

บันทึกของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๘๙๓๙ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เลขานุการคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อการพัฒนาการศึกษาเพื่ออาชีพ (กรอ.พอ.) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๒๙ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า

๑. สมควรจะให้มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือไม่ หรือสมควรจะจัดตั้งเป็นเพียงหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากองในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

๒. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ ควรจะเป็นผู้กำหนดนโยบายด้วยหรือไม่ หรือมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะเท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. ดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมอาชีวศึกษา) ซึ่งอยู่ในคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อการพัฒนาการศึกษาเพื่ออาชีพ (กรอ.พอ.) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกรมวิเทศสหการ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมแรงงาน) ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานปลัดทบวงและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ) และผู้แทนจากภาคเอกชน (สมาคมอุตสาหกรรมไทยและสภาองค์การนายจ้าง) แล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายสำคัญซึ่งจะมีผลกระทบต่อบุคคลหลายฝ่ายโดยเฉพาะภาคเอกชนซึ่งจะต้องให้ความร่วมมือแก่รัฐในการจัดการฝึกอาชีพ และจากเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับความเป็นมาของการยกพระราชบัญญัติในชั้นพิจารณาของ กรอ.พอ. ซึ่งส่งไปประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการนั้นปรากฏว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมอาชีวศึกษา และกรมแรงงานยังมีความเห็นไม่เป็นที่ยุติในปัญหาสำคัญหลายประการ เช่น ขอบเขตการใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัติ กลุ่มบุคคลที่จะได้รับผลจากการบังคับใช้กฎหมาย องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และอื่น ๆ จนทำให้เกิดร่างพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันสองฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัตินี้ของกรอ.พอ.ฉบับนี้ และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ พ.ศ. ของกรมแรงงาน ซึ่งในที่สุดคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติของ กรอ.พอ.

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ในเบื้องต้น จึงได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชนไปชี้แจงและให้ความเห็นแก่คณะกรรมการ จากคำชี้แจงของผู้แทนดังกล่าวสรุปได้ว่า ทุกฝ่ายเห็นความจำเป็นในการส่งเสริมให้มีการฝึกอาชีพในสถานประกอบการเพื่อสร้างช่างฝีมือ (skilled labour) ในตลาดแรงงาน แต่ยังคงมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องสภาพบังคับของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่จะตราขึ้นใช้บังคับ โดยส่วนใหญ่เห็นว่าการฝึกอาชีพควรเป็นไปด้วยความสมัครใจของผู้จัดให้มีการฝึก เพราะอาจคาดหมายผลสำเร็จได้มากกว่าวิธีการที่เป็นการบังคับดังเช่นที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติของ กรอ.พอ. จึงควรใช้มาตรการไปในทางจูงใจโดยให้ผู้รับทำการฝึกอาชีพได้รับสิทธิประโยชน์บางประการ เช่น ในทางลดหย่อนหรือลดเงินภาษีอากร และให้ได้รับยกเว้นการใช้บังคับเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ควรแยกการฝึกงานของผู้กำลังศึกษาในสถานศึกษาซึ่งมุ่งหมายจะหาประสบการณ์จากการทำงานจริงเพื่อประกอบการศึกษาเป็นเรื่องหนึ่ง กับการฝึกงานของผู้ที่อยู่ในตลาดแรงงาน ซึ่งประสงค์จะฝึกอาชีพเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในสถานประกอบการได้เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะความมุ่งหมายของสองเรื่องนี้ต่างกัน นอกจากนั้นความรับผิดชอบในเรื่องการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ควรอยู่กับกรมแรงงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ด้านบริหารแรงงาน และมีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่นี้ได้อยู่แล้ว (รายละเอียดของสรุปความเห็นของผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑ แนบท้าย)

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. ประกอบกับความเห็นของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ขอเสนอข้อสังเกตดังต่อไปนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. เป็นร่างซึ่งเสนอโดย กรอ.พอ. อันเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ร่างพระราชบัญญัตินี้ยกร่างขึ้นโดยมีหลักการและเหตุผลที่จะกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการฝึกอาชีพให้แก่นักเรียน นักศึกษาผู้ที่เข้าสู่อาชีพ และผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่แล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และความต้องการกำลังคนของตลาดแรงงาน และให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการฝึกอาชีพร่วมกับภาครัฐบาลภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ

ตามร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มี "คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ" มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการฝึกอาชีพกำหนดอาชีพที่จะส่งเสริมให้มีการฝึกหัด กำหนดสถานประกอบการที่จะต้องให้ความร่วมมือในการฝึกอาชีพ สิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่สถานประกอบการที่ให้ความร่วมมือ ตลอดจนหลักสูตร และมาตรฐานการทดสอบและการให้ประกาศนียบัตรการฝึกอาชีพ คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติมีสำนักงานที่ตั้งขึ้นใหม่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายธุรการของคณะกรรมการ ฯ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้มีการจัดตั้ง "กองทุนส่งเสริมการฝึกอาชีพ" ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ โดยกองทุนนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากสำนักงาน และมีคณะกรรมการบริหารกองทุนเป็น

เอกเทศ เงินของกองทุนได้มาจากงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งได้มาจากเงินที่เรียกเก็บจากสถานประกอบการที่มีได้ร่วมมือในการจัดฝึกอบรมอาชีพเงินช่วยเหลืออื่นๆ และดอกผลหรือผลประโยชน์จากการลงทุนหรือการดำเนินงานของกองทุนคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติมีอำนาจนำเงินกองทุนไปใช้เพื่อส่งเสริมการฝึกอาชีพได้

๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายนั้น ร่างมาตรา ๓ กำหนดให้ยกเลิกบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในร่างพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับร่างพระราชบัญญัตินี้ และร่างมาตรา ๗ กำหนดว่าการส่งเสริมการฝึกอาชีพทั้งปวงให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งโดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้การฝึกอาชีพทุกประเภทจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคืออยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ (ตามอำนาจของคณะกรรมการ ฯ ที่กำหนดในร่างมาตรา ๑๑) และโดยที่ “สถานประกอบการ” ที่คณะกรรมการฯ จะกำหนดให้ทำการฝึกอาชีพมีความหมายรวมตลอดทั้งภาครัฐบาลและเอกชน (ตามนิยามคำว่า “สถานประกอบการ” ในร่างมาตรา ๔) ดังนั้น หน่วยงานราชการหลายแห่งที่ได้จัดดำเนินการฝึกอาชีพอยู่ เช่น การฝึกอาชีพของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมแรงงาน การฝึกอาชีพของกรมการพัฒนาชุมชน และกรมประชาสัมพันธ์ รวมทั้งที่ดำเนินการอยู่ในสถานศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการจะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ฯ ที่จะประกาศให้เป็นสถานประกอบการและอาจถูกกระทบกระเทือนโดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ทั้งหมด อนึ่งมีการฝึกอาชีพบางประเภทที่ส่วนราชการต้องจัดดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการตามกฎหมาย เช่น โรงเรียนการขนส่งของกรมการขนส่งทางบกหรือโรงเรียนสอนขับรถที่กรมการขนส่งทางบกรับรอง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีหน้าที่ให้การศึกษาแก่ผู้ประสงค์จะขออนุญาตเป็นผู้ขับรถตามกฎหมายฉบับนั้น และส่วนราชการ คือ กรมการขนส่งทางบกเป็นผู้กำหนดหลักสูตรเองซึ่งก็มิได้รับยกเว้นตามร่างพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ยังมีอาชีพบางอย่างที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยซึ่งหน่วยงานจะต้องดำเนินการหรือจัดฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานเอง เช่น งานบริการในท่าอากาศยาน หรือการรักษาความปลอดภัยในท่าอากาศยานตามพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้จะได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติด้วยเช่นกัน

สำหรับกลุ่มบุคคลที่จะได้รับผลตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ ได้แก่ นักเรียน นักศึกษา ผู้หางานทำ และลูกจ้างของสถานประกอบการ ซึ่งในเรื่องนี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ เห็นด้วยกับคำชี้แจงของผู้แทนทบวงวิทยาลัย ซึ่งให้ความเห็นว่าการฝึกงานสำหรับผู้กำลังศึกษาในสถานศึกษาโดยเฉพาะสถาบันอาชีวศึกษาและการฝึกอาชีพสำหรับผู้ที่จะเข้าทำงานในสถานประกอบการควรแยกจากกันเพราะวัตถุประสงค์ของการฝึกนั้นต่างกัน สำหรับอาชีวศึกษา (vocational education) นั้น เป็นการศึกษาความรู้ทั่วไปและทฤษฎีทางวิชาชีพเพื่อนำไปปรับใช้กับการทำงานในอนาคต ส่วนการฝึกงานในสถานประกอบการเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของการศึกษาเพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับประสบการณ์จากการทำงานจริงในสถานประกอบการเท่านั้น

แต่การฝึกอาชีพ (vocational training) มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาความรู้ความชำนาญในอาชีพ เฉพาะอย่างเพื่อให้ผู้รับการฝึกเป็นช่างฝีมือ (skilled labour) จึงต้องฝึกหัดทำงานจริงโดยมี การศึกษาทฤษฎีประกอบเป็นส่วนน้อย และการฝึกจะต้องมีขั้นตอนและระยะเวลา รวมทั้งต้องมีการทดสอบมาตรฐานการฝึกที่เป็นระบบ การฝึกอาชีพในความหมายหลังนี้มีทั้งการฝึกอาชีพใน สถาบันหรือศูนย์ฝึกอาชีพ (institution-based training) ซึ่งในประเทศไทยมีตัวอย่างที่เห็นได้ ชัดเจน คือ การฝึกอาชีพและการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนา ฝีมือแรงงานของกรมแรงงานและการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ (industry-based training) ซึ่งเป็นการฝึกปฏิบัติงานของลูกจ้างฝึกหัดงาน (apprentice)^๑ โดยที่การฝึกงานของนักเรียน นักศึกษา และการฝึกอาชีพมีความมุ่งหมายต่างกันจึงไม่อาจนำมาตรการเดียวกันมาใช้บังคับ เพราะจะได้ผลไม่ตรงตามความมุ่งหมายนั้น ๆ การจัดการอาชีวศึกษาควรเป็นหน้าที่ของ กระทรวงศึกษาธิการ หรือทบวงมหาวิทยาลัย ส่วนการจัดการฝึกอาชีพควรอยู่ในความรับผิดชอบ ของกรมแรงงานและมีการประสานงานระหว่างสองหน่วยงานนี้ เพื่อให้มีการผลิตกำลังคนให้ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน สำหรับขอบเขตของร่างพระราชบัญญัตินี้ควรมุ่ง เฉพาะด้านส่งเสริมการฝึกอาชีพของผู้ที่กำลังจะทำงาน และการยกระดับฝีมือแรงงานของผู้ที่ ทำงานอยู่แล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการไปพร้อมกันได้ และควรจำกัดขอบเขตการควบคุม เฉพาะการจัดฝึกอาชีพซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชนเพื่อมิให้กระทบกระเทือนการจัดฝึกอาชีพซึ่ง ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินการอยู่แล้ว

