

พัฒนาการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในมาเลเซีย

The Development of Occupational Safety and Health in Malaysia

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์^{1*}

Pornchai Likhitthammarot^{1*}

บทนำ

แนวคิดและการปฏิบัติด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในมาเลเซีย เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีจุดเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1878 เมื่อมีการแต่งตั้งผู้ตรวจงานเครื่องจักร (Machinery Inspector) ขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งมีความก้าวหน้าในการพัฒนาด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยไปพร้อมกับความก้าวหน้าและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

กรมความปลอดภัยและอาชีวอนามัย กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ (Department of Occupational Safety and Health, Ministry of Human Resource) แห่งมาเลเซีย ได้กล่าวถึงพัฒนาการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในมาเลเซียว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ยุค คือ

ยุคแรก ยุคความปลอดภัยจากหม้อไอน้ำ (ก่อนปี ค.ศ. 1914)

งานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยมีการจัดตั้งครั้งแรกในมาเลเซียเมื่อปี ค.ศ. 1878 โดยมีการแต่งตั้ง Mr. William Givan เป็นผู้ตรวจงานเครื่องจักร ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบความปลอดภัยหม้อไอน้ำในเหมืองแร่ดีบุก รัฐบาลมลายูได้สร้างระบบการตรวจสอบของนักสำรวจแต่ละคน ซึ่งต้องมีใบอนุญาตการสำรวจหม้อไอน้ำ ในปี ค.ศ. 1892 มีหม้อไอน้ำในรัฐเปรักจำนวน 83 หม้อ ทั้งหมดได้นำไปใช้ในเหมืองแร่ดีบุก ยกเว้นหม้อไอน้ำ 6 หม้อ ที่ถูกนำไปใช้ในโรงงานน้ำตาล ระบบการสำรวจหม้อไอน้ำได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1900 เมื่อมีการแต่งตั้ง Mr. C. Finchman เป็นผู้ตรวจงานหม้อไอน้ำคนใหม่ ในเวลานั้นมีการออกกฎหมายบังคับ

¹คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ต.คอหงส์ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90112

*ผู้ให้การติดต่อ (Corresponding e-mail: pornchai.l@psu.ac.th)

รับบทความวันที่ 2 พฤษภาคม 2561 รับลงตีพิมพ์วันที่ 1 มิถุนายน 2561

ใช้หม้อไอน้ำในมลรัฐพันธมิตร 4 รัฐในมาเลเซีย ได้แก่ รัฐเปรัก สลังงอร์ ปาหัง และเนกรีเซมบิลัน ซึ่งแต่ละมลรัฐมีการออกกฎหมายหม้อไอน้ำเป็นของตนเอง โดยเชื่อว่าการออกกฎหมายหม้อไอน้ำฉบับแรกในรัฐสลังงอร์ และมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในปี ค.ศ. 1892 ในขณะที่รัฐเปรัก กฎหมายหม้อไอน้ำมีการบังคับใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1903 โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1908 มีการออกกฎหมายหม้อไอน้ำที่บังคับให้มีผู้ตรวจงานหม้อไอน้ำ

ยุคที่สอง ยุคความปลอดภัยจากเครื่องจักร (ค.ศ. 1914 - 1952)

การบังคับใช้กฎหมายหม้อไอน้ำในรัฐพันธมิตร 4 รัฐ ได้ถูกยกเลิกไป เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1914 และมีการบังคับใช้กฎหมายเครื่องจักร ค.ศ. 1913 แทน ทำให้ผู้ตรวจงานต้องตรวจหม้อไอน้ำและเครื่องจักรไปพร้อมกัน ซึ่งประกอบด้วยเครื่องยนต์เผาไหม้ในตัวกังหันน้ำและเครื่องจักรอื่นๆ ขณะเดียวกัน ชื่อตำแหน่งผู้ตรวจงานหม้อไอน้ำได้ถูกยกเลิกไปแล้วเปลี่ยนชื่อตำแหน่งเป็นผู้ตรวจงานเครื่องจักรและตำแหน่งผู้ช่วยผู้ตรวจงานเครื่องจักรแทน

