

บันทึก

เรื่อง หรือข้อกฎหมาย (การแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานตาม
มาตรา ๗๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕)

กระทรวงศึกษาธิการมีหนังสือ ที่ ศธ๑๐๐๑/๓๖๕๒ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานตาม มาตรา ๗๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๘^๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งตาม (๕) ของมาตรา ๗๘ นั้นได้ให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานมอบหมายได้ โดยที่คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานประสงค์ที่จะกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานในหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน เพื่อให้การพิจารณาปัญหาข้อขัดแย้งและคำร้องทุกข์เป็นไปด้วยความรวดเร็ว กระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือในข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน และมอบหมายให้คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้ง คำร้องทุกข์ คำชดเชย ทำทดแทน และเรื่องอื่น ๆ เกี่ยวกับมูลกรณีที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๗๘ (๑) (๒) (๓) และ(๔) เช่นเดียวกับอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่ จะทำได้หรือไม่ เพียงใด

๑ มาตรา ๗๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน” ประกอบด้วยเลขาธิการเป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหกคนแต่ไม่เกินสิบคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนฝ่ายผู้รับใบอนุญาตและผู้แทนฝ่ายครูจำนวนฝ่ายละเท่ากันอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน เป็นกรรมการ และให้ข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการ

วิธีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายผู้รับใบอนุญาตและผู้แทนฝ่ายครูตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

๒ มาตรา ๗๘ ให้คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างครูใหญ่หรือครูกับผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการ

(๒) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของครูใหญ่ ครู ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการ

(๓) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำชดเชย และค่าทดแทนซึ่งผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้อง

จ่ายให้แก่ครูใหญ่หรือครูตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน

(๔) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องอื่นตามที่กฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบกำหนดไว้

(๕) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่

คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานมอบหมาย

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

๒. ถ้าการมอบอำนาจตามข้อ ๑ ทำได้ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานจะมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๘๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือไม่ และเมื่อแจ้งคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานให้คู่กรณีทราบแล้ว ถ้าคู่กรณีไม่พอใจในคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน คู่กรณีจะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๙๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้หรือไม่

๓. ในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้รับใบอนุญาตไม่จ่ายค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้แก่ครูใหญ่หรือครูตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน ผู้อนุญาตจะสั่งลงโทษปรับตามมาตรา ๑๑๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน) แล้วได้ความว่า เดิมตามมาตรา ๔๔ ตรี^๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้

^๓มาตรา ๘๒ เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานได้รับเรื่องใดไว้พิจารณาตามมาตรา ๗๘ และได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ได้รับพิจารณาเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้คู่กรณีทราบ

ในขณะที่เรื่องอยู่ในระหว่างดำเนินการพิจารณาวินิจฉัย ห้ามฝ่าฝืนผู้รับใบอนุญาตหรือฝ่ายครูกระทำการใด ๆ อันเป็นการยุยง สนับสนุนหรือชักชวนให้ครูหรือนักเรียนทำการสนับสนุนหรือขัดขวางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่าย ทั้งต้องไม่กระทำการใด ๆ เป็นไปในลักษณะที่กระทบกระเทือนหรือเกิดความเสียหายต่อการเรียนการสอนของโรงเรียนหรือนักเรียน

^๔มาตรา ๙๗ ในกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานมีคำวินิจฉัยตามมาตรา ๘๒ และได้แจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบ หากคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งนั้น ให้คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

^๕มาตรา ๑๑๗ ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่จ่ายค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้แก่ครูใหญ่หรือครูตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานตามมาตรา ๗๘ (๓) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

^๖มาตรา ๔๔ ตรี ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและการสงเคราะห์ครูใหญ่และครู ดังต่อไปนี้