๓. สำหรับผลบังคับของกฎหมายนั้น ร่างมาตรา ๘ กำหนดว่า สถาน ประกอบการตามประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ มีหน้าที่ต้องให้ความ ร่วมมือในการฝึกอาชีพแก่ “ผู้รับการฝึก” (ตามนิยามในร่างมาตรา ๔ หมายถึง ช่างฝึกหัด นักเรียน นักศึกษาหรือบุคคลอื่นที่ทำสัญญาเข้าฝึกหัดในสถานประกอบการ) หรือบุคคลอื่นที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด ร่างมาตรา ๑๙ ให้อำนาจคณะกรรมการ ฯ กำหนดอัตราค่าบำรุง และกำหนดให้สถานประกอบการที่มีได้ให้ความร่วมมือในการฝึกอาชีพส่งเงินค่าบำรุงตามอัตรา ดังกล่าวเข้ากองทุนสงเคราะห์เพื่อส่งเสริมการฝึกอาชีพ ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนไม่ส่งเงินค่าบำรุง มีความผิดต้องระวางโทษปรับตามร่างมาตรา ๒๔ โดยนัยนี้ การฝึกอาชีพจึงมีลักษณะเป็นการ บังคับให้ผู้ประกอบการที่คณะกรรมการ ฯ กำหนดต้องทำการฝึกอาชีพให้ ซึ่งการกำหนดใน ลักษณะนี้มีข้อควรคำนึงหลายประการ ตัวอย่างเช่น ความพร้อมของผู้ประกอบการที่จะรับภาระนี้ เพราะการจัดฝึกอาชีพจะต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งในภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันน่าจะเป็นการ สร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการ ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและลดความสามารถในการแข่งขันใน

^๑ ความหมายของคำว่า “vocational education” และ “vocational training” อธิบายตาม ความหมายที่กำหนดใน UNESCO's Terminology of Technical and Vocational Education และ ILO's Glossary of Training Term ซึ่งอ้างอิงในเอกสารการศึกษาเรื่องการฝึกหัดงานในเอเชียและแปซิฟิก (A Study of Apprenticeship in Asia and the Pacific) ของคณะทำงานของ Vocational and Industrial Training Board of Singapore ซึ่งจัดทำขึ้นตามโครงการความร่วมมือของประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยความ สนับสนุนขององค์การการกรมกรสากล (ILO) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔

ตลาดลงไป นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรับบุคคลที่คณะกรรมการ ฯ กำหนดเข้าฝึกอาชีพโดยผู้ประกอบการไม่มีโอกาสคัดเลือกตัวบุคคลอาจเกิดปัญหาความเสียหายแก่อุตสาหกรรมทั้งส่วนที่เกี่ยวกับความเสียหายของเครื่องจักรและเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน เนื่องจากผู้รับฝึกอาชีพไม่สามารถตรวจสอบคัดเลือกให้ได้คนเฉพาะที่จะไม่เข้าไปก่อภัยแก่สถานประกอบการ ความเสียหายต่อความลับในทางอุตสาหกรรม และความเสียหายต่อกำลังผลิตเนื่องจากการทำงานของผู้ขาดประสบการณ์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความลับทางอุตสาหกรรมนั้น จะพบว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมในปัจจุบัน มีกิจการหลายอย่าง que ผู้ประกอบการจำเป็นต้องซื้อเทคโนโลยีจากต่างประเทศ และในทางปฏิบัติเจ้าของเทคโนโลยีจะมีข้อสัญญากับผู้ใช้เทคโนโลยีให้ต้องรักษาความลับเกี่ยวกับเทคโนโลยีนั้น (ดังตัวอย่างข้อสัญญาในเอกสารหมายเลข ๒ แนบท้ายบันทึกนี้) จึงอาจเป็นข้อยุ่งยากแก่ผู้ประกอบการผู้ทำสัญญาผูกพันดังกล่าวที่จะต้องยอมรับผู้เข้าฝึกงาน เพราะอาจเป็นการกระทบกระเทือนต่อสัญญาที่ทำไว้กับเจ้าของเทคโนโลยีได้ ยิ่งกว่านั้น การกำหนดให้มีการฝึกงานในลักษณะบังคับยังเป็นกรณีที่คาดหมายความสำเร็จได้ยาก เพราะขาดความเต็มใจจากฝ่ายผู้ให้การฝึกหัดซึ่งเป็นผู้ประกอบการ

จากการศึกษาข้อมูลการจัดฝึกอาชีพที่กำหนดในกฎหมายของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก^๒ ส่วนใหญ่ให้เป็นไปโดยความสมัครใจของผู้ประกอบการ แต่ก็มีตัวอย่างอยู่บ้างในบางประเทศที่กำหนดให้การฝึกอาชีพมีลักษณะบังคับให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องปฏิบัติ ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี อินเดีย ปากีสถาน และศรีลังกา (บทบัญญัติตาม National Apprenticeship Act, ๑๙๗๑ ของประเทศศรีลังกาได้ให้อำนาจ Director of Apprenticeship กำหนดให้นายจ้างต้องจ้างลูกจ้างฝึกหัดงานมีจำนวนตามที่กำหนด แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่เคยมีการใช้บังคับ)

ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี การฝึกอาชีพอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน กฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องนี้ คือ The Basic Law for Vocational Training, ๑๙๗๖. The Master Craftman's College Law, ๑๙๗๗ และ The Vocational Training Promotion Fund Law, ๑๙๗๖ ตามกฎหมายฉบับแรก กำหนดให้บริษัทที่มีลูกจ้างเกิน ๓๐๐ คนขึ้นไปในกิจการทำเหมือง การผลิตสินค้า กิจการไฟฟ้า การบริการก๊าซและประปา การก่อสร้าง การขนส่ง การคลังสินค้า การคมนาคมและบริการ หรือบริษัทก่อสร้างที่มีสัญญาจ้างมูลค่าเกินกว่าปีละ ๑,๐๐๐ ล้านวอน (๑ billion won) จะต้องจัดให้มีการฝึกงาน (in-plant training) โดยมีการกำหนดอัตราส่วนของผู้ฝึกงานต่อลูกจ้างของบริษัทไม่เกิน ๑๐:๑๐๐ ซึ่งอัตราส่วนที่แน่นอนจะกำหนดในเดือนมกราคมของทุกปี บริษัทที่ไม่จัดให้มีการฝึกงานต้องมอบหมายให้สถาบันของรัฐ (public vocational institute) หรือศูนย์ฝึกอาชีพที่ได้รับอนุญาต (authorised training

