

บทความวิจัย

ปัญหาทางกฎหมายในการนำกฎหมายแรงงานไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนแก่นักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ : ศึกษากรณีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยกรณีมหาวิทยาลัยแม่โจ้*

Legal Problems of Adopting Labor Law as Minimum Standard for Protection and Compensation for Autonomous University Employees : A Case Study of Council of State's Opinion on the Maejo University Case

ตรีเนตร สาระพงษ์¹

Treeneat Sarapong²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

เลขที่ 85 ถนนสกลมารค์ ตำบลเมืองศรีไค อำเภอวารินชำราบ

จังหวัดอุบลราชธานี 34190

Faculty of Law, Ubonratchathani University

85 Sathonlamark Rd, Muangsrikai SubDistrict, Warinchamrab District,

Ubonratchathani 34190

* Corresponding author E-mail: treeneat.s@ubu.ac.th

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการนำกฎหมายแรงงานไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนแก่นักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ : ศึกษากรณีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยกรณีมหาวิทยาลัยแม่โจ้, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, พ.ศ. 2564.

¹ รองศาสตราจารย์ตรีเนตร สาระพงษ์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

² Assoc.Prof.Treeneat Sarapong, Faculty of Law, Ubonratchathani University

ถวัลย์ รุยาพร³

Thawal Ruyaporn⁴

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

เลขที่ 3 ถนนรามอินทรา แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220

Faculty of Law Krirk University

3 Ramintra Road, Anusawari Subdistrict, Bang Khen District, Bangkok 10220

E-mail: thawal.r@hotmail.com

วรยุทธ พูลสุข⁵

.Vorrayuth Poonsuk⁶

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

เลขที่ 3 ถนนรามอินทรา แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220

Faculty of Law Krirk University

3 Ramintra Road, Anusawari Subdistrict, Bang Khen District, Bangkok 10220

E-mail: det_poonsuk@hotmail.com

วันที่รับบทความ : 27 กรกฎาคม 2564 วันที่แก้ไขบทความ : 25 กันยายน 2564

วันที่ตอบรับ : 29 ธันวาคม 2564 วันที่เผยแพร่ : 30 ธันวาคม 2564

³ ว่าที่ร้อยตรี ดร.ถวัลย์ รุยาพร, นายกสหภาพทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

⁴ Acting Second Lieutenant Dr. Thawan Ruyaporn, President of Lawyers Council under the Royal Patronage, Dean of the Faculty of Law, Krirk University

⁵ อาจารย์วรยุทธ พูลสุข, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก.

⁶ Mr.Vorrayuth Poonsuk, Faculty of Law Krirk University.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ปัญหาทางกฎหมายในการนำกฎหมายแรงงานไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนแก่มหาวิทยาลัย ในกำกับ : ศึกษากรณีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยกรณีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ โดยวิธีวิจัยเอกสาร

เมื่อทำการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยแม่โจ้และมหาวิทยาลัยในกำกับต่าง ๆ ได้บัญญัติกฎหมายให้มหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความว่า การนับระยะเวลาในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ ไม่ให้นับรวมกับเวลาที่ทำงานก่อนมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ ซึ่งเป็นการขัดกับกฎหมายแรงงานที่กำหนดให้สิทธิและหน้าที่ของพนักงานต้องโอนไปยังกิจการใหม่ อีกทั้งกฎหมายลูกขัดหรือแย้งกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนทำให้พนักงานเสียสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชย ในการตีความยังมีการนำมาตรา 4 มาวินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัยแม่โจ้เป็นองค์กรซึ่งไม่แสวงหากำไร ทั้ง ๆ ที่กฎหมายมหาวิทยาลัยแม่โจ้ห้ามนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาใช้ ผลจากข้อหารื้อดั่งกล่าวยังอาจมีผลให้องค์กรอื่น ๆ ที่นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำอาจนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานซึ่งน่าจะไม่ต้อง

ข้อเสนอแนะ เห็นควรพิจารณานำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปใช้เป็นมาตรฐานในการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนในฐานะเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำและการใช้ การตีความความควรยึดหลักนิติวิธี จะทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีหลักประกันทางกฎหมายอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมาย

คำสำคัญ: พนักงานมหาวิทยาลัย, มาตรฐานขั้นต่ำ, มหาวิทยาลัยในกำกับ, กฎหมายแรงงาน, คณะกรรมการกฤษฎีกา

Abstract

This research article aims to study the legal problems of adopting labor law as a minimum standard for protection and compensation for autonomous university employees: a case study of council of state's opinion on the Maejo University case. The study adopted the documentary research method.

