครือข่ายว่าต้องการให้มีการจัดตั้งองค์กรอย่างไร ถ้าหากสมาชิกอยากและเปลี่ยน

ข้อมูลข่าวสารอย่างเดี๋ยวกี่ง่าย แต่เครือข่ายจำนวนมากต้องการมีโครงสร้างที่เป็นทางการเพื่อบรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะถ้าหากว่าต้องการประสานกิจกรรมของสมาชิกด้วย เพื่อจะได้หลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อน

อย่างไรก็ดี เครือข่ายไม่ใช่อะไรที่เคร่งครัดเข้มงวด สามารถเปลี่ยนแปลงได้ บางเครือข่ายอาจจะเริ่มต้นแบบหลวม ๆ นานเข้าก็เริ่มเป็นระบบและเป็นทางการมากขึ้น บางเครือข่ายอาจจะตรงกันข้าม คือ เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ และค่อย ๆ เป็นเครือข่ายหลวม ๆ และไม่เป็นทางการในที่สุด ขึ้นอยู่กับสมาชิกว่าต้องการแบบไหน

4.6 ผลงานวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานของประเทศไทย
 เสนอกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดย รศ. ดร. ญาดา ประภาพันธ์ รศ. สมศักดิ์ รักษาทรัพย์ นางจริยา ชันชวิทย์ นายณัฐวุฒิ ปงเมฆ (2549).

สรุปและวิเคราะห์ผลจากการศึกษาวิจัยว่า

หลักการสำคัญ 5 ประการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ILO พยายามผลักดันให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศมีการจัดตั้งระบบการตรวจแรงงาน โดยเริ่มจากการออกเครื่องมือที่เป็นสากล (International Instrument) สองฉบับ ได้แก่ The Labour Inspection Recommendation 1919 (No.5) และ 1923 (No.23) ทั้งสองฉบับเป็นต้นแบบหรือมาตรฐานการตรวจแรงงานสากล โดยการตรวจแรงงานนี้มีหลักการสำคัญคือ (<http://www.ilo.org>, September,15,2005 อ้างถึงในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานของประเทศไทย”, 2548, หน้า 5-6)

1. การตรวจแรงงานเป็นหน้าที่สาธารณะ หลักการนี้กล่าวว่าการตรวจแรงงานเป็นหน้าที่สาธารณะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล การตรวจแรงงานต้องจัดให้เป็นระบบ โดยมีรัฐควบคุมเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ และมาตรฐานของประเทศอันจะมีผลต่อการตรวจสอบ ดังนั้น ผู้ตรวจแรงงานควรมีความเป็นอิสระ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปในลักษณะที่เป็นกลาง ปลอดภัยจากแรงกดดันที่ผิดกฎหมายและการบีบบังคับจากภายนอก ผู้ตรวจแรงงานเป็นเหมือนตัวแทนของรัฐได้รับมอบอำนาจให้มีสิทธิในการบริหารงาน การปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามสิทธิและหน้าที่เหล่านี้ เป็นเรื่องสำคัญของผู้ตรวจแรงงานและระบบการตรวจสอบทั้งหมด

2. การตรวจแรงงานเป็นการร่วมมือกับหุ้นส่วนทางสังคมอื่น ๆ (Cooperation with Social Partners) ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างพนักงานตรวจ

แรงงานกับนายจ้างและลูกจ้างเป็นเรื่องสำคัญ ความร่วมมือนี้อาจเริ่มมาจากการทำงานร่วมกัน ตามหลักการของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและนโยบายทั่วไปที่ใช้ในสถานที่ทำงาน นโยบายการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ โดยเป้าหมายของการตรวจสอบ คือ ต้องการเห็นว่าปัญหาในสถานที่ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานควรได้รับการแก้ไข

3. การตรวจแรงงานควรเป็นการร่วมมือกับผู้รับประโยชน์ร่วมกัน หลักการนี้เกี่ยวข้องกับความจำเป็นที่ต้องมีการร่วมมือกับสถาบันอื่น ๆ เช่น สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัย สำนักงานประกันสังคม NGO, และผู้ชำนาญการ สภาพของสังคมและกฎหมายในปัจจุบันทำให้การตรวจแรงงานไม่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยปราศจากความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายนอก การตรวจแรงงานต้องมีความช่วยเหลือจากผู้ชำนาญการพิเศษ เช่น แพทย์ นักเคมี ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ผู้ชำนาญการด้านแรงงานเด็ก เพราะไม่มีสำนักงานการตรวจแรงงานใดจะมีผู้เชี่ยวชาญครบทุกสาขา อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจทุกคนต้องมีความรู้เพียงพอที่จะเข้าใจและเข้าถึงปัญหาต่าง ๆ ที่จะขอความช่วยเหลือจากผู้ชำนาญการพิเศษ อันจะทำให้การตรวจแรงงานสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การตรวจแรงงานเน้นประเด็นการป้องกัน การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การพยายามที่จะป้องกันเรื่องของการ ใต้เถียง อุบัติเหตุ ความขัดแย้ง การเกิดโรคจากการทำงาน รวมทั้งการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย ฯลฯ ตามกฎหมายและมาตรฐานที่ใช้อยู่ การตรวจแรงงานมีเป้าหมายที่จะป้องกันและหลีกเลี่ยงอันตรายจากหลายสาเหตุ เช่น จากด้านเทคนิค สังคม จิตวิทยา และเศรษฐกิจ ฯลฯ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการตรวจสอบแรงงานตั้งแต่ทศวรรษ 1990 คือ การให้ความสำคัญด้านการป้องกันเป็นอันดับแรก

5. การตรวจแรงงานควรมีความครอบคลุมมากขึ้น นั่นคือ ต้องการให้การตรวจแรงงานขยายการป้องกันและการคุ้มครองไปสู่คนทำงานในสาขาต่าง ๆ ให้มากขึ้น หลักการของการตรวจแรงงานในหลายประเทศได้ขยายครอบคลุมไปในการทำงาน ซึ่งในอดีตไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของการตรวจแรงงาน เช่น ผู้ทำงานในชนบท การประกอบอาชีพอิสระ (Self-employed) ภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) เป็นต้น

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อระบบการตรวจแรงงาน แยกออกเป็น 2 ประเด็น

1. ปัจจัยภายในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

1.1 นโยบายในการตรวจแรงงานของรัฐบาลยังไม่มีความชัดเจน

1.2 กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังไม่เอื้อต่อระบบการตรวจแรงงาน

- แนวปฏิบัติบางเรื่องยังไม่ชัดเจน

- อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานยังไม่สามารถครอบคลุม

การตรวจสถานประกอบกิจการที่ใช้ที่พักอาศัยเป็นที่ประกอบกิจการ ขณะที่บ้านพักอาศัย ถูกกำหนดเป็นสถานที่ส่วนบุคคล จึงหบบ่อยครั้งที่มีการทำผิดในสถานประกอบกิจการ ประเภทนี้

1.3 การขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงาน ในขณะที่สถานประกอบกิจการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และยังคงต้องขยายการคุ้มครองแรงงานไปยังแรงงานกลุ่มอื่น ปัญหาการขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงานส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการตรวจแรงงาน ซึ่งส่งผลไปถึงการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

1.4 การแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานจากบุคคลภายนอกตามคำสั่งที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน เข้ามาร่วมตรวจแรงงาน แต่คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวมิได้กำหนดกรอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน รวมถึงการส่งต่อเมื่อพบว่ามีกรปฏิบัติไม่ถูกต้องกฎหมาย ซึ่งทำให้พนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่ทราบอำนาจหน้าที่ อีกทั้ง ไม่มีความรู้ในกฎหมายแรงงาน จึงไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงาน

1.5 การขาดแคลนเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เฉพาะด้านในการตรวจแรงงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ

1.6 บุคลากรของรัฐไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่มีหลักสูตรที่ชัดเจนสำหรับพนักงานตรวจแรงงานในระดับต่าง ๆ

2. ปัจจัยภายนอกของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2.1 ขนาดและลักษณะของสถานประกอบกิจการในปี 2547 มีสถานประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก 397,965 แห่ง จากสถานประกอบกิจการทั้งหมด 411,068 แห่ง หากแก่การเข้าไปตรวจแรงงานให้ทั่วถึง

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมถึงระดับการศึกษาของลูกจ้าง พบว่า ลูกจ้างที่มีการศึกษาน้อยจะทำงานเป็นแรงงาน

ไร้ฝีมือ ขาดความรู้ ความสามารถในการต่อรอง ทั้งเรื่องค่าจ้างและสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย

2.3 ปัญหาด้านแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งได้แก่ แรงงานจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา แรงงานเหล่านี้กระจ่ายกันทำงานทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และในจังหวัดอื่น ๆ โดยเป็นแรงงานภาคเกษตร และทำงานบ้าน ซึ่งผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน โดยส่วนใหญ่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จึงนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

สรุปและวิเคราะห์ผลจากการวิเคราะห์เชิงลึก

คณะผู้วิจัยเห็นว่าในภาพรวมกิจการขนาดใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรมการผลิต พาณิชยกรรม ขนส่ง และบริการ จะมีการปฏิบัติถูกต้องตามมาตรฐานแรงงานทั้งด้านสภาพการจ้าง อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในเกณฑ์ที่สูง ในขณะที่กิจกรรมในภาคก่อสร้าง กสิกรรมและปศุสัตว์ ประมงทะเล และรับงานไปทำที่บ้านจะมีการปฏิบัติถูกต้องตามมาตรฐานแรงงานค่อนข้างต่ำ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการทำงานในกิจกรรมเหล่านั้น เนื่องจากความกระจายของแหล่งงาน การไม่ปรากฏตัวอย่างเป็นทางการของสภาพที่ทำงาน กิจการมีขนาดเล็ก ระบบงานยังไม่มีมาตรฐาน ทำให้การตรวจแรงงานเป็นไปได้ยาก ลักษณะการทำงานของแรงงานจึงเป็นตามความเคยชิน และไม่ทราบว่าควรปฏิบัติบางอย่างไม่ถูกต้อง ดังนั้น หน่วยราชการอาจต้องให้ความสนใจกับการตรวจแรงงานในกิจการเหล่านี้มากขึ้น และระบบการตรวจแรงงานสำหรับสถานประกอบกิจการที่มีขนาดต่างกัน ทำกิจกรรมที่ต่างกัน และมีมาตรฐานปฏิบัติงานที่ต่างกัน อาจต้องมีวิธีการตรวจแรงงานที่แตกต่างกัน นั่นคือ ในสถานประกอบกิจการที่มีขนาดใหญ่และประเภทกิจกรรมอยู่ในระบบอย่างเปิดเผย อาจใช้ระบบการตรวจแรงงานที่ให้ความไว้วางใจแก่สถานประกอบกิจการได้มากขึ้น เช่น ระบบ RS. ส่วนสถานประกอบกิจการขนาดเล็กที่มีสถานที่ในการประกอบกิจการอยู่อย่างกระจัดกระจาย หรืออาศัยบ้านเป็นสถานที่ทำงาน ควรได้รับการตรวจแรงงานมากขึ้น โดยอาจใช้ระบบเครือข่าย ซึ่งไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นหน่วยราชการเท่านั้น แต่ควรเป็นการมีส่วนร่วมของหน่วยราชการ โดยเฉพาะหน่วยราชการในท้องถิ่น หน่วยงานเอกชน หรือ NGO ก็ตาม รับผิดชอบในการตรวจแรงงานด้านนี้ ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานควรเน้นการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจในด้านกฎหมายแรงงานแก่ลูกจ้าง/แรงงานในสถาน

ประกอบกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานประกอบการขนาดเล็กและการทำงานที่ไม่เป็นระบบให้มากขึ้น ซึ่งอาจทำโดยการใช้เครือข่ายระดับต่าง ๆ ดังกล่าว

ผลงานวิจัยได้ระบุรูปแบบการตรวจแรงงานที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในยุคโลกาภิวัตน์ ดังนี้

รูปแบบการตรวจแรงงานที่เหมาะสมควรเป็นรูปแบบการตรวจแรงงานโดยอาศัยระบบเครือข่ายเป็นระบบที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นระบบที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากที่สุด และสอดคล้องกับหลักการตรวจแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวคือ

หลักการข้อที่ 1 ที่ต้องการให้การตรวจแรงงานเป็นเรื่องของรัฐ

หลักการข้อที่ 2 บทบัญญัติของกฎหมายต้องใช้กับสถานประกอบการที่มีการทำงานทุกแห่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจ้างงาน

หลักการข้อที่ 3 การร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดกับหุ้นส่วนทางสังคม ซึ่งการสร้างเครือข่ายเป็นการให้สมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะมิอาชีพใดก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

