



14 200

# การสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

โดย

ขจิตรา ชัยอาญา

กลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน

สำนักคุ้มครองแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน



จ12.05.6

ช139ก

2548

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



14200

การสร้างและพัฒนาเครือ

## บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง การสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผลการศึกษา และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อเท็จจริงในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งในปัจจุบันกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้สร้างเครือข่ายทั้งที่เป็นทางการ โดยได้มีคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ โดยการอบรมให้ความรู้แก่เครือข่าย เพื่อนำไปให้คำปรึกษา แนะนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงาน และบุคคลทั่วไป สอดส่อง ดูแล แจ้งเบาะแสการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม โดยการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน และข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่าประเด็นการสร้างเครือข่ายอย่างเป็นทางการ แม้กระทรวงแรงงานจะได้มีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานสังกัดส่วนราชการอื่นหลายหน่วยงานร่วมเป็นพนักงานตรวจแรงงาน รวมทั้งได้วางระเบียบการตรวจสถานประกอบกิจการไว้ แต่ในทางปฏิบัติจริงยังมิได้กำหนดนโยบายที่ชัดเจนว่าจะให้พนักงานตรวจแรงงานตามคำสั่งเหล่านี้จะต้องทำการตรวจแรงงานร่วมกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอย่างไร รวมถึงขาดการติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการอื่นที่เป็นพนักงานตรวจแรงงานว่าได้ดำเนินการตามที่ได้รับแต่งตั้งและมอบหมายไปเพียงใด ส่วนประเด็นการสร้างและพัฒนาเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการพบว่า ได้ดำเนินการอบรมให้ความรู้แก่เครือข่ายกลุ่มต่าง ๆ แล้วทั้งสิ้น 15,506 คน แต่มิได้มีการติดตามผลการดำเนินงานว่าเครือข่ายดังกล่าวได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายหรือไม่เพียงใดเช่นกัน ซึ่งในประเด็นการสร้างเครือข่ายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กรมสวัสดิการและ

คุ้มครองแรงงานไม่ทราบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของเครือข่ายดังกล่าวได้ จึงไม่สามารถสรุปและรวบรวมผลการปฏิบัติงาน เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขระบบการสร้างเครือข่ายให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไปได้ ดังนั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จึงต้องกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารจัดการการสร้างและพัฒนาเครือข่ายอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม จากนั้นต้องจัดทำ MOU พร้อมกับกำหนดกรอบและกระบวนการทำงานกับ หน่วยงานหรือองค์กรที่ประสงค์จะให้ เป็นเครือข่าย เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งสอง ฝ่าย รวมทั้งต้องมีนโยบายในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เช่น การบริหารจัดการข้อมูลแบบ MIS ที่สามารถใช้เป็นเครือข่ายการทำงานด้านการสื่อสาร การจัดเก็บ ข้อมูลที่เป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการทำงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานควรวางกรอบโครงสร้างการทำงาน โดยปรับบทบาท และกระบวนการทำงานของหน่วยงานในส่วนกลาง และหน่วยปฏิบัติ (สรพ./สสค.) ใหม่ อีกทั้ง หากนโยบายการจัดวางระบบการสร้างเครือข่ายของกรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานชัดเจนแล้ว ก็เห็นควรเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งแต่งตั้งพนักงานตรวจ แรงงานให้มีความเหมาะสมและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้การสร้างเครือข่าย ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ต่อไป

## คำนำ

ปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศมีความเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วและได้ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมโลก ทำให้กลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดน มีการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งได้อย่างสะดวกรวดเร็ว มีการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดรูปแบบการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้ประกอบกิจการต้องปรับตัวในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น โดยกระจายความเสี่ยงให้การดำเนินธุรกิจจากผู้ประกอบกิจการที่มีทุนในการดำเนินการมากไปสู่ผู้ประกอบกิจการที่มีทุนในการดำเนินการน้อย จากสภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างการผลิตและการจ้างงานภายในประเทศ เช่น ระบบการจ้างแรงงานแบบเบ็ดเสร็จในสถานประกอบการ เดียวลดลง มีลักษณะการจ้างงานแบบเหมาช่วงงาน การรับเหมาค่าแรง และการรับงานไปทำที่บ้านเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การเอารัดเอาเปรียบ และการแสวงหาประโยชน์จากผู้ใช้งาน ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การค้ามนุษย์ ซึ่งเกี่ยวกับแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก โดยเฉพาะแรงงานเด็กต่างด้าว การเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ประกอบกับขณะนี้ กระทรวงแรงงานได้ขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ (กลุ่มแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องนำวิธีการบริหารจัดการ โดยใช้เครือข่ายเป็นกลยุทธ์สำคัญในการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดของจำนวนพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งไม่สามารถเข้าทำการตรวจแรงงานในสถานประกอบการได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมอยู่เป็นจำนวนมาก

ผู้ขอรับการประเมินหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษา เรื่อง การสร้างและพัฒนา เครือข่ายการคุ้มครองแรงงานจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และเป็นแนวทางในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายของหน่วยปฏิบัติต่อไป