According to the study, Maejo University and autonomous universities enacted a law to ensure the universities were not subject to labor protection laws. However, the university employees had to receive protection and compensation not less than those specified in the labor protection law. According to the Council of State's interpretation, the year experience of autonomous university employees should not be calculated from the period before becoming an autonomous university. This was contrary to the labor law that ensured the transfer of employees' rights and duties to a new business. Additionally, the organic law was contrary to or inconsistent with the labor protection law on protection and compensation, so the employees lost their right to receive compensation. In the interpretation, Section 4 was used to determine that Mae Jo University was a non-profit organization, although Maejo University law prohibited the use of labor protection laws. The result of this discussions could influence other organizations to adopt the labor protection law as the minimum standards, which was likely to be wrong.

The author would like to put forward the following recommenddation. The labor protection law should be adopted as a standard for protection and compensation as the law establishing minimum standards. The use and

interpretations should adhere to the juristic method to ensure the university employees have legal guarantees as the minimum legal standard.

Keywords: University Employee, Minimum Standard, Autonomous University, Labor Law, Council of State

1. ความนำ

มหาวิทยาลัยแม่โจ้ใหม่ ตามกฎหมายฉบับใหม่ที่ออกมาใช้บังคับในวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560 ผลจากการดำเนินการดังกล่าวมีผลทำให้สถานของบุคคลากรในมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2539⁷ เดิมต้องเปลี่ยนสถานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ตามกฎหมายใหม่ ซึ่งมีปัญหาทางกฎหมายในเรื่องสิทธิและประโยชน์ รวมถึงระยะเวลาในการทำงานจากมหาวิทยาลัยแม่โจ้ตามกฎหมายปี พ.ศ. 2539 จะยังคงได้สิทธินั้นต่อไปได้หรือไม่ หรือระยะเวลาในการปฏิบัติงานจะต้องนับต่อเนื่องกันไปหรือไม่

นอกจากนั้นยังมีปัญหาว่า หากมีการเลิกจ้างการันระยะเวลาเพื่อจ่ายค่าชดเชยคนที่ทำงานอยู่ก่อน 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 จะต้องนำเอาระยะเวลา “ก่อน” มารวมกับระยะเวลาหลังจากวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 กระทั่งถึงวันเลิกจ้างหรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พนักงานมหาวิทยาลัยคนหนึ่งเกษียณอายุราชการ จึงขอรับเงินชดเชย โดยขอให้นับระยะเวลาดังแต่วันที่ 1 เมษายน 2548 ซึ่งเป็นวันบรรจุถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2560 รวมเวลา 12 ปี จึงควรได้ค่าชดเชยตามมาตรา 118 (5) คือได้ค่าชดเชย 300 วัน ก็มีประเด็นว่า เมื่อมหาวิทยาลัยแม่โจ้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ออกเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ก็ต้องนับระยะเวลากันใหม่ ตั้งแต่วันที่กฎหมายใหม่บังคับใช้ให้เป็นมหาวิทยาลัยใหม่(โดยใช้ชื่อเดิม) หรือไม่

⁷ มหาวิทยาลัยแม่โจ้, “เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย,” <https://www.mju.ac.th/th/About-MJU.html>, (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556).