หลักการข้อที่ 4 ควรเน้นเรื่องการป้องกัน

หลักการข้อที่ 5 เป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองความเสี่ยงจากการทำงาน โดยรวม กล่าวคือ การมีเครือข่าย ทำให้สามารถตรวจแรงงานได้รับรู้สิทธิของตนอย่างทั่วถึง การสร้างเครือข่ายตามระบบอื่น ๆ จึงมีโอกาที่จะทำให้เกิดการคุ้มครอง โดยรวมได้เฉพาะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ และมีอยู่หลายระดับ ขณะเดียวกันกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานสามารถดำเนินการได้ทันที โดยการติดต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาเรื่องเครือข่าย

คำว่า เครือข่าย หมายถึง การรวมตัวของบุคคลกลุ่ม/องค์กรที่มีแนวความคิด เป้าหมาย วิธีการทำงาน และสัมพันธ์ต่อกันทั้งส่วนตัวและการทำงาน โดยมีการเคลื่อนไหวกิจกรรมทางสังคมหรือสาธารณะร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกัน และกัน และเป็นการพัฒนาความรู้ให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น หรือร่วมกันให้เกิดพลัง มีอำนาจต่อรองนำไปสู่ความยุติธรรมของสังคม และร่วมกันทำให้บรรลุตามเป้าหมายของเครือข่าย ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากสองรูปแบบ คือ เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ มาจากสายสัมพันธ์ทางเครือญาติ หรือมีความเชื่อถืออย่างเดียวกัน และเกิดขึ้น โดยการจัดตั้ง เกิดขึ้นจากความพร้อม ความ

ต้องการของผู้นำและกลุ่มต่าง ๆ และการต่อรองกับองค์กรภายนอก (สมพันธ์ เตชะอธิก คัพพ์พัฒนาเพื่อชุมชนและสังคม (หน้าที่ 28-29))

เครือข่ายมีหลายประเภทขึ้นอยู่กับสมาชิก พื้นที่ กิจกรรมหลัก วัตถุประสงค์ และโครงสร้างการดำเนินงานของเครือข่าย เช่น

1. เครือข่ายในแนวราบ (Horizontal network) เป็นการประสานบุคคลที่อยู่ระดับเดียวกัน อาชีพเดียวกัน ให้มาเชื่อมประสานเป็นเครือข่ายเดียวกัน เช่น เครือข่ายเกษตรกร เครือข่ายนักพัฒนา เครือข่ายนักวิจัย เครือข่ายชุมชน เป็นต้น เครือข่ายอาจอยู่ในรูปปัจเจกบุคคล หรืออยู่ในรูปสถาบันก็ได้ เช่น เครือข่ายหนังสือพิมพ์ เครือข่ายศูนย์ข้อมูล

2. เครือข่ายในแนวตั้ง (Vertical network) เป็นการประสานบุคคลจากหลากหลายอาชีพที่แตกต่างกันมาเป็นเครือข่าย เช่น เกษตรกร นักวิชาการ นักธุรกิจ นักพัฒนา นักการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเข้าใจและร่วมมือกันที่จะให้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าการดำเนินกิจการร่วมกัน เช่น เครือข่ายการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต ที่มีสมาชิกหลายอาชีพ หลายฐานะ และหลายระดับ

รูปแบบเครือข่ายที่เสนอ

1. การสร้างเครือข่ายอย่างเป็นทางการ เพื่อการตรวจแรงงานของประเทศ ไทยที่จะสร้างขึ้น ควรเป็นระบบที่เป็นประเภทเครือข่ายในแนวตั้งที่ต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุผลที่เสนอเพราะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ ดังนี้

- มาตรา 4 ได้ให้ความหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า คือ "องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง" และในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ กำหนดไว้ว่า

- มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน

- มาตรา 16 (6) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

- มาตรา 17 (25) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นในการพัฒนาท้องถิ่น และ

- มาตรา 17 (26) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

- มาตรา 21 ได้ระบุบรรดาอำนาจและหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของ รัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แทนได้

2. การสร้างเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ เพื่อการตรวจแรงงานของประเทศไทย เป็นการสร้างความเชื่อมโยงกับกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล NGO, โดยกลุ่มองค์กรเหล่านี้ จะเป็นผู้สังเกตการณ์เกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในสถาน ประกอบกิจการนอกระบบ หรือมีการจ้างงานอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การรับงาน ไปทำ ที่บ้าน งานเกษตรกรรม สถานประกอบกิจการในครัวเรือน หรือสถานประกอบกิจการ ขนาดเล็ก และรายงานให้กับพนักงานตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานระดับท้องถิ่น หรือรายงานต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยตรงก็ได้

4.7 ผลการศึกษาวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง แนวทางการเสริมสร้าง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรคและทางออก โดยคณะผู้วิจัย อาจารย์คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม นักวิจัยและหัวหน้า โครงการ รองศาสตราจารย์ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดผิงษ์ รองศาสตราจารย์พิสิฐ สุกรีพงษ์ รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี สีโรรส ดร. ถวิลวดี บุรีกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ นายวิศิษฎ์ ชัชวาลทิยากร นางสาวทวีติยา สิ้นธุพงษ์ นางสาววิริยา จรศรี นางสาวกฤตติกา ยวนะเดมิย์ และนายสิทธิสานต์ ทรัพย์ศิริ โสภา

ผลการศึกษามีข้อค้นพบสำคัญ ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน Public Participation ในความหมายอย่าง กว้าง หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทาง ซึ่งเกี่ยวข้องกันกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานและการร่วมรับผลประโยชน์ โดยวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม ของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็น

ต่อโครงการ และการตัดสินใจต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นอกจากจะเป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ยังจะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคม และบังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งออกได้ 6 ระดับ ตั้งแต่ระดับต่ำสุดไปยังระดับสูงสุด คือ

1. การให้ข้อมูลประชาชน
2. การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน
3. การปรึกษาหารือ
4. การวางแผนร่วมกัน
5. การร่วมปฏิบัติ
6. การควบคุมโดยประชาชน

4.8 อาสาสมัครแรงงาน

เนื่องจากในปัจจุบันกระทรวงแรงงานมีงานอาสาสมัครด้านต่าง ๆ ที่มีความซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น เพื่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านแรงงาน และให้ประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครือข่ายช่วยเหลืองานของกระทรวง จึงสมควรให้มีอาสาสมัครแรงงานขึ้น กระทรวงแรงงานจึงได้ออกระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยอาสาสมัครแรงงาน พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2547 ซึ่งสาระสำคัญของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดความหมายของอาสาสมัครไว้ หมายถึง อาสาสมัครแรงงานในประเทศ และอาสาสมัครแรงงานในต่างประเทศ รวมถึงได้กำหนดหน้าที่ของอาสาสมัครแรงงานไว้ ดังนี้

(1) อาสาสมัครแรงงานในประเทศ มีหน้าที่

- ประสานงานด้านแรงงานในพื้นที่ระหว่างประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนกับกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการขยายบริการด้านแรงงานไปสู่ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนอย่างทั่วถึง

- เป็นสื่อกลางในการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ ให้คำปรึกษา และแนะนำด้านแรงงานให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชน
- รวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านแรงงานในพื้นที่ ซึ่งกระทรวงแรงงาน สามารถนำมาใช้วางแผนในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานในหมู่บ้านและชุมชนของตนเอง

(2) อาสาสมัครแรงงานในต่างประเทศ มีหน้าที่

- ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบด้านแรงงานให้กับคนไทยในต่างประเทศ
- รวบรวมข้อมูล เหตุการณ์ และปัญหาข้อขัดแย้งด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่รับผิดชอบและรายงานต่อสำนักงานแรงงาน ไทยในต่างประเทศ หรือสถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ
- ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานของสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ หรือสถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศให้แก่คนไทยในต่างประเทศ
- สืบรวจติดตามสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานไทยในต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลในการให้ความช่วยเหลือ
- ส่งเสริมให้มีการรวมตัวของแรงงานไทยในต่างประเทศเพื่อจัดกิจกรรมด้านแรงงานอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- ประสานความช่วยเหลือด้านแรงงานระหว่างแรงงานไทยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ

บทที่ 3

การสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงาน

1. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองแรงงาน

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. กำหนดและพัฒนามาตรฐานแรงงาน รวมทั้งการส่งเสริม กำกับ ดูแลให้การรับรองสถานประกอบการที่มีการบริหารจัดการตามมาตรฐานแรงงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล
2. คุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี
3. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
4. ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
5. ส่งเสริม พัฒนาและเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจด้านมาตรฐานแรงงาน คุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน แรงงานสัมพันธ์ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และสวัสดิการแรงงาน
6. ส่งเสริมและดำเนินการให้มีการจัดสวัสดิการแรงงาน
7. ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ข้อพิพาทแรงงาน และความไม่สงบด้านแรงงาน
8. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จัดทำแผนงานและประสานแผนปฏิบัติงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านแรงงานของกระทรวง
9. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

1.1 สำนักคุ้มครองแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน กำหนดแนวทาง มาตรการ และวิธีการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ รวมทั้งแรงงานหญิงและเด็ก
- (2) ควบคุมดูแลนายจ้าง ลูกจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (3) ศึกษา วิเคราะห์สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และพัฒนามาตรฐานแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง
- (4) บริหารกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

1.2 หน่วยงานที่สนับสนุนงานวิชาการด้านคุ้มครองแรงงาน อยู่ภายใต้สำนักคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วย

- (1) กลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบ
 - พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานทั่วไป
 - พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก
 - พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ
 - ดำเนินการและประสานเกี่ยวกับงานวิชาการและแผนงานของสำนักคุ้มครองแรงงาน
 - ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย
- (2) กลุ่มงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบ
 - กำหนดรูปแบบมาตรการและแนวปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรม
 - ส่งเสริมและพัฒนาภาครัฐและเอกชนให้มีองค์ความรู้ด้านคุ้มครองแรงงาน
 - กำกับ ดูแล สนับสนุนหน่วยปฏิบัติ
 - ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

(3) กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบ

- กำหนดรูปแบบการสร้างเครือข่ายและงานประเมินระบบการทำงานแบบเครือข่าย

- ส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายทั้งในระบบและนอกระบบ

- งานความร่วมมือกับเครือข่ายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

- ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

(4) กลุ่มงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง มีหน้าที่และความรับผิดชอบ

- พัฒนาระบบบริหารงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

- งานการเงินและการบัญชีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

- ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์

ลูกจ้าง

- ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

1.3 หน่วยปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงานภายในสำนักคุ้มครองแรงงาน ได้แก่

กลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร 10 พื้นที่ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ดำเนินการและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

(2) ตรวจสอบคำร้องและนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

(3) ตรวจสอบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน

(4) รับเรื่องและวินิจฉัยคำร้อง

(5) พิจารณาออกใบอนุญาตการใช้แรงงานเด็ก

(6) ดำเนินการจ่ายเงินสงเคราะห์ลูกจ้าง กรณีไม่ได้รับเงินชดเชยและอื่น ๆ

รวมทั้งติดตามให้นายจ้างจ่ายเงินคืนกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

(7) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายในการทำงาน

(8) ประชุม ชี้แจง อบรม สัมมนา นายจ้าง ลูกจ้าง แรงงานนอกระบบ และ

ประชาชนทั่วไป

(9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในส่วนภูมิภาค 75 จังหวัด มีอำนาจหน้าที่

- (1) คำเนิการและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย
- (2) ส่งเสริมสวัสดิการแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน แรงงานสัมพันธ์และมาตรฐานแรงงาน
- (3) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายในการทำงาน
- (4) ตรวจสอบคำร้องและนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล
- (5) รับเรื่องและวินิจฉัยคำร้อง
- (6) ตรวจสอบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน
- (7) พิจารณาอภิอนุญาตการใช้แรงงานเด็ก
- (8) คำเนิการจ่ายเงินสงเคราะห์ลูกจ้าง กรณีไม่ได้รับค่าชดเชยและกรณีอื่นๆ รวมทั้งติดตามให้นายจ้างจ่ายเงินคืนกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
- (9) เฝ้าระวัง/ติดตามความเคลื่อนไหวเพื่อประเมินสถานการณ์ความเคลื่อนไหวด้านแรงงาน
- (10) รับจดทะเบียนองค์กรนายจ้าง/ลูกจ้าง ข้อบังคับสหภาพฯ และข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ฯลฯ
- (11) คำเนิการแก้ไขข้อขัดแย้ง ไกล่เกลี่ย และระงับข้อพิพาทแรงงาน
- (12) การดำเนินคดีและพิจารณาอุทธรณ์
- (13) ประชุมชี้แจง อบรมสัมมนา นายจ้าง ลูกจ้าง แรงงานนอกระบบ และประชาชนทั่วไป
- (14) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 โดยได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ทำให้ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่