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาหลักการและเหตุผล	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
3. ขอบเขตการศึกษา	3
4. วิธีการศึกษา	4
5. นิยามศัพท์เฉพาะ	4
6. โครงสร้างของการศึกษา	5
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง	7
1. อนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	8
- อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 81	8
- อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 129	9
- อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177	11
- ข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 184	11
2. สิ่งที่ทำทลายที่การตรวจแรงงานกำลังเผชิญ	12
3. รายงานผลการศึกษาโครงการประเมินและเสริมสร้าง	13
ประสิทธิภาพของการตรวจแรงงานในประเทศไทย	
4. เอกสารวิชาการ/ผลการศึกษา	14
- ผลการศึกษาการสร้างเครือข่ายการทำงาน	14
ข้อควรพิจารณาบางประการ	

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
- ผลการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการเครือข่าย	20
- บทบาทหน้าที่และคุณสมบัติขององค์กรประสานงาน	21
- หลักในการทำงานเครือข่าย	22
- ผลงานวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจแรงงาน	27
<b>ของประเทศไทย</b>	
- ผลการศึกษาวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า	33
- อาสาสมัครแรงงาน	34
<b>บทที่ 3 การสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงาน</b>	<b>36</b>
1. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองแรงงาน	36
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	39
3. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตรวจแรงงาน	41
4. ระเบียบว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการ	42
5. นโยบายการตรวจ	44
6. กระบวนการและขั้นตอนในการตรวจแรงงาน	44
7. แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจแรงงานสำหรับข้าราชการ	50
<b>กรุงเทพมหานครและข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร</b>	
<b>และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน</b>	
<b>สังกัดส่วนราชการอื่น ในส่วนภูมิภาค</b>	
8. พนักงานตรวจแรงงาน ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบทางทะเล	51
9. การทำบัตรพนักงานตรวจแรงงานของข้าราชการ	52
<b>สังกัดหน่วยราชการอื่น</b>	
10. เครือข่ายการคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและ	52
<b>คุ้มครองแรงงาน</b>	

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 วิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการสร้าง และพัฒนาเครือข่าย</b>	<b>56</b>
1. ประเด็นการสร้างระบบเครือข่ายอย่างเป็นทางการ	57
2. ประเด็นการสร้างและพัฒนาเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการ	62
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>65</b>
1. สรุป	65
- ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจแรงงาน ของประเทศไทย	65
- หลักการตรวจแรงงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ	66
- การศึกษาเรื่องการสร้างเครือข่าย	66
- สรุปปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรค	67
2. ข้อเสนอแนะ	69
- ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย	70
- ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการเครือข่ายการคุ้มครอง แรงงาน	71
- ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย	74
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>75</b>
<b>ภาคผนวก</b>	

## 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 นักอุตสาหกรรม 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 และการแสวงหาประโยชน์จากผู้จ้างแรงงาน ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การค้ามนุษย์ ซึ่งเกี่ยวกับแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก โดยเฉพาะแรงงานเด็กค้าตัว 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 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องนำวิธีการบริหารจัดการ โดยใช้เครือข่ายเป็นกลยุทธ์สำคัญในการช่วยเหลือการคุ้มครองแรงงานในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้

เพราะข้อจำกัดของจำนวนพนักงานตรวจแรงงานที่ปฏิบัติงานจริงมีอยู่จำนวนรวมทั้งสิ้น 600 คนเศษ ซึ่งไม่สามารถเข้าทำการตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้พบว่ายังมีการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกเอารัดเอาเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งสำนักคุ้มครองแรงงานได้จ้างที่ปรึกษาคำเนินการวิจัยในเรื่องการพัฒนาระบบการตรวจแรงงานของประเทศไทย 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 และค่านกฎหมาย

## 3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงเครือข่ายการตรวจแรงงานของหน่วยราชการอื่น ที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการตามคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24

พหุศจิกายน พ.ศ. 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 หรือองค์กรกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในด้านการคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้ นายจ้าง ลูกจ้าง ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด

5.4 แรงงานในระบบ หมายถึง แรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการกิจการ ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

5.5 แรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

5.6 การสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน หมายถึง กระบวนการในการสร้างรูปแบบการประสานงานระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล และหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องด้านคุ้มครองแรงงาน ตั้งแต่กิจกรรมการจัดตั้งภาคีเครือข่ายและกิจกรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การแบ่งปันระหว่างภาคีเครือข่ายด้วยกัน รวมถึงไปถึงกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งรักษาเครือข่ายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อร่วมกันดำเนินการกิจด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

## 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 อนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงาน แนวคิดทฤษฎีในการสร้างและพัฒนาเครือข่าย ผลการศึกษาและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและการบริหารจัดการเครือข่าย ผลงานวิจัยเรื่องการพัฒนาระบบการตรวจแรงงานของประเทศไทย และผลงานวิจัยเรื่องการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชน

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 และผลการศึกษที่เกี่ยวข้อง

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 โดยการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ การปฏิบัติความกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง ให้คำปรึกษา และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยที่การตรวจแรงงานเป็นภารกิจสำคัญ แต่จากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่สามารถตรวจแรงงานได้อย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีองค์การบริหารจัดการด้านแรงงาน โดยการใช้เครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงาน การสร้างและการบริหารจัดการเครือข่าย เพื่อจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการด้านเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