^๒ ข้อมูลเกี่ยวกับการฝึกอาชีพของประเทศต่างๆ ได้มาจาก A Study of Apprenticeship in Asia and the Pacific ซึ่งรวบรวมโดย A Study Team of the Vocational and Industrial Training Board of Singapore เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ ประเทศต่างๆ ที่อยู่ในข่ายสำรวจได้แก่ประเทศออสเตรเลีย ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ฮ่องกง อินเดีย สาธารณรัฐเกาหลี อินโดนีเซีย มาเลเซีย ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ศรีลังกา ไทย พิจิ เนปาล ปาปัว นิวกินี ซามัว โซโลมอนไอส์แลนด์ และฮ่องกง

centre)ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรที่ไม่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรจัดฝึกแทน มิฉะนั้น ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการฝึกงาน (training levy) ซึ่งคำนวณตามค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของผู้ฝึกงานเข้ากองทุนส่งเสริมการฝึกอาชีพ (Vocational Training Promotion Fund) ซึ่งจะนำไปใช้จ่ายในการส่งเสริมการฝึกอาชีพต่อไป บริษัทที่จัดฝึกงานเป็นผู้กำหนดแผนการฝึกงานเสนอขอความเห็นชอบจากสำนักงานฝึกอาชีพ (Vocational Training Bureau) ระยะเวลาฝึกงานอยู่ระหว่าง ๓ เดือนถึง ๒ ปี และมีการทดสอบเพื่อยกระดับเป็นผู้ช่วยช่างฝีมือ, หรือช่างฝีมือระดับ ๒ โดยได้มีการจัดตั้ง The National Technical Qualification Agency ขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๗๖ ทำหน้าที่ทดสอบและให้ประกาศนียบัตรผู้เข้ารับการฝึกงานต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๔ ปี และบริษัทไม่มีความผูกพันต้องจ้างผู้จบการฝึกงานเข้าทำงาน สำหรับเบี้ยเลี้ยงสำหรับผู้ฝึกงานไม่มีกำหนดไว้ในกฎหมายการฝึกงานนี้บริษัทตั้งแต่สองบริษัทขึ้นไปจะจัดร่วมกันก็ได้ และการฝึกงานให้ลูกจ้างของบริษัทเองสามารถนำมาคำนวณเป็นอัตราของผู้ฝึกงานที่บริษัทต้องจัดฝึกได้ด้วยสิทธิประโยชน์ที่บริษัทที่จัดให้มีการฝึกงานจะได้รับคือ ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและด้านอื่นจากหน่วยงานบริหารกิจการแรงงาน (Administration of Labour Affairs)

สำหรับประเทศอินเดีย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ Apprenticeship Act, ๑๙๖๑ และ Apprenticeship Regulations, ๑๙๖๒ ตามกฎหมายฉบับแรกกำหนดว่า กฎหมายนี้ให้ใช้บังคับแก่อุตสาหกรรมตามที่ประกาศกำหนด (ปัจจุบันมี ๒๑๗ ประเภท) และเฉพาะกับ”กิจการค้าที่ระบุไว้” (designated trades) (ปัจจุบันมี ๑๓๗ กิจการ) รัฐบาลกลางมีอำนาจกำหนดโดยคำสั่งว่าในแต่ละกิจการค้าดังกล่าวจะต้องมีอัตราส่วนระหว่างผู้ฝึกงานและลูกจ้างเป็นอัตราเท่าใด และกำหนดให้นายจ้างต้องมีผู้ฝึกงานในอัตราที่กำหนด โดยคำนึงถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่นายจ้างมี จำนวนผู้ฝึกงานที่มีอยู่แล้วและอื่น ๆ และในกรณีที่จำเป็นเพื่อสาธารณประโยชน์ นายจ้างอาจได้รับการร้องขอให้ฝึกงานแก่ผู้ฝึกงานมากกว่าอัตราที่กำหนดไว้ก็ได้ โดยจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและอื่น ๆ จากรัฐผู้ฝึกงานจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๔ ปี และต้องทำสัญญาฝึกงานกับนายจ้าง ในสัญญาจะกำหนดหน้าที่ของนายจ้างและผู้ฝึกงาน วิธีการฝึก ระยะเวลาฝึก ระยะเวลาทำงาน ความรับผิดชอบของนายจ้างที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนกรณีมีการบาดเจ็บ และการสิ้นสุดการฝึกงาน สัญญาดังกล่าวต้องจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดว่า นายจ้างที่มีลูกจ้าง ๕๐๐ คนขึ้นไปต้องจัดตั้งศูนย์ฝึกงานแยกเป็นพิเศษในสถานที่ตั้งของตนโดยอาจได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินกู้จากรัฐ และนายจ้างที่มีลูกจ้าง ๕๐๐ คนขึ้นไปต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการฝึกงานทั้งหมด สำหรับกรณีอื่นนายจ้างและรัฐแบ่งภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ฝ่ายละกึ่งหนึ่งจนถึงระดับหนึ่ง นอกเหนือจากนั้น นายจ้างต้องรับภาระทั้งหมดเช่นกัน สำหรับระยะเวลาการฝึกงานอยู่ระหว่าง ๖ เดือนถึง ๔ ปี และผู้ฝึกงานมีสิทธิได้รับค่าจ้างระหว่างเดือนละ ๑๓๐ - ๒๕๐ รูปี หลังการฝึกงานจะมีการทดสอบและให้ประกาศนียบัตรโดย National Council for Training in Vocational Trades การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน และกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งสภาการฝึกอาชีพกลาง (Central Apprenticeship Council) และสภาการฝึกอาชีพแห่งรัฐ (State Apprenticeship Council) ซึ่งมีองค์ประกอบ ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง

ทำหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่องอัตราส่วนของผู้ฝึกงาน และมีอำนาจออกข้อกำหนดต่าง ๆ

ส่วนประเทศปากีสถาน การฝึกอาชีพอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน และกำลังคน กฎหมายที่ใช้บังคับ คือ The Apprenticeship Ordinance, ๑๙๖๒ และ The Apprenticeship Rule, ๑๙๖๖ กฎหมายกำหนดว่านายจ้างในกิจการที่กำหนด (apprenticeable trade) ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ ๖๐ กิจการ ซึ่งมีลูกจ้าง ๕ คนขึ้นไปและดำเนินกิจการมาแล้วอย่างน้อย ๒ ปี ต้องฝึกงานให้ผู้ฝึกงานโดยเฉลี่ยจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดของตน และนายจ้างต้องรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด กับมีหน้าที่ต้องจัดให้ผู้ฝึกงานได้รับการสอนภาคทฤษฎีที่จำเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของเวลาทำงานทั้งหมด นายจ้างเป็นผู้กำหนดแผนการฝึกงานโดยได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สำหรับผู้ฝึกงานต้องมีอายุไม่น้อยกว่า ๑๔ ปี และมีหน้าที่ต้องเข้ารับการฝึกทั้งภาคปฏิบัติและภาคทฤษฎี การฝึกภาคทฤษฎีนายจ้างจะร่วมกันจัดหรือให้โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาเป็นผู้จัดก็ได้ ในกรณีที่ผู้ฝึกงานไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ทำไว้กับนายจ้าง ผู้ฝึกงานบิดามารดาหรือผู้ปกครอง และผู้ค้ำประกันมีความรับผิดชอบต้องคืนค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนตามที่กำหนดด้วย กฎหมายยังกำหนดให้อำนาจรัฐบาลแห่งจังหวัด (Provincial Government) แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา (Provincial and Regional Tripartite Advisory Committee) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในปัญหาที่เกี่ยวกับการฝึกอาชีพ สำหรับ Apprenticeship Rule ได้กำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงของผู้ฝึกงาน รวมทั้งแบบของสัญญาฝึกงาน การรับจดทะเบียนสัญญา และค่าจ้างที่ผู้ฝึกงานจะได้รับซึ่งอยู่ระหว่างร้อยละ ๔๐-๘๐ ของค่าจ้างของลูกจ้างที่เป็นช่างฝีมือนอกจากนี้ ยังกำหนดให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้าง ๕๐ คนขึ้นไปต้องจ้างครูฝึก (Training officer) เต็มเวลา และจัดหาอุปกรณ์การฝึกให้แก่ผู้ฝึกงานโดยนายจ้างต้องรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด สำหรับการทดสอบและออกใบรับรองนั้นเป็นหน้าที่ของนายจ้างโดยต้องปฏิบัติตามแนวทางที่ Rule กำหนดไว้ นายจ้างจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีเงินได้ในส่วนค่าใช้จ่ายในการฝึกงาน และรัฐบาลกลางอาจมีคำสั่งอนุญาตให้นายจ้างนำเข้าซึ่งสินค้าที่ต้องใช้ในการฝึกงานได้ นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลแห่งจังหวัด ซึ่งโดยปกติ ได้แก่เจ้าหน้าที่แผนกแรงงานของจังหวัดนั้น) ให้ความช่วยเหลือแนะนำด้านเทคโนโลยีแก่นายจ้างด้วย

จะเห็นได้ว่าแม้ในประเทศที่มีกฎหมายกำหนดบังคับให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องจัดให้มีการฝึกอาชีพ กฎหมายของประเทศเหล่านั้น ก็ได้กำหนดขอบเขตการบังคับกลไกของกฎหมาย องค์กรผู้ใช้อำนาจ รวมทั้งขอบเขตการใช้อำนาจเอาไว้ค่อนข้างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ประเทศส่วนใหญ่ใช้ระบบฝึกอาชีพโดยสมัครใจ การกำหนดบังคับในลักษณะนี้มีใช้น้อยประเทศ และการกำหนดบังคับที่ใช้ในประเทศดังกล่าวก็ไม่สามารถประเมินได้ว่ามีความสำเร็จมากน้อยเพียงใด และจะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้เพียงใด

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ เห็นว่า หลักการของกฎหมายเกี่ยวกับการฝึกอาชีพนั้น ควรกำหนดให้เป็นไปโดยความสมัครใจของผู้ประกอบการ โดยรัฐให้ความสนับสนุนด้วยการให้สิ่งจูงใจ เช่น ประโยชน์ด้านภาษีอากร และการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายแรงงานบางเรื่อง (โดยเฉพาะเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ) และรัฐเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานฝีมือแรงงานโดยจัดให้มี

การทดสอบหลังการฝึกงาน ซึ่งการกำหนดในลักษณะนี้จะส่งเสริมให้ผู้ประกอบการที่มีความพร้อม จัดดำเนินการฝึกอาชีพ และสามารถคาดหมายผลสำเร็จของการฝึกอาชีพได้มากกว่า ทั้งรัฐ สามารถควบคุมมาตรฐานฝีมือแรงงานได้ด้วย