16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับเดิมที่ออกโดยอาศัยอำนาจประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวถูกยกเลิกไป อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นี้ ยังคงหลักการเดิมตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 กล่าวคือ กำหนดสิทธิหน้าที่ของนายจ้าง ลูกจ้างในอันที่จะพึงปฏิบัติต่อกันมาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย และมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางกรณี เพื่อยกระดับมาตรฐานแรงงานให้มีคุณภาพสูงขึ้น ประกอบด้วย 16 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การใช้แรงงานทั่วไป หมวด 3 การใช้แรงงานหญิง หมวด 4 การใช้แรงงานเด็ก หมวด 5 ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด หมวด 6 คณะกรรมการค่าจ้าง หมวด 7 สวัสดิการ หมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน หมวด 9 การควบคุม หมวด 10 การพักงาน หมวด 11 ค่าชดเชย หมวด 12 การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง หมวด 13 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หมวด 14 พนักงานตรวจแรงงาน หมวด 15 การส่งหนังสือ หมวด 16 บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้เน้นเฉพาะเรื่องของการตรวจแรงงานที่เกี่ยวข้องกับหมวด 14 พนักงานตรวจแรงงานที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในมาตรา 139 ดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้างและสถานที่ทำงานของลูกจ้างในเวลา เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้าง และสภาพการจ้าง สอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด และทะเบียนลูกจ้าง เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และกระทำการอย่างอื่น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้าง หรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้

3. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตรวจแรงงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 6 กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานกับ ออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งการแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานจะกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้มีคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งมีทั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน และข้าราชการในสังกัดส่วนราชการอื่น ดังนี้

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในราชการส่วนกลางของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นพนักงานตรวจแรงงานในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร
2. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในราชการส่วนกลางกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร
3. ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานคร เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ของตน
4. ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด หรืออำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ของตน
5. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และสำนักงานแรงงานจังหวัด เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัดของตน
6. ข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ของตน
7. ข้าราชการทหารสังกัดกองทัพเรือ ซึ่งมียศตั้งแต่เรือตรีหรือเทียบเท่า นายเรือตรีขึ้นไป เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนทางทะเล
8. ผู้อำนวยการสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม นายแพทย์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม และนักวิทยาศาสตร์ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สำนักโรค

จากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข เป็นพนักงานตรวจแรงงานในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

9. อาจารย์ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งสังกัดภาควิชาอาชีวอนามัย คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นพนักงานตรวจแรงงานทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

10. ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานโยธา และผู้อำนวยการสำนักอนามัย เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

11. ข้าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงาน ณ งานอนามัยและงานโยธา เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ของตน เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

12. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในศูนย์ความปลอดภัยในการทำงาน เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ของตนเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

13. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงาน ณ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ของตน เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

14. เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ของตน เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

4. ระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบสถานประกอบการ

เพื่อให้การปฏิบัติตามหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในการตรวจสอบสถานประกอบการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

และมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงวางระเบียบที่เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542” โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานไว้ ดังนี้

ข้อ 4 ให้พนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งปฏิบัติงาน ณ กรุงเทพมหานคร หรือจังหวัดอื่น ดำเนินการตรวจสถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้คำแนะนำหรือมีคำสั่งเป็นหนังสือตามมาตรา 139 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและตรวจติดตามผลในกรณีที่นายจ้างยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ข้อ 5 ให้พนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดส่วนราชการอื่น นอกจากข้อ 4 ดำเนินการตรวจสถานประกอบกิจการในลักษณะเป็นการตรวจทั่วไป ตามคู่มือการตรวจสถานประกอบกิจการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้คำแนะนำแก่นายจ้างในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยให้จัดทำแผนการตรวจในรอบหนึ่งเดือนประสานงานกับพนักงานตรวจแรงงานตามข้อ 4 เป็นการล่วงหน้าเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการตรวจ

ฯลฯ

ในการปฏิบัติงานตรวจแรงงานจริงนั้น ส่วนใหญ่พนักงานตรวจแรงงานสังกัดส่วนราชการอื่น มิได้มีการออกปฏิบัติงานตรวจแรงงานร่วมกับพนักงานตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในการตรวจปกติ แต่อาจจะมีการตรวจร่วมด้วยในกรณีการตรวจพิเศษเป็นครั้ง ๆ ไปเท่านั้น เนื่องจากว่าการตรวจปกติเป็นการตรวจสถานประกอบกิจการที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตั้งเป้าหมายไว้ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานดำเนินการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดำเนินการเป็นประจำทุกปีอยู่แล้ว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงานจึงเป็นกลไกหรือเครื่องมืออย่างหนึ่งในการคุ้มครองแรงงานให้มีการใช้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้าง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้กำหนดการตรวจแรงงานไว้เป็นนโยบายหลัก เพื่อให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเกิดผลสำเร็จของงานสูงสุด

5. นโยบายการตรวจ

นโยบายเป็นสิ่งที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการบริหารงานกำหนดขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เป็นแนวทางเดียวกัน และเกิดผลสำเร็จของงานสูงสุด การตรวจแรงงานต้องปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนดในแต่ละช่วงและสภาวะการณ์ที่สอดคล้องกับนโยบายกระทรวงแรงงาน และนโยบายรัฐบาล โดยพิจารณากำหนดนโยบายการตรวจว่าควรให้ความสำคัญแก่ปัญหาประเด็นใดก่อน ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือความจำเป็นในช่วงเวลานั้น ๆ ภายใต้ขอบเขตของการตรวจแรงงานที่มีการตรวจสอบสภาพการจ้าง การทำงานภายในสถานประกอบกิจการหรือสถานที่ทำงาน การบังคับใช้กฎหมาย คำสั่ง กฎ ระเบียบ มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อให้ นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง แล้วให้หน่วยปฏิบัติ นำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนกลยุทธ์ในการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุเป้าหมาย และสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานส่งผลประโยชน์ต่อวงการแรงงานและการพัฒนาประเทศในที่สุด

6. กระบวนการและขั้นตอนในการตรวจแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยกองคุ้มครองแรงงาน (ในขณะนั้น) มีภารกิจในการตรวจคุ้มครองแรงงานทั่วไป ได้กำหนดแนวทางการตรวจไว้ในคู่มือการตรวจแรงงานหลายฉบับและฉบับสุดท้าย คือ คู่มือการตรวจแรงงาน (สำหรับเจ้าหน้าที่) โดยปรับปรุงเนื้อหาจากคู่มือการตรวจแรงงานเดิม เพื่อให้เกิดประโยชน์และเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานตรวจแรงงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีขั้นตอนตามลำดับ คือ การวางแผนการตรวจแรงงาน รูปแบบของการปฏิบัติงาน ประเภทการตรวจแรงงาน ขั้นตอนการตรวจ

แรงงาน การอุทธรณ์คำสั่ง การดำเนินคดี การดำเนินการหลังการตรวจแรงงาน และการบันทึกแบบรายงานการตรวจแรงงาน (แบบ ตร. 1) ดังจะได้กล่าวรายละเอียด ดังนี้

6.1 การวางแผนการตรวจแรงงาน

พนักงานตรวจแรงงานต้องวางแผนการตรวจแรงงานล่วงหน้าทุกเดือน หรือทุกสองเดือน เพื่อพนักงานตรวจแรงงานจะได้มีโอกาสศึกษาข้อเท็จจริง รวบรวม ข้อมูลพยานหลักฐานเกี่ยวกับสถานประกอบกิจการก่อนการตรวจ ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจแรงงานครั้งก่อน แล้วนำมาวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นสำหรับสถานประกอบกิจการที่เคยมีการตรวจแรงงานมาก่อน ซึ่งในการรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐานนั้น พนักงานตรวจแรงงานต้องพิจารณาว่าตนเองควรจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากที่ไหนได้บ้าง หรือว่าควรรับฟังความคิดเห็นจากผู้ใด หรือควรตรวจสอบเอกสารชนิดใด

6.1.1 แนวการเตรียมแผนการตรวจแรงงาน

พนักงานตรวจแรงงานต้องพิจารณาโดยให้ความสำคัญแก่สถานประกอบกิจการ ซึ่งฝ่าฝืนหรือเสี่ยงกฎหมายอยู่เสมอ ให้ความสำคัญแก่สถานประกอบกิจการหรือสถานที่ทำงานซึ่งไม่มีสภาพแรงงานหรือมีสภาพแรงงาน แต่ไม่เข้มแข็ง สถานประกอบกิจการที่มีการจ้างลูกจ้างจำนวนมาก ๆ กำหนดขอบเขตของการตรวจในแผนการตรวจให้สอดคล้องกับนโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

6.1.2 ข้อมูลการวางแผนการตรวจแรงงาน

แผนการตรวจแรงงานต้องคำนึงถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการแยกประเภทกิจการ เช่น อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม งานขนส่ง หรืองานอื่นที่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประมาณจำนวนสถานประกอบกิจการและจำนวนลูกจ้างซึ่งอยู่ในแผน ชื่อ ที่อยู่ สถานที่ตั้ง และประเภทกิจการของสถานประกอบกิจการ ประมาณการตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงานแต่ละคน ประมาณค่าใช้จ่าย และค่าพาหนะ

6.2 รูปแบบของการปฏิบัติงาน

ในการตรวจแรงงานแต่ละครั้ง ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานและพนักงานตรวจแรงงานในห้องที่รับผิดชอบจะต้องพิจารณาการใช้รูปแบบที่เหมาะสมตามสถานการณ์ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการดำเนินการใด ๆ ในเชิงการบริหารของ

ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลหรือเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติงานของ พนักงานตรวจแรงงานให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันได้แก่ การเข้าไป ตรวจในสถานประกอบกิจการ มีหนังสือเรียก หรือสอบถามบุคคลหรือให้ส่งสิ่งของ หรือ เอกสารที่เกี่ยวข้อง มีคำแนะนำ หรือคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้าง หรือลูกจ้างปฏิบัติ ให้ถูกต้อง ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยการขอความร่วมมือ การเชิญ ประชุมชี้แจงนายจ้าง องค์กรนายจ้าง กลุ่มประเภทกิจการ กลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ เช่น สภา อุตสาหกรรม หอการค้า เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย แนวปฏิบัติ และ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติที่ถูกต้อง หรือดำเนินการอย่างเดียวกันกับองค์กร ลูกจ้าง เพื่อสร้างแนวร่วมอีกทางหนึ่งด้วย ตลอดจนการขอความร่วมมือให้นายจ้างหรือ เจ้าของสถานประกอบกิจการรายงานการใช้แรงงานตามแบบตรวจรายงานสภาพการจ้าง และสภาพการทำงาน of สถานประกอบกิจการ ทั้งนี้ พนักงานตรวจแรงงานจะต้องเข้า ตรวจสอบสถานประกอบกิจการอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย

6.3 ประเภทการตรวจแรงงาน

แบ่งออกเป็น 4 ประเภท

(1) การตรวจปกติ เป็นการตรวจแรงงานครั้งแรกหรือเป็นการตรวจสถาน ประกอบกิจการที่ยังไม่เคยผ่านการตรวจหรือสถานประกอบกิจการที่เปิดดำเนินการใหม่ เพื่อชี้แจงแนะนำโดยตรงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายทุกเรื่อง หากพบว่านายจ้างปฏิบัติ ไม่ถูกต้อง พนักงานตรวจแรงงานอาจให้คำแนะนำ (ระเบียบกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม ว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ.2542 ข้อ 3 และข้อ 4) หรืออาจมีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง ก็ได้ การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวให้พิจารณาตามนโยบายและตามความ เหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไป

(2) การตรวจตามคำร้อง เป็นการตรวจสถานประกอบกิจการที่มีคำร้องเรียน ว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยเร็ว หากพบว่านายจ้าง ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลา ที่กำหนด

(3) การตรวจพิเศษ เป็นการตรวจแรงงานเป็นกรณีพิเศษที่มีลักษณะ แตกต่างจากการตรวจปกติ ซึ่งจะมุ่งตรวจสถานประกอบกิจการที่มีสถานการณ์หรือ

เหตุการณ์เป็นการเฉพาะ เช่น การเกิดอุบัติเหตุหรือลูกจ้างเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน การนำคชมนุมเรียกร้องของลูกจ้าง เป็นต้น หากพบว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง ทั้งนี้ พนักงานตรวจแรงงานจะต้องปฏิบัติงานโดยทันที

(4) การตรวจติดตามผล เป็นการตรวจสอบประกอบกิจการที่เคยผ่านการตรวจปกติ การตรวจตามคำร้อง และการตรวจพิเศษแล้ว เพื่อติดตามผลการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง

6.4 ขั้นตอนการตรวจแรงงาน

(1) การเข้าไปในสถานประกอบกิจการ

พนักงานตรวจแรงงานจะต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานตรวจแรงงาน แล้วแจ้งความจำนงพร้อมกับขอพบนายจ้าง ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนายจ้างของสถานประกอบกิจการแห่งนั้น เพื่อขอตรวจสอบสภาพการทำงาน และตรวจสอบหลักฐาน เอกสารเกี่ยวกับการทำงาน กรณีไม่พบนายจ้างหรือไม่สามารถตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ ให้พนักงานตรวจแรงงานออกหนังสือเชิญหรือเรียกให้นายจ้างมาพบเพื่อสอบข้อเท็จจริง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการทำงานว่ามีการจัดทำขึ้นถูกต้องตรงตามความจริงหรือไม่เพียงใด เพื่อยืนยันความผิดตามบันทึกที่พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ และให้โอกาสนายจ้าง ลูกจ้าง รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องในการให้ปากคำและชี้แจงปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน เพื่อให้แน่ใจว่านายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