## 1. อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

### 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 (NGO) ต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และองค์กรของนายจ้างและลูกจ้าง (มาตราที่ 5)
- พนักงานตรวจแรงงานต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (public official) ที่มีความน่าเชื่อถือและมีความเป็นอิสระจากการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล และอิทธิพลภายนอกที่ไม่ถูกกฎหมาย (มาตราที่ 6)
- พนักงานตรวจแรงงานที่รับเข้ามาทำงานต้องมีการพิจารณาคุณสมบัติและผ่านการฝึกอบรมอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน (มาตราที่ 7)
- จำนวนพนักงานตรวจแรงงานต้องมีมากพอที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากจำนวน ลักษณะ ขนาด สถานการณ์ของสถานที่ทำงาน จำนวนพนักงานที่จ้าง และจำนวนความซับซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมายที่จะบังคับใช้ (มาตราที่ 10)

- พนักงานตรวจแรงงานต้องมีอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับสำนักงานท้องถิ่น และความสะอาดของการขนส่ง (มาตราที่ 11)
  - พนักงานตรวจแรงงานต้องแสดงหนังสือแนะนำตัวและหนังสือมอบอำนาจอย่างเป็นทางการ (มาตราที่ 12 และ 13)
  - สถานประกอบกิจการต้องได้รับการตรวจสอบบ่อยที่สุดเท่าที่จำเป็น เพื่อให้มั่นใจว่าได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง (มาตราที่ 16)
  - พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจในการลงโทษสถานประกอบกิจการ เจ้าของกิจการ และนายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายและขีดขวงการทำงานของเจ้าหน้าที่ 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) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการเกษตรกรรมที่ถูกจ้างได้รับค่าจ้างเป็นเงินเดือน 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 อันตรายจากสัตว์เลี้ยง ผู้ทำงานด้านการเกษตรกรรมมักไม่ได้รับการคุ้มครองจากสังคมในทุกรูปแบบ

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

ปัญหาที่พนักงานตรวจแรงงานด้านการเกษตรต้องเผชิญ คือ

1. ขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงานที่เข้าไปตรวจแรงงานในไร่นา
2. พนักงานตรวจแรงงานในประเทศกำลังพัฒนามักไม่ได้รับการ

ฝึกอบรมอย่างเพียงพอ

3. พนักงานตรวจแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากมักร้องเรียนว่าขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่ง เช่น รถยนต์ ถึงแม้ว่าจะมีเวลามากพอที่จะเข้าไปตรวจแรงงานในไร่นา แต่ไม่สามารถเดินทางไปเยี่ยมเยียนเกษตรกรได้ เพราะไม่มีพาหนะ ประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่งในแอฟริกาใต้ได้ผ่านกฎหมายที่ให้นายจ้างจัดหารถสำหรับพนักงานตรวจแรงงานและถ้าจำเป็นให้เกษตรกรจัดที่พักค้างคืนสำหรับพนักงานตรวจแรงงานค้างคืนด้วย

การตรวจแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องใช้ทรัพยากรอย่างเข้มข้น (Resource intensive) ในแต่ละวันพนักงานตรวจแรงงานสามารถเข้าไปพบเกษตรกรได้จำนวนจำกัด เพราะปัญหาความห่างไกลของไร่นาแต่ละแห่ง ทำให้การเดินทางต้องใช้เวลามาก

งานของพนักงานตรวจแรงงานด้านการเกษตรกรรมไม่ใช่การดูแลด้านความเสี่ยงเพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาด้วยว่าจะจัดการด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยให้เขาอย่างไรด้วย การตรวจแรงงานมีประโยชน์เพราะเป็นโอกาสดีที่จะได้ข้อมูลเพื่อนำเสนอแนะต่อรัฐบาลในการจัดทำนโยบายในอนาคต

### 1.3 อนุสัญญาฉบับที่ 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 ข้อเสนอฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน

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

จากการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศ [www.ilo.org](http://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) แต่ขาดการเอาใจริงเอาจังกับนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี

(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 พูดย่างกว้าง ๆ สำนักงานตรวจแรงงานต้องหาคำตอบให้กับคำถามเหล่านี้

1. จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในโลกของการทำงานอย่างดีที่สุดอย่างไร
2. จะกระตุ้นการปรับปรุงสภาพการทำงานให้เป็นระบบ และให้คงอยู่อย่างยั่งยืนอย่างไร
3. จะเข้าถึงทุกบริษัทโดยเฉพาะในภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (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) ประเทศกำลังพัฒนามีรายได้ประชาชาติระดับกลาง 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 ตลอดจนภาระงานที่มีโรงงานตรวจแรงงานต้องลดลงคู่ขนานกันไปด้วย และถ้ายังไม่มี การปรับเปลี่ยนใด ๆ ความกดดันต่อระบบการตรวจแรงงานดังกล่าวจากภายในและ ภายนอกประเทศจะนำไปสู่จุดวิกฤตได้

