

ผลงานหมายเลข 2

เรื่อง

การจ้างงาน (The Employment Relationship)

ผลงานของ
นายปกรณ์ อมรชีวิน

ผู้ขอประเมินตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ
(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช.)
ตำแหน่งเลขที่ 5

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงาน

(1)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่อง : การจ้างงาน (The Employment Relationship)

จัดทำโดย : นายปกรณ์ อมรชิวิน

ปีที่ดำเนินการ : 2548

ผลงานฉบับนี้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ของการจ้างงาน (The Employment Relationship) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าจ้าง หรือนายจ้างฝ่ายหนึ่ง กับแรงงานหรือลูกจ้างหรือผู้ทำงานหรือรับงานไปทำอีกฝ่ายหนึ่ง

ผลการศึกษาพบว่าในระยะที่ผ่านมาความสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้างหรือนายจ้างกับผู้รับจ้างหรือลูกจ้างเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของโลกยุคโลกาภิวัตน์ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว สามารถปรับลักษณะการทำงานในองค์กรให้เหมาะกับธุรกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงในตลาดโลกในปัจจุบัน มีการทำสัญญาว่าจ้างแรงงานหรือสัญญาในลักษณะต่างๆ แบบใหม่เพิ่มขึ้นจากสัญญาจ้างงานแบบนายจ้างลูกจ้างเต็มเวลาตามกฎหมายแรงงานแบบเดิม

การจ้างในลักษณะใหม่นี้บางส่วนเป็นการจ้างงานในลักษณะเปลี่ยนแปลงรูปแบบเพื่อให้เหมาะสมกับการทำงานในองค์กรสมัยใหม่ เช่น การจ้างผู้ที่รับงานไปทำงานเป็นผู้ประกอบการอิสระ (Self-employed) แทนการจ้างเป็นลูกจ้างแบบเดิม โดยการจ้างบุคคลภายนอกผลิต (Contracting out หรือ Out-source) ให้แก่ผู้ว่าจ้างแทนการใช้ลูกจ้างของนายจ้างรายนั้นเป็นผู้ผลิตแบบเดิม หรือใช้ระบบอื่นๆ เช่น ระบบสหกรณ์ ระบบการใช้ผู้จัดหาแรงงาน หรือผู้รับเหมาช่วงงาน นอกจากนี้อาจมีการปรับการจ้างงานมาเป็นแบบการจ้างงานในลักษณะการทำงานบางเวลา หรือบางวัน หรือการทำงานนอกที่ทำการของนายจ้าง หรือมีลักษณะเป็นงานชั่วคราว หรืองานที่มีเวลาจ้างจำกัด บางครั้งข้อตกลงมีลักษณะไม่ชัดเจนว่ามีการจ้างงานตามกฎหมายแรงงานหรือไม่ หรือเป็นการตกลงทางแฝง ทั้งที่เจตนาไม่ให้เกิดความชัดเจนเพื่อประโยชน์ของนายจ้างบางราย หรืออาจเกิดจากการที่นายจ้างกระทำโดยสุจริต แต่ข้อตกลงใหม่มีผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้าง กับผู้รับงานไม่ชัดเจนซึ่งอาจทำไปเพื่อปกปิดฐานะที่แท้จริงของผู้จ้าง หรือเพื่อหาประโยชน์ในการไม่ต้องรับภาระในฐานะนายจ้างจากการว่าจ้างนั้น

วิธีการเหล่านี้แม้จะมีประโยชน์ต่อนายจ้างในการปรับสภาพการทำงานให้เหมาะสมกับธุรกิจของตน ให้มีความสามารถในการแข่งขันในตลาด และยังเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างบางกลุ่มเช่น ผู้ประสงค์จะรับงานอิสระ หรือต้องการทำงานระยะสั้น หรืองานที่ทำบางเวลาหรือบางวันในสัปดาห์ แต่ก็

ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการแก่ฝ่ายลูกจ้าง เช่น ทำให้ลูกจ้างบางส่วนไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แรงงานอีกต่อไป บางส่วนนายจ้างเจตนาเปลี่ยนลักษณะการจ้างเพื่อหาประโยชน์หรือหลีกเลี่ยงภาระ บางประการตามกฎหมายในเรื่องภาษีและการประกันสังคม หรือการจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายแรงงาน

การดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย กล่าวคือเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการจ้างงาน ในการทำงานของนายจ้าง ขณะเดียวกันก็มีให้เกิดการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเอาเปรียบหรือ หาประโยชน์จากลูกจ้างโดยมิชอบ จำเป็นต้องมีการดำเนินการในด้านต่างๆ ทั้งในด้านการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมจนถึงการพยายามดำเนินการโดยฝ่ายบริหารในการตรวจสอบให้มีการ ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับความคุ้มครอง มีทั้งการ ดำเนินการในภาพรวมในลักษณะพหุภาคี (multilateral) โดยองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การ แรงงานระหว่างประเทศ โดยการตราอนุสัญญาหรือการทำข้อตกลงระหว่างประเทศแต่อนุสัญญาลึกใน เรื่องนี้โดยตรงยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการในขณะนี้จึงอยู่ในขั้นตอนการ ศึกษาหาข้อมูลเพื่อให้ทราบกลุ่มและปัญหาที่แน่นอนก่อนพิจารณาดำเนินการในขั้นต่อไป

ในการดำเนินการของประเทศต่างๆ มีการใช้มาตรการด้านต่างๆ เช่น มาตรการทาง กฎหมายเพื่อควบคุม หรือห้ามการดำเนินการบางประการ เช่น การตั้งบุคคลที่ 3 มาทำหน้าที่นายจ้าง การใช้บริษัทจัดหาแรงงานที่ทำหน้าที่นายจ้างด้วย หรือการใช้แนวปฏิบัติหรือกำหนดลักษณะของบุคคลที่ อาจจัดเป็นลูกจ้างหรือกลุ่มอื่นๆ เช่น ผู้ทำงานอิสระ นอกจากนั้นบางประเทศได้พยายามคุ้มครองลูกจ้าง โดยการกำหนดเงื่อนไขบางประการ เช่น ในเรื่องการทำสัญญาให้มีการทำสัญญาเป็นหนังสือ หรือการ สันนิษฐานว่าลักษณะบางอย่างเป็นสัญญาจ้างงานแม้จะไม่ชัดเจนหรือมีความพยายามทำสัญญาให้ ขาดความแน่ชัด วิธีการต่างๆ เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ดีในการนำมาปรับใช้กับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในกรณีของ ประเทศไทยต่อไป



ว 12.05.6

ป116ก

2548

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



11712

การจ้างงาน (The Employment

คำนำ

หัวใจของการบริหารแรงงาน ทั้งที่เป็นแนวคิดสากล และแนวคิดของประเทศต่างๆ คือ การคุ้มครองแรงงาน หรือลูกจ้าง ให้ได้รับสิทธิ สวัสดิการ มีความมั่นคงในชีวิต และในการทำงาน แต่จากการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ลักษณะความสัมพันธ์ในการทำงานเริ่มเปลี่ยนแปลงไป มีการทำงานในลักษณะที่แตกต่างจากการทำงานเต็มเวลาของลูกจ้าง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง หรือผู้ว่าจ้างหรือเจ้าของทุน ฝ่ายหนึ่งและผู้รับจ้างหรือทำงานให้ผู้ว่าจ้างหรือลูกจ้างอีกฝ่ายหนึ่ง เปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะการทำงานในตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป ความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างสองฝ่ายเริ่มมีลักษณะแตกต่างจากความสัมพันธ์แบบนายจ้าง - ลูกจ้างซึ่งเป็นการจ้างงานแบบเต็มเวลาและเป็นการถาวรอีกต่อไป

กรมการจัดหางานซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการบริหารงานแรงงานของประเทศ ต้องเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับผู้ที่อยู่ในวงการแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือนายจ้าง นอกจากนี้ยังมีลักษณะพิเศษคือ ยังมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับบุคคลประเภทหนึ่งที่ไม่เป็นทั้งลูกจ้างหรือนายจ้าง ได้แก่ "คนหางาน" และ "ผู้จัดหางาน" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารแรงงานของประเทศเช่นกัน คนหางานบางส่วนที่ได้อ่านทำก็จะเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นลูกจ้างต่อไป ลักษณะความสัมพันธ์หรือลักษณะการทำงาน (Type of Work Relationship) ซึ่งปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดแรงงาน จากการจัดระบบการทำงานภายในองค์กรใหม่ จากการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย เป็นผลให้มีกลุ่มบุคคลที่ในทางปฏิบัติคือลูกจ้าง กลับไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในฐานะลูกจ้างอีกต่อไป

