

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยทั่วไปแล้วบุคคลที่จะเข้ารับการฝึกงานนั้นจะเป็นบุคคลที่อยู่ระหว่างการศึกษาหรือบุคคลที่จบการศึกษาแล้วแต่ยังไม่มีประสบการณ์ในการทำงานประเภทนั้น ซึ่งในข้อเท็จจริงการฝึกงานของผู้ฝึกงานในบางกรณีจะมีลักษณะการปฏิบัติงานและมีสถานะคล้ายคลึงกับลูกจ้างของสถานประกอบกิจการ โดยจะมีความแตกต่างกับลูกจ้างอยู่บางประการ เช่น ผู้ฝึกงานอาจได้รับมอบหมายงานที่มีความรับผิดชอบน้อยกว่า จำนวนชิ้นงานที่ได้รับอาจมีไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่มีสถานะเป็นลูกจ้าง นอกจากนี้อาจจะต้องมีผู้ที่คอยควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อสอนงานและถ่ายทอดความรู้ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้กับผู้ฝึกงาน ผู้ประกอบกิจการบางรายจึงมองว่าผู้ฝึกงานนั้นนอกจากจะไม่ได้สร้างผลงานหรือชิ้นงานให้แก่ผู้ประกอบกิจการแต่อย่างใดแล้ว ผู้ประกอบกิจการยังต้องสูญเสียบุคลากรและเสียสละเวลาในการทำงานมาสอนงาน ถ่ายทอดความรู้ต่าง ๆ ให้กับผู้ฝึกงานอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ทำให้ผู้ประกอบกิจการซึ่งอยู่ในสถานะที่มีอำนาจต่อรองมากกว่าอาจตกลงทำสัญญากับผู้ฝึกงานเป็นสัญญาอย่างอื่นซึ่งไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานเพื่อหลีกเลี่ยงภาระหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายแรงงาน แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพการทำงานแล้ว ผู้ฝึกงานก็ควรที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการฝึกงานด้วย ซึ่งผู้ฝึกงานและผู้ประกอบกิจการจำนวนมากจะไม่ได้มีนิติสัมพันธ์กัน ในทางการจ้างแรงงาน ดังนั้น กฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจึงไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับกรณีนี้ได้

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิเคราะห์ถึงการฝึกงานทั้งระบบ ตั้งแต่การเกิดขึ้นของสัญญา สิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญา และการสิ้นสุดของสัญญา ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 อันเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฝึกงานนั้น ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ไว้แต่อย่างใด ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฝึกงานกับผู้ประกอบกิจการนั้นถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งเมื่อไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ การวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

ทั้งสองฝ่ายดังกล่าวจึงต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายแพ่ง กล่าวคือ การทำสัญญาอาจจะทำในรูปแบบใดก็ได้ตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา โดยข้อสัญญาอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามความตกลงของคู่สัญญาในแต่ละกรณีได้ ทำให้การวินิจฉัยถึงสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่สัญญา และการให้ความคุ้มครองแก่คู่สัญญานั้นเกิดปัญหาขึ้นว่าคู่สัญญามีนิติสัมพันธ์กันในรูปแบบใด และสัญญาที่ทำขึ้นนั้นเป็นสัญญาประเภทใด เป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ เนื่องจากลักษณะของผู้ปฏิบัติงานนั้นมีความใกล้เคียงกับลูกจ้างทดลองงานเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ทั้งสองกรณีบุคคลที่เข้าไปทำงานนั้นยังไม่มีประสบการณ์ในการทำงานประเภทนั้นมาก่อน รวมไปถึงลักษณะงานที่ได้รับมอบหมายและความรับผิดชอบต่าง ๆ ด้วย ซึ่งในบางกรณีผู้ประกอบการอาจไม่ได้ตกลงว่าจะจ่ายค่าตอบแทนการทำงานให้กับผู้ปฏิบัติงานทำให้ผู้ปฏิบัติงานในกรณีนี้จะได้มีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานอย่างเห็นได้ชัด แต่สำหรับกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับค่าตอบแทนในการทำงานนั้นกรณีใดที่จะเป็นผู้ปฏิบัติงานและในกรณีใดที่จะเป็นลูกจ้างเป็นสิ่งที่น่าพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง

การวิเคราะห์ว่าบุคคลทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ทางการจ้างแรงงานหรือไม่นั้น จะส่งผลต่อการพิจารณาความคุ้มครองตามกฎหมายด้วย เนื่องจากการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายสำหรับกรณีที่คู่สัญญามีสถานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างกันนั้นมีความแตกต่างจากการให้ความคุ้มครองตามสัญญาประเภทอื่นเป็นอย่างมาก หากสัญญานั้นเป็นสัญญาจ้างแรงงานบุคคลที่มีสถานะเป็นลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประเภทใดก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในปัจจุบันอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นสัญญาผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเพราะไม่ได้มีสถานะเป็นลูกจ้าง กรณีนี้จึงอาจเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานโดยใช้การผู้ปฏิบัติงานแทนการจ้างแรงงานได้