#### 4. เอกสารวิชาการ/ผลการศึกษา

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

##### 4.1.1 ความหมายของเครือข่าย

เครือข่าย หรือ Network มีความหมายได้หลายลักษณะ หากมองในเชิงโครงสร้าง เครือข่าย หมายถึง กลุ่มของจุดต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมต่อกันด้วยเส้น จุดต่าง ๆ ที่ว่านี้ คือ 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 การรวมพลังกันทำงานนำไปสู่ผลได้ที่มีคุณค่าทวีคูณหรือเข้มแข็งมากกว่าการที่แต่ละองค์กรจะทำงานโดยโคคนเดี่ยว ทั้งนี้ โดยมีความเชื่อว่าการรวมพลังกันจะก่อให้เกิดคุณค่าที่ทวีคูณ

#### 4.1.3 เป้าหมายของการสร้างเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายมีเป้าหมายดังนี้ (อภิญญา, 2540)

(1) เพื่อขยายความสัมพันธ์ให้กว้างขวางขึ้น นำไปสู่การขยายกิจกรรม ขยายความช่วยเหลือเกื้อกูลที่มีต่อกัน 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, และจากข้อคิดของอาจารย์บัณฑูร อ่อนคำ และคุณเดช พุ่มกษา)

(1) องค์กรที่ดำริที่จะจัดตั้งเครือข่ายต้องมีความชัดเจนในศักยภาพรวมทั้งจุดอ่อน จุดแข็งขององค์กรของตน ความเข้าใจดังกล่าวจะช่วยให้มองเห็นประโยชน์ที่องค์กรจะสามารถสร้างให้เครือข่ายหรือรับจากเครือข่าย

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

(3) องค์กรต้องเข้าใจถึงความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย (ประเด็นนี้องค์กรพัฒนาอาจจะปฏิเสธว่าไม่ค่อยมี) ความเสี่ยงที่ว่ามีได้แก่ การฉกฉวยโอกาสในเรื่องข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เป็นต้น

(4) ต้องเข้าใจว่าการเข้าเป็นเครือข่าย หมายถึง การเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ แม้จะมีการพึ่งพิงระหว่างกัน แต่ก็เป็นการพึ่งพิงบนพื้นฐานของการเป็นทั้งผู้รับและผู้ให้ การเป็นแต่เพียงผู้รับ หรือผู้ให้เพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดผลเสียทั้งต่อองค์กรและต่อเครือข่าย



(5) ต้องเข้าใจว่าเครือข่ายต้องเป็นอิสระจากองค์กรเดิม การเข้ามาร่วมในเครือข่ายเป็นการเข้ามาร่วมโดยบางส่วนขององค์กรเท่านั้น และเครือข่ายมีพันธกิจที่จะต้องบรรลุเช่นเดียวกับที่องค์กรเดิมมีพันธกิจของตนที่ต้องบรรลุเช่นกัน

(6) องค์กรในเครือข่ายมีความเท่าเทียมกัน ไม่ต้องการการชี้นำหรือครอบงำโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การชี้นำ ทำให้สมาชิกเกิดความรู้สึกว่าตนขาดการมีส่วนร่วมและความคิดเห็นไม่ได้รับการรับฟัง ขณะเดียวกันการทำงานในเครือข่ายต้องเป็นการทำงานแบบเป็นทีม ทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นและตัดสินใจร่วมกัน

(7) องค์กรเครือข่ายต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การติดต่อสื่อสารกันอย่างเปิดเผย และสม่ำเสมอเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะเมื่อความไว้วางใจเกิดขึ้น เครือข่ายก็มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานที่แม้จะมาจากต่างองค์กรตัดสินใจกระทำการใดที่จะสนองตอบต่อปัญหา ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างทันท่วงที

(8) เครือข่ายต้องมีกิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมจะเป็นเสมือนสายใยที่เชื่อมโยงเครือข่ายไว้ได้ และต้องมีการแบ่งงานกันทำ เครือข่ายที่ไม่มีกิจกรรม คือเครือข่ายที่ตายแล้ว

(9) ข้อพิจารณาข้างต้นทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า การสร้างเครือข่ายเป็นกิจกรรมที่ต้องการเวลา ทั้งการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารก็เป็นสิ่งจำเป็น ฝ่ายบริหารจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสดงให้เห็นว่า การสร้างเครือข่ายเป็นความสำคัญในระดับต้น ๆ เช่นกัน

#### 4.1.6 การประเมินประสิทธิผลของเครือข่าย

การประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายเกี่ยวข้องกับเรื่องประสิทธิผลขององค์กร กล่าวกันว่า สาเหตุหนึ่งที่ไม่ค่อยมีงานเขียนเกี่ยวกับประสิทธิผลของเครือข่ายเป็นเพราะว่ายังคงตกลงกันไม่ได้เกี่ยวกับวิธีที่ดีที่สุดในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร 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 การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้แก่ฝ่ายที่มีข้อมูลสำคัญต่อการตัดสินใจในประเด็นนั้น ๆ บรรยากาศทำงานที่เป็นมิตรและปรักษาหารือกันโดยสม่ำเสมอ 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 ซึ่งหมายรวมถึงการมีทรัพยากรคนที่มีคุณภาพด้วย
- 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 สชช., 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. ในกรณีการสร้างเครือข่ายจำเป็นต้องมีการลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง ต้องให้แน่ใจว่าเป็นสัญญาที่จัดทำอย่างรอบคอบและด้วยส่วนร่วมของทุกฝ่าย และหากมีปัญหาหรือข้อที่เห็นไม่ตรงกัน ก็ควรจะต้องทำความเข้าใจกันให้เรียบร้อย