- (๑) อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างตามวุฒิหรือค่าสอนซึ่งเจ้าของต้องจ่ายให้ครูใหญ่หรือครู
- (๒) แบบและข้อกำหนดของสัญญาการเป็นครูใหญ่หรือครู
- (๓) เวลาทำงานของครูใหญ่หรือครู
- (๔) การร้องทุกข์ของครูใหญ่หรือครู
- (๕) การประนีประนอมข้อขัดแย้งระหว่างครูใหญ่หรือครูกับเจ้าของ
- (๖) การจัดการกองทุนสงเคราะห์การเรียกเก็บและการนำส่งเงินสมทบการจ่ายเงินสงเคราะห์ตามมาตรา ๔๔ “นว” และการจ่ายเงินทุนเลี้ยงชีพตามมาตรา ๔๔ ทศ
- (๗) การสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของครูใหญ่หรือครู โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและการสงเคราะห์ครูใหญ่และครู ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๒๐ และตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานของครูโรงเรียนราษฎร์ขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดต่างๆ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างครูใหญ่ ครู กับฝ่ายเจ้าของโรงเรียนต่อมา เมื่อมีพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ใช้บังคับ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ และในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ นี้ได้นำเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานไปบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นหมวด ๗ ว่าด้วยคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานด้วย แต่โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานในพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานเพียงคณะเดียว ไม่มีคณะกรรมการประจำจังหวัดดังเช่นที่ได้เคยกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากบรรดาข้อโต้แย้งระหว่างครูใหญ่ ครู กับฝ่ายเจ้าของโรงเรียน ที่เกิดขึ้นทุกแห่งจะต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งจะทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาและไม่อาจคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นให้ลุล่วงไปได้โดยเร็ว ดังนั้นในการพิจารณาวางระเบียบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานเพื่อเสนอรัฐมนตรี ตามมาตรา ๗๘ "วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่าสมควรจะกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นประจำจังหวัดต่าง ๆ และมอบหมายให้มียานาจอหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา ๗๘ ได้เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้วย แต่โดยที่กระทรวงศึกษาธิการยังมีข้อสงสัยในปัญหาข้อกฎหมายว่า คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานจะมีอำนาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการดำเนินการเช่นนั้นได้หรือไม่ จึงได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาประการแรกที่หารือว่า คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๘ (๕) ^๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองการทำงานและมอบหมายให้คณะอนุกรรมการนั้นมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา ๗๘ (๑) ถึง (๔) ^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้หรือไม่ เพียงใด แล้ว มีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้บัญญัติไว้อาจจำแนกออกได้เป็น ๒ แบบ คือ แบบที่ ๑ กฎหมายส่วนมากจะบัญญัติให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย กล่าวคือ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถ ๒

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ ๒

^๕ โปรดดูเชิงอรรถ ๒

คณะอนุกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะกรรมการจะกำหนดให้คณะอนุกรรมการมีหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น การเสนอความเห็นในเรื่องที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณา หรือการพิจารณาข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดในปัญหาใดปัญหาหนึ่งก่อนนำเสนอคณะกรรมการ แบบที่ ๒ กฎหมายบางฉบับได้บัญญัติให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจทำการแทนคณะกรรมการได้ เช่น มาตรา ๑๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “ก.พ.มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.วิสามัญ” เพื่อทำการใด ๆ แทนได้” ซึ่งในทางปฏิบัติ ก.พ.ได้แต่งตั้ง อ.ก.พ.วิสามัญทำการแทน ก.พ.หลายคณะ เช่น อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์เป็นต้น เมื่อพิจารณาอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๗๘^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ปรากฏว่าได้บัญญัติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพิ่มเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานมอบหมาย มิใช่ทำการแทนดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้ง คำร้องทุกข์คำชดเชย, คำทดแทน และเรื่องอื่น ๆ ตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนพ.ศ. ๒๕๒๕ นั้น เป็นการพิจารณาที่อาจมีผลกระทบถึงสิทธิและผลประโยชน์ของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งไม่ควรให้อำนาจคณะกรรมการมอบหมายให้คณะบุคคลอื่นทำการแทนได้ และเมื่อพิจารณามาตรา ๙๗^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยแล้วจะเห็นว่า ในกรณีที่คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว หากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยนั้นก็อาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ ฉะนั้น ถ้าหากมอบหมายให้คณะอนุกรรมการวินิจฉัยแทนได้แล้ว คู่กรณีจะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไม่ได้ เพราะคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์แต่เฉพาะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเท่านั้น นอกจากนี้ยังปรากฏอีกว่ากฎหมายได้ให้ความสำคัญในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตาม

^{๑๐}มาตรา ๑๑ ก.พ.มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.วิสามัญ” เพื่อทำการใด ๆ แทนได้

การตั้ง อ.ก.พ.วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องดำเนินการทางวินัยการออกจากราชการ การร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์ ให้ตั้งจากกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอย่างน้อยสองคน และข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด

อนุกรรมการซึ่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนถ้าออกจากราชการพลเรือน ให้พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ อ.ก.พ.วิสามัญที่ได้รับแต่งตั้งจาก ก.พ.คณะนั้นพ้นจากตำแหน่งไปด้วยในระหว่างที่ยังมิได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้ อ.ก.พ.วิสามัญปฏิบัติหน้าที่ไปก่อนจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้ง อ.ก.พ.วิสามัญใหม่

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถ ๒

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถ ๔

มาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวของคณะกรรมการ โดยได้บัญญัติไว้ในวรรคสองว่าวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งย่อมแปลได้ว่ารัฐมนตรีจะกำหนดระเบียบให้คลุมถึงวิธีพิจารณาของคณะอนุกรรมการไม่ได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานไม่อาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา ๗๘ (๑) ถึง (๔) แทนคณะกรรมการได้

สำหรับปัญหาที่หารือประการที่สองและประการที่สามนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานไม่อาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา ๗๘ (๑) ถึง (๔) แทนคณะกรรมการได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในปัญหานี้

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๓