ในปี ค.ศ. 1932 กฎหมายเครื่องจักร ค.ศ. 1913 ได้ถูกยกเลิก และมีการบังคับใช้กฎหมายเครื่องจักร ค.ศ. 1932 แทน โดยบังคับให้มีการขึ้นทะเบียนและตรวจสอบการติดตั้งเครื่องจักร ในขณะนั้นผู้ตรวจงานเครื่องจักรจะต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของกองเครื่องจักร กรมเหมืองแร่ ทั้งนี้ เพราะเครื่องจักรส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในงานเหมืองแร่ที่เป็นอุตสาหกรรมหลัก

ยุคที่สาม ยุคความปลอดภัยในอุตสาหกรรม (ค.ศ. 1953 - 1967)

กองเครื่องจักรสังกัดกรมเหมืองแร่ไปจนถึงปี ค.ศ. 1952 และได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมเครื่องจักร ทั้งนี้ เพราะการตรวจสอบส่วนใหญ่มีการตรวจสอบในอุตสาหกรรมอื่น นอกเหนือไปจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่

ในปี ค.ศ. 1953 การบังคับใช้เครื่องจักรทั้งหมดในรัฐพันธมิตร และที่ไม่ใช่รัฐพันธมิตร รวมทั้งรัฐในแหลมมลายูได้ถูกยกเลิกไป และถูกแทนที่ด้วยคำสั่งว่าด้วยเครื่องจักร ค.ศ. 1953 ผลจากคำสั่งดังกล่าว ทำให้บทบาทของผู้ตรวจงานไม่ได้จำกัดเฉพาะความปลอดภัยหม้อไอน้ำหรือเครื่องจักรเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงความปลอดภัยของคนงานในโรงงาน เมื่อมีการนำเครื่องจักรมาใช้ในโรงงาน คำสั่งว่าด้วยเครื่องจักรยังขาดประเด็นเรื่องความปลอดภัยของคนงานเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่าจะมีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย สุขภาพ และสวัสดิการของคนงาน ภายใต้คำสั่งนี้ก็ตาม แต่การบังคับใช้ยังถือว่าไม่เต็มที่มากนัก โดยบทบัญญัติของคำสั่งฉบับนี้ ประกอบด้วย

1. ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ตรวจงาน ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน และเห็นชอบในการออกใบรับรองการออกกำลังกาย
2. ระเบียบข้อบังคับจะต้องปฏิบัติได้
3. เครื่องจักรที่มีหนังสือรับรอง สามารถนำไปใช้ได้
4. ผู้ที่ได้รับการเห็นชอบ สามารถปฏิบัติงานเกี่ยวกับเครื่องจักรได้
5. การเห็นชอบจากการตรวจสอบเครื่องจักร จะต้องได้รับอนุญาตก่อนหรือได้รับการแก้ไขแล้ว
6. การเกิดอุบัติเหตุของบุคคลหรือทรัพย์สินทั้งหมดที่เกิดจากเครื่องจักร จะต้องมีการแจ้งเตือน และต้องมีการตรวจสอบเครื่องจักรให้เรียบร้อยก่อน

7. บุคคลควรต้องกระทำที่ไม่เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บ หรือควรใช้เครื่องมืออย่างปลอดภัย

8. เครื่องจักรที่ไม่ได้ใช้งานแล้ว ไม่ควรขาย ให้ยืม หรือให้เช่าอีกต่อไป

9. ผู้ตรวจงานจะต้องมีอำนาจเข้าไปและหยุดเครื่องจักรที่ไม่ปลอดภัยได้

จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1964 ปรากฏว่ามีหม้อไอน้ำ จำนวน 786 หม้อ ภาวะความดันที่ไม่มีการออกแบบให้สามารถสัมผัสความร้อนในกระบวนการผลิต จำนวน 4,537 เครื่อง มอเตอร์ลิฟท์ จำนวน 981 เครื่อง และการติดตั้งเครื่องจักรอื่น ๆ อีกจำนวน 11,366 เครื่อง บุคลากรของกรมเครื่องจักร ประกอบด้วยผู้ตรวจงานที่เป็นวิศวกรเครื่องกล จำนวน 10 คน และผู้ช่วยผู้ตรวจงานที่สำเร็จอนุปริญญาทางวิศวกรรมศาสตร์ จำนวน 5 คน และผู้ตรวจงานโรงงาน จำนวน 5 คน ที่เป็นช่างเทคนิค