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 ผลผลิตทางการเกษตรในท้องถิ่น (เครือข่ายขงโสธร แลกข้าวกันขี้เลื่อยและผลผลิตอื่น ๆ ของเครือข่ายนครศรีธรรมราช) บางเครือข่ายเน้นการรวมกัน เพื่อกดดันทางการเมือง รมรงค์เพื่อให้สังคมเกิดสำนึกในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ป่าชุมชน การสร้างเขื่อน เป็นต้น

บางเครือข่ายมีวัตถุประสงค์หลากหลาย เช่น นอกจากแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารแล้ว ยังมีความร่วมมือในทางปฏิบัติอีกหลายเรื่อง เช่น การวิจัยร่วมกัน ฝึกอบรมร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมบางอย่างเพื่อส่วนรวมร่วมกัน

ปัจจุบันนี้มีเครือข่ายที่พัฒนารูปแบบมากมายที่มาพร้อมกับการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คือ เครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ หรือการกระจายข้อมูลข่าวสารผ่านทางอีเมล เพื่อให้สมาชิกได้ถกเถียงอภิปรายแสดงความคิดเห็น และเป็นการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (workshop) อีกรูปแบบหนึ่งระบบกลไกอิเล็กทรอนิกส์ทำให้อีเมลล์จากสมาชิกคนหนึ่งถูกส่งไปถึงสมาชิกทุกคนได้ ซึ่งสมาชิกอาจจะตอบให้ทุกคนได้รับรู้หรือตอบให้คนที่ส่ง โดยตรงคนเดียวเพื่อการเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน

เครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์วันนี้แพร่หลายมาก โกรสนใจประเด็นไหนก็เข้าเป็นสมาชิกเครือข่ายนั้น มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล มีการอภิปรายถกเถียงกว้างขวางทั่วโลกแบบไร้พรมแดน การอภิปรายถกเถียงทางเวทียินเทอร์เน็ต อาจจะมีผู้ดำเนินรายการเหมือนในห้องสัมมนา หรืออาจจะเปิดกว้างแบบไม่ต้องมีคนดำเนินรายการก็ได้ บางเรื่องปล่อยให้มีการถกเถียงกันเป็นอาทิตย์ เป็นเดือน เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์ประเด็นแนวลึก สมาชิกเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์อาจจัดให้มีการสัมมนากันแบบนั่งในห้องประชุมเห็นหน้ากันก็ได้

เพื่อจะได้มีปฏิสัมพันธ์กัน หรืออาจจะไม่มีก็ได้ สมาชิกแบบนี้อาจจะไม่เคยเห็นหน้ากันเลยก็ได้ เพราะบางเครือข่ายมีสมาชิกอยู่ทั่วโลก

#### ลักษณะร่วมของเครือข่าย

ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายแบบใด ลักษณะเฉพาะหรือลักษณะร่วมของทุกเครือข่าย คือ

- เป็นกลุ่มองค์กรและ/หรือบุคคลที่มาร่วมกันเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และความสนใจที่ตั้งขึ้นร่วมกัน
- เป็นเวทีเพื่อกิจกรรมทางสังคม โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ดำรงอยู่ได้ยาวนาน (ไม่ใช่เฉพาะกิจ) ด้วยการสื่อสารแบบใดแบบหนึ่งที่ต่อเนื่อง
- มีความรู้สึกผูกพันกับ โครงสร้างที่พัฒนาขึ้นมาร่วมกัน และร่วมกันรับผิดชอบ

- มีฐานอยู่ที่ความเป็นเจ้าของร่วมกันและความมุ่งมั่นที่จะทำตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน รวมทั้งเครื่องมือหรือวิธีการในการดำเนินการที่คิดไว้ร่วมกัน

#### ประโยชน์ของเครือข่าย

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

ประโยชน์ของการทำงานเป็นเครือข่ายสามารถอธิบายได้อีกหนึ่ง คือ

- ก่อให้เกิดผลบางอย่างที่ใครคนเดียวทำให้เกิดไม่ได้
- ทำการรณรงค์ได้กว้างกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า
- ส่งอิทธิพลต่อคนอื่นในเครือข่ายและนอกเครือข่าย
- ทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องหรือประเด็นหนึ่ง หรือการต่อสู้หนึ่งชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะมีแง่มุมหลายแง่มองจากหลายคนหลายองค์กร



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

ในบางกรณีช่วยให้สามารถระดมทุนได้ดี

### กิจกรรมของเครือข่าย

เครือข่ายทำได้หลายอย่าง เครือข่ายขององค์กรที่ทำงานเชื่อมประสาน ธรรมชาติให้การสนับสนุนอย่างกรณีองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ หรือเครือข่ายลักษณะต่าง 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 ดำเนินการตั้งแต่การเรียนรู้ถึงการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นร่วมกัน คือ การจัดการป่าไม้ชุมชน การจัดการน้ำ การจัดการแหล่งอาหารต่าง ๆ การอนุรักษ์ป่า ดิน น้ำ สิ่งแวดล้อมโดยรวม การจัดการประเด็นร่วมของชุมชน เช่น สุขภาพ กองทุน ระบบสวัสดิการ การจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น เอดส์ ยาเสพติด การละเมิดสิทธิ เป็นต้น