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ได้บัญญัติไว้ไม่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปใช้ แต่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ⁸ แต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาความเรื่องเสร็จที่ 109/2562⁹ เห็นว่าการนับระยะเวลาต้องไม่นำมาต่อกัน จึงทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับค่าชดเชย หรือสิทธิอื่น ๆ ที่ต้องคำนึงถึงระยะเวลาการปฏิบัติงาน

ปัญหาการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อมหาวิทยาลัยแม่โจ้กรณีนี้ถือว่า เป็นบรรทัดฐานที่สำคัญเพราะมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบในประเทศไทยส่วนใหญ่ได้นำบทบัญญัติที่ว่า “ให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” ไปบัญญัติเอาไว้ ดังนั้น บทบัญญัตินี้จึงมีความสำคัญมากต่อบรรทัดฐานของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น การพิจารณาอายุงานเพื่อคำนวณเงินหรือสิทธิประโยชน์เมื่อเลิกจ้าง การจ่ายค่าชดเชย สิทธิและประโยชน์เดิมก่อนเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สภาพการจ้าง วันหยุด วันหยุดสะสม วันลา เป็นต้น หากมีการตีความโดยไม่ยึดหลักกฎหมายก็จะทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับการคุ้มครอง จึงทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ต่อไป

⁸ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560, มาตรา 13.

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเห็นกรรมการกฤษฎีกา,” <https://www.krisdika.go.th/web/guest/krisdika-comment-search>, (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2564).

2. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8)

ด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 8 ได้มีการประชุมพิจารณาให้ความเห็นในกรณีเรื่องการนับระยะเวลาในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ซึ่งประเด็นนี้จะนำไปสู่บรรทัดฐานในเรื่องการวางหลักการด้านสิทธิและประโยชน์ของพนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้ และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) มีความเห็นแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ซึ่งพอสรุป ได้ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยแม่โจ้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ¹⁰ กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ โดยพนักงานมหาวิทยาลัย ต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 (3)4 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ตลอดจนค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยได้ เพียงแต่มหาวิทยาลัยแม่โจ้ได้กำหนดเวลาไว้ในประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยแม่โจ้อย่างชัดเจนว่า ในการจ่ายค่าชดเชยในกรณีของพนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานให้จ่ายโดยนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เสมือนพนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้เป็นบุคลากรใหม่กันทุกคน

2. นอกจากนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้ยกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 1344/256010 ซึ่งเป็นกรณีข้อบังคับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยที่ออกจากงานว่า เมื่อข้อบังคับของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์มิได้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะเวลา

¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560, มาตรา 51.

การปฏิบัติงาน ของพนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อคำนวณค่าชดเชยไว้ว่าจะเริ่มนับเมื่อใด จึงต้องนับตั้งแต่วันบรรจุเข้าทำงาน

แต่กรณีของมหาวิทยาลัยแม่โจ้ได้กำหนดเวลาไว้ในประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยแม่โจ้อย่างชัดเจนการจ่ายค่าชดเชยในกรณีของพนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัยจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในประกาศดังกล่าวที่ต้องนับระยะเวลาการจ่ายค่าชดเชยตั้งแต่วันที่กฎหมายแม่โจ้ใหม่บังคับใช้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพียงว่า สภามหาวิทยาลัยได้ออกข้อกำหนดให้นับระยะเวลาในการทำงานต่อไปหรือไม่เท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาว่าระเบียบของมหาวิทยาลัยแม่โจ้ หรือมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งที่กำหนดว่าการคุ้มครอง หรือสิทธิและประโยชน์ที่จัดให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยจะต้องไม่น้อยกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรืออีกนัยหนึ่ง มิได้พิจารณานำหลักกฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำมาพิจารณา

3. นอกจากนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้วินิจฉัยต่อไปด้วยว่า ไม่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปใช้กับมหาวิทยาลัยแม่โจ้เพราะมหาวิทยาลัยแม่โจ้เป็นองค์กรซึ่งมิได้แสวงหากำไร ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิให้ใช้กฎหมายแรงงานแก่องค์กร ซึ่งมิได้แสวงหากำไร ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดไว้ใน (3)13 มิให้ใช้บทบัญญัติ หมวด 11 ค่าชดเชยตั้งแต่มาตรา 118 ถึงมาตรา 122 บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มีได้ แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา วิจัย บริการวิชาการจึงเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจึงไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

3. ปัญหาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกากับหลักกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

