



14200

การสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

โดย

ขจิตรา ชัยอาญา

กลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน

สำนักคุ้มครองแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน



ว12.05.6

ข139ก

2548

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



14200

การสร้างและพัฒนาเครือข่าย

บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง การสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน ผู้ศึกษาได้ ทำการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผล การศึกษา และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อเท็จจริงในการสร้างและพัฒนา เครือข่ายการคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งในปัจจุบันกรม สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้สร้างเครือข่ายทั้งที่เป็นทางการ โดยได้มีคำสั่งกระทรวง แรงงาน ที่ 217/2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานใน สังกัดกระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ โดย การอบรมให้ความรู้แก่เครือข่าย เพื่อนำไปให้คำปรึกษา แนะนำกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แก่ผู้ใช้แรงงาน และบุคคลทั่วไป สอดส่อง ดูแล แจ้งเบาะแสการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นธรรม โดยการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นปัญหาและ อุปสรรคของการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะด้านการ บริหารจัดการในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน และข้อเสนอแนะด้าน กฎหมาย ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่าประเด็นการสร้างเครือข่ายอย่างเป็นทางการ แม้ กระทรวงแรงงานจะได้มีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานสังกัดส่วนราชการอื่นหลาย หน่วยงานร่วมเป็นพนักงานตรวจแรงงาน รวมทั้งได้วางระเบียบการตรวจสถานประกอบ กิจการไว้ แต่ในทางปฏิบัติจริงยังมิได้กำหนดนโยบายที่ชัดเจนว่าจะให้พนักงานตรวจ แรงงานตามคำสั่งเหล่านี้จะต้องทำการตรวจแรงงานร่วมกับกรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานอย่างไร รวมถึงขาดการติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการอื่นที่เป็น พนักงานตรวจแรงงานว่าได้ดำเนินการตามที่ได้รับแต่งตั้งและมอบหมายไปเพียงใด ส่วน ประเด็นการสร้างและพัฒนาเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการพบว่า ได้ดำเนินการอบรมให้ ความรู้แก่เครือข่ายกลุ่มต่าง ๆ แล้วทั้งสิ้น 15,506 คน แต่มิได้มีการติดตามผลการ ดำเนินงานว่าเครือข่ายดังกล่าวได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายหรือไม่เพียงใดเช่นกัน ซึ่งในประเด็นการสร้างเครือข่ายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กรมสวัสดิการและ

คุ้มครองแรงงานไม่ทราบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของเครือข่ายดังกล่าวได้ จึงไม่สามารถสรุปและรวบรวมผลการปฏิบัติงาน เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขระบบการสร้างเครือข่ายให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไปได้ ดังนั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จึงต้องกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารจัดการการสร้างและพัฒนาเครือข่ายอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม จากนั้นต้องจัดทำ MOU พร้อมกับกำหนดกรอบและกระบวนการทำงานกับหน่วยงานหรือองค์กรที่ประสงค์จะให้ เป็นเครือข่าย เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย รวมทั้งต้องมีนโยบายในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เช่น การบริหารจัดการข้อมูลแบบ MIS ที่สามารถใช้เป็นเครือข่ายการทำงานด้านการสื่อสาร การจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการทำงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานควรวางกรอบโครงสร้างการทำงาน โดยปรับบทบาท และกระบวนการทำงานของหน่วยงานในส่วนกลาง และหน่วยปฏิบัติ (สรพ./สสค.) ใหม่ อีกทั้ง หากนโยบายการจัดวางระบบการสร้างเครือข่ายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานชัดเจนแล้ว ก็เห็นควรเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานให้มีความเหมาะสมและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้การสร้างเครือข่ายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ต่อไป

คำนำ

ปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศมีความเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วและได้ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมโลก ทำให้กลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดน มีการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งได้อย่างสะดวกรวดเร็ว มีการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดรูปแบบการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้ประกอบกิจการต้องปรับตัวในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น โดยกระจายความเสี่ยงให้การดำเนินธุรกิจจากผู้ประกอบกิจการที่มีทุนในการดำเนินการมาก ไปสู่ผู้ประกอบกิจการที่มีทุนในการดำเนินการน้อย จากสภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการผลิตและการจ้างงานภายในประเทศ เช่น ระบบการจ้างแรงงานแบบเบ็ดเสร็จในสถานประกอบการเล็กลดลง มีลักษณะการจ้างงานแบบเหมาช่วงงาน การรับเหมาค่าแรง และการรับงานไปทำที่บ้านเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การเอารัดเอาเปรียบ และการแสวงหาประโยชน์จากผู้ใช้แรงงาน ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การค้ามนุษย์ ซึ่งเกี่ยวกับแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก โดยเฉพาะแรงงานเด็กต่างด้าว การเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ประกอบกับขณะนี้ กระทรวงแรงงานได้ขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ (กลุ่มแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องนำวิธีการบริหารจัดการ โดยใช้เครือข่ายเป็นกลยุทธ์สำคัญในการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดของจำนวนพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งไม่สามารถเข้าทำการตรวจแรงงานในสถานประกอบการได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ไม่ได้รับความเป็นธรรมอยู่เป็นจำนวนมาก

ผู้ขอรับการประเมินหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษา เรื่อง การสร้างและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และเป็นแนวทางในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายของหน่วยปฏิบัติต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ก
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
ของประเทศไทย	
- ผลการศึกษาวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า	33
- อาสาสมัครแรงงาน	34
บทที่ 3 การสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านคุ้มครองแรงงาน	36
1. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองแรงงาน	36
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	39
3. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตรวจแรงงาน	41
4. ระเบียบว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการ	42
5. นโยบายการตรวจ	44
6. กระบวนการและขั้นตอนในการตรวจแรงงาน	44
7. แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจแรงงานสำหรับข้าราชการ	50
กรุงเทพมหานครและข้าราชการตำรวจ ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร	
และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน	
สังกัดส่วนราชการอื่นในส่วนภูมิภาค	
8. พนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบทางทะเล	51
9. การทำบัตรพนักงานตรวจแรงงานของข้าราชการ	52
สังกัดหน่วยราชการอื่น	
10. เครือข่ายการคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและ	52
คุ้มครองแรงงาน	

สารบัญ (ต่อ)

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