ยุคที่สี่ ยุคสุขศาสตร์อุตสาหกรรมและความปลอดภัย (ค.ศ. 1970 - 1994)

ในปี ค.ศ. 1967 กฎหมายเครื่องจักรและโรงงานได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ผลจากการปฏิรูประบบราชการปลายปี ค.ศ. 1962 ทำให้มีการปฏิรูปหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจงาน วิธีการบริหาร และระบบเอกสารต่าง ๆ นอกจากนั้น ยังมีการปิดสำนักงานสาขาย่อยต่าง ๆ ใน เมืองราแวง ไทปิง ตาปาห์ และมัวร์ ได้มีการบังคับใช้กฎหมายเครื่องจักรและโรงงาน รวมทั้งระเบียบต่าง ๆ จำนวน 8 ฉบับ ในปี ค.ศ. 1970 ผู้ตรวจงานได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นผู้ตรวจงานเครื่องจักรและโรงงาน การออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อแก้ไขจุดอ่อนของคำสั่งว่าด้วยเครื่องจักร ค.ศ. 1953 ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองคนงาน และมีการบัญญัติเกี่ยวกับอนามัยในงานอุตสาหกรรมเพิ่มเติมด้วย

โดยทั่วไปกฎหมายได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของความปลอดภัย อนามัย และสวัสดิการของคนงานในสถานที่ทำงานสำหรับคนงานตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป และต้องมีเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้เครื่องจักร รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับโรงงาน การก่อสร้างอาคาร และงานด้านวิศวกรรมก่อสร้าง โดยกฎหมายฉบับนี้ได้บังคับใช้ทั้งในสหพันธรัฐมาเลเซีย ซาบาร์ และซาราวัก ไปจนถึงปี ค.ศ. 1980 โดยในปี ค.ศ. 1968 ได้มีการแต่งตั้งหัวหน้าผู้ตรวจงานชาวอังกฤษและบรรจุแต่งตั้งคนในท้องถิ่นในตำแหน่งผู้ตรวจงานกรมเครื่องจักร ในปีเดียวกันได้มีตำแหน่งบุคลากรทางการแพทย์และหน่วยเฝ้าระวังในกรมเครื่องจักร โดยหน่วยเฝ้าระวังไม่ได้สังกัดกระทรวงแรงงาน แต่อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวงสาธารณสุข

ในปี ค.ศ. 1971 ได้มีการจัดตั้งหน่วยป้องกันมลพิษและหน่วยสุขศาสตร์อุตสาหกรรม มีการยกฐานะหน่วยสุขศาสตร์อุตสาหกรรม ในปี ค.ศ. 1980 โดยเริ่มจากความปลอดภัยจากปิโตรเลียม มีการจัดตั้งหน่วยความปลอดภัยจากปิโตรเลียมขึ้นในปี ค.ศ. 1985 เริ่มมีการตรวจสอบพิเศษเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุในอุตสาหกรรม มีกิจกรรมความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่ปฏิบัติโดยผู้เชี่ยวชาญจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1987 มีการจัดตั้งหน่วยอันตรายหลัก ในปี ค.ศ. 1991 กฎหมายปิโตรเลียมว่าด้วยการวัดความปลอดภัยได้ถูกบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1984 และได้ถูกบังคับใช้ในหน่วยงานของรัฐไม่มีที่แห่งเช่น กรมโรงงานและเครื่องจักร โดยกรมได้บังคับใช้กับการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ การจำหน่ายปิโตรเลียม การเก็บรักษา รวมทั้งอุปกรณ์และเครื่องมือที่เกี่ยวข้อง ระเบียบว่าด้วยการวัดความปลอดภัย การขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ค.ศ. 1985 ได้ใช้บังคับอย่างเต็มที่ที่มีการเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ โดยผู้ตรวจงานโรงงานและเครื่องจักร