### โครงสร้างของเครือข่าย

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

ข้อมูลข่าวสารอย่างเดี๋ยวกี่ง่าย แต่เครือข่ายจำนวนมากต้องการมีโครงสร้างที่เป็นทางการ เพื่อบรรลุเป้าหมาย 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 ประภาพันท์ รศ. สมศักดิ์ รักษาทรัพย์ นางจรรยา ชันธิวิทย์ 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 และมาตรฐานของประเทศอื่นจะมีผลต่อการตรวจสอบ ดังนั้น ผู้ตรวจแรงงานควรมีความเป็นอิสระ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปในลักษณะที่เป็นกลาง ปลอดจากแรงกดดันที่ผิดกฎหมายและการบีบบังคับจากภายนอก ผู้ตรวจแรงงานเป็นเหมือนตัวแทนของรัฐได้รับมอบอำนาจให้มีสิทธิในการบริหารงาน การปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามสิทธิและหน้าที่เหล่านี้ เป็นเรื่องสำคัญของผู้ตรวจแรงงานและระบบการตรวจสอบทั้งหมด

2. การตรวจแรงงานเป็นการร่วมมือกับหุ้นส่วนทางสังคมอื่น ๆ (Cooperation with Social Partners) ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างพนักงานตรวจ

แรงงานกับนายจ้างและลูกจ้างเป็นเรื่องสำคัญ ความร่วมมือนี้อาจเริ่มจากการทำงานร่วมกัน ตามหลักการของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและนโยบายทั่วไปที่ใช้ในสถานที่ทำงาน นโยบายการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ โดยเป้าหมายของการตรวจสอบ คือ ต้องการเห็นว่าปัญหาในสถานที่ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานควรได้รับการแก้ไข

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

4. การตรวจแรงงานเน้นประเด็นการป้องกัน การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การพยายามที่จะป้องกันเรื่องของการ ใต้เตียง 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 นโยบายในการตรวจแรงงานของรัฐบาลยังไม่มีที่ชัดเจน

1.2 กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังไม่เอื้อต่อระบบการตรวจแรงงาน

- แนวปฏิบัติบางเรื่องยังไม่ชัดเจน

- อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานยังไม่สามารถครอบคลุม

การตรวจสถานประกอบกิจการที่ใช้ที่พักอาศัยเป็นที่ประกอบกิจการ ขณะที่บ้านพักอาศัยถูกกำหนดเป็นสถานที่ส่วนบุคคล จึงพบบ่อยครั้งที่มีการทำผิดในสถานประกอบกิจการประเภทนี้

1.3 การขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงาน ในขณะที่สถานประกอบกิจการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และยังคงต้องขยายการคุ้มครองแรงงานไปยังแรงงานกลุ่มอื่น ปัญหาการขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงานส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการตรวจแรงงาน ซึ่งส่งผลไปถึงการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

1.4 การแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานจากบุคคลภายนอกตามคำสั่ง ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน เข้ามาร่วมตรวจแรงงาน แต่คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวมิได้กำหนดกรอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน รวมถึงการส่งต่อเมื่อพบว่าการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย 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 แรงงานเหล่านี้กระจายกันทำงานทั้งในกรุงเทพมหานคร 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 โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานประกอบกิจการขนาดเล็กและการทำงานที่ไม่เป็นระบบให้มากขึ้น ซึ่งอาจทำโดยการใช้เครือข่ายระดับต่าง ๆ ดังกล่าว

ผลงานวิจัยได้ระบุรูปแบบการตรวจแรงงานที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในยุคโลกาภิวัตน์ ดังนี้

รูปแบบการตรวจแรงงานที่เหมาะสมควรเป็นรูปแบบการตรวจแรงงานโดยอาศัยระบบเครือข่ายเป็นระบบที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นระบบที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากที่สุด และสอดคล้องกับหลักการตรวจแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวคือ

หลักการข้อที่ 1 ที่ต้องการให้การตรวจแรงงานเป็นเรื่องของรัฐ

หลักการข้อที่ 2 บทบัญญัติของกฎหมายต้องใช้กับสถานประกอบกิจการที่มีการทำงานทุกแห่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจ้างงาน

หลักการข้อที่ 3 การร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดกับหุ้นส่วนทางสังคม ซึ่งการสร้างเครือข่ายเป็นการให้สมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะมิอาชีพใดก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

หลักการข้อที่ 4 ควรเน้นเรื่องการป้องกัน

หลักการข้อที่ 5 เป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองความเสี่ยงจากการทำงานโดยรวม กล่าวคือ การมีเครือข่าย ทำให้สามารถณรงค์ให้แรงงานได้รับรู้สิทธิของตนอย่างทั่วถึง การสร้างเครือข่ายตามระบบอื่น ๆ จึงมีโอกาที่จะทำให้เกิดการคุ้มครองโดยรวมได้เฉพาะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ และมีอยู่หลายระดับ ขณะเดียวกันกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานสามารถดำเนินการได้ทันที โดยการติดต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ผลการศึกษาเรื่องเครือข่าย