3.1 ไม่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาใช้โดยตรง แต่ให้ใช้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ

การที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ได้กำหนดให้นำเอามาตรฐานกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาใช้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำก็เพื่อเป็นหลักประกันให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบเกินไป ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560¹¹ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ก) ไม่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์มาใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ข) แต่พนักงานมหาวิทยาลัย ต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานจึงแปลความได้ว่า แม้ไม่นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาใช้ก็จริงแต่การออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับใดของมหาวิทยาลัยออกมาแล้ว ต้องพิจารณากฎหมายคุ้มครองแรงงานมาเทียบเคียง และต้องพิจารณาว่า เรื่องนี้คุ้มครอง หรือประโยชน์ตอบแทนต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่

3.2 การออกกฎหมายลำดับรองกับกฎหมายแม่บท

เมื่อมาตรา 13 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยแม่โจ้ได้นำเอาเรื่อง การคุ้มครอง และประโยชน์ตอบแทนในกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ บทบัญญัติดังกล่าวย่อมผูกพัน ตัวมหาวิทยาลัย ผู้บริหาร หรือสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องทำสัญญา ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือสภาพการจ้างต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ.

¹¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560, มาตรา 13 บัญญัติว่า “ให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน”

2560 ในฐานะกฎหมายแม่ มีฉะนั้น การออกกฎหมายของสภามหาวิทยาลัยแม่โจ้จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

ส่วนเรื่องการนับระยะเวลาการปฏิบัติงานเพื่อคำนวณค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาควรพิจารณากฎหมายคุ้มครองแรงงานเสียก่อนว่าเขียนไว้อย่างไร แล้วจากนั้นจึงไปเทียบเคียงว่าข้อบังคับว่า มหาวิทยาลัยแม่โจ้ที่เขียนออกมานั้น มีมาตรฐานที่ต่ำ หรือเท่าหรือสูงกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน

3.3 ปัญหาการเปลี่ยนตัวนายจ้าง

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 13 เป็นเรื่องการเปลี่ยนตัวนายจ้าง หรือถ้าเป็นนิติบุคคลอาจมีการเปลี่ยนแปลง โอน หรือควบกิจการ ซึ่งการเปลี่ยนตัวนายจ้าง ต้องด้วยกรณีของมหาวิทยาลัยแม่โจ้ที่มีการเปลี่ยนตัวนายจ้าง โดยผลของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ฉบับใหม่ที่ใช้บังคับตามตามพระราชบัญญัติแม่โจ้ พ.ศ. 2539¹²

โดยปกติการเปลี่ยนตัวนายจ้างจะต้องได้รับความยินยอมจากบรรดาลูกจ้างก่อน แต่กรณีดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนตัวนายจ้างโดยผลของกฎหมายและผลจากการนี้ย่อมทำให้สิทธิต่าง ๆ ที่ลูกจ้างมีต่อนายจ้างเดิมคงมีสิทธิต่อไป โดยนายจ้างใหม่ คือมหาวิทยาลัยแม่โจ้ตามกฎหมายฉบับใหม่ต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่อันเกี่ยวกับลูกจ้างนั้นทุกประการ¹³

หากพิจารณาตรา 13 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัย ต้องได้รับการคุ้มครอง และประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน อันเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขึ้น

¹² พระราชบัญญัติแม่โจ้ พ.ศ. 2560, มาตรา 76 บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน สิทธิหนี้ภาระผูกพันงบประมาณและรายได้ของมหาวิทยาลัยแม่โจ้ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2539 มาเป็นของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้”

¹³ ตรีนตร สารพงษ์, กฎหมายคุ้มครองแรงงาน, (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2564), 112.