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือความสัมพันธ์ในการทำงาน (Employment Relationship) จึงมีความสำคัญต่อการบริหารแรงงาน เมื่อคำว่า "นายจ้าง" "ลูกจ้าง" และ "การจ้างงาน" เปลี่ยนแปลงไป การศึกษาเพื่อให้ทราบการพัฒนา รูปแบบใหม่ และความหมายต่างๆ ของการจ้างเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นประโยชน์ในการบริหารแรงงานทั้งในด้านการคุ้มครองและด้านอื่นๆ เช่น กฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถคุ้มครองแรงงานของประเทศทุกกลุ่ม ขณะเดียวกันก็เพื่อให้การทำงานและจ้างงานในตลาดมีความยืดหยุ่น คล่องตัวสามารถปรับให้เหมาะสมกับโลกแห่งการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันของภาคธุรกิจและเพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน

การศึกษาความสัมพันธ์ในการทำงานนี้ เป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ เอกสารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์การที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานโดยตรง ประกอบกับการที่ผู้ศึกษาได้มีโอกาสปฏิบัติงานในคณะทูตถาวรประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ระหว่างปี 2545 - 2548 และได้มีโอกาสปฏิบัติงานกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งได้มีโอกาสเข้าร่วมการพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ในการจ้างงานนี้ ในการประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าวด้วย ทั้งนี้องค์การฯ ได้พิจารณาดำเนินการเรื่องนี้ต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว เนื่องจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะฝ่ายลูกจ้างประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงาน เป็นผลให้ลูกจ้างจำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานทั้งที่ น่าจะยังมีลักษณะเป็นลูกจ้าง บางรายยังคงปฏิบัติงานเดิมแต่มีฐานะเปลี่ยนแปลงไป มีการทำสัญญา หรือ ข้อตกลงใหม่โดยที่นายจ้างบางรายเจตนาหาประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนี้ จากการเอาเปรียบลูกจ้างหรือ อาจไม่มีเจตนาแต่ผลก็คือลูกจ้างไม่ได้รับการคุ้มครองในฐานะเป็นลูกจ้าง หรือต้องทำงานในสภาพที่ขาดความ มั่นคง และได้รับสิทธิสวัสดิการและการคุ้มครองลดลง ประกอบกับการเปิดตลาดของประเทศต่างๆ เป็นผลให้ มีการเคลื่อนย้ายทุนไปสู่ประเทศที่สามารถให้ผลตอบแทนสูงสุดต่อทุนที่ลงไป อำนาจต่อรองของแรงงานใน หลายๆ ประเทศจึงลดลงมาก การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในการทำงานจึงเป็นผลให้การบริหารงาน ตลอดจน ทั่วโลกต่างๆ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบบางส่วนมีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป การติดตามข้อมูลการเปลี่ยนแปลงและแนวคิดในการให้ความคุ้มครองกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลง จึงมีประโยชน์ต่อการพิจารณานำมาประกอบการปรับเปลี่ยนสิ่งที่ล้าสมัยหรือขาดความเหมาะสม ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และเป็นประโยชน์ในการบริหารแรงงานของหน่วยงานต่างๆ ใน สังเกตกระทรวงแรงงานทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นกรมการจัดหางาน หรือหน่วยงานที่ทำงานด้านคุ้มครอง แรงงาน เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม เป็นต้น

นายปรกรณ์ อมรชิวิน

มกราคม 2549

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
คำนำ.....	(2)
สารบัญ.....	(3)
สารบัญตาราง.....	(4)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
- ความสำคัญของปัญหา.....	1
- วัตถุประสงค์.....	2
- ขอบเขตและวิธีการศึกษา.....	3
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
- นิยามศัพท์.....	4
บทที่ 2 ขอบเขตและความหมายของความสัมพันธ์ในการจ้างงานและผลกระทบต่อแรงงาน.....	5
- การคุ้มครองตามกฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะการจ้างงาน.....	12
- ผลของการขาดการคุ้มครองตามกฎหมาย.....	13
บทที่ 3 การจ้างงานที่มีลักษณะไม่ชัดเจนแบบต่างๆ	15
- ขอบเขตของกฎหมายการจ้างงาน.....	16
- ความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบ 3 ฝ่าย.....	20
- คำถามเกี่ยวกับการจ้างงานแบบ 3 ฝ่าย.....	23
- การศึกษาตัวอย่างจากประเทศต่างๆ.....	26
- การกำหนดลักษณะและประเภทของงานบางด้าน.....	43
บทที่ 4 ข้อเสนอแนะ.....	52
บรรณานุกรม.....	55
ภาคผนวก	

(4)

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 แสดงแนวปฏิบัติในการกำหนดว่าบุคคลเป็นลูกจ้างหรือทำงานอิสระประเทศไอร์แลนด์ 39