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

ต้องการของผู้นำและกลุ่มต่าง ๆ และการต่อรองกับองค์กรภายนอก (สมพันธ์ เตะชะอริค ศัพท์พัฒนาเพื่อชุมชนและสังคม (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 การรับงานไปทำ ที่บ้าน งานเกษตรกรรม สถานประกอบการในครัวเรือน หรือสถานประกอบการ 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 นางสาวทวิติยา สิ้นธุพงษ์ นางสาววิริยา จรศรี นางสาวกฤตติกา ยวนะเดมิย์ และนายสิทธิสานต์ ทรัพย์ศิริโสภา

**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 และปัญหาข้อขัดแย้งด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่รับผิดชอบและรายงานต่อสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ หรือสถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ
- ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานของสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ หรือสถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศให้แก่คนไทยในต่างประเทศ
- สืบรวจติดตามสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานไทยในต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลในการให้ความช่วยเหลือ
- ส่งเสริมให้มีการรวมตัวของแรงงานไทยในต่างประเทศเพื่อจัดกิจกรรมด้านแรงงานอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- ประสานความช่วยเหลือด้านแรงงานระหว่างแรงงานไทยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ

### บทที่ 3

## การสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงาน

### 1. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองแรงงาน

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. กำหนดและพัฒนามาตรฐานแรงงาน รวมทั้งการส่งเสริม กำกับ ดูแลให้การรับรองสถานประกอบกิจการที่มีการบริหารจัดการตามมาตรฐานแรงงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล

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) ดำเนินการและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย
- (2) ส่งเสริมสวัสดิการแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน แรงงานสัมพันธ์และมาตรฐานแรงงาน
- (3) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายในการทำงาน
- (4) ตรวจสอบคำร้องและนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล
- (5) รับเรื่องและวินิจฉัยคำร้อง
- (6) ตรวจสอบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน
- (7) พิจารณาออกใบอนุญาตการใช้แรงงานเด็ก
- (8) ดำเนินการจ่ายเงินสงเคราะห์ลูกจ้าง กรณีไม่ได้รับค่าชดเชยและกรณีอื่นๆ รวมทั้งติดตามให้นายจ้างจ่ายเงินคืนกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
- (9) เฝ้าระวัง/ติดตามความเคลื่อนไหวเพื่อประเมินสถานการณ์ความเคลื่อนไหวด้านแรงงาน
- (10) รับจดทะเบียนองค์กรนายจ้าง/ลูกจ้าง ข้อบังคับสหภาพฯ และข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ฯลฯ
- (11) ดำเนินการแก้ไขข้อขัดแย้ง โกล่เกลี่ย 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 การฝึกงาน หมวด 11 ค่าชดเชย หมวด 12 การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง หมวด 13 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หมวด 14 พนักงานตรวจแรงงาน หมวด 15 การส่งหนังสือ หมวด 16 บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้เน้นเฉพาะเรื่องของการตรวจแรงงานที่เกี่ยวข้องกับหมวด 14 พนักงานตรวจแรงงานที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในมาตรา 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. ระเบียบว่าด้วยการตรวจสถานประกอบการ

เพื่อให้การปฏิบัติตามหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในการตรวจสถานประกอบการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน 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

๔๓๑

ในการปฏิบัติงานตรวจแรงงานจริงนั้น ส่วนใหญ่พนักงานตรวจแรงงานสังกัดส่วนราชการอื่น มิได้มีการออกปฏิบัติงานตรวจแรงงานร่วมกับพนักงานตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในการตรวจปกติ แต่อาจจะมีการตรวจร่วมด้วยในกรณีการตรวจพิเศษเป็นครั้ง ๆ ไปเท่านั้น เนื่องจากว่าการตรวจปกติเป็นการตรวจสถานประกอบกิจการที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตั้งเป้าหมายไว้ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานดำเนินการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดำเนินการเป็นประจำทุกปีอยู่แล้ว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงานจึงเป็นกลไกหรือเครื่องมืออย่างหนึ่งในการคุ้มครองแรงงานให้มีการใช้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้าง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้กำหนดการตรวจแรงงานไว้เป็นนโยบายหลัก เพื่อให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเกิดผลสำเร็จของงานสูงสุด

## 5. นโยบายการตรวจ

นโยบายเป็นสิ่งที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการบริหารงานกำหนดขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เป็นแนวทางเดียวกัน และเกิดผลสำเร็จของงานสูงสุด การตรวจแรงงานต้องปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนดในแต่ละช่วงและสภาพการณ์ที่สอดคล้องกับนโยบายกระทรวงแรงงาน และนโยบายรัฐบาล โดยพิจารณากำหนดนโยบายการตรวจว่าควรให้ความสำคัญแก่ปัญหาประเด็นใดก่อน ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือความจำเป็นในช่วงเวลานั้น ๆ ภายใต้ขอบเขตของการตรวจแรงงานที่มีการตรวจสอบสภาพการจ้าง การทำงานภายในสถานประกอบกิจการหรือสถานที่ทำงาน การบังคับใช้กฎหมาย ค่าจ้าง กฎ ระเบียบ มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อให้ นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง แล้วให้หน่วยปฏิบัติ นำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนกลยุทธ์ในการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุเป้าหมาย และสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานส่งผล ประโยชน์ต่อวงการแรงงานและการพัฒนาประเทศในที่สุด