ต่ำที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง และโดยนัยของมาตรา 13 จึงต้องนำเอามาใช้บังคับด้วยในสถานะกฎหมายที่เกี่ยวกับการได้รับการคุ้มครอง หรือประโยชน์อันมีผลโดยตรงต่อการนับระยะเวลาการปฏิบัติงานที่ควรต่อเนื่อง มิฉะนั้น ย่อมเป็นการเปลี่ยนสภาพการจ้างที่ไม่เป็นคุณ

3.4 ปัญหาการนับระยะเวลาในการทำงาน

การนับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541¹⁴ กำหนดให้ลูกจ้างโอนไปทำงานสถานประกอบกิจการหรือบริษัทในเครือของนายจ้าง เช่นนี้ก็ยิ่งถือว่าตัวลูกจ้างยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างอยู่¹⁵ การนับอายุงานจึงต้องนับต่อเนื่องกันไป¹⁶ ซึ่งมาตรา 19 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้คุ้มครอง หรือประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงต้องคำนวณเวลาในการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยโดยการนับรวมเป็นระยะเวลาการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย” ทุกช่วงเข้าด้วยกัน การไม่นับระยะเวลาที่พนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติเก่ามารวมจึงเป็นการขัดมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2561 ประกอบมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันเป็นการคุ้มครองพนักงานที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

¹⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 19 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการคำนวณระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นับวันหยุด วันลา วันที่นายจ้างอนุญาตให้หยุดงานเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง และวันที่นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างหยุดงานเพื่อประโยชน์ของนายจ้างรวมเป็นระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างด้วย”

¹⁵ อรรถพร พชรนันท์, “การเปลี่ยนตัวนายจ้าง,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 19-20.

¹⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 1974/2527.

3.5 ปัญหาการคุ้มครองเวลาทำงานตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ประกาศคณะกรรมการ บริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยแม่โจ้หากพิจารณา ประกอบกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติแม่โจ้ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้พนักงาน มหาวิทยาลัย ต้อง “ได้รับการคุ้มครอง” และ “ประโยชน์ตอบแทน” ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานมาพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าประกาศดังกล่าวขัด กับมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการ “คุ้มครอง” และ “ประโยชน์ตอบแทน” พบว่าประกาศดังกล่าวมีเจตนาที่จะไม่ ให้ลูกจ้างได้สิทธิในการนับระยะเวลาการจ่ายค่าชดเชย ประกาศดังกล่าวจึงไม่น่าจะถูกต้อง ทั้งในแง่การขัดต่อกฎหมายและลำดับศักดิ์กฎหมาย ประกาศฉบับดังกล่าวจึงอาจจะไม่ ชอบด้วยกฎหมายและสามารถเพิกถอนได้ทั้งจากองค์กรฝ่ายปกครองหรือศาลปกครอง

อนึ่ง คำวินิจฉัยในส่วนของการข้อบังคับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ ความเห็นว่าการที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยที่ ออกจากงานว่าเมื่อข้อบังคับของ ม.สงขลานครินทร์มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การนับ ระยะเวลาการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อคำนวณค่าชดเชยไว้ว่าจะเริ่มนับ เมื่อใด จึงต้องนับตั้งแต่วันบรรจุเข้าทำงาน ไม่น่าจะถูกต้องไปด้วย ในส่วนของเหตุผลการ นับระยะเวลาของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ให้นับต่อกัน เพราะข้อบังคับมิได้กำหนดไว้ จึงไม่น่าจะถูกต้อง ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้ออกข้อบังคับสอดคล้องกับ กฎหมายคุ้มครองแรงงานในมาตรา 13 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ให้นำเอาระยะเวลาทุกช่วงมานับรวมเข้าด้วยกัน อันไม่ขัดต่อ กฎหมายแม่บท และไม่ขัดต่อหลักการเรื่องลำดับศักดิ์กฎหมาย

3.6 ปัญหาการกำหนดค่าชดเชยกรณีเกษียณ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดว่า “การเกษียณอายุตามที่ นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน หรือตามที่นายจ้างกำหนดไว้ให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างตาม มาตรา 118 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า กฎหมายมาตรา 118/1 คือ กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการ “คุ้มครอง” และ “ประโยชน์ตอบแทน” ซึ่งมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเอาไว้ว่า กรณีการเกษียณถือเป็นการเลิกจ้างตามมาตรา 118 วรรคสอง จึงทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้ต้องได้รับสิทธิในการจ่ายค่าชดเชย ตามระยะเวลาที่ กำหนดเอาไว้ในมาตรา 118 ด้วย