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานเฉพาะในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ประกอบการไม่ได้มีนิติสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถใช้บังคับและให้ความคุ้มครองแก่ผู้ปฏิบัติงานในกรณีนี้ได้ ส่วนกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ประกอบการมีนิติสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงานนั้นอยู่นอกขอบเขตการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เนื่องจากในกรณีดังกล่าวคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานในปัจจุบันอยู่แล้ว ผู้เขียนจึงไม่ทำการศึกษาถึงการให้ความคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด

สำหรับสิทธิ หน้าที และความรับผิดชอบของผู้ฝึกงานและผู้ประกอบกิจการที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยเฉพาะนั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามสัญญาของคู่สัญญา โดยเฉพาะเมื่อมีการโต้แย้งกันว่าคู่สัญญาแต่ละฝ่ายมีสิทธิหน้าที่ระหว่างกันอย่างไร

นอกจากนี้ การที่ผู้ฝึกงานและผู้ประกอบกิจการสามารถทำสัญญากันในรูปแบบใดก็ได้ตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาและหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา อาจก่อให้เกิดปัญหาว่าสัญญาที่เกิดขึ้นมีข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ หรือคู่สัญญาตกลงทำสัญญาที่มีข้อสัญญาอันมีลักษณะและมีวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ เช่น มีข้อตกลงยกเว้นความรับผิดชอบของคู่สัญญาหรือกำหนดให้ต้องรับผิดชอบมากกว่าที่กฎหมายกำหนด การกำหนดว่าเมื่อสิ้นสุดการฝึกงานแล้วผู้ฝึกงานไม่สามารถไปประกอบอาชีพที่เข้ารับการฝึกงานนั้นในสถานประกอบกิจการแห่งอื่นได้ เป็นต้น จึงเป็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ต่อไปว่าข้อสัญญาดังกล่าวถือว่ามีความขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 หรือไม่ หรือมีลักษณะเป็นเพียงข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น

เหตุที่ผู้ฝึกงานต้องการเข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบกิจการนั้นก็เพื่อจะเก็บเกี่ยวประสบการณ์ในการทำงานในอาชีพนั้น ๆ และนำไปใช้ประกอบอาชีพได้ในอนาคต ดังนั้นจึงอาจคาดหมายได้ว่าในการฝึกงานนี้ผู้ประกอบการจะต้องสอนงานให้กับผู้ฝึกงาน และผู้ฝึกงานจะต้องไปเรียนรู้งานในสถานประกอบกิจการนั้นตามที่ได้ตกลงกันได้ แต่ในกรณีนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมาย กล่าวคือ หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามที่ได้ตกลงกันได้ เช่น ผู้ประกอบกิจการไม่ยอมสอนงานให้กับผู้ฝึกงานอีกต่อไปโดยไม่มีเหตุผล จะถือว่ามีความผิดตามกฎหมายหรือไม่ และจะเรียกร้องกันได้อย่างไร หรือไม่ ดังนั้น การพิจารณาว่าสิทธิและหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากสัญญาฝึกงานนั้นเป็นหน้าที่ที่สามารถใช้บังคับกันระหว่างผู้ฝึกงานและผู้ประกอบกิจการได้หรือไม่ตามกฎหมายนั้น เป็นที่จะต้องคำนึงถึงด้วยเช่นกัน

ปัญหาที่น่าพิจารณาต่อไปคือพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีการบัญญัติถึงการฝึกงาน กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการที่จดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึก หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ฝึกงาน รวมทั้งมาตรการจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการกำหนดเป็นสิทธิประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เช่น สิทธิประโยชน์ในด้านภาษี การได้รับความช่วยเหลือในการฝึกอบรมบุคลากรของสถานประกอบกิจการ เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