(2) การสอบข้อเท็จจริงจากนายจ้าง และผู้เกี่ยวข้อง

พนักงานตรวจแรงงานต้องสอบถามให้ครอบคลุมสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ในการสอบข้อเท็จจริงจากนายจ้างต้องให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับสภาพการทำงาน และสภาพการจ้างทั้งหมดของสถานประกอบกิจการนั้น ๆ ส่วนการสอบข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง พนักงานตรวจแรงงานต้องสอบถามให้ชัดเจนถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำเป็นต้องตรวจสอบจากบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ พนักงานตรวจแรงงานอาจสอบข้อเท็จจริง ณ สถานที่ทำงานของนายจ้าง สถานที่ทำงานของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือสำนักงานของพนักงานตรวจแรงงาน ทั้งนี้ ตามแต่ความเหมาะสม

(3) การสอบข้อเท็จจริงจากลูกจ้าง

ถือเป็นหลักฐานเบื้องต้นที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้าง พนักงานตรวจแรงงานจึงควรสอบถามสถานะของลูกจ้างให้ครบถ้วน และต้องพิจารณาว่าสภาพการจ้าง สภาพการทำงานของสถานประกอบการ มีลักษณะอย่างไร ในแต่ละแผนกหรือหน่วยงาน และนายจ้างปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ อีกทั้ง ต้องพึงระมัดระวังไม่ให้ลูกจ้างต้องได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน นอกจากนี้ พนักงานตรวจแรงงานควรให้ความรู้ และให้การแนะนำแก่ลูกจ้างเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พร้อมกับการสอบข้อเท็จจริง เนื่องจากลูกจ้างย่อมมีสิทธิที่จะทราบสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(4) การแจ้งผลการดำเนินการ

เมื่อพนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบการดำเนินการของสถานประกอบการใดเสร็จสิ้นแล้ว ต้องแจ้งให้นายจ้างทราบว่าการปฏิบัติของนายจ้างถูกหรือไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด กรณีที่นายจ้างปฏิบัติถูกต้องแล้ว พนักงานตรวจแรงงานควรประชาสัมพันธ์และส่งเสริม เพื่อก่อให้เกิดการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีอันจะก่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายได้เป็นอย่างดี หากกรณีพบว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อรวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายได้เพียงพอแล้ว พนักงานตรวจแรงงานต้องชี้แจงข้อกระทำผิดที่ตรวจพบในเอกสารเกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งได้บันทึกโดยละเอียดให้นายจ้างหรือตัวแทนรับทราบ

(5) การแนะนำ/การออกคำสั่ง

เมื่อพนักงานตรวจแรงงานพบว่า นายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้พนักงานตรวจแรงงานแนะนำหรือมีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยต้องกำหนดระยะเวลาตามสมควรในแต่ละเรื่อง เช่น ในบางกรณีนายจ้างต้องอาศัยเวลาในการปฏิบัติตามให้ถูกต้องในการจัดทำเอกสารหรือทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด แต่พนักงานตรวจแรงงานไม่ควรใช้ระยะเวลานานกับการปฏิบัติไม่ถูกต้องเกี่ยวกับตัวเงินซึ่งนายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดอย่างไรก็ดี หากโดยลักษณะหรือสภาพของนายจ้างน่าเชื่อได้ว่าหากให้คำแนะนำก็จะมี การปฏิบัติตาม พนักงานตรวจแรงงานจะต้องมีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องโดยกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติให้ชัดเจน

กรณีให้คำแนะนำ

พนักงานตรวจแรงงานต้องตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งว่านายจ้างปฏิบัติถูกต้องหรือไม่ หากนายจ้างปฏิบัติถูกต้องก็ยุติการดำเนินการ แต่ถ้ายังปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือเพิกเฉยไม่ปฏิบัติ ให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด (ตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542 ข้อ 4) โดยในระเบียบไม่ได้กำหนดจำนวนครั้ง และระยะเวลาการให้คำแนะนำเอาไว้ เป็นดุลยพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน อย่างไรก็ตาม การให้คำแนะนำไม่ควรแนะนำเกินกว่า 2 ครั้ง ส่วนระยะเวลาที่ให้นายจ้างปฏิบัติตาม ก็ให้พิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ทั้งนี้ ควรให้คำแนะนำเฉพาะกับการตรวจปกติในกรณีที่นายจ้างไม่มีเจตนาที่จะฝ่าฝืนกฎหมายเท่านั้น

กรณีมีคำสั่ง

พนักงานตรวจแรงงานจะต้องเข้าไปตรวจติดตามผลอีกครั้งหนึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาให้นายจ้างปฏิบัติตามคำสั่ง โดยการสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิจารณาว่านายจ้างปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากนายจ้างปฏิบัติถูกต้องตามคำสั่ง ก็ให้ยุติการดำเนินการ แต่ถ้ายังปฏิบัติไม่ถูกต้อง พนักงานตรวจแรงงานต้องรวบรวมหลักฐานทั้งหมด เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาต่อไป

6.5 การอุทธรณ์คำสั่ง

กรณีที่นายจ้างอุทธรณ์คำสั่ง ให้พนักงานตรวจแรงงานผู้ทำคำสั่งพิจารณา คำอุทธรณ์และแจ้งให้นายจ้างผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ กรณีเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ไม่ว่าจะเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดหรือเห็นด้วยแต่เพียงบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง กรณีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน ก็ให้พนักงานตรวจแรงงานรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลต่อผู้มีอำนาจอุทธรณ์ ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ได้รับรายงาน

6.6 การดำเนินคดี

ให้ดำเนินการตามระเบียบกรมสวัสดิการสังคมและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาและการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2547

6.7 การดำเนินการหลังการตรวจแรงงาน

เมื่อพนักงานตรวจแรงงานรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการตรวจแรงงานได้แล้ว ต้องแจ้งนายจ้างทราบเมื่อพบว่ามีการกระทำความผิด โดยชี้แจงลักษณะของการกระทำความผิด ตลอดจนอธิบายบทบัญญัติตามกฎหมาย เพื่อให้ นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

6.8 การบันทึกแบบรายงานการตรวจแรงงาน (คร.1)

แบบรายงานการตรวจแรงงานเป็นหลักฐานบ่งชี้สถานภาพของสถานประกอบกิจการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ซึ่งพนักงานตรวจแรงงานต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในคู่มือการตรวจแรงงาน (สำหรับเจ้าหน้าที่)

7. แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจแรงงานสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครและข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงานสังกัดส่วนราชการอื่นในส่วนภูมิภาค

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจแรงงานสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครและข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงานสังกัดส่วนราชการอื่นในส่วนภูมิภาค โดยได้แจ้งเวียนให้ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอความร่วมมือแจ้งผู้เกี่ยวข้อง ได้ทราบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจแรงงานฯ และใช้เป็นแนวปฏิบัติในการตรวจแรงงานต่อไป ซึ่งในแนวปฏิบัติดังกล่าวได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่นไว้ ดังนี้

1. การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อตรวจสอบให้นายจ้างปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องใดก็ตาม ให้แนะนำเบื้องต้นให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง แต่หากพบการกระทำผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงาน เด็ก มีการกักขัง หน่วงเหนี่ยว กระทำทารุณ ให้ประสานกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่หรือสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดในพื้นที่ที่รับผิดชอบ นั้นทันที

2. การประชาสัมพันธ์ เพื่อให้คำแนะนำ เผยแพร่ให้ลูกจ้างและนายจ้างได้รู้และเข้าใจวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

3. การศึกษาข้อเท็จจริง เพื่อศึกษาสภาพการทำงาน สภาพการจ้างงาน ปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนกฎ ระเบียบ คำสั่ง และมาตรฐานแรงงาน ต่าง ๆ ในอันที่จะหาแนวทางเพื่อนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้นไป

4. ตรวจสอบการใช้แรงงานในสถานประกอบกิจการและสถานที่ทำงาน เพื่อให้คำแนะนำนายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และมาตรฐานแรงงานต่าง ๆ

5. ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยการให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทภายใต้กฎหมายของแต่ละฝ่าย

6. ประสานการดำเนินการกับพนักงานตรวจแรงงานกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยแจ้งการตรวจแรงงานที่ได้ดำเนินการไป เพื่อพนักงานตรวจแรงงานจะได้ดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ฯลฯ

8. พนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบทางทะเล

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้มีหนังสือถึงกองทัพเรือ เพื่อให้ทราบคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ซึ่งได้แต่งตั้งข้าราชการสังกัดกองทัพเรือที่มียศตั้งแต่เรือตรีหรือเทียบเท่าเรือตรีขึ้นไปเป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่รับผิดชอบของถนนทางทะเล และขอทำข้อตกลงความร่วมมือในการดำเนินการตรวจแรงงานในงานประมงทางทะเลระหว่างกรม

สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกับกองทัพเรือ (ตามหนังสือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่ รง 0507/004028 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2548) ซึ่งกองทัพเรือได้มีหนังสือแจ้งให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทราบว่า ได้มอบหมายให้กรมยุทธการทหารเรือเป็นหน่วยรับผิดชอบในการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการดำเนินการตรวจแรงงานในงานประมงทางทะเลกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ตามที่ได้รับการประสานมา

9. การทำบัตรพนักงานตรวจแรงงานของข้าราชการสังกัดหน่วยราชการอื่น

ในปัจจุบันมีข้าราชการของหน่วยราชการอื่นได้ขอทำบัตรพนักงานตรวจแรงงานแล้ว จำนวนทั้งสิ้น 1,317 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 24 กันยายน 2550) โดยมีรายละเอียดดังนี้

- | | |
|---------------------------|--------------|
| 1. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร | จำนวน 605 คน |
| 2. ข้าราชการตำรวจ | จำนวน 600 คน |
| 3. ข้าราชการทหารเรือ | จำนวน 112 คน |

10. เครือข่ายการคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

เครือข่ายการคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

10.1 เครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

เครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การทำงานร่วมกันของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กรกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในด้านการคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้นายจ้าง ลูกจ้าง ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด (คำบรรยาย เรื่อง การกิจกรรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกับการทำงานด้านเครือข่ายของผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงาน วันจันทร์ที่ 9-10 กรกฎาคม 2550 ณ ห้องประชุม ศ. นิคม จันทรวินุรุ และห้องประชุมสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

ปัจจุบันมีเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดตั้งขึ้นประกอบไปด้วยกลุ่มองค์กรหรือบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) เครื่องข่ายที่ปรึกษาแรงงานหญิง ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 5,573 คน
- (2) เครื่องข่ายครูแนะแนว ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 831 คน
- (3) เครื่องข่ายผู้ช่วยบรรณารักษ์ (แม่ทักซี้) ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 110 คน
- (4) เครื่องข่ายองค์กรเอกชน NGO, ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 75 คน
และสื่อมวลชน
- (5) เครื่องข่ายคณะกรรมการ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 130 คน
สวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการ
- (6) เครื่องข่ายหน่วยงานภาครัฐ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 173 คน
- (7) เครื่องข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 395 คน
- (8) เครื่องข่ายท้องถิ่น ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 7,991 คน
- (9) เครื่องข่ายผู้ประกอบการ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 228 คน
- ที่มา : กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

สำนักคุ้มครองแรงงาน (ณ วันที่ 13 กรกฎาคม 2550)

10.2 คุณสมบัติของเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

- มีความรู้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน
- มีความเข้าใจกระบวนการทำงานในสถานประกอบกิจการ
- มีวิสัยทัศน์ที่ดี
- มีการประสานงานที่ดี
- มีความเสียสละ

10.3 บทบาทของเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

- ให้คำปรึกษา แนะนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงานและบุคคลทั่วไป
- สอดส่องดูแล แจ้งเบาะแสการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม
- ประสานงานกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานที่ได้รับความเดือดร้อน

10.4 ประโยชน์ของเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

- ลดปัญหาด้านแรงงาน
- ลูกจ้างได้รับความช่วยเหลือทันที
- ลดปัญหาข้อขัดแย้งในสถานประกอบการ
- นายจ้าง ลูกจ้างปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กำหนด

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทราบปัญหาและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานได้อย่างรวดเร็ว

ที่มา : คำบรรยาย ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงาน โดยกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

10.5 การดำเนินงานที่เกี่ยวกับเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานในปีงบประมาณ 2549