3.7 ปัญหาการตีความที่ขัดกับเจตนารมณ์และประชาคม

เมื่อย้อนไปในวันทำประชาพิจารณ์ซึ่งมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย แม่โจ้ พ.ศ. 2561 กำหนดว่าจะ “คุ้มครอง” และให้ “ประโยชน์ตอบแทน” ไม่ต่ำกว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่พอบังคับใช้กฎหมายกลับไม่ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ไว้ ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับสิ่งที่ประชาคมมหาวิทยาลัยแม่โจ้ หรือมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ได้ แสดงความเห็นไว้ในการประชาพิจารณ์¹⁷

3.8 ปัญหาการนำบทบัญญัติที่ห้ามมิให้นำกฎหมายแรงงานบังคับใช้มาใช้กับ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า “มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิให้ใช้กฎหมายแรงงานแก่องค์กรซึ่งมิได้แสวงหากำไร ตาม กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยกฎกระทรวงมิให้ใช้บทบัญญัติ หมวด 11 ค่าชดเชยตั้งแต่มาตรา 118 ถึงมาตรา 122

¹⁷ อย่างไรก็ตาม เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10433/254 วินิจฉัยว่า “มหาวิทยาลัยมหิดลเป็น ราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นการวินิจฉัยในขณะที่มหาวิทยาลัยมหิดลยังคงเป็นส่วนราชการ ไม่ได้ถอนออก ระบบซึ่งไม่น่าจะนำมาเทียบเคียงได้”

แก่องค์กรซึ่งมิได้แสวงหากำไรมีผลให้มหาวิทยาลัยแม่โจ้ไม่อาจนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาบังคับใช้ได้บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มิได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา วิจัย บริการวิชาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจึงไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน” โดยหลักจะพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้ง หรือวัตถุประสงค์การจัดตั้ง¹⁸

คำวินิจฉัยข้างต้นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติแม่โจ้บัญญัติไว้ว่า “ไม่ให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมาใช้บังคับ...” แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นกลับนำเอามาตรา 4 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาวินิจฉัยได้อย่างน่าฉงน ซึ่งจะทำการวิเคราะห์เป็นประเด็น ๆ ดังนี้

ก) คำวินิจฉัยส่วนนี้ขัดกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2561 ที่ไม่ให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้ หรือจะนำมาใช้กฎหมายกฤษฎีกาเฉพาะเรื่อง “คุ้มครอง” และให้ “ประโยชน์ตอบแทน” ไม่ต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่คณะกรรมการกฤษฎีกากลับนำมาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้ ในฐานะที่มหาวิทยาลัยแม่โจ้เป็นองค์กรมิได้แสวงหากำไร ยกเว้นไม่นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปใช้บังคับบางส่วนบางมาตรา แก่นายจ้าง¹⁹ จึงน่าคิดว่าเป็นการนำกฎหมายมาใช้ผ่านช่องทางใด เพราะมาตรา 13 ก็มีให้นำมาตราอื่น ๆ ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาใช้บังคับ และมีปัญหาต่อไปว่าสามารถนำหมวดหมู่อื่นมาใช้ได้หรือไม่

ข) มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังกล่าวประกอบกฎกระทรวง ผ่านมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ซึ่งเป็นกฎหมายในเชิงตัดสิทธิ ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับการ “คุ้มครอง” และให้ “ประโยชน์ตอบแทน” ใน

¹⁸ ข้อหารือกองนิติการ ที่ รง 0504/ 4211 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2559.