๔. ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประกอบด้วย กรรมการซึ่งส่วนใหญ่มาจากภาครัฐบาล (๑๕-๑๗ คน) กรรมการที่มาจากภาคเอกชนเป็นเพียง ส่วนน้อย (๕-๙ คน) ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักสากล คือ ระบบไตรภาคี ตามที่องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศกำหนดไว้และไม่สอดคล้องกับที่หลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ต้องการ ความร่วมมือจากภาคเอกชน ในกรณีนี้การกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการในระบบไตรภาคี น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ นั้น กำหนดไว้โดยกว้างขวางทั้งในด้านการวางแผนนโยบายการฝึกอาชีพ การกำหนดอาชีพที่ต้องจัดให้มีการฝึกรวมทั้งสถานประกอบการที่ต้องให้ความร่วมมือ (ร่างมาตรา ๘ และมาตรา ๑๑) กำหนดอัตราค่าบำรุงที่ผู้ประกอบการจะต้อง ส่งสมทบกองทุนสงเคราะห์เพื่อส่งเสริมการฝึกอาชีพ (ร่างมาตรา ๑๘) กำหนดสิทธิประโยชน์ที่ ผู้ประกอบการจะได้รับ (ร่างมาตรา ๒๒) ตลอดจนกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับการฝึกอาชีพ เช่น คุณสมบัติของผู้รับการฝึกและครูฝึก วิธีการฝึก หลักสูตรและมาตรฐานการฝึก สำคัญ สำคัญ ของสัญญา ฯลฯ

การกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติในลักษณะนี้ อาจมองเห็นว่าเป็นการกำหนดเพื่อให้มีความคล่องตัวในการทำงาน แต่โดยแท้ที่จริงแล้วเป็นการ ให้อำนาจอย่างกว้างขวางโดยไม่มีขอบเขต และเป็นการให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจได้โดยไม่ มีการควบคุมซึ่งเป็นอันตรายต่อการบริหารอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดขึ้นโดยมิได้คำนึงถึง ข้อจำกัดตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายเกี่ยวกับภาษี อากร ทั้งยังไม่ให้หลักประกันตามสมควรแก่ผู้ที่ถูกบังคับตามกฎหมายที่จะมีโอกาสทราบ ล่วงหน้าว่าตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแค่ไหน เพียงใด เพราะการกำหนดภาระหน้าที่แก่ ผู้จะต้องถูกบังคับตามกฎหมายทุกเรื่องอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการที่จะกำหนดขึ้นเองทั้งสิ้น ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ไว้โดย ชัดเจนในกฎหมายว่าจะมีอำนาจในเรื่องใด เพียงใด เพื่อที่ฝ่ายบริหารจะสามารถควบคุมและ ตรวจสอบการใช้อำนาจได้ และผู้ที่จะต้องถูกบังคับตามกฎหมายมีโอกาสตามสมควรที่จะทราบ ล่วงหน้าถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่ตนพึงมีและพึงปฏิบัติ

๕. สำหรับบทบัญญัติส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานผู้มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตาม กฎหมายนั้น ร่างมาตรา ๑๕ กำหนดให้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ ขึ้นมีฐานะเป็นกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่นี้ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ เห็นว่า น่าจะไม่เหมาะสม เพราะการปฏิบัติงานจะเป็นการซ้ำซ้อนกับงานในหน้าที่ของกรม แรงงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารแรงงานโดยตรง นอกจากนี้ไม่ปรากฏว่าการเสนอให้มี หน่วยงานขึ้นใหม่นี้ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่ง

มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องนี้มาก่อนแต่อย่างใด

๖. บทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์เพื่อส่งเสริมการฝึกอาชีพที่กำหนดในร่างมาตรา ๑๗ นั้น เป็นการกำหนดให้กองทุนเป็นนิติบุคคลมีคณะกรรมการบริหารกองทุนแยกต่างหากจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว จึงเป็นการตั้งนิติบุคคลซ้อนขึ้นในนิติบุคคลโดยไม่มีความจำเป็น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เงินส่วนหนึ่งของกองทุนได้มาจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเงินส่วนนี้คงจะเป็นรายได้หลักของกองทุน ดังนั้น จึงมีผลผูกพันให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณมาให้กองทุนเป็นประจำ ในส่วนการใช้จ่ายเงินจากกองทุนนั้นก็ได้กำหนดในร่างมาตรา ๒๑ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติโดยไม่ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจไว้ จึงอาจมีการใช้อำนาจไปโดยไม่ชอบได้ง่าย กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ เห็นว่า ถ้าได้กำหนดหลักการให้การฝึกอาชีพเป็นไปโดยสมัครใจแล้ว บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับกองทุนก็ไม่น่าจะต้องมีแต่ถ้าประสงค์จะจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการฝึกอาชีพก็ต้องกำหนดโดยรัดกุมชัดเจนกว่าที่กำหนดไว้

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ใคร่ขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ได้จากการฟังคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการประชุมครั้งแรก ได้เชิญผู้แทนของกรมอาชีวศึกษาและกรมแรงงานไปร่วมพิจารณาพร้อมกันก่อน ผู้แทนกรมอาชีวศึกษายืนยันที่จะให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามร่างที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบมาแล้ว โดยชี้แจงว่าเพื่อรองรับโครงการโรงเรียน-โรงงาน วิทยาลัยเทคนิคท่าหลวงซีเมนต์ไทยอนุสรณ์ อันเป็นโครงการที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะเป็นไปได้ถ้ามีกฎหมายรองรับในเรื่องการฝึกอาชีพ และเมื่อได้สอบถามถึงร่างมาตรา ๒๒ ว่าสิทธิและประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับนั้นมีอะไรบ้าง ผู้แทนกรมอาชีวศึกษาชี้แจงว่าจะต้องไปกำหนดไว้ในกฎสำนักนายกรัฐมนตรีเสียขั้นหนึ่งก่อน แล้วคณะกรรมการฯตามกฎหมายนี้จะพิจารณาว่าควรจะให้ได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องภาษี แต่จะเป็นภาษีอะไรบ้างก็ยังไม่อาจทราบได้จนกว่าจะมีกฎสำนักนายกรัฐมนตรี ในข้อนี้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ เห็นว่า เป็นวิธีการบัญญัติกฎหมายที่แตกต่างไปจากกฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้ว คือ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ อันผู้ได้รับการส่งเสริมพึงได้รับไว้ชัดเจนในตัวกฎหมายแล้ว คณะกรรมการตามกฎหมายนั้นจึงจะกำหนดภายในกรอบของกฎหมายอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้สิทธิและประโยชน์แต่ละรายได้เพียงใด มิใช่ปล่อยให้ไปกำหนดไว้ในกฎกระทรวงได้ ในข้อนี้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ เห็นว่า ถ้าปล่อยให้ไปเป็นไปตามร่างซึ่งกรมอาชีวศึกษาต้องการแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาสำคัญ เพราะเรื่องภาษีนี้อันเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังโดยตรง ถ้าจะมีกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับเรื่องนี้ อย่างไร ก็ต้องกำหนดขึ้นไว้โดยชัดเจนในตัวกฎหมายนั้น การใช้วิธีให้ออกเป็นกฎกระทรวงได้จะเท่ากับเป็นการมอบอำนาจนิติบัญญัติไปให้แก่ฝ่ายบริหารทำได้เองโดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักในเรื่องภาษี ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการเงิน เกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏจากเอกสารของคณะทำงานกรอ.พอ.ว่า จะต้องให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกระทรวงการคลังพิจารณาก่อน แต่เมื่อผู้แทนของทั้งสองหน่วยงานมาชี้แจงกลับปรากฏว่า หน่วยงานทั้งสองยังมิได้พิจารณา

