

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง โรงเรียนนานาชาติจะต้องยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบให้แก่บุคลากร
ทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือไม่

กระทรวงแรงงานได้มีหนังสือ ที่ รง ๐๖๐๗/๙๕๔๐ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๘๖ และมาตรา ๑๒๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้กิจการของโรงเรียนในระบบและโรงเรียนนอกระบบตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” และมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติว่า “ให้ผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้ครูใหญ่หรือผู้อำนวยการ หรือครูของโรงเรียนนานาชาติ ซึ่งเป็นโรงเรียนในระบบตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนและจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมมาก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ดำเนินการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อไปนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ โดยให้นับระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบต่อเนื่องกับระยะเวลาที่ได้ส่งมาแล้ว และให้มีสิทธิตามที่กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมกำหนด” กระทรวงแรงงานพิจารณาแล้วว่า มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้วางหลักให้กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ดังนั้น โรงเรียนนานาชาติซึ่งเป็นโรงเรียนในระบบในฐานะนายจ้างจึงไม่ต้องขึ้นทะเบียนกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้แก่บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนแต่อย่างใด และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในโรงเรียน ได้แก่ ผู้ปฏิบัติ

หน้าที่บรรณารักษ์ ผู้ปฏิบัติหน้าที่งานแนะแนว ผู้ปฏิบัติหน้าที่เทคโนโลยีการศึกษา ผู้ปฏิบัติหน้าที่งานทะเบียนวัดผล ผู้ปฏิบัติหน้าที่บริหารงานทั่วไป หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด ประกอบกับมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติว่า “ให้ผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้ครูใหญ่หรือผู้อำนวยการ หรือครูของโรงเรียนนานาชาติ ซึ่งเป็นโรงเรียนในระบบตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนและส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมมาก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ดำเนินการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อไปนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ...” เป็นการบัญญัติให้สิทธิยกเว้นเฉพาะผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้ครูใหญ่หรือผู้อำนวยการ หรือครูของโรงเรียนนานาชาติ จึงมีผลทำให้ “บุคลากรทางการศึกษา” ของโรงเรียนนานาชาติซึ่งมิใช่กลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง และเคยส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมมาก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ จะได้รับสิทธิการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อ แต่มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มิได้บัญญัติถึงสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคม ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนว่าจะต้องขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้แก่บุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวด้วยหรือไม่ ซึ่งมีความเห็นแตกต่างเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้วางหลักให้กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้บัญญัติยกเว้นเป็นกรณีพิเศษให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้ครูใหญ่หรือผู้อำนวยการ หรือครูของโรงเรียนนานาชาติ และเคยส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมมาก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ จะได้รับสิทธิการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อ แสดงว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้สิทธิแก่บุคคลต่อเฉพาะกฎหมายประกันสังคม อนึ่ง “บุคลากรทางการศึกษา” ของโรงเรียนนานาชาติซึ่งถือเป็นโรงเรียนในระบบจะไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเงินทดแทนตามหลักการของมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนั้นโรงเรียนนานาชาติจึงไม่ต้องขึ้นทะเบียนกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้แก่บุคลากรทางการศึกษาแต่อย่างใด

ความเห็นที่สอง มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้วางหลักให้กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับทั้งกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดให้บุคคลบางประเภทกลับมาได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น ควรที่จะหมายความว่ารวมถึงการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายทั้งสองกองทุน ประกอบกับมาตรา ๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่ ดังนั้น หากเป็นลูกจ้างอื่นที่มีใช้ครูหรือครูใหญ่ย่อมมีหน้าที่ต้องขึ้นทะเบียนกองทุนเงินทดแทน

กระทรวงแรงงานเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน แต่ให้มีผลบังคับหรือยกเว้นกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคม ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความถูกต้อง จึงขอหารือว่า บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนนานาชาติ ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนและส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมมาก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ จะต้องขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เห็นว่า ประเด็นปัญหาข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ สมควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ จึงขอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๘ และคณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน) ผู้แทนสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ และผู้แทนสมาคมโรงเรียนนานาชาติแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปความได้ว่า มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานรวม ๔ ฉบับ โดยก่อนหน้านั้นโรงเรียนนานาชาติถือเป็นโรงเรียนนอกระบบซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ต่อมาเมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้โรงเรียนนานาชาติเป็นโรงเรียนในระบบ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการในระยะเปลี่ยนผ่านนี้ เพราะมาตรา ๗๘ และมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ บัญญัติให้ผู้อำนวยการ ครู หรือบุคลากรทางการศึกษาได้รับเงินทดแทน โดยให้กองทุนสงเคราะห์เป็นผู้จ่ายเงินทดแทนให้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์กำหนด แต่บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ กลับไม่ได้บัญญัติกรณีของบุคลากรทางการศึกษาไว้แต่อย่างใด จึงมีปัญหว่า บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนนานาชาติที่เคยอยู่ภายใต้ระบบเงินทดแทนมาก่อน จะได้รับสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนต่อไปหรือไม่ ทั้งในขณะนี้ยังไม่เคยมีกรณีการจ่ายเงินทดแทนมาเลยตั้งแต่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ใช้บังคับ แม้ว่ามาตรา ๗๘ และมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ จะให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมไม่น้อยกว่าหกคนโดยต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกาจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้การวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

ในการจ่ายเงินค่าทดแทน และให้คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์กำหนดระเบียบการจ่ายเงินสวัสดิการสงเคราะห์ให้แก่ผู้มีสิทธิก็ตาม แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีกรอบระเบียบเพื่อใช้บังคับแก่โรงเรียนนานาชาติ นอกจากนี้ การให้ความคุ้มครองแก่บุคลากรทางการศึกษากลุ่มนี้ซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมในเรื่องการจ่ายเงินทดแทนการประสบอันตรายในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้จ่ายจากกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนนั้น เป็นกรณีที่ไม่สามารถกระทำได้ เพราะบุคลากรกลุ่มนี้ได้รับการยกเว้นให้ไม่อยู่ในระบบกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนมาตั้งแต่ต้นแล้ว ทั้งนี้ โรงเรียนนานาชาติมีความประสงค์ที่จะให้บุคลากรทางการศึกษาอยู่ภายใต้ความคุ้มครองทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ เนื่องจากก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๐ บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนนานาชาติก็เคยอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้อยู่แล้ว ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ กฎหมายฉบับนี้ได้จำแนกกลุ่มบุคคลผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนนานาชาติออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ (๑) ผู้อำนวยการและครู (๒) บุคลากรทางการศึกษา และ (๓) ผู้ปฏิบัติงานอื่นในโรงเรียนนานาชาติ ซึ่งในส่วนของผู้อำนวยการและครูมีความชัดเจนว่า จะต้องอยู่ภายใต้การดูแลของกองทุนสงเคราะห์ ส่วนผู้ปฏิบัติงานอื่นในโรงเรียนนานาชาติ เช่น คนงาน คนสวน พนักงานขับรถ หรือพนักงานทำความสะอาด นั้น ไม่อยู่ในการดูแลของกองทุนสงเคราะห์ แต่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

ประเด็นปัญหาจึงมีเพียงว่า บุคลากรทางการศึกษาที่เคยอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนมาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จะอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนหรือไม่ เพราะเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติรองรับเฉพาะสิทธิทางกฎหมายของบุคลากรทางการศึกษาในกลุ่มนี้ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนและส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมมาก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้นำหน้าที่ในการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม แต่ไม่ได้บัญญัติรองรับในเรื่องกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนไว้ด้วย จึงเกิดปัญหาว่า บุคลากรทางการศึกษากลุ่มที่เคยส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมมาก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ จะได้รับสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนด้วยหรือไม่ ซึ่งสมาคมโรงเรียนนานาชาติแห่งประเทศไทย เห็นว่า ควรจะต้องหมายรวมถึงสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนด้วย เพราะบุคลากรทางการศึกษากลุ่มนี้เคยได้รับสิทธิตามกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว จึงควรจะได้รับสิทธิต่อไป ประกอบกับบุคลากรทางการศึกษากลุ่มนี้ยังคงส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมาโดยตลอด ส่วนการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบแต่ฝ่ายเดียว โดยบุคลากรทางการศึกษาเหล่านี้ในฐานะลูกจ้างไม่มีหน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้ส่งเงินสมทบ และในทางปฏิบัติโรงเรียนนานาชาติในฐานะนายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนนานาชาติยังไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการอื่นใดจากกองทุนสงเคราะห์ได้ เนื่องจากปัจจุบันยังมิได้มีการปรับแก้ไขระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ ว่าด้วยการส่งเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงระเบียบคณะกรรมการกองทุน

สงเคราะห์ ว่าด้วยเงินสวัสดิการสงเคราะห์เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้อำนวยการ ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาเป็นเงินทุนเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วย และขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการสรรหาคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ชุดใหม่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ได้รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ไว้แล้ว หากได้คณะกรรมการชุดใหม่ก็จะรีบดำเนินการเรื่องนี้ทันที

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๘ และคณะที่ ๙) พิจารณาแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔๔^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้นายจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบและแบบรายการแสดงรายชื่อกู้จ้าง ตามแบบที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมกำหนด และมาตรา ๔^๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียน เอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ ครูหรือครูใหญ่ จึงได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และไม่ต้องส่งเงิน สมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานอื่นที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนเอกชนที่มีใช้ครูหรือ ครูใหญ่ ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่เนื่องจากมาตรา ๘๖^๔ แห่ง พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติยกเว้นมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงิน ทดแทนมาใช้บังคับกับกิจการของโรงเรียนในระบบ จึงมีข้อพิจารณาว่า การบัญญัติยกเว้นมิให้นำ กลุ่มกฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนมาใช้บังคับ จะมีผลทางกฎหมาย อย่างไร เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่า มีความมุ่งหมายที่จะยกเว้นมิให้นำกฎหมายในกลุ่มของแรงงานมาใช้บังคับกับกิจการของ

^๒มาตรา ๔๔ ให้กระทรวงแรงงาน*ประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการและท้องที่ ที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบ

ให้นายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบตามวรรคหนึ่งยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบและ แบบรายการแสดงรายชื่อกู้จ้างตามแบบที่เลขาธิการกำหนด และจ่ายเงินสมทบ ณ สำนักงานแห่งท้องที่ที่นายจ้าง ยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบ

^๓มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(๓) นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่

(๔) นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ

(๕) นายจ้างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๔มาตรา ๘๖ กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทน ขั้นต่ำของผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

โรงเรียนเอกชน เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการสงเคราะห์ให้แก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ส่วนกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนก็มีหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ที่จะให้การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้มีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน ตามปัญหาที่หารือสืบเนื่องจากมาตรา ๒๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมิใช่ครูใหญ่ หรือผู้อำนวยการ หรือครูของโรงเรียนนานาชาติซึ่งเป็นโรงเรียนในระบบตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ ที่เคยเป็นผู้ประกันตนและส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมมาก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ดำเนินการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อไป โดยให้นับระยะเวลาในการส่งเงินสมทบต่อเนื่องกับระยะเวลาที่ได้ส่งมาแล้ว และให้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมกำหนด จึงมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมิใช่ครูใหญ่หรือผู้อำนวยการ หรือครูของโรงเรียนนานาชาติกลับเข้าสู่ระบบประกันสังคมอีกครั้งหนึ่ง และกลุ่มบุคคลเช่นว่านี้ ย่อมหมายรวมถึงบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนนานาชาติด้วย จึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาตามข้อหารือว่า โรงเรียนนานาชาติจะต้องยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้แก่บุคลากรทางการศึกษาซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนและส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน คือ การจัดให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือและชดเชยความไม่แน่นอนในการเรียกค่าเสียหายที่ได้รับจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานตามมาตรา ๑๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมถึงการจัดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่า จะต้องได้รับเงินทดแทนเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานตามมาตรา ๒๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มีหลักการและ

มาตรา ๒๔ ให้ผู้ปฏิบัติงานที่มีไม่ใช่ครูใหญ่หรือผู้อำนวยการ หรือครูของโรงเรียนนานาชาติซึ่งเป็นโรงเรียนในระบบตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนและส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมมาก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ดำเนินการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อไปนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ โดยให้นับระยะเวลาในการส่งเงินสมทบต่อเนื่องกับระยะเวลาที่ได้ส่งมาแล้ว และให้มีสิทธิตามที่กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมกำหนด

ให้ผู้ปฏิบัติงานที่มีผู้อำนวยการ ครู หรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนและส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมมาก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ดำเนินการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อไปนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ โดยให้นับระยะเวลาในการส่งเงินสมทบต่อเนื่องกับระยะเวลาที่ได้ส่งมาแล้ว และให้มีสิทธิตามที่กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