¹⁹ คำพิพากษาฎีกาที่ 2153/2524 วินิจฉัยว่า “กิจการรัฐวิสาหกิจแม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อทำกิจการสาธารณูปโภค ก็มีไว้ว่าเป็นกิจการที่ให้เปล่าไม่แสวงหากำไร จึงไม่ถือว่าเป็นกิจการที่ไม่แสวงหากำไร”

การตรากฎหมายลักษณะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และต้องไม่ขัดกับหลักนิติรัฐ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพบุคคลเกินสมควร ทั้งนี้ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560²⁰

ค) ประเด็นนี้จึงเป็นข้อกังขาว่า ทำไมคณะกรรมการการศึกษากิจการจึงไม่นำไปวินิจฉัยกรณีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ด้วยว่ามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เป็นองค์กรมิได้แสวงหากำไร อนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าการไม่นำไปวินิจฉัยว่ามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์นั้นถูกต้องแล้ว ทั้งนี้ เพราะหากนำไปวินิจฉัยก็ย่อมไม่ถูกต้อง ที่ไม่นำไปวินิจฉัยนั้นถูกต้อง เพราะกฎหมายห้ามนำไปใช้ แต่กฎหมายกำหนดให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ

3.9 หลักการไม่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปใช้ แต่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่นี้ เป็นหลักที่ว่าด้วย “ไม่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปใช้ แต่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ” เพื่อไม่ให้มหาวิทยาลัยแม่โจ้ปฏิบัติต่อพนักงานมหาวิทยาลัยต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน²¹ โดยพนักงานมหาวิทยาลัยไม่

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 20 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 21 การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎมณเฑียรบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภา เพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

²¹ วิจิตรา วิเชียรชม, กฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), 23-24.

ต้องเรียกร้องด้วยกระบวนการทางด้านแรงงานสัมพันธ์²² โดยถือเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิพื้นฐาน (Fundamental right)²³ จึงมิใช่เฉพาะเรื่องการนับระยะเวลาเพื่อคำนวณค่าชดเชย แต่ในการ “คุ้มครอง” และ “ประโยชน์” ทุกเรื่อง กฎหมายมาตรานี้ผูกพันมหาวิทยาลัยแม้จำเป็นต้องออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ที่ “ไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน” หรืออีกนัยหนึ่ง หากจะออกกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ จะขัดกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องดอกเบี้ย เงินเพิ่ม ค่าประกันการทำงาน ความเท่าเทียมระหว่างชายหญิง การบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการเลิกจ้าง การนับเวลา เวลาทำงานปกติ เวลาพัก ล่วงเวลา วันหยุด วันลา ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด หลักการคุ้มครองค่าตอบแทน สวัสดิการ การพักผ่อน ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เหล่านี้มหาวิทยาลัยแม้จะ หรือมหาวิทยาลัยอื่น หรือหน่วยงานอื่น จะต้องผูกพันด้วย

3.10 ปัญหาการนำแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาไปใช้เป็นมาตรฐานในกฎหมายฉบับอื่น

คำวินิจฉัยนี้เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เพราะยังมีอีกหลายมหาวิทยาลัยและหลายองค์กรที่กฎหมายเขียนในทำนองนี้ เช่น²⁴ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พระราชบัญญัติองค์การมหาชน เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีหลักการทำนองเดียวกัน คือ “การไม่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปใช้ แต่ให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเช่นเดียวมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2561

²² กมลชัย รัตนสภาวะศ์, “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน,” *วารสารนิติศาสตร์*, 112 (กันยายน): 232.

²³ ตรีนันตร สารพงษ์, *กฎหมายคุ้มครองแรงงาน*, (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2565), 36.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, 63-73.

บทส่งท้าย

กรณีปัญหาการนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะบุคคลากรของพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีกฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบนั้น จะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 1344/256010 มีการตีความว่า ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยตามกฎหมายเดิมไม่นำมาต่อกับระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งใหม่มีผลให้กฎหมายลูกโดยเฉพาะสภามหาวิทยาลัยแม่โจ้ได้ออกกฎหมายที่ขัดกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่ จึงเป็นการขัดต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมาย

ผลจากการตีความดังกล่าว ทำให้ไม่มีการนำเอามาตรา 19 และมาตรา 20 ซึ่งเป็นหลักในการนับระยะเวลามาใช้ในฐานกฎหมายที่เป็นการคุ้มครองและประโยชน์ของพนักงาน มีผลทำให้ระยะเวลาในการได้รับค่าชดเชยของพนักงานไม่ถูกนับต่อเนื่อง โดยเฉพาะการกำหนดค่าชดเชยกรณีเกษียณ