- อบรม โครงการจัดตั้งและอบรมที่ปรึกษาแรงงานหญิงในสถานประกอบการ จำนวน 2 รุ่น รวม 80 คน
- อบรม โครงการสัมมนานายจ้าง ที่ปรึกษาแรงงานหญิงในสถานประกอบการ จำนวน 2 รุ่น รวม 80 คน
- อบรมสร้างเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน (ครูแนะแนว) จำนวน 1 รุ่น รวม 40 คน
- อบรมเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน (ผู้ประกอบการ) จำนวน 5 รุ่น รวม 200 คน
- อบรมเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน (หน่วยงานภาครัฐและเอกชน) จำนวน 2 รุ่น รวม 80 คน
- อบรมสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายที่ปรึกษาแรงงานหญิงในสถานประกอบการ จำนวน 1 รุ่น รวม 50 คน
- สัมมนาสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายครูแนะแนว จำนวน 1 ครั้ง รวม 50 คน
- อบรมสร้างเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบจ. อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ประชาชน) โดยสำนักคุ้มครองแรงงานได้

มอบหมายให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 จังหวัด ดำเนินการ จำนวน 3,750 คน

- อบรมพัฒนาศักยภาพและสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบจ. อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ประชาชน) โดยสำนักคุ้มครองแรงงานได้มอบหมายให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 จังหวัด ดำเนินการ จำนวน 3,750 คน

10.6 การดำเนินงานที่เกี่ยวกับเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานในปีงบประมาณ 2550

- อบรมสร้างเครือข่ายครูแนะแนว จำนวน 2 รุ่น รวม 80 คน
- อบรมโครงการจัดตั้งและอบรมที่ปรึกษาแรงงานหญิงในสถานประกอบกิจการ จำนวน 2 รุ่น รวม 80 คน

- สัมมนาความเข้มแข็งที่ปรึกษาแรงงานหญิง จำนวน 1 รุ่น รวม 60 คน
- สัมมนานายจ้างที่จัดตั้งที่ปรึกษาแรงงานหญิง จำนวน 2 รุ่น รวม 80 คน
- สัมมนาความเข้มแข็งนายจ้างผู้ประกอบการ จำนวน 1 รุ่น รวม 100 คน
- อบรมเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก (หน่วยงานภาครัฐ) จำนวน 2 รุ่น รวม 80 คน

- อบรมเครือข่าย (คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการ) จำนวน 2 รุ่น รวม 120 คน

- ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายในส่วนภูมิภาค โดยสำนักคุ้มครองแรงงานได้มอบหมายให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 จังหวัดดำเนินการ จำนวน 7,500 คน

- ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (เครือข่ายท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น/เจ้าหน้าที่ภาครัฐในท้องถิ่น ฯลฯ) โดยสำนักคุ้มครองแรงงานได้มอบหมายให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 จังหวัดดำเนินการ จำนวน 3,750 คน

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการสร้างและพัฒนาเครือข่าย

จากการศึกษาในเรื่องของแนวคิด ทฤษฎี อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผลการศึกษา/วิจัย กฎหมาย เอกสารทางวิชาการ รวมทั้งข้อเท็จจริงในการดำเนินงานด้านเครือข่ายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตามที่อธิบายไว้ในบทที่ 2 และบทที่ 3 ตลอดจนผลการศึกษาวิจัย “เรื่องการพัฒนากระบวนการตรวจแรงงานในประเทศไทย” คณะผู้วิจัยได้สรุปปัญหาอุปสรรคในการตรวจแรงงานหลายประการ อาทิเช่น นโยบายการตรวจแรงงานยังไม่ชัดเจน สภาพปัญหาของการใช้แรงงานทั่วไป แรงงานหญิง และแรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว ลูกจ้างขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย แรงงาน รวมทั้งข้อจำกัดของจำนวนพนักงานตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนสถานประกอบกิจการที่จะต้องเข้าไปตรวจแรงงาน ทำให้พบว่านายจ้างเจ้าของสถานประกอบกิจการยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องพัฒนาระบบการตรวจแรงงานในหลายรูปแบบ ข้อเสนอแนะของผลงานวิจัยเสนอว่า รูปแบบการตรวจแรงงานที่เหมาะสมที่สุดของไทยในปัจจุบัน คือ ระบบการตรวจแรงงานโดยอาศัยเครือข่ายอย่างเป็นทางการ และระบบการตรวจแรงงานโดยอาศัยเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ได้ดำเนินการสร้างองค์กรเครือข่ายในลักษณะเดียวกันกับข้อเสนอแนะของผลงานวิจัย โดยมีคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน สังกัดหน่วยราชการอื่นมาเป็นพนักงานตรวจแรงงาน อีกทั้งได้กำหนดแนวปฏิบัติการตรวจแรงงานให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครและข้าราชการตำรวจในเขตกรุงเทพมหานคร และแนวปฏิบัติการตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงานสังกัดส่วนราชการอื่นในส่วนภูมิภาค เพื่อทราบและปฏิบัติ โดยมีหนังสือแจ้งหน่วยงานดังกล่าวไปเรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้ ได้สร้างและพัฒนาเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการในรูปแบบของการอบรมให้ความรู้แก่องค์กรและกลุ่มบุคคลที่เข้ามารับการอบรมเป็นเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานและกำหนดบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงานและบุคคลทั่วไป สอดส่องดูแล แจ้งเบาะแสการใช้แรงงานที่ไม่

ถูกต้องและเป็นธรรม ประสานงานกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้ความช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานที่ได้รับความเดือดร้อน ทั้งนี้ เพราะการคุ้มครองแรงงานมิได้หมายความเฉพาะแต่เพียงการตรวจแรงงานที่เป็นภารกิจหลักสำคัญแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายความรวมถึงการส่งเสริมและการพัฒนายจ้างและลูกจ้างในรูปแบบกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย การอบรมให้ความรู้ทั้งแก่นายจ้าง ลูกจ้าง เพื่อให้ทราบเนื้อหาของกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และเมื่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้สร้างเครือข่ายมาช่วยในการคุ้มครองแล้ว ก็ได้พัฒนาให้ความรู้ด้านคุ้มครองแรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม การสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงานในส่วนที่สำนักคุ้มครองแรงงานรับผิดชอบนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามิมีประเด็นที่ควรพิจารณาในเรื่องของการสร้างระบบเครือข่ายอย่างเป็นทางการ และประเด็นการสร้างระบบเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการว่ามีปัจจัยอะไรที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการนำเครือข่ายมาช่วยในการคุ้มครองแรงงานและควรมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรต่อไป

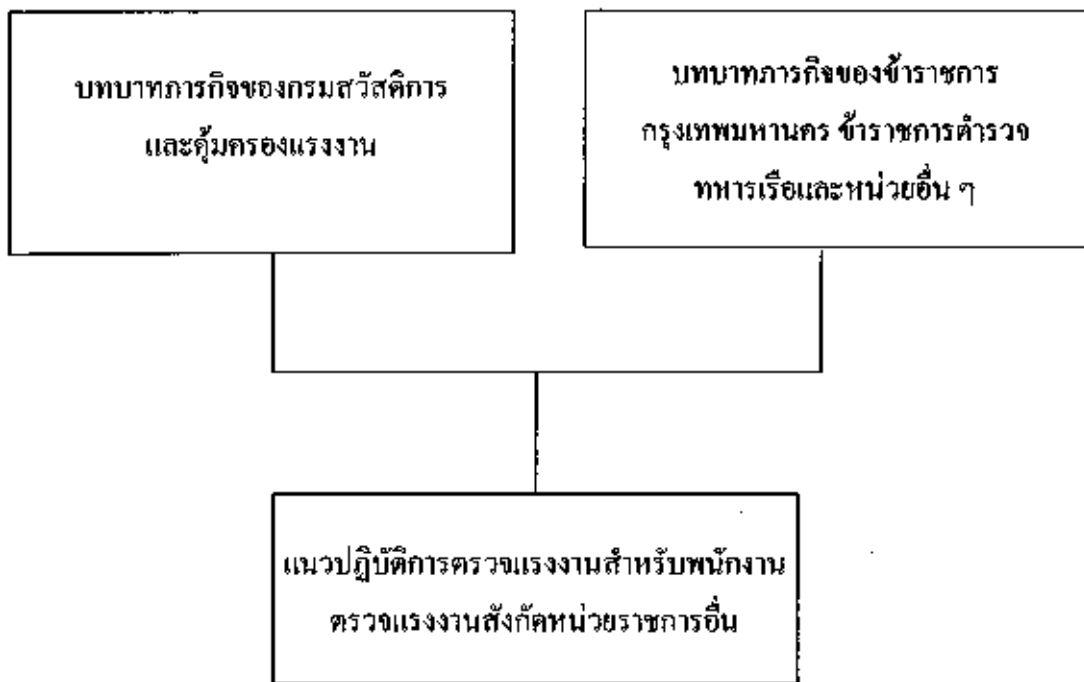
1. ประเด็นการสร้างระบบเครือข่ายอย่างเป็นทางการ

ภายหลังจากการที่มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ในขณะนั้น) ได้มีคำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 158/2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน สังกัดหน่วยราชการอื่นหลายหน่วยงานเป็นพนักงานตรวจแรงงาน รวมทั้งได้มีระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจแรงงานแล้ว แต่ในทางปฏิบัติจริง ยังมีได้กำหนดนโยบายที่ชัดเจนว่าจะให้พนักงานตรวจแรงงานตามคำสั่งเหล่านี้ได้ทำการตรวจแรงงานร่วมกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไว้อย่างไร ต่อมาภายหลังจากที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการเป็นกระทรวงแรงงาน ได้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 158/2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 และมีคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 จากคำสั่งดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นเครือข่ายในการตรวจแรงงานอย่างเป็นทางการที่กำหนดให้หน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานได้

เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานในเรื่องการตรวจแรงงาน ซึ่งสำนักคุ้มครองแรงงานได้จัดอบรมให้ความรู้แก่พนักงานตรวจแรงงานสังกัดหน่วยราชการอื่น รวมทั้งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดทำบัตรพนักงานตรวจแรงงานให้แก่ผู้ที่ผ่านการอบรมและผู้ที่ไม่ผ่านการอบรมแต่ได้ขอทำบัตรพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งกรมก็ได้ดำเนินการออกบัตรให้ตามที่หน่วยงานนั้น ๆ ขอมมา ดังนั้น ประเด็นการสร้างเครือข่ายดังกล่าวจึงมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

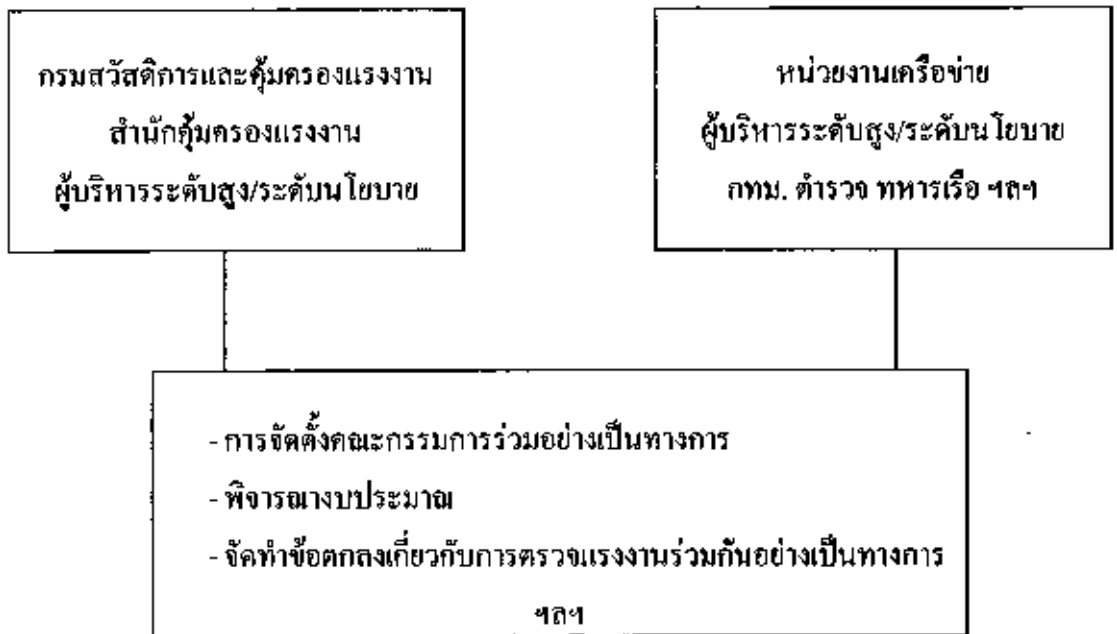
1.1 ขาดกระบวนการหารืออย่างเป็นทางการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เป็นพนักงานตรวจแรงงานตามคำสั่งดังกล่าว เพื่อให้เกิดการสร้างความรู้ ความเข้าใจ รับประทานอาหารกลางวันของแต่ละหน่วยงานนั้น ว่ามีภารกิจอย่างไรบ้าง และเมื่อต้องดำเนินการตรวจแรงงานแล้วควรจะมีการร่วมกันกำหนดบทบาท หน้าที่ ขั้นตอนการตรวจแรงงาน การประสานงาน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการตรวจแรงงาน เพื่อให้เกิดความยินยอมพร้อมใจร่วมกันและเกิดประโยชน์ในการทำงานของแต่ละหน่วยราชการนั้น ๆ เสียก่อนแล้วจึงจะนำไปสู่การกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อให้เป็นคู่มือในการทำงานที่จะเกิดประสิทธิภาพต่อไป

การกำหนดแนวปฏิบัติการตรวจแรงงานที่มีการมอบหมายบทบาท หน้าที่การทำงานให้กับหน่วยราชการอื่น ๆ โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแต่เพียงฝ่ายเดียว ย่อมไม่เอื้อให้เกิดการร่วมมือกันในการตรวจแรงงานได้ ทั้งนี้ เพราะความชัดเจนและความสมัครใจในบทบาทหน้าที่ของเครือข่ายเป็นประเด็นสำคัญที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน สำหรับแนวปฏิบัติการตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงานสังกัดส่วนราชการอื่นที่ได้กำหนดไว้มีบางประเด็นที่ยังขาดความชัดเจน ซึ่งควรมีการหารือร่วมกันในอนาคตต่อไป

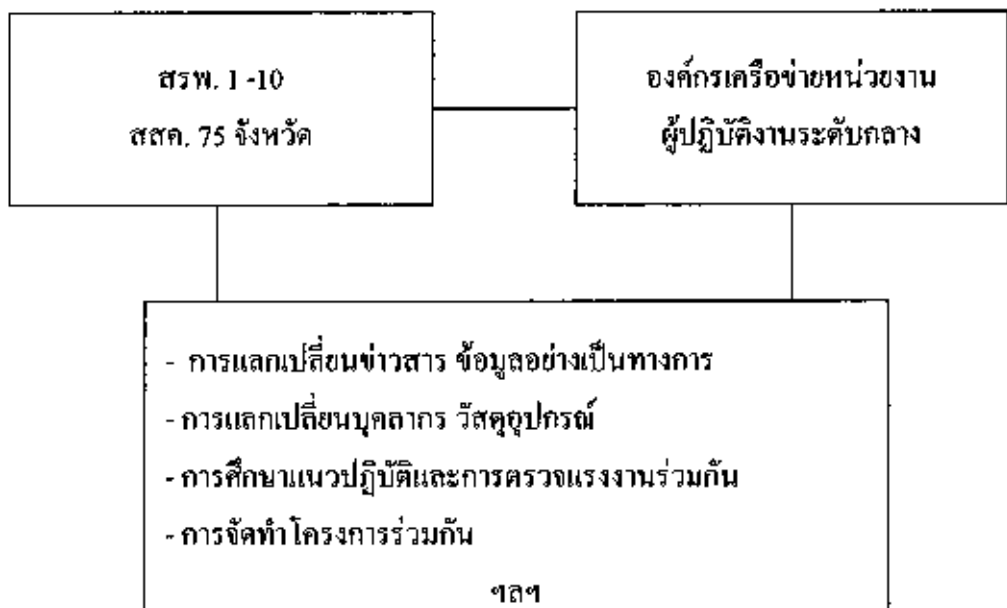


1.2 ขาดการสร้างความชัดเจนในการประสานความสัมพันธ์ในภาระหน้าที่ทั้งของผู้ริเริ่มสร้างเครือข่าย ซึ่งหมายถึงกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เช่น ภาระในการประสานงานระหว่างกัน กำลังคน และงบประมาณ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องมีความพร้อมในเรื่องทรัพยากรที่จะทำงานกับหน่วยงานที่เป็นเครือข่าย (หน่วยราชการ ในคำสั่งดังกล่าวและในองค์กรของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเอง) ซึ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดองค์กรประสานให้ชัดเจน

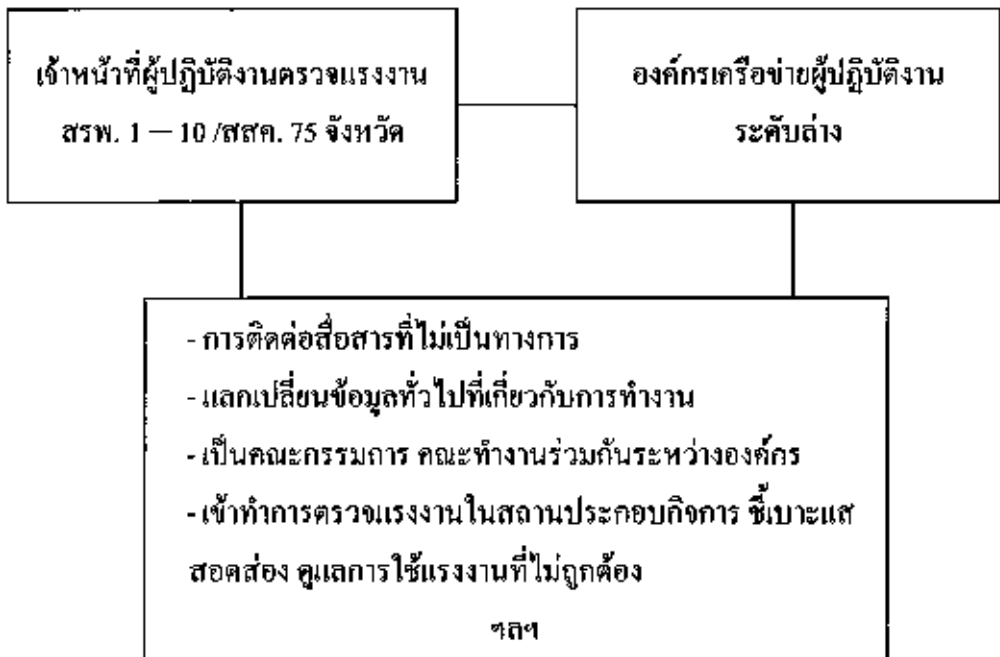
- การกำหนดองค์กรประสานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรกำหนดให้สำนักคุ้มครองแรงงานเป็นองค์กรประสานงานหลักในการที่จะกำหนดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับสูงหรือฝ่ายบริหารระดับสูง ระดับนโยบายในเรื่องที่ต้องดำเนินการ การพิจารณางบประมาณในการทำงาน การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันอย่างเป็นทางการ และการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกันอย่างเป็นทางการกับองค์กรเครือข่ายอื่น ๆ



- การกำหนดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือปฏิบัติงานระดับกลาง ซึ่งจะมีหลายวิธี เช่น การจัดให้มีระบบการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลอย่างเป็นทางการ การแลกเปลี่ยนบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และการจัดทำโครงการร่วมกัน ฯลฯ



- การกำหนดประสานความร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตรวจแรงงานให้ทำความรู้จักกับเจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานตรวจแรงงานของหน่วยงานเครือข่าย การจัดให้มีการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน หรืออาจเป็นคณะกรรมการร่วมกันระหว่างองค์กร



เมื่อได้สร้างแนวทางการประสานงานไว้อย่างชัดเจนแล้ว การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันตามระดับของการประสานงานขององค์กรสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและองค์กรเครือข่ายแล้ว จะนำไปสู่การร่วมมือกันในการปฏิบัติงานตรวจแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ขาดการติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการอื่นที่เป็นพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ออกบัตรพนักงานตรวจแรงงานไปแล้วจำนวนทั้งสิ้น 1,317 คน (ข้อมูลจากสำนักคุ้มครองแรงงาน ณ วันที่ 24 กันยายน 2550) ซึ่งมีทั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการทหารเรือ โดยในปัจจุบัน ไม่ทราบว่าพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวนี้ได้ทำการตรวจแรงงานไปมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคในการทำงานหรือไม่ หรือไม่มีการตรวจแรงงาน ทำให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่อาจนำมาสรุปเป็นผลการปฏิบัติงานการตรวจแรงงานได้ ดังนั้น การกำกับดูแลและการติดตามผลการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงานกลุ่มนี้ควรพิจารณาเพิ่มเติมไว้ในแนวปฏิบัติด้วย

1.4 การกำหนดหน่วยงานและบุคคลในคำสั่งแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวนี้เป็นการแต่งตั้งทั้งข้าราชการระดับสูงจนถึงข้าราชการระดับปฏิบัติ ซึ่งอาจจะไม่เอื้อในการปฏิบัติงานได้ เช่น ตามคำสั่งข้อ 2 (3) (10) แต่งตั้งผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานตรวจแรงงาน ในทางปฏิบัติการตรวจ

แรงงาน ผู้บริหารอาจไม่จำเป็นต้องออกตรวจแรงงานเอง ดังนั้น การออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานของข้าราชการระดับสูง ซึ่งอาจกระทำได้ในกรณีการประสานนโยบายการตรวจแรงงานเท่านั้น แต่การปฏิบัติงานจริง จำต้องใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติระดับล่าง เช่น ตามคำสั่งข้อ 2 (3) (10) เป็นต้น ส่วน (11) แม้จะกำหนดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับ 3 ขึ้นไป ที่ปฏิบัติงาน ณ งานอนามัยและงานโยธา เป็นพนักงานตรวจแรงงานเฉพาะในหมวด 8 เรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเท่านั้น ตามอำนาจหน้าที่จึงไม่อาจตรวจแรงงานในหมวดการใช้แรงงานทั่วไปได้

2. ประเด็นการสร้างและพัฒนาเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการ

การสร้างและพัฒนาเครือข่ายตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 เป็นการสร้างเครือข่ายในรูปแบบของการอบรมให้ความรู้แก่องค์กรและบุคคล ซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ที่สำนักคุ้มครองแรงงานได้อบรมให้ความรู้แก่เครือข่ายกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 15,506 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 13 กรกฎาคม 2550) ในรูปแบบการสร้างและพัฒนาเครือข่ายนี้ แตกต่างจากเครือข่ายอย่างเป็นทางการตามคำสั่ง ที่ 217/2547 เพราะมิได้กำหนดให้เป็นพนักงานตรวจแรงงานที่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่เครือข่ายในลักษณะนี้มีทั้งองค์กรเอกชน องค์กรภาครัฐ กลุ่มบุคคล และบุคคลที่ได้รับการอบรมให้ความรู้ที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่น ที่ปรึกษาแรงงานหญิง เครือข่ายครูแนะแนว เครือข่ายผู้ขับรถแท็กซี่ เครือข่ายองค์กรเอกชน และสื่อมวลชน เครือข่ายคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบการ เครือข่ายหน่วยงานภาครัฐ เครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน เครือข่ายท้องถิ่น และเครือข่ายผู้ประกอบการ เป็นต้น โดยกำหนดให้มีบทบาทในการเป็นเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน ดังนี้

- 2.1 ให้คำปรึกษา แนะนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงานและบุคคลทั่วไป
- 2.2 สอดส่องดูแล แจ้งเบาะแสการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม
- 2.3 ประสานงานกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้ความช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานที่ได้รับความเดือดร้อน

ในการดำเนินการตามปีงบประมาณ 2549 และในปีงบประมาณ 2550 สำนัก
คุ้มครองแรงงานก็ได้ดำเนินการจัดกิจกรรมอบรมการสร้างและพัฒนาเครือข่ายตาม
แผนงานที่ได้กำหนดไว้ครบถ้วน แต่อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

องค์ประกอบความสำเร็จในการทำงานแบบเครือข่าย

ความสำเร็จของการทำงานแบบเครือข่ายไม่ได้ตัดสินกันเพียงการสามารถหา
สมาชิกหรือภาคีเครือข่ายเท่านั้น แต่จะต้องมองให้ไกลไปถึงผลสำเร็จของงานด้วยสิ่ง
สำคัญต่อความสำเร็จในการทำงานเครือข่าย ได้แก่

1. การมีพันธะสัญญาที่หนักแน่นระหว่างกัน หรือ Commitment อันหมายถึง
การมีมิตรภาพที่ใกล้ชิด สร้างสัมพันธภาพในการผ่านกระบวนการทำงาน ความสำเร็จ ความ
ล้มเหลวร่วมกันและร่วมปรึกษาหารือกันอย่างคอบเนื่องสม่ำเสมอ

2. การพัฒนาอยู่ตลอดเวลา หรือ Continuous Improvement ซึ่งการทำงาน
เครือข่ายจะมีประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพก็ต่อเมื่อแต่ละองค์กรที่มาร่วมเป็นเครือข่ายมีการ
ปรับปรุงพัฒนาอยู่ตลอดเวลา การปรับปรุงในที่นี้ คือ

2.1 ประเมินความต้องการและความคาดหวังของสมาชิกเครือข่ายเป็นการ
ประเมินที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการทำงานที่มีการประเมินผลการทำงาน ตลอดจนมีการ
สื่อสารระหว่างกันอย่างชัดเจนเกี่ยวกับความต้องการ

2.2 การประเมินสถานการณ์ของปัญหา การทำงานเกี่ยวกับปัญหาสังคม
จะต้องเกาะติดสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา เนื่องจากรูปแบบของปัญหา ตลอดจนระดับความ
รุนแรงและซับซ้อนของปัญหาเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ดังนั้น นอกเหนือจากการปรับปรุงพัฒนา
เครือข่ายการทำงานแล้ว องค์กรที่ทำงานจะต้องประเมินสถานการณ์ภายนอกด้วย