ในเรื่องนี้แต่ประการใด กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ จึงเห็นว่าปัญหานี้เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการพิจารณาให้เสร็จสิ้นเสียก่อน ไม่ควรปล่อยกว้างไว้ตามร่างของพระราชบัญญัตินี้

ต่อมากรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ได้เชิญผู้แทนทั้งสองหน่วยงานไปชี้แจงอีกครั้งหนึ่งโดยให้แยกกันฝ่ายละคราว ทั้งนี้ เพื่อความเป็นอิสระในการชี้แจงแสดงความเห็น ในครั้งหลังนี้ ผู้แทนกรมอาชีวศึกษายังคงยืนยันตามความเห็นเดิม แต่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและกรมแรงงานชี้แจงอย่างชัดเจนว่าไม่เห็นด้วยกับหลักการในร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยแสดงเหตุผลต่าง ๆ ปรากฏตามบันทึกสรุปความเห็นของกรมแรงงานและที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยแนบท้ายนี้^๓ และชี้แจงด้วยว่ากรมแรงงานได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งซึ่งได้ร่างไว้แล้ว^๔ แต่ กรอ.พอ.ไม่ยอมรับ กับได้ชี้แจงว่ากรมแรงงานได้ทำงานในเรื่องนี้อยู่แล้วโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานซึ่งมีหน่วยงานอยู่แปดแห่งทั้งในกรุงเทพและต่างจังหวัดจึงไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ให้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ อีกประการหนึ่งงานนี้เป็นงานในอำนาจหน้าที่ของกรมแรงงานอยู่แล้วตามกฎหมาย^๕ ซึ่งถ้ามีการขยายงานสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีขอบข่ายกว้างขวางยิ่งขึ้น ก็จะเป็นการสมประโยชน์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้

อธิบดีกรมอาชีวศึกษาซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ กรอ.พอ.ได้มีหนังสือส่งหลักฐานเกี่ยวกับกรณีที่รัฐบาลไทยโดยกรมวิเทศสหการได้ทำความตกลงกับรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเสนอจะให้ความช่วยเหลือในโครงการโรงเรียน-โรงงานวิทยาลัยเทคนิคท่าหลวงซีเมนต์ไทยอนุสรณ์ เป็นเงิน ๑๐ ล้านบาท กรรมการ

^๓ เอกสารหมายเลข ๓

^๔ เอกสารหมายเลข ๔

^๕ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

- (๑) สำนักงานเลขานุการกรม
- (๒) กองการจัดหางาน
- (๓) กองคลัง
- (๔) กองคุ้มครองแรงงาน
- (๕) กองงานคนต่างด้าว
- (๖) กองนิติการ
- (๗) กองฝึกอบรมแรงงาน
- (๘) กองแรงงานสัมพันธ์
- (๙) กองวิชาการและวางแผน
- (๑๐) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน
- (๑๑) สำนักงานกองทุนเงินทดแทน
- (๑๒) สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ
- (๑๓) สำนักแรงงานในต่างประเทศ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- สำนักงานแรงงานจังหวัด

ร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ แจ้งว่า ตามเอกสารปรากฏว่าเงินช่วยเหลือมีเพียง ๓ ล้านบาท ผู้แทนกรมอาชีวศึกษาจึงชี้แจงว่า ตัวเลข ๑๐ ล้านบาทนั้นผิดไป ความจริงมีเพียง ๓ ล้านบาทเท่านั้นเกี่ยวกับความตกลงนี้ เมื่อผู้แทนกรมวิเทศสหการมาชี้แจงก็ได้ความว่า เรื่องการมีกฎหมายฉบับนี้มีใช่เป็นเงื่อนไขเด็ดขาดของฝ่ายรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันที่จะต้องให้มีการออกกฎหมายก่อนจึงจะให้เงินช่วยเหลือได้ เพราะยังจะต้องมีการเจรจากันอีกครั้งหนึ่งในเดือนกันยายนปีนี้ซึ่งอาจจะมีทางผ่อนผันได้ บันทึกที่กรมวิเทศสหการทำไว้กับฝ่ายเยอรมันจึงเป็นแต่เพียงบันทึกความเข้าใจในเบื้องต้นเท่านั้น