## 6. กระบวนการและขั้นตอนในการตรวจแรงงาน

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

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

### 6.1 การวางแผนการตรวจแรงงาน

พนักงานตรวจแรงงานต้องวางแผนการตรวจแรงงานล่วงหน้าทุกเดือน หรือทุกสองเดือน เพื่อพนักงานตรวจแรงงานจะได้มีโอกาสศึกษาข้อเท็จจริง รวบรวม ข้อมูลพยานหลักฐานเกี่ยวกับสถานประกอบกิจการก่อนการตรวจ ตลอดจนเพื่อประโยชน์ ในการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจแรงงานครั้งก่อน แล้วนำมาวิเคราะห์ หาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นสำหรับสถานประกอบกิจการที่เคยมีการตรวจ แรงงานมาก่อน ซึ่งในการรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐานนั้น พนักงานตรวจแรงงานต้อง พิจารณาว่าตนเองควรจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากที่ไหนได้บ้าง หรือว่าควรรับฟังความ คิดเห็นจากผู้ใด หรือควรตรวจสอบเอกสารชนิดใด

#### 6.1.1 แนวการเตรียมแผนการตรวจแรงงาน

พนักงานตรวจแรงงานต้องพิจารณาโดยให้ความสำคัญแก่สถาน ประกอบกิจการ ซึ่งฝ่าฝืนหรือเสี่ยงกฎหมายอยู่เสมอ ให้ความสำคัญแก่สถานประกอบ กิจการหรือสถานที่ทำงานซึ่งไม่มีสภาพแรงงานหรือมีสภาพแรงงาน แต่ไม่เข้มแข็ง สถานประกอบกิจการที่มีการจ้างลูกจ้างจำนวนมาก ๆ กำหนดขอบเขตของการตรวจ ในแผนการตรวจให้สอดคล้องกับนโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

#### 6.1.2 ข้อมูลการวางแผนการตรวจแรงงาน

แผนการตรวจแรงงานต้องคำนึงถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการแยก ประเภทกิจการ เช่น อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม งานขนส่ง หรืองานอื่นที่อยู่ในข่ายบังคับ ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประมาณจำนวนสถานประกอบกิจการและจำนวนลูกจ้างซึ่ง อยู่ในแผน ชื่อ ที่อยู่ สถานที่ตั้ง และประเภทกิจการของสถานประกอบกิจการ ประมาณ การตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงานแต่ละคน ประมาณค่าใช้จ่าย และค่า พาหนะ

### 6.2 รูปแบบของการปฏิบัติงาน

ในการตรวจแรงงานแต่ละครั้ง ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานและพนักงานตรวจ แรงงานในท้องที่ที่รับผิดชอบจะต้องพิจารณาการใช้รูปแบบที่เหมาะสมตามสถานการณ์ ภายใต้อำนาจหน้าที่ รวมทั้งการดำเนินการใด ๆ ในเชิงการบริหารของ

ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลหรือเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติงานของ พนักงานตรวจแรงงานให้สามารถปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 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 และสภาพการทำงานของสถานประกอบกิจการ 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 ซึ่งจะต้องดำเนินการ โดยเร็ว หากพบว่านายจ้าง ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลา ที่กำหนด

(3) การตรวจพิเศษ เป็นการตรวจแรงงานเป็นกรณีพิเศษที่มีลักษณะ แตกต่างจากการตรวจปกติ ซึ่งจะมุ่งตรวจสถานประกอบกิจการที่มีสถานการณ์หรือ

เหตุการณ์เป็นการเฉพาะ เช่น การเกิดอุบัติเหตุหรือลูกจ้างเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน การนัดชุมนุมเรียกร้องของลูกจ้าง เป็นต้น หากพบว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง ทั้งนี้ พนักงานตรวจแรงงานจะต้องปฏิบัติงานโดยทันที

(4) การตรวจติดตามผล เป็นการตรวจสอบสถานประกอบการที่เคยผ่านการตรวจปกติ การตรวจตามคำร้อง และการตรวจพิเศษแล้ว เพื่อติดตามผลการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง

#### 6.4 ขั้นตอนการตรวจแรงงาน

##### (1) การเข้าไปในสถานประกอบการ

พนักงานตรวจแรงงานจะต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานตรวจแรงงาน แล้วแจ้งความจำนงพร้อมทั้งขอพบนายจ้าง ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนายจ้างของสถานประกอบการแห่งนั้น เพื่อขอตรวจสอบสภาพการทำงาน และตรวจสอบหลักฐาน เอกสารเกี่ยวกับการทำงาน กรณีไม่พบนายจ้างหรือไม่สามารถตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ ให้พนักงานตรวจแรงงานออกหนังสือเชิญหรือเรียกให้นายจ้างมาพบเพื่อสอบข้อเท็จจริง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการทำงานว่ามีการจัดทำขึ้นถูกต้องตรงตามความจริงหรือไม่เพียงใด เพื่อยืนยันความผิดตามบันทึกที่พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ และให้โอกาสนายจ้าง ลูกจ้าง รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องในการให้ปากคำและชี้แจงปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน เพื่อให้แน่ใจว่านายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

##### (2) การสอบข้อเท็จจริงจากนายจ้าง และผู้เกี่ยวข้อง

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