ต้องเป็นผู้ตรวจงานปีโตรเลียมด้วย

มีการเสนอให้จัดตั้งสถาบันแห่งชาติด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย โดยสภาที่ปรึกษาแห่งชาติด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ในปี ค.ศ. 1985 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบจัดตั้งสถาบันแห่งนี้ ในปี ค.ศ. 1991 และได้เปิดอย่างเป็นทางการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1992 โดยสถาบันแห่งนี้รัฐบาลให้อยู่ในฐานะบริษัทมีวัตถุประสงค์เพื่อการฝึกอบรม มีการเผยแพร่ข้อมูลด้านการวิจัยและการพัฒนาด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย มีการประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการพัฒนากลยุทธ์ข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย จัดโดยกรมโรงงานและเครื่องจักร Asia - OHS และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ระหว่างวันที่ 26 - 28 เมษายน ค.ศ. 1993 วัตถุประสงค์ของการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้เพื่อสร้างเครือข่ายข้อมูลวิธีปฏิบัติด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยเพื่อส่งเสริมให้เกิดการถ่ายโอนและการกระจายข้อมูล หลังจากที่มีการปรับโครงสร้างองค์การของกรมในปี ค.ศ. 1969 แล้ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายของกรมแห่งนี้

ยุคที่ 5 ยุคความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (จนถึง ปี ค.ศ. 1994)

มีการออกกฎหมายความปลอดภัยและอาชีวอนามัยฉบับใหม่ ในปี ค.ศ. 1994 กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวข้องกับกฎหมายเครื่องจักรและโรงงาน ค.ศ. 1967 ที่ครอบคลุมเฉพาะความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในเหมืองถ่านหิน อุตสาหกรรมก่อสร้าง ขณะที่อุตสาหกรรมอื่น ๆ ไม่ได้รับการคุ้มครอง คนงานที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเครื่องจักรและโรงงาน ค.ศ. 1967 มีเพียง 24 % ของกำลังคนทั้งประเทศ ในขณะที่กฎหมายความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 1994 จะคุ้มครอง จำนวน 90 % ของกำลังคนทั้งประเทศ ยกเว้นผู้ที่ทำงานบนเรือและกองทัพอากาศ วัตถุประสงค์ของกฎหมายความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 1994 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้คนงานได้ตระหนักถึงความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และจัดตั้งองค์การที่มีมาตรการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครอง มีดังนี้

- การผลิต
- การทำเหมืองแร่และเหมืองถ่านหิน
- การก่อสร้าง
- การเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง
- การสาธารณูปโภค แก๊ส ไฟฟ้า น้ำ และการบริการสุขภาพ
- การขนส่ง การเก็บรักษา และการสื่อสาร
- พ่อค้าส่งและพ่อค้าปลีก
- โรงแรมและภัตตาคาร
- การเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ การให้บริการทางธุรกิจ
- การให้บริการของภาครัฐและหน่วยงานตามกฎหมาย

ยุคที่ 6 แผนแม่บทด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (ค.ศ. 2015)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ประเทศมาเลเซียได้เรียนรู้ มีการปรับตัว และมีการนำความปลอดภัยและอาชีวอนามัยจากต่างประเทศไปปฏิบัติควบคู่กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมของประเทศ ดังนั้น แผนแม่บทด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยได้เขียนขึ้นมาโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น แผนแม่บทด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2015 ได้ประกาศโดยนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ. 2009 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาด้านความปลอดภัย การมีสุขภาพที่ดี และการผลิตทุนมนุษย์ โดยการปรับตัว ส่งเสริม และการรักษาวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นความปลอดภัยและการมีสุขภาพที่ดีในสถานที่ทำงาน โดยแผนแม่บทดังกล่าวได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับทิศทางของรัฐบาลในแต่ละกลยุทธ์ เพื่อสนับสนุนหลักการของชาติที่ว่า “รายได้สูง เทคโนโลยีก้าวหน้า ในปี ค.ศ. 2020

จากพัฒนาการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในมาเลเซียดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่าเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ยุค คือ ยุคแรก ยุคความปลอดภัย จากหม้อไอน้ำ ไปจนถึงยุคปัจจุบัน คือ ยุคที่ 6 แผนแม่บทด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2015

เอกสารอ้างอิง

Jamal, M. K. (2003). *Determinants of occupational safety and health performance in small medium and manufacturing settings* (Unpublished doctoral dissertation). Universiti Utara Malaysia, Malaysia.