มาตรา ๑๓ เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างได้รับการรักษาพยาบาลทันทีตามความเหมาะสมแก่อนตรายหรือความเจ็บป่วยนั้น และให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นแต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้าเมื่อฝ่ายลูกจ้างแจ้งให้นายจ้างทราบ

มาตรา ๒๖ ให้มีกองทุนเงินทดแทนในสำนักงานประกันสังคมเพื่อจ่ายเป็นเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบตามมาตรา ๔๔ และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๔๓

ให้กองทุนเงินทดแทนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

เจตนารมณ์ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฯ คือ เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย พุพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และสำหรับกรณีว่างงานซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนและกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม มีหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่เป็นการให้สิทธิเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม จึงไม่มีผลทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนตามมาแต่อย่างใด โรงเรียนนานาชาติจึงไม่ต้องยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้แก่บุคลากรทางการศึกษาซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนและส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนสมาคมโรงเรียนนานาชาติแห่งประเทศไทยว่า ปัจจุบันโรงเรียนนานาชาติยังคงส่งเงินสมทบให้แก่ผู้ปฏิบัติงานอื่น ซึ่งรวมถึงบุคลากรทางการศึกษาที่มีใช้ครูหรือครูใหญ่เข้ากองทุนเงินทดแทนด้วย อีกทั้ง ผู้แทนสำนักงานประกันสังคมก็ยอมรับตรงกันว่า ได้รับเงินสมทบดังกล่าวเข้ากองทุนเงินทดแทนในระหว่างนี้ไปพลางก่อน เพื่อมิให้เกิดปัญหาที่จะต้องจ่ายเงินเพิ่มกรณีไม่จ่ายเงินสมทบภายในกำหนดเวลาหากปรากฏในภายหลังว่า ผู้ปฏิบัติงานอื่นที่มีใช้ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนนานาชาติต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในส่วนที่ ๕ ว่าด้วยการสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติในการจัดสวัสดิการสงเคราะห์แก่ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนเอกชนเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่จากการตรวจสอบประกาศและระเบียบของกองทุนสงเคราะห์ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์ที่ใช้บังคับในปัจจุบันพบว่า ประกาศและระเบียบดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับแก่โรงเรียนที่เปิดสอนหลักสูตรนานาชาติหรือหลักสูตรเฉพาะชาติ ทั้งนี้ มาตรา ๗๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้โรงเรียนในระบบ ผู้อำนวยการ ครู บุคลากรทางการศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ ส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบ แล้วแต่กรณี เข้ากองทุนสงเคราะห์ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทำให้บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนนานาชาติมีหน้าที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์ดังกล่าวด้วย แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีประกาศหรือระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนใช้บังคับครอบคลุมถึงโรงเรียนนานาชาติ จึงส่งผลให้โรงเรียนนานาชาติไม่อาจปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ปัจจุบันโรงเรียนนานาชาติยังคงส่งเงินสมทบให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ใช่ครูหรือครูใหญ่เข้ากองทุนเงินทดแทนอยู่และประสงค์จะส่งเงินสมทบเพื่อให้บุคลากรทางการศึกษาของตนได้รับความคุ้มครองในลักษณะเดียวกับที่ได้รับจากกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนอยู่ต่อไป ดังนั้น เพื่อคุ้มครองการทำงานของบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนนานาชาติมิให้ต้องเสียสิทธิที่พึงได้ตามกฎหมายและไม่เกิดภาระที่จะต้องส่งเงินเข้ากองทุนเกินความจำเป็น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๕มาตรา ๗๓ ให้โรงเรียนในระบบ ผู้อำนวยการ ครู บุคลากรทางการศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ ส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบ แล้วแต่กรณี เข้ากองทุนสงเคราะห์ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

จึงสมควรที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๖^{๑๐} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ออกระเบียบกำหนดมาตรการคุ้มครองการทำงานของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนนานาชาติ เพื่อให้เกิดประโยชน์และบรรเทาความเดือดร้อนของกลุ่มบุคคลดังกล่าวให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิในลักษณะที่จะพึงได้รับจากกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนด้วย

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๕

^{๑๐}มาตรา ๘๖ กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้ผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด