

ปัญหาการคุ้มครองสิทธิแรงงานของครูโรงเรียนเอกชน

ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550¹

ณัชชา วงศ์เพ็ญ²

ในบริบทของการพัฒนาประเทศไทย ระบบการศึกษาถือเป็นกลไกหลักในการยกระดับคุณภาพชีวิต และศักยภาพของประชาชน ซึ่งในกระบวนการดังกล่าว “ครู” คือผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการถ่ายทอดองค์ความรู้ ปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และสร้างทักษะชีวิตแก่ผู้เรียน โรงเรียนเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาที่มีบทบาทในการแบ่งเบาภาระของรัฐ เพิ่มความหลากหลายในรูปแบบการจัดการศึกษา และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในรูปแบบเฉพาะ แต่ในขณะที่โรงเรียนเอกชนได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐในด้านต่าง ๆ ครูผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนเหล่านี้กลับประสบปัญหาความไม่เท่าเทียมในการได้รับสิทธิประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิแรงงานที่ควรได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานสากล ความไม่เท่าเทียมนี้มีสาเหตุสำคัญจากความไม่สอดคล้องระหว่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 กับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่แยกครูโรงเรียนเอกชนออกจากระบบคุ้มครองแรงงานกลาง

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ระบุว่า “กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน และประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด” ซึ่งหมายความว่าโรงเรียนสามารถใช้ดุลยพินิจตนเองในการบริหารแรงงานภายใน และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายแรงงานกลาง อาทิ สิทธิในการลาคลอด การได้รับค่าชดเชย การเลิกจ้างอย่างเป็นธรรม หรือแม้แต่สิทธิในการเกษียณอายุ จึงทำให้เกิดปัญหา

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการคุ้มครองสิทธิแรงงานของครู โรงเรียนเอกชน ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยการศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาดอนเมือง กรุงเทพมหานคร

ตามมาจากการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ทั่วถึง อาจส่งผลให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนเอกชนไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม ถูกเอารัดเอาเปรียบ และไม่ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของตน

ปัญหาประการที่ 1 คือเรื่องการคุ้มครองสิทธิการลาคลอดของครูโรงเรียนเอกชนที่สะท้อนปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายแรงงานและกฎหมายการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิแรงงานหญิงในภาคการศึกษาเอกชน โดยมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ระบุว่า "ลูกจ้างหญิงมีสิทธิลาคลอดบุตรได้รวม 98 วัน โดยนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้ไม่น้อยกว่า 45 วัน ส่วนวันที่เหลือสามารถขอรับเงินทดแทนจากกองทุนประกันสังคมได้" ซึ่งเป็นสิทธิมาตรฐานสำหรับแรงงานหญิงทุกคนที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม ครูเอกชนอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 ซึ่งในมาตรา 86 ระบุว่า "กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน...อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานการคุ้มครองการทำงาน....." จึงกล่าวได้ว่า สิทธิในการลาคลอดของครูเอกชนต้องไม่น้อยกว่าที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานกำหนด แต่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547) ข้อ 24 ได้กำหนดว่า "ในรอบปีการศึกษาหนึ่ง เมื่อมีเหตุจำเป็นครูมีสิทธิลาหยุดโดยได้รับเงินเดือนเต็ม ดังนี้ (4) ลาคลอดบุตร ให้ลาได้ไม่เกิน 45 วัน" ซึ่งขัดแย้งกับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานที่กำหนดให้ลาคลอดได้ถึง 98 วัน และได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่า 45 วัน

ดังนั้น สิทธิการลาคลอดของครูโรงเรียนเอกชนยังคงเผชิญกับปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 รวมถึงระเบียบกระทรวงศึกษาธิการที่มีข้อกำหนดมากกว่ามาตรฐานที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ แม้จะมีหลักการว่าครูควรได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนด แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่าโรงเรียนเอกชนบางแห่งจำกัดสิทธิลาคลอดเพียง 45 วัน และหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นในช่วงเวลาที่เหลือ ส่งผลให้ครูหญิงในภาคเอกชนขาดความมั่นคง ขาดความคุ้มครอง และอาจถูกละเมิดสิทธิในช่วงเวลาที่ต้องการการสนับสนุนมากที่สุด ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันอย่างชัดเจนเพื่อประกันสิทธิแรงงานของครูหญิงในโรงเรียนเอกชนให้ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

ปัญหาประการที่ 2 คือ ปัญหาการคำนวณค่าชดเชยของครูโรงเรียนเอกชน ซึ่งเกิดจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และ

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้อง โดย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118 กำหนดให้ ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดได้รับค่าชดเชยตามระยะเวลาการทำงาน ดังนี้

1. ทำงานครบ 120 วันแต่ไม่ครบ 1 ปี ได้รับค่าชดเชย ไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 30 วัน
2. ทำงานครบ 1 ปีแต่ไม่ครบ 3 ปี ได้รับค่าชดเชย ไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 90 วัน
3. ทำงานครบ 3 ปีแต่ไม่ครบ 6 ปี ได้รับค่าชดเชย ไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 180 วัน
4. ทำงานครบ 6 ปีแต่ไม่ครบ 10 ปี ได้รับค่าชดเชย ไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 240 วัน
5. ทำงานครบ 10 ปีแต่ไม่ครบ 20 ปี ได้รับค่าชดเชย ไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 300 วัน
6. ทำงานครบ 20 ปีขึ้นไป ได้รับค่าชดเชย ไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 400 วัน

ซึ่งถือเป็นหลักประกันสำคัญที่ช่วยสร้างความมั่นคงให้แก่ลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด อย่างไรก็ตาม ครูโรงเรียนเอกชนมักไม่ได้รับค่าชดเชยตามมาตรฐานนี้ เนื่องจาก พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ระบุว่า “กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน...” แม้ในวรรคต่อมาจะระบุว่าบุคลากรเหล่านี้ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนด แต่กลับไม่มีมาตรการหรือกลไกที่ชัดเจนในการกำกับดูแลให้บังคับใช้ได้จริง

นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547) ข้อ 32 ยังได้กำหนดอัตราค่าชดเชยไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ดังนี้

1. ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 120 วัน แต่ไม่ครบ 1 ปี ให้จ่าย ไม่น้อยกว่า 1 เดือน ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย
2. ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 1 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี ให้จ่าย ไม่น้อยกว่า 3 เดือน
3. ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 3 ปี แต่ไม่ครบ 5 ปี ให้จ่าย ไม่น้อยกว่า 5 เดือน
4. ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 5 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี ให้จ่าย ไม่น้อยกว่า 6 เดือน
5. ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 10 ปีขึ้นไป ให้จ่าย ไม่น้อยกว่า 10 เดือน ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย

เมื่อเปรียบเทียบจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ค่าชดเชยตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการนั้นต่ำกว่าค่าชดเชยตามมาตรา 118 ของกฎหมายแรงงานอย่างมาก เช่น ครูที่ทำงานครบ 10 ปีขึ้นไป ตามมาตรา 118 จะต้องได้รับค่าชดเชย ไม่น้อยกว่า 300-400 วัน ของค่าจ้าง แต่ระเบียบฯ กลับให้เพียง 10 เดือนของเงินเดือนสุดท้าย ซึ่งโดยเฉลี่ยต่ำกว่ามาตรฐานแรงงานทั่วไป

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเชิงปฏิบัติในโรงเรียนเอกชนบางแห่งที่ใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อ หลีกเลี่ยงการจ่ายค่าชดเชย เช่น การทำสัญญาจ้างแบบปีต่อปี การเลิกจ้างก่อนครบอายุงานที่มีสิทธิค่าชดเชย หรือการไม่ต่อ

สัญญาโดยไม่มีเหตุผลที่ชอบธรรม ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้ครูจำนวนมากไม่ได้รับความมั่นคงในอาชีพและไม่ได้รับค่าชดเชยที่เป็นธรรมตามหลักการของกฎหมายแรงงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้อง ทบทวนและปรับปรุงระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ให้มีมาตรฐานไม่น้อยกว่ากฎหมายแรงงาน เพื่อคุ้มครองสิทธิของครูโรงเรียนเอกชนอย่างแท้จริง และสร้างหลักประกันด้านแรงงานที่เท่าเทียมกับภาคอื่น

ปัญหาประการที่ 3 คือ สิทธิในการเกษียณอายุของครูเอกชน สิทธิในการเกษียณอายุถือเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายแรงงานที่มุ่งคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมเมื่อสิ้นสุดการทำงานตามอายุงานหรืออายุชีวิตการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 118/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์มีสิทธิที่จะเกษียณอายุ และให้ถือว่านายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างในวันเกษียณอายุ ทั้งนี้ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามมาตรา 118...” บทบัญญัตินี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างหลักประกันด้านความมั่นคงในชีวิตให้แก่แรงงานเมื่อเข้าสู่วัยหลังเกษียณ โดยกำหนดให้ลูกจ้างที่มีอายุครบ 60 ปี ได้รับค่าชดเชยเช่นเดียวกับกรณีถูกเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด

อย่างไรก็ตาม ครูโรงเรียนเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 กลับเผชิญกับข้อจำกัดทางกฎหมายในประเด็นนี้ โดยเฉพาะ มาตรา 86 ที่ระบุว่า “กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน...” แม้มาตราเดียวกันจะกำหนดให้บุคลากรในโรงเรียนเอกชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่าไม่มีการกำหนดอายุเกษียณของครูเอกชนไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้โรงเรียนเอกชนบางแห่งกำหนด อายุเกษียณที่ต่ำกว่า 60 ปี หรือหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าชดเชยหลังเกษียณ โดยอ้างว่าครูเอกชนไม่ใช่ “ลูกจ้าง” ตามนิยามของกฎหมายแรงงาน

นอกจากนี้ โรงเรียนเอกชนบางแห่งยังใช้สัญญาจ้างรายปีหรือสัญญาระยะสั้น ซึ่งทำให้ครูอยู่ในสถานะการจ้างงานที่ไม่มั่นคง แม้ครูบางคนจะมีอายุครบ 60 ปีแล้ว แต่กลับ ไม่ได้รับค่าชดเชย เนื่องจากไม่มีการเลิกจ้างอย่างเป็นทางการ หรือไม่มีหลักฐานแสดงว่าเป็นการเกษียณตามเงื่อนไขของกฎหมายแรงงาน ส่งผลให้สิทธิในการได้รับสวัสดิการหลังเกษียณกลายเป็นเรื่องไม่แน่นอน ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงความคลาดเคลื่อนทางกฎหมายระหว่างกฎหมายแรงงานกับกฎหมายโรงเรียนเอกชน ซึ่งทำให้สิทธิของครูเอกชนในการเกษียณอายุและรับค่าชดเชยตามมาตรา 118/1 ไม่ได้ได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในด้านความมั่นคงของอาชีพและคุณภาพชีวิตหลังเกษียณ

กล่าวโดยสรุป ความไม่ชัดเจนในเรื่องอายุเกษียณและเงื่อนไขการได้รับค่าชดเชยภายใต้กฎหมายโรงเรียนเอกชน ทำให้สิทธิในการเกษียณอายุของครูเอกชน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามมาตรฐานของกฎหมายแรงงานทั่วไป ส่งผลให้ครูเอกชนจำนวนมากตกอยู่ในภาวะไม่มั่นคงทางอาชีพ ขาดหลักประกันในบั้นปลายชีวิต

และไม่สามารถวางแผนอนาคตทางการเงินได้อย่างมั่นใจ จึงจำเป็นต้องมีรัฐควรพิจารณา ปรับปรุงกฎหมาย หรือออกบทบัญญัติเฉพาะ ที่กำหนดสิทธิการเกษียณอายุของครู โรงเรียนเอกชนให้ชัดเจน และเทียบเท่ากับ แรงงานในภาคส่วนอื่นอย่างแท้จริง

การคุ้มครองสิทธิแรงงานของครู โรงเรียนเอกชนเป็นประเด็นที่ต้องได้รับความสนใจอย่างจริงจัง เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานภาคการศึกษาเอกชนและ แรงงานทั่วไป ซึ่งได้รับผลกระทบจากช่องว่างทางกฎหมายและข้อกำหนดที่ขัดแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย การคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2542

จากการศึกษาปัญหาการคุ้มครองสิทธิการลาคลอดของครู โรงเรียนเอกชน พบว่ามีความไม่สอดคล้อง กันระหว่างกฎหมายแรงงานกับกฎหมายการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการรับสิทธิของครูหญิงในภาค การศึกษาเอกชนสิทธิการลาคลอดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แรงงานหญิงควรได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม เพื่อ รักษาความมั่นคงทางสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมารดา อย่างไรก็ตาม การศึกษาปัญหาสิทธิการลาคลอดของครู โรงเรียนเอกชนในประเทศไทย พบว่า ยังมีความไม่สอดคล้องระหว่าง กฎหมายแรงงานและกฎหมายการศึกษา ที่ส่งผลกระทบต่อการเข้าถึงสิทธิของครูหญิงในภาคการศึกษาเอกชน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 41 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ลูกจ้างหญิงมีสิทธิลา คลอดบุตรได้ไม่น้อยกว่า 98 วัน โดยนับรวมวันหยุดตามกฎหมายว่าด้วยวันหยุดราชการ และในระหว่างการลา คลอด นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้อัตราเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานไม่น้อยกว่า 45 วัน” กฎหมายฉบับนี้ถือเป็น มาตรฐานขั้นต่ำที่มีผลบังคับใช้ต่อแรงงานหญิงทั่วไปในทุกภาคธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ครู โรงเรียนเอกชนกลับ ไม่ได้รับสิทธิเดียวกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ได้ยกเว้นไม่ให้นำกฎหมาย แรงงานมาบังคับใช้กับครูเอกชน โดยระบุว่า “กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงาน สัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว ทำให้สิทธิของครู โรงเรียนเอกชนถูกกำหนดตามระเบียบของ กระทรวงศึกษาธิการแทน โดยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547) ข้อ 24 (4) ได้กำหนดว่า “ลาคลอดบุตร ให้ลาได้ไม่เกิน 45 วัน โดยได้รับเงินเดือนเต็มจำนวน” แม้ระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิครูหญิง แต่เมื่อ พิจารณาเปรียบเทียบกับสิทธิขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งให้สิทธิลาคลอดรวม 98 วัน พร้อมสิทธิรับค่าจ้างไม่ น้อยกว่า 45 วัน และเงินทดแทนจากกองทุนประกันสังคมในวันที่เหลือ จึงเห็นได้ชัดว่าครูเอกชนได้รับการ คุ้มครองที่ต่ำกว่ามาตรฐานแรงงานทั่วไป

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หลายฉบับ และแม้จะยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 183 ว่าด้วยการคุ้มครองความเป็นมารดา แต่หลักการสำคัญที่อนุสัญญาดังกล่าวระบุไว้ เช่น การให้สิทธิลาคลอดไม่น้อยกว่า 14 สัปดาห์ (หรือ 98 วัน) และสิทธิในค่าจ้างหรือเงินทดแทนในช่วงเวลาดังกล่าว ก็ถือเป็นแนวทางที่ควรยึดถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในระบบแรงงานไทย และปัญหายังสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติทางเพศโดยชัดแจ้ง เมื่อโรงเรียนเอกชนบางแห่งใช้ข้อยกเว้นในกฎหมายเป็นช่องโหว่ เช่น เลิกจ้างหรือไม่ต่อสัญญาครูหญิงที่ตั้งครรภ์ หรือเพิ่งคลอดบุตร โดยไม่ทำให้ได้รับสิทธิตามที่ควรจะเป็น ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัก Equality and Non-Discrimination และ Participation and Inclusion ที่ได้รับการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศ จากการศึกษาข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า สิทธิการลาคลอดของครูโรงเรียนเอกชนในประเทศไทยยังขาดความสอดคล้องกับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานทั้งในระดับชาติและระดับสากล และเป็นประเด็นที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในระบบแรงงานการศึกษา จึงเสนอแนะว่า ควรแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ข้อ 24 (4) โดยบัญญัติใหม่ว่า "ลาคลอดบุตร ให้ลาได้ไม่น้อยกว่า 98 วัน และในระหว่างการลาคลอดดังกล่าว นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในอัตราไม่น้อยกว่า 45 วันของค่าจ้างในวันทำงานปกติ"

ทั้งนี้ เพื่อให้ครูโรงเรียนเอกชนได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอภาคกับแรงงานกลุ่มอื่นในระบบเศรษฐกิจไทย และเพื่อเสริมสร้างหลักสิทธิมนุษยชน หลักความเสมอภาคทางเพศ (Gender Equality) และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) อันเป็นหัวใจสำคัญของนิติรัฐและความยุติธรรมทางสังคม

จากการศึกษาปัญหาการคำนวณค่าชดเชยของครูโรงเรียนเอกชน พบว่าการคำนวณค่าชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้างเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนถึงหลักประกันทางเศรษฐกิจของแรงงานในช่วงเปลี่ยนผ่านหลังพ้นจากการจ้างงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ค่าชดเชยที่ถูกจ้างควรได้รับตามระยะเวลาการทำงานอย่างชัดเจน เช่น กรณีทำงานครบสิบปีขึ้นไป จะได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างสี่ร้อยวัน หรือประมาณ 13.3 เดือน เพื่อให้ลูกจ้างมีความมั่นคงในชีวิตและสามารถปรับตัวได้หลังถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ครูโรงเรียนเอกชนกลับเผชิญความไม่ชัดเจนและไม่เสมอภาคทางกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ได้ระบุให้กิจการของโรงเรียนในระบบ “เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา” ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคมต่าง ๆ โดยกำหนดเพียงว่า “ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้มีการตีความหรือกลไกกำกับอย่างเป็นรูปธรรมว่าการ “ได้รับไม่น้อยกว่า” นั้นหมายถึงอะไร และต้องเทียบเท่าเพียงใด

แม้จะมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547) ข้อ 32 ที่กำหนดอัตราค่าชดเชยไว้ แต่กลับมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าเกณฑ์ของ

กฎหมายแรงงาน เช่น กรณีครูที่ทำงานครบ 10 ปีขึ้นไป ได้รับค่าชดเชยเพียง 10 เดือนของเงินเดือนสุดท้าย ขณะที่ลูกจ้างทั่วไปจะได้รับไม่น้อยกว่า 13.3 เดือน ความแตกต่างเชิงปริมาณนี้แสดงให้เห็นว่าครูโรงเรียนเอกชนได้รับค่าชดเชยต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เพียงเท่านั้น การขาดกลไกอิสระในการกำกับดูแล และช่องว่างในการตีความทางกฎหมาย ยังเปิดโอกาสให้สถานศึกษาเลี่ยงการค่าชดเชยหรือเลิกจ้างครูโดยไม่คำนึงถึงสิทธิแรงงาน ทำให้ครูเอกชนจำนวนมากขาดความมั่นคงในอาชีพ ขาดแรงจูงใจในการทำงานระยะยาว และรู้สึกด้อยคุณค่าต่อบทบาทของตนในระบบการศึกษา

หลักการสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตามอนุสัญญาฉบับที่ 158 ข้อ 12 ได้กำหนดไว้ว่า “ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยหรือผลประโยชน์ตามระยะเวลาการทำงานและระดับค่าจ้างที่เหมาะสม โดยวิธีการต้องมีความชัดเจน และเป็นธรรม” เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของครูโรงเรียนเอกชนในประเทศไทย แนวปฏิบัติในปัจจุบันยังไม่สามารถตอบสนองต่อหลักการดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ทั้งในเชิงปริมาณของค่าชดเชยที่ต่ำกว่ามาตรฐาน และในด้านกระบวนการที่ไม่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองครูโรงเรียนเอกชนให้เทียบเท่ากับแรงงานทั่วไป จึงควรแก้ไขบทบัญญัติระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2542 ข้อ 32 ดังนี้

“ในกรณีที่โรงเรียนเลิกจ้างครู โดยไม่มีความผิดตามข้อบังคับโรงเรียน ครูมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 120 วัน แต่ไม่ครบ 1 ปี ให้ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 30 วัน
- (2) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 1 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี ให้ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 90 วัน
- (3) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 3 ปี แต่ไม่ครบ 5 ปี ให้ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 180 วัน
- (4) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 5 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี ให้ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 240 วัน
- (5) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 10 ปี แต่ไม่ครบ 20 ปี ให้ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 400 วัน
- (6) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 20 ปีขึ้นไป ให้ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 600 วัน”

การปรับปรุงอัตราค่าชดเชยให้เทียบเท่ากับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นอกจากจะเป็นการส่งเสริมหลักการคุ้มครองแรงงานที่เท่าเทียมแล้ว ยังสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพในการได้รับค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรม และยังส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 158 ว่าด้วยการเลิกจ้างงานโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเน้นย้ำถึงสิทธิในการได้รับค่าชดเชยอย่างเหมาะสมเมื่อมีการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

จากการศึกษาปัญหาสิทธิในการเกษียณอายุของครูเอกชน สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของกฎหมายภายในระหว่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอายุเกษียณ ค่าชดเชย และระบบสวัสดิการหลังสิ้นสุดการทำงาน ตามมาตรา 118/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ หรือมีอายุเกษียณตามข้อตกลง และมีการเลิกจ้างโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ต้องได้รับค่าชดเชยตามอัตราในมาตรา 118 บทบัญญัตินี้เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับแรงงานทั่วไป ช่วยสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในช่วงปลายของชีวิตการทำงาน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำไว้โดยตรง อีกทั้งในมาตรา 86 ยังระบุว่า ให้ถือว่าครูโรงเรียนเอกชนไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานทั่วไปในบางประเด็น ส่งผลให้โรงเรียนมีอิสระในการกำหนดเงื่อนไขการเกษียณ เช่น การใช้สัญญาจ้างรายปี หรือการเลิกจ้างก่อนอายุครบ 60 ปี ซึ่งอาจนำไปสู่การหลีกเลี่ยงค่าชดเชยตามกฎหมาย และทำให้ครูเอกชนไม่ได้รับการคุ้มครองในฐานะลูกจ้างเช่นเดียวกับแรงงานทั่วไป การปฏิบัติเช่นนี้ขัดต่อเจตนารมณ์ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 128 ว่าด้วยสิทธิในสวัสดิการชราภาพ ซึ่งกำหนดให้แรงงานอย่างน้อย 75% ของประชากรที่มีสถานะในระบบเศรษฐกิจต้องได้รับการคุ้มครองโดยระบบเงินงวดหรือบำนาญ และกำหนดอายุเกษียณไม่ควรเกิน 65 ปี ในขณะที่ครูโรงเรียนเอกชนในไทยไม่มีระบบสวัสดิการระยะยาวรองรับ ทั้งที่มีภาระงานสูงในเชิงจิตใจและร่างกาย ระบบกองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน แม้จะช่วยเหลือในรูปแบบเงินก้อน (lump sum) แต่ยังไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับระบบบำนาญหรือค่าชดเชยตามกฎหมาย ขาดความยั่งยืน และไม่สามารถทดแทนการคุ้มครองที่แรงงานควรได้รับตามมาตรฐานสากล อีกทั้ง การปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างครูโรงเรียนเอกชน ข้าราชการครู และแรงงานเอกชนทั่วไป ยังอาจเข้าข่าย “การเลือกปฏิบัติ” ซึ่งขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชนสากลและหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกติการะหว่างประเทศ

จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้ ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ระบุชัดเจนว่า “ครูโรงเรียนเอกชนมีสิทธิเลิกจ้างด้วยเหตุเกษียณอายุเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และถือเป็นการเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด” โดยอ้างอิงตามแนวทางของมาตรา 118/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การบัญญัติมาตรานี้จะช่วยเสริมสร้างหลักนิติธรรมในระบบแรงงานภาคการศึกษาเอกชน ลดความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้าง และเสริมศักดิ์ศรีของวิชาชีพครู ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

การปฏิรูประบบคุ้มครองแรงงานของครูโรงเรียนเอกชนไม่ใช่เพียงแค่เรื่องของกฎหมายแรงงาน แต่คือการทบทวน บทบาทและศักดิ์ศรีของครู ในฐานะผู้ขับเคลื่อนระบบการศึกษาไทย หากรัฐสามารถออกแบบ

กฎหมายและนโยบายที่ยึดหลักความเสมอภาค สิทธิมนุษยชน และนิติธรรมอย่างแท้จริง จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของครู และเสริมสร้างระบบการศึกษาที่เป็นธรรม ครอบคลุม และยั่งยืนอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

อริคม บุญญะโสภิต. “หลักสิทธิมนุษยชนกับการตีความกฎหมายแรงงานไทย.” วารสารสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย, ปีที่ 9, ฉบับที่ 2, 2563, หน้า 33–49.

ชนภัทร จันทรโชติ. “ความไม่เสมอภาคของสิทธิแรงงานระหว่างครูภาครัฐและเอกชน.” วารสารกฎหมายแรงงานและสวัสดิการ, ปีที่ 18, ฉบับที่ 2, 2564, หน้า 15–37.

ชนพร ศรียากุล. กฎหมายคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

ณัฐพนธ์ สุวรรณอำไพ. กฎหมายการศึกษา: บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2565.

ปาริชาติ ตั้งกุล. “บทวิเคราะห์การใช้สิทธิแรงงานในภาคเอกชนของครู: ปัญหาและข้อเสนอแนะ.” วารสารแรงงานและกฎหมาย, ปีที่ 12, ฉบับที่ 1, 2562, หน้า 55–72.

พงษ์เทพ สันติกุล. สิทธิมนุษยชนกับกฎหมายแรงงานไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.

สมฤทัย ศิริรัตน์. “แนวทางการปฏิรูปค่าตอบแทนครูในโรงเรียนเอกชนเพื่อสร้างแรงจูงใจ.” วารสารการศึกษาและพัฒนา, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1, 2561, หน้า 78–96.

เสกสรร ศรีอรุณ. “สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองแรงงานในสถานศึกษาเอกชน.” วารสารนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์, ปีที่ 17, ฉบับที่ 1, 2564, หน้า 89–106.

International Labour Organization. *Convention concerning the revision of the Maternity Protection Convention (Revised), 2000 (No. 183); Convention concerning Termination of Employment (No. 158); and Convention concerning Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits (No. 128).* Retrieved from <https://www.ilo.org>

International Labour Organization. *Decent Work for Education Personnel: An International Perspective.* Geneva: International Labour Organization, 2019.

UNESCO. *Right to Education Handbook.* Paris: UNESCO Publishing, 2019.