2.3 การเปรียบเทียบผลงานของตนกับองค์กรอื่นที่มีพันธกิจหรือกลยุทธ์
ใกล้เคียงกันได้

3. การรักษาพันธะกรณีระยะยาว Longterm Commitment ในระยะแรกของการ
สร้างเครือข่ายมักจะเป็นช่วงที่ยังไม่สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ
จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา การระดมทรัพยากร เพื่อสร้างศรัทธาร่วมกันในการทำงาน
องค์ประกอบที่สำคัญ คือ การติดต่อสื่อสารที่จะเป็นเครื่องมือในการรักษาสัมพันธภาพและ
รวมทั้งจะต้องอาศัยการพบปะพูดคุยแบบตัวต่อตัวด้วย

4. การเสริมพลังหรือ Empowerment หมายถึง การสนับสนุนให้องค์กรหรือหน่วยได้มีโอกาสแสดงความสามารถ ร่วมคิดแก้ปัญหา การหาทุน การจัดกิจกรรม เสริมสร้างความสัมพันธ์ ต้องมีการเสริมทักษะการสร้างเครือข่ายให้ผู้ปฏิบัติงานและสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งการจัดหาทรัพยากรในลักษณะต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงานด้วย

5. การมีค่านิยมร่วมกัน Shared Value สิ่งสำคัญอย่างยิ่ง คือ การมีค่านิยมร่วมกัน เช่น การให้ความสำคัญต่อคุณภาพของงาน ความยืดหยุ่น การเปิดเผยจริงใจ การให้ความสำคัญต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การทำงานร่วมกันเป็นทีม

6. ภาวะผู้นำ Leadership หมายถึง การสร้างวิสัยทัศน์ในเชิงกลยุทธ์ รวมทั้งชักจูงใจให้นายจ้างและผู้อื่นเห็นความสำคัญต่อสิ่งที่จะต้องกระทำร่วมกัน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

จากการศึกษาในบทที่ 2 และบทที่ 3 รวมทั้งปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการทำงานด้านเครือข่ายในบทที่ 4 แล้ว ในบทนี้จะเป็นการสรุปผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะในประเด็นของนโยบาย การบริหารจัดการการทำงานเครือข่าย รวมถึงข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย เพื่อให้การสร้างและพัฒนาเครือข่ายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

1.1 ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานของประเทศไทย พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคต่อการตรวจแรงงาน 2 ประเด็นคือ

ปัจจัยภายในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมาจาก

- นโยบายการตรวจแรงงานของรัฐบาลยังไม่ชัดเจน
- กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังไม่เอื้อต่อระบบการตรวจแรงงาน เช่น แนวปฏิบัติบางเรื่องไม่ชัดเจน อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานไม่สามารถครอบคลุมการตรวจสถานประกอบกิจการที่ใช้ที่พักอาศัยเป็นที่ประกอบกิจการได้
- การขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงานในขณะที่สถานประกอบกิจการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การขยายการคุ้มครองแรงงานไปยังแรงงานกลุ่มอื่นส่งผลต่อประสิทธิภาพในการตรวจแรงงาน และยังส่งผลไปถึงการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- การแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานจากบุคคลภายนอกตามคำสั่ง ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานเข้าร่วมตรวจแรงงาน โดยมีได้กำหนดกรอบการปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงการส่งต่อเมื่อพบว่ามีกรณีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- การขาดแคลนเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เฉพาะด้านการตรวจแรงงาน รวมทั้งไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยภายนอกของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

- ขนาดและสถานประกอบกิจการส่วนใหญ่เป็นขนาดกลางและขนาดเล็ก จำนวนถึง 397,565 แห่ง จากสถานประกอบกิจการทั้งหมด 411,068 แห่ง (ปี 2547) ทำให้ยากแก่การเข้าไปตรวจแรงงาน

- ลูกจ้างขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน
- ปัญหาด้านแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา กระจายกันทำงานทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และในจังหวัดอื่น ๆ โดยเป็นแรงงานภาคเกษตร และลูกจ้างในโรงงาน ซึ่งพบว่านายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

1.2 หลักการตรวจแรงงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ

จากการศึกษาหลักการตรวจแรงงานที่กำหนดว่าการตรวจแรงงานเป็นหน้าที่สาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล การตรวจแรงงานต้องจัดให้เป็นระบบ โดยมีรัฐควบคุมเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เป้าหมายการตรวจสอบ คือ ต้องการเห็นว่าปัญหาในสถานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคุ้มครองแรงงานได้รับการแก้ไข ดังนั้น การตรวจแรงงานจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายนอก ต้องมีความช่วยเหลือจากผู้ชำนาญพิเศษ และผู้ตรวจแรงงานจะต้องมีความรู้เพียงพอ การตรวจแรงงานควรเน้นในเรื่องการป้องกันและหลีกเลี่ยงอันตรายจากหลายสาเหตุ และต้องการให้การตรวจแรงงานขยายการป้องกันและคุ้มครองแรงงานไปสู่คนทำงานในสาขาต่าง ๆ ให้มาก เช่น ผู้ทำงานในชนบท การประกอบอาชีพอิสระ การผลิตที่ไม่เป็นทางการ

1.3 การศึกษาเรื่องการสร้างเครือข่าย

การศึกษาในเรื่องเครือข่ายพบว่า เครือข่าย หมายถึง รูปแบบหนึ่งของการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรหลาย ๆ องค์กรที่ต่างก็มีทรัพยากรของตนเอง มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงาน และมีกลุ่มเป้าหมายของตัวเอง บุคคลหรือกลุ่มเหล่านี้ได้เข้ามาประสานงานกันอย่างมีระยะเวลายาวนานพอสมควร แม้อาจจะไม่มีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอก็ตาม แต่ก็มี การวางรากฐานเอาไว้ เปรียบเสมือนการมีสายโทรศัพท์ต่อเอาไว้ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความต้องการที่จะขอความช่วยเหลือหรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหา ก็สามารถติดต่อไปได้ ในการเข้าร่วมเป็นองค์กรเครือข่าย แม้ว่าองค์กรเหล่านี้จะมีบางสิ่งบางอย่างร่วมกัน เช่น มีเป้าหมายการทำงานร่วมกัน มีผลประโยชน์

ร่วมกัน องค์กรเหล่านี้ยังคงความเป็นเอกเทศอยู่ เพราะการเข้ามาร่วมเป็นเครือข่ายเป็นการเข้ามาร่วมเพียงบางส่วนขององค์กรเท่านั้น

เครือข่ายจะบรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งได้ จะต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่

- ความชัดเจนในเป้าหมายของเครือข่าย
- แรงจูงใจที่จะสร้างและแบ่งปันความรู้ในการทำงาน
- การมีทรัพยากรต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ซึ่งหมายรวมถึงการมีทรัพยากรคน

ที่มีคุณภาพด้วย

- การมีผู้นำที่ให้ความสำคัญต่อความสำเร็จของเครือข่าย
- การทำงานเป็นทีมและการมีความผูกพันต่อความสำเร็จของเครือข่าย

ในทุกระดับขององค์กรที่เป็นเครือข่าย

- การสนับสนุนระหว่างกัน รวมทั้งความพร้อมที่จะทดลองล้มเหลวและประสบความสำเร็จร่วมกัน
- ความไว้วางใจระหว่างกัน

การสร้างเครือข่ายในการทำงาน จึงถือเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหนึ่งที่จะให้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือการบริหารแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้มีประสิทธิผลและประสบความสำเร็จได้

1.4 สรุปปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรค

จากการศึกษาพบว่ามีปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการสร้างเครือข่ายเพื่อมาช่วยในการทำงานหลายประการ กล่าวคือ นับตั้งแต่เรื่องวัตถุประสงค์ในการแต่งตั้งข้าราชการหน่วยราชการอื่น เพื่อต้องการให้เป็นพนักงานตรวจแรงงานและกำหนดไว้ในระเบียบการตรวจสถานประกอบกิจการฯ ให้พนักงานตรวจแรงงานสังกัดหน่วยราชการอื่น ทำการตรวจแรงงานทั่วไปและให้ทำแผนการตรวจ โดยประสานกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตั้งแต่มีคำสั่งดังกล่าว กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมจริงจัง ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องนโยบายที่ยังไม่ชัดเจน ต่อมาเมื่อกระทรวงแรงงานได้มีคำสั่ง ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 และได้กำหนดแนวปฏิบัติการตรวจแรงงาน โดยมิได้ดำเนินการหารือร่วมกันกับหน่วยราชการอื่นที่เป็นพนักงานตรวจแรงงาน ดังนั้น การที่กรมสวัสดิการและคุ้มครอง

แรงงานได้กำหนดบทบาทหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตรวจแรงงาน โดยลำพังแต่ฝ่ายเดียว นับว่าเป็นการมอบหมายหน้าที่อันมิใช่ภารกิจที่เป็นของหน่วยราชการนั้นให้ปฏิบัติ การตรวจแรงงาน ผลการปฏิบัติงานอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นตามที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมุ่งหมาย รวมทั้งการออกบัตรพนักงานตรวจแรงงานให้แก่บุคคลที่มาขอทำบัตรพนักงานตรวจแรงงาน โดยมีได้มีการกลั่นกรองว่าเป็นบุคคลที่กำหนดในคำสั่งหรือไม่ อาจเกิดผลกระทบในการทำงานได้ นอกจากนี้ มิได้มีการกำหนดให้หน่วยปฏิบัติทั้งใน กรุงเทพมหานคร คือ กลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ 1-10 และสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด ได้ทราบนโยบาย แนวปฏิบัติ รวมถึงการกำหนดให้หน่วยปฏิบัติเป็นองค์กรประสานการทำงานกับข้าราชการที่เป็นพนักงานตรวจแรงงานในระดับปฏิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะต้องมีการสร้างความสัมพันธ์ สื่อสารข้อมูล และความต้องการในการตรวจแรงงานระหว่างกัน โดยสม่ำเสมอ การอบรมให้ความรู้แก่เครือข่ายที่เป็นพนักงานตรวจแรงงานแต่เพียงครั้งเดียว ไม่เพียงพอ เพราะกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีสาระสำคัญมากมาย การที่เครือข่ายได้ให้คำปรึกษาแก่ผู้ใช้แรงงานจำต้องพึ่งระวังด้วย เพราะการให้คำปรึกษาไม่ถูกต้องอาจทำให้นายจ้างปฏิบัติในสิ่งที่ไม่ถูกต้องได้ และบางกรณีอาจทำให้ผู้ใช้แรงงานเสียสิทธิได้เช่นกัน นอกจากนั้น ปัจจัยที่สำคัญ คือ การที่ไม่ได้รวบรวมผลการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงานที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ออกบัตรไปแล้วว่ามีจำนวนเท่าใดบ้าง และได้มีการดำเนินการตามที่ได้รับแต่งตั้งมอบหมายไปเพียงใด เพื่อจะได้นำไปรวบรวมประเมินผลการปฏิบัติงานต่อไป ซึ่งขณะนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่ทราบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของพนักงานตรวจแรงงานสังกัดหน่วยราชการอื่น ๆ ว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการทำงานหรือไม่ เพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการทำงานให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของเครือข่ายกลุ่มนี้ด้วย

สำหรับในส่วนของการสร้างและพัฒนาเครือข่ายที่เป็นลักษณะของการอบรมตามกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ตามแผนงานงบประมาณในแต่ละปีนั้น มีปัจจัยสำคัญที่ควรพิจารณาและนำมาปรับปรุงแก้ไข คือ การเลือกกลุ่มองค์กรหรือบุคคลเข้ารับการอบรมเป็นเครือข่าย ต้องเลือกกลุ่มหรือบุคคลที่มีเป้าหมายในการทำงานเดียวกัน และสิ่งสำคัญ คือ ความต้องการสมัครเป็นเครือข่ายด้วยความจริงใจ การที่มีองค์กรเป็นเครือข่ายการทำงาน

ก็มีได้หมายความว่าทุกคนในองค์กรนั้น ๆ เป็นเครือข่ายการทำงานให้ด้วย การอบรมเครือข่ายไปแล้วจำนวนมาก จำเป็นจะต้องมีการวางระบบการทำงานของเครือข่าย ระบบการบริหารจัดการเครือข่าย การรวบรวมผลการดำเนินงาน ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการทำงานของเครือข่ายไว้ด้วย เพื่อจะได้ทราบว่าเครือข่ายเหล่านั้นได้ดำเนินการตามที่มอบหมายหน้าที่ไปแล้วมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ทำการตรวจสอบการทำงานของเครือข่ายที่ผ่านการอบรม การมีสมาชิกที่เป็นเครือข่ายเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ควรที่จะต้องมีการสื่อสารสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง มีการเพิ่มศักยภาพอย่างสม่ำเสมอ การมีทะเบียนประวัติและที่อยู่เป็นปัจจุบัน เพื่อสามารถสื่อสารสัมพันธ์และประสานการทำงานได้โดยง่าย นอกจากนี้ ภายหลังจากที่สำนักคุ้มครองแรงงาน ได้อบรมเครือข่ายไปแล้ว จำต้องแจ้งชื่อผู้ผ่านการอบรมให้หน่วยปฏิบัติในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ทราบ เพื่อจะได้ประสานการทำงาน การวางกรอบการทำงาน การส่งต่อข้อมูลหรือชี้เบาะแส เมื่อพบการฝ่าฝืนกฎหมาย