ต่อมาเมื่อกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ได้เชิญผู้แทนฝ่ายเอกชน (ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมไทยและผู้แทนสภาองค์การนายจ้าง) มาชี้แจงก็ได้ความว่า ฝ่ายเอกชนยังไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการไปในทางบังคับ คือ ถ้าสถานประกอบการใดมิได้ให้ความร่วมมือก็ต้องเสียค่าปรับ และถ้าไม่ยอมเสียก็มีโทษทางอาญาด้วย แต่ควรมีหลักการไปในทางส่งเสริมโดยให้มีการร่วมมือกับทางราชการโดยสมัครใจ เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ และได้ชี้แจงต่อไปว่า ฝ่ายเอกชนได้ร่วมประชุมในกรอ.พอ. และได้คัดค้านในเรื่องนี้ แต่ฝ่ายเอกชนเป็นเสียงข้างน้อย และฝ่ายราชการซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากไม่เห็นด้วย เหตุผลของผู้แทนฝ่ายเอกชนปรากฏตามบันทึกคำชี้แจงแนบท้ายนี้^๖

เรื่องเหล่านี้จึงเห็นได้ว่า หน่วยงานหลายฝ่ายทั้งภาครัฐบาลและเอกชนยังไม่เห็นด้วยกับร่าง พรบ.ฉบับนี้ เว้นแต่กรมอาชีวศึกษา ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ยังขาดรายละเอียดอีกหลายประการอันจะเป็นบทบัญญัติให้ผู้เกี่ยวข้องได้รู้ถึงหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติได้กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะในนิยามคำว่า “โรงงาน” ให้หมายความว่า โรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยโรงงานนั้นเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งโรงงาน ซึ่งมีกฎกระทรวงจำแนกโรงงานไว้ถึง ๙๙ ประเภท และแต่ละประเภทก็มีประเภทย่อยอีกหลายชนิด เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของโรงงานต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยโรงงานนั้นเป็นคนละเรื่องกับการฝึกอาชีพ และโรงงานบางประเภทไม่มีความจำเป็นในเรื่องการฝึกอาชีพ ฉะนั้น หากจะร่างกฎหมายนี้ให้อยู่ในลักษณะที่จะสมประโยชน์ของผู้ร่างแล้ว อย่างน้อยก็ควรกำหนดประเภทของโรงงานที่มีความต้องการในการฝึกอาชีพให้เห็นชัดไว้สักจำนวนหนึ่งก่อน หรือกำหนดจำนวนคนงานหรือเงินทุนไว้ว่าจะต้องมีอยู่เท่าใด ดังตัวอย่างของกฎหมายต่างประเทศที่กล่าวข้างต้นโดยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้จึงทำให้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ มีความหนักใจเป็นอย่างมากว่า ถ้าจะผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ไปตามความต้องการของกรมอาชีวศึกษาแล้วก็อาจเกิดอุปสรรคได้หลายประการ และอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายเอกชนตามสมควร สมดังความมุ่งหมายของการสร้างงาน กรอ.ซึ่งต้องการให้มีความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ก็อาจจะเป็นช่องทางให้เกิดปัญหาขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เช่น อาจถูกแปรญัตติจนทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เปลี่ยนรูปไปจนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามร่างเดิม

^๖ เอกสารหมายเลข ๕

กล่าวโดยสรุป กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ใคร่ขอเสนอด้วยความเคารพต่อมติคณะรัฐมนตรีว่า ในหลักการแล้วควรจะได้มีกฎหมายในเรื่องนี้ แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ จึงควรจะได้มีการยกยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยอาศัยหลักการให้เป็นการส่งเสริม มิใช่เป็นการบังคับและก่อให้เกิดภาระแก่ฝ่ายเอกชนมากเกินไป ในระหว่างที่สถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยเพราะได้รับผลกระทบจากภาวะถดถอยและเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจของโลก และสมควรแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งเพื่อศึกษาในรายละเอียดต่างๆ ที่เหมาะสม ให้ทั้งฝ่ายรัฐและเอกชนสามารถร่วมมือกันปฏิบัติได้ ตลอดจนพิจารณาถึงผลได้ผลเสียอันจะพึงมี และพิจารณาหาข้อยุติโดยขัดข้อขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาแล้วให้หมดไปเสียชั้นหนึ่งก่อน

โดยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าวมาแต่ต้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ จึงเห็นว่า น่าจะเสนอข้อสังเกตนี้เพื่อคณะรัฐมนตรีได้โปรดทราบและพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

อนึ่ง ในปัญหาเกี่ยวกับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี ซึ่งขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณารวม ๒ ข้อ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ข้อสังเกตประการแรกที่ว่า สมควรจะให้มีสำนักงานคณะกรรมการฝึกอชีพแห่งชาติมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือไม่ หรือสมควรจัดตั้งเป็นเพียงหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากองในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยนั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ มีความเห็นดังได้กล่าวไว้ในข้อ ๕ ข้างต้นแล้วว่า งานด้านการฝึกอชีพนั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมแรงงานซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่บริหารแรงงานโดยตรง ส่วนจะสมควรขยายงานในหน่วยงานนี้หรือแยกหน่วยงานขึ้นใหม่ประการใดเป็นเรื่องจะต้องพิจารณากันต่อไปในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง เพราะกรมแรงงานมีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานอันเป็นหน่วยงานตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ และมีหน่วยงานทำงานอยู่แล้วแปดแห่งดังได้กล่าวมาแล้ว

๒. สำหรับข้อสังเกตประการที่สองที่ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอชีพแห่งชาติควรจะเป็นผู้กำหนดนโยบายด้วยหรือไม่ หรือมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบายเท่านั้น นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการ ฯ ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการซึ่งเป็นรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นส่วนใหญ่แล้วก็เห็นได้ว่าการกำหนดองค์ประกอบดังกล่าวมีลักษณะขัดแย้งอยู่ในตัวแล้วว่าคณะกรรมการ ฯ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย มิใช่เพียงอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำเท่านั้น

(ลงชื่อ) โอสถ โกศิน

(นายโอสถ โกศิน)

ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๙