ส่งเสริมให้มีการพัฒนาแรงงานมีฝีมือเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานเท่านั้น จึงไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงการเกิดขึ้นและการสิ้นสุดของสัญญา สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของคู่สัญญา รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีสภาพบังคับกับผู้ปฏิบัติงานและผู้ประกอบกิจการโดยทั่วไป กล่าวคือ มีผลใช้บังคับกับบุคคลหรือผู้ประกอบกิจการเฉพาะรายที่จัดให้มีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามหลักสูตรและรายละเอียดเกี่ยวกับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานที่นายทะเบียนได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ซึ่งผู้ประกอบกิจการที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ส่วนใหญ่จะเป็นไปด้วยความสมัครใจเพราะต้องการขอรับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น หากผู้ประกอบกิจการรายใดที่ไม่ต้องการขอรับสิทธิประโยชน์ หรือเป็นสถานประกอบกิจการที่ไม่เข้าข่ายจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ฝึกอาชีพที่ไม่ได้มีสถานะเป็นลูกจ้างในสถานประกอบกิจการเหล่านั้นอาจไม่ได้รับความคุ้มครองในการทำงานตามที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย กรณีจึงเป็นปัญหาว่าการที่ประเทศไทยใช้ระบบสมัครใจเช่นนี้มีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว หรือควรจะเปลี่ยนไปใช้ระบบบังคับโดยกำหนดโทษให้แก่บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตาม กรณีใดจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ไม่มีบทบัญญัติในส่วนใดเลยที่บัญญัติถึงสถานะ ความสัมพันธ์ การเกิดและการสิ้นสุดของสัญญา สิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้ปฏิบัติงานและผู้ประกอบกิจการ รวมทั้งการให้ความคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานไว้เป็นการเฉพาะและไม่ใช้บังคับกับการฝึกงานในทุกกรณี อีกทั้งกฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ไม่สามารถครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองการทำงานของผู้ฝึกงานได้ เป็นเหตุให้ขาดความชัดเจนในเรื่องของสถานะ ความสัมพันธ์ รวมไปถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ฝึกงานและผู้ประกอบกิจการ การศึกษาและวิเคราะห์ว่าจะนำบทบัญญัติของกฎหมายใดมาใช้ในการพิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฝึกงานและผู้ประกอบกิจการ สิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่าย รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายใดจะสามารถนำมาใช้บังคับเพื่อให้ผู้ฝึกงานซึ่งอยู่ในสถานะที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าได้รับการคุ้มครองในการทำงานและไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการจึงเป็นสิ่งที่น่าพิจารณาอย่างยิ่ง

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษารูปแบบโดยทั่วไปและรูปแบบทางข้อเท็จจริงของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฝึกงานและผู้ประกอบกิจการ เพื่อให้เข้าใจถึงลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลทั้งสองฝ่าย ดังกล่าวตามกฎหมายไทย สิทธิและหน้าที่ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่าย และนำกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันมาปรับใช้ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2. ศึกษาถึงลักษณะการคุ้มครองแรงงานอันเกิดจากความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน เพื่อวิเคราะห์ว่าผู้ฝึกงานอยู่ในฐานะลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่และควรได้รับความคุ้มครองดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด และควรมีมาตรการทางกฎหมายใดเพิ่มเติมอีกหรือไม่

3. ศึกษาแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ฝึกงานในด้านต่าง ๆ ตามกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย อันจะทำให้เห็นข้อแตกต่าง และสามารถวิเคราะห์ได้ว่า การให้ความคุ้มครองผู้ฝึกงานตามกฎหมายไทยเหมาะสมดีแล้ว หรือควรมีแนวทางในการให้ความคุ้มครองผู้ฝึกงานอย่างไร

3. ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่าสามารถนำมาคุ้มครองผู้ฝึกงานได้หรือไม่ เพียงใด โดยจะศึกษาถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้ฝึกงานและผู้ประกอบกิจการ รวมทั้งกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้ฝึกงานในกรณีที่ผู้ฝึกงานและผู้ประกอบกิจการไม่ได้มีความสัมพันธ์ในลักษณะของการจ้างแรงงาน

2. ศึกษาแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ฝึกงานในด้านต่าง ๆ ตามกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงแนวทางในการคุ้มครองผู้ฝึกงานตามกฎหมายต่างประเทศ และนำมาปรับใช้กับการคุ้มครองผู้ฝึกงานของประเทศไทยต่อไป

4. วิธีการในการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบกิจการและผู้ฝึกงาน วิเคราะห์ถึงสัญญาและข้อเท็จจริง

ที่ผู้ประกอบการและผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติต่อกัน แล้วนำมาวินิจฉัยเทียบเคียงว่าเข้าลักษณะตามกฎหมายสัญญาในรูปแบบใด ศึกษากฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อวิเคราะห์ว่ามีกฎหมายฉบับใดบ้างที่สามารถนำมาคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบการและผู้ปฏิบัติงานได้ โดยใช้วิธีการศึกษาโดยค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ คำพิพากษาของศาล รวมทั้งข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่ปรากฏในรูปข้อมูลสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ พร้อมทั้งศึกษาถึงกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดและนำมาประกอบการวิเคราะห์และหาข้อเสนอแนะต่อไป

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำให้ทราบถึงรูปแบบความสัมพันธ์ สิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างผู้ปฏิบัติงานและผู้ประกอบการ สถานภาพทางกฎหมายของผู้ปฏิบัติงาน การคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายในปัจจุบัน รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายที่ควรจะกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และเป็นธรรม