2. ข้อเสนอแนะ

จากการที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้สร้างและพัฒนาเครือข่ายที่เป็นทางการ (พนักงานตรวจแรงงานสังกัดส่วนราชการอื่นตามคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547) และเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งได้ดำเนินการอบรมให้ความรู้แก่เครือข่ายที่ปรึกษาแรงงานหญิง เครือข่ายครูแนะแนว เครือข่ายองค์กรเอกชน และเครือข่ายท้องถิ่น ฯลฯ ประกอบกับการศึกษาทฤษฎี แนวคิด ผลการศึกษาการสร้างและการบริหารจัดการเครือข่าย รวมถึงผลงานวิจัยเรื่องการพัฒนา ระบบการตรวจแรงงานของประเทศไทย ตลอดจนระเบียบ แนวปฏิบัติ อีกทั้ง หลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง ในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการค้าเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็น และเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในด้านนโยบาย ด้านการบริหารจัดการเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และด้านกฎหมาย ดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องประกาศเป็นนโยบายอย่างชัดเจนว่าในปัจจุบันกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะใช้เครือข่ายมาช่วยในการคุ้มครองแรงงาน สอดส่องดูแล แก้ไขปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ โดยมีการบริหารจัดการการสร้างและพัฒนาเครือข่ายอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องมีการจัดทำ MOU กับหน่วยงานที่ประสงค์จะให้เป็นเครือข่ายในการทำงานที่จะประกาศเป็นนโยบายร่วมกันและบันทึกข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดบทบาท ภารกิจการทำงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย

- เนื่องจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ประสานกองทัพเรือ เพื่อให้ทราบคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งข้าราชการกองทัพเรือ ซึ่งมียศตั้งแต่เรือตรีหรือเทียบเท่าเรือตรีขึ้นไปเป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่รับผิดชอบของคนที่ทะเลและขอทำข้อตกลงความร่วมมือในการดำเนินการตรวจแรงงานในงานประมงทะเลระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกับกองทัพเรือ และกองทัพเรือแจ้งว่าได้มอบหมายให้กรมยุทธการทหารเรือเป็นหน่วยรับผิดชอบในการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือ ดังนั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงควรหารือร่วมกับกรมยุทธการทหารเรือ เพื่อจัดทำข้อตกลงความร่วมมือและกำหนดแนวปฏิบัติในการตรวจแรงงานร่วมกันต่อไป

- เนื่องจากกระทรวงแรงงานได้ออกระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยอาสาสมัครแรงงาน พ.ศ. 2547 ดังนั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงควรประสานกับกระทรวงแรงงาน เพื่อกำหนดกรอบการทำงานและมอบหมายภารกิจ หน้าที่ที่ต้องการให้อาสาสมัครแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต่อไป

- ควรกำหนดองค์กรประสานงานเครือข่ายให้เป็นระดับ เช่น

(1) องค์กรประสานงานระดับนโยบาย เช่น หน่วยงานในส่วนกลางที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย (สำนักคุ้มครองแรงงาน กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน)

(2) องค์กรประสานงานระดับกลาง เช่น หน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่

(3) องค์กรประสานงานระดับล่าง คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อประสานกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรเครือข่าย

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องพิจารณาปรับปรุงบทบาทหน้าที่และกระบวนการทำงาน การจัดวางระบบการทำงานของเครือข่ายทั้งในระบบและนอกระบบให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น ถึงแม้ว่าขณะนี้จะมีการอบรมเครือข่ายที่เป็น อบจ. อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ฯลฯ ไปแล้วก็ตาม

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องเน้นให้ผู้บริหารทุกระดับในหน่วยงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเข้าใจในหลักการทำงานด้านเครือข่ายโดยทั่วกัน เพื่อสร้างวิสัยทัศน์ในเชิงกลยุทธ์ รวมทั้งสามารถชักจูงโน้มน้าวให้ผู้ได้บังคับบัญชาเห็นความสำคัญต่อสิ่งที่จะต้องดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาทรัพยากร การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายและผลสำเร็จของงานนั้นด้วย

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องมีนโยบายในการสร้างขวัญ และกำลังใจในการทำงานเครือข่าย เพื่อเป็นการจูงใจและส่งผลให้การทำงานของเครือข่ายมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไปด้วย

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องมีนโยบายในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย รวมทั้งการบริหารจัดการข้อมูล MIS สามารถใช้เป็นเครือข่ายการทำงานด้านการสื่อสาร การจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการทำงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องให้ความสำคัญในการจัดบุคลากร งบประมาณ และการเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

2.2 ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานควรวางกรอบโครงสร้างการทำงานของการสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงาน โดยปรับบทบาทและกระบวนการ

ทำงานของหน่วยงานในส่วนกลาง หมายถึง สำนักคุ้มครองแรงงานและหน่วยปฏิบัติ สรพ. 1-10 และหน่วยปฏิบัติในส่วนภูมิภาค คือ สสท. 75 จังหวัดให้ชัดเจน โดย

ส่วนกลาง คือ สำนักคุ้มครองแรงงานจะต้องปรับบทบาทการทำงาน ดังนี้

(1) เป็นหน่วยสนับสนุนสร้างความรู้ ความเข้าใจในหลักการวิชาการที่เกี่ยวกับเครือข่าย เพื่อเสนอแนะในเชิงนโยบายแก่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการทำงานในเรื่องที่เกี่ยวกับ

- ความหมายของเครือข่าย
- ที่มาของการสร้างเครือข่าย
- ข้อได้เปรียบและผลเสียของการมีเครือข่าย
- เป้าหมายของการสร้างเครือข่าย
- ประเภทของเครือข่ายที่อาจจำแนกตามพื้นที่ จำแนกตามกิจกรรมหรือ

ปัญหา จำแนกตามอาชีพ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

- ลักษณะของเครือข่าย
- ระดับของเครือข่าย
- การสร้างเครือข่าย ข้อควรพิจารณาในการจัดตั้งเครือข่าย
- ขั้นตอนในการสร้างเครือข่าย
- การบริหารจัดการเครือข่าย เช่น การประสานงาน ปัญหาในการ

ทำงาน การรวบรวมผลการทำงาน การสรุปประเมินประสิทธิผลการทำงาน และความยั่งยืนของเครือข่าย

ฯลฯ

(2) เป็นหน่วยจัดอบรม เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในหลักการทำงานของเครือข่ายตามข้อ (1) ให้แก่ผู้บริหารหน่วยปฏิบัติทุกระดับ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อสร้างความเข้าใจและเห็นความสำคัญในการทำงานด้านเครือข่าย

(3) ให้สำนักคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานกลางจัดทำข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ในระดับนโยบายร่วมกันระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและองค์กรหรือหน่วยงานที่จะเป็นเครือข่าย

(4) ให้สำนักคุ้มครองแรงงานกำหนดกรอบการทำงานเครือข่ายให้หน่วยปฏิบัติ เพื่อนำไปปรับใช้ในสภาพการทำงานจริง เช่น กรอบการประสานงานระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกับหน่วยปฏิบัติ และระหว่างหน่วยปฏิบัติกับเครือข่าย การส่งต่อข้อมูลแก่เครือข่ายอื่นร่วมกันอย่างเป็นระบบ รูปแบบการจัดทำทะเบียน รูปแบบการรวบรวมผลการทำงาน การรายงานผล การสรุปผล และการประเมินผลการทำงาน ฯลฯ

(5) ให้สำนักคุ้มครองแรงงานดำเนินการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการทำงาน และจัดทำคู่มือให้แก่เครือข่ายในการทำงานด้านคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะเครือข่ายที่มีบทบาทถึงขั้นตรวจแรงงาน ซึ่งจำเป็นจะต้องกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน

(6) ให้สำนักคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยสรุปผลการดำเนินการของการทำงานของเครือข่ายในภาพรวมทั้งหมด ว่ามีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคต้องแก้ไขอย่างไร โดยรวบรวมรายงานเสนอกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายและการบริหารจัดการด้านเครือข่ายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งจัดให้มีการสัมมนาประเมินผลการทำงานเครือข่ายประจำปี

หน่วยปฏิบัติในกรุงเทพมหานคร สรพ. 1 - 10 และหน่วยปฏิบัติในส่วนภูมิภาค สศค. 75 จังหวัด ให้มีบทบาทและกระบวนการทำงาน ดังนี้

ให้หน่วยปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดย

- หัวหน้าในหน่วยงานจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจในหลักการทำงานด้านเครือข่ายแก่ผู้ได้บังคับบัญชา

- ศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาของพื้นที่ที่รับผิดชอบว่ามีปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องและหาทางแก้ไข

- สร้างและพัฒนาเครือข่ายตามหลักการที่ส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ และนำไปสู่การปฏิบัติ โดยปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริง เช่น การอบรมสร้างความรู้เครือข่ายตามหลักสูตรที่กำหนด

- มีการสร้างสื่อสารสัมพันธ์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ

- สร้างขวัญ กำลังใจ ให้แก่เครือข่ายในการทำงาน

- ควบคุมดูแลการทำงานของเครือข่าย สรุปลักษณะปัญหาการทำงานและร่วมหารือกันในการแก้ไขปัญหา
- รวบรวมผลการทำงานของเครือข่ายและปัญหาในการทำงาน รวมถึงแนวทางและผลการแก้ไขปัญหารายงานให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทราบ โดยให้สำนักคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยรวบรวมสรุปลักษณะดำเนินงานในภาพรวมต่อไป
- ปรับปรุงทะเบียนเครือข่ายที่ได้จัดตั้งไว้ให้เป็นปัจจุบัน

2.3 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

2.3.1 ด้านนโยบายในเรื่องของการจัดวางระบบการสร้างเครือข่าย เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการตรวจแรงงานไม่ทั่วถึงชัดเจน สามารถลดปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายน้อยลงแล้ว สำนักคุ้มครองแรงงานควรเสนอขอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ในเรื่องของการแต่งตั้งบุคลากรที่เป็นเครือข่ายพนักงานตรวจแรงงาน โดยเพิ่มเจ้าหน้าที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน เช่น กรมการจัดหางาน สำนักงานประกันสังคม และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่เป็นพนักงานตรวจแรงงานในระดับท้องถิ่น เช่น อบจ. อบต. กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น เนื่องจากในขณะนี้กระทรวงแรงงานได้ให้ความสำคัญที่จะขยายการคุ้มครองแรงงานไปสู่แรงงานนอกระบบในกลุ่มอื่น ๆ ต่อไป นอกจากนี้ เห็นควรเสนอแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นข้าราชการระดับสูง เนื่องจากการแต่งตั้งดังกล่าวไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานแต่อย่างใด ซึ่งจะส่งผลให้การแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานเพื่อเข้ามาเป็นเครือข่ายไม่บรรลุความมุ่งหมายที่วางไว้

2.3.2 การให้ความสำคัญในการพิจารณาถ่วงดุลความถูกต้องในการออกบัตรพนักงานตรวจแรงงานให้แก่บุคลากรของหน่วยราชการอื่น ให้เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 รวมทั้งการจัดระบบการรวบรวมบัตรไว้เป็นหมวดหมู่ เพื่อเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบและสื่อสารระหว่างกัน

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545. (2545 , 9 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 103 ก หน้า 312 – 317.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองคุ้มครองแรงงาน. คู่มือการตรวจแรงงาน (สำหรับเจ้าหน้าที่). กรุงเทพมหานคร. 2544.
- กาญจนา แก้วเทพ. เครื่องมือการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน. กรุงเทพมหานคร : สภาทอติกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2538.
- คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2548 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน.
- ญาดา ประภาพันท์ สมรักษ์ รักษาทรัพย์ และคณะ. การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานของประเทศไทย. เสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน 2549.
- นฤมล นิราทร. การสร้างเครือข่ายการทำงาน ข้อควรพิจารณาบางประการ. ในการสนับสนุนของโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (ILO/IPEC) 2543.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน และอวิชาติ บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการตรวจสถานประกอบการกิจการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่พิเศษ 98 ง.

ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาและการ
เปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.
2547 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2547.

เสรี พงศ์พิศ. วัฒนธรรมองค์กรของโลกยุคใหม่ เครื่องข่าย ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มข้น
ชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, 2548.

Badaracco, Joseph L. Managing Alliances. In *Strategic Synergy*, pp 193 – 208. Edited
by Andrew Campbell and Kathleen Sommers Luchs London : ITP, 1998.

Cauley de la Sierra, Margerct. *Managing Global Alliances*, London : Addison –
Wesley, 1995.

Thomyavit, Pravit and Thajarry, Srisak. *National Regional and Global youth and
Environment Network Strategies*, 1998.