นอกจากนั้น การตีความดังกล่าวยังขัดกับเจตนารมณ์กฎหมายที่มีการจัดทำประชาคมเอาไว้ การตีความยังได้มีการนำบทบัญญัติที่ห้ามมิให้นากฎหมายแรงงานบังคับใช้มากับมหาวิทยาลัยแม่โจ้ โดยมีการนำมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาบังคับใช้ โดยถือว่ามหาวิทยาลัยแม่โจ้เป็นองค์กรซึ่งมิได้แสวงหากำไรมาปรับใช้ ทั้ง ๆ ที่มาตรา 13 พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2561 ให้นำมาใช้เฉพาะส่วนที่เป็นการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกรณีการตีความมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในกรณีเดียวกัน กลับไม่ได้มีการนำประเด็นการเป็นองค์กรซึ่งมิได้แสวงหากำไรมาปรับใช้

คำวินิจฉัยนี้เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เพราะยังมีอีกหลายมหาวิทยาลัย และหลายองค์กรที่กฎหมายเขียนในทำนองนี้ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันพระปกเกล้า โรงเรียนเอกชน มหาวิทยาลัยเอกชน องค์กรมหาชน รวมถึงมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ออกนอกระบบ คือนำหลัก “การไม่ให้นากฎหมายคุ้มครองแรงงานไปใช้ แต่ให้นากฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ” จึงอาจทำให้เกิดการอาศัยมาตรฐานดังกล่าวมาบังคับใช้ ซึ่งจะเป็นการกระทบสิทธิของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่ไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า มาตรฐานการใช้และการตีความกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีมหาวิทยาลัยแม่โจ้จะส่งผลกระทบต่อบรรทัดฐานและกระทบต่อเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแรงงานในภาคการศึกษาในระบบมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบ รวมถึงการไม่สามารถสร้างหลักประกันให้แก่คนทำงานในมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบได้

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะปัญหาดังที่กล่าวมา ดังต่อไปนี้

1. เห็นควรให้มหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ไม่นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปใช้ แต่ให้ใช้เป็นมาตรฐานจะต้องยึดหลักการออกกฎหมายลำดับรองไม่ขัดกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยการนำบัญญัติกฎหมายลำดับรองหรือระเบียบ หรือคำสั่ง หรือข้อบังคับไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2. การคุ้มครอง และประโยชน์ตอบแทน เช่น ดอกเบี้ย เงินเพิ่ม ค่าประกันการทำงาน การเปลี่ยนตัวนายจ้าง ความเท่าเทียมระหว่างชายหญิง การบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการเลิกจ้าง การนับเวลา เวลาทำงานปกติ เวลาพัก ล่วงเวลา วันหยุด วันลา ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด หลักการคุ้มครองค่าตอบแทน สวัสดิการ การพักผ่อน ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ จะต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

3. เมื่อมีการออกกฎหมายเปลี่ยนสถานะมหาวิทยาลัยต้องนำหลักการเปลี่ยนตัวนายจ้างมาบังคับใช้ ทำให้มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับใหม่ ต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่จากมหาวิทยาลัยเดิมก่อนเปลี่ยนกฎหมายด้วย

4. หน่วยงานที่ตีความกฎหมายอาจต้องพิจารณาตีความกฎหมายโดยยึดหลักกฎหมายของมหาวิทยาลัย ประกอบกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสากวงศ์. “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน.” *วารสารนิติศาสตร์*, 112 (กันยายน): 232.
- ข้อหารือกองนิติการ ที่ รง 0504/ 4211 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2559.
- คำพิพากษาฎีกาที่ 10433/254.
- คำพิพากษาฎีกาที่ 1974/2527.
- คำพิพากษาฎีกาที่ 2153/2524.
- ตรีเนตร สารพงษ์. *กฎหมายคุ้มครองแรงงาน*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2564.
- ธัชวุทธิ์ พุทธิสมบัติ. “องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ.” *วารสารกฎหมาย ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ* (ฉบับปฐมฤกษ์ 2563): 143.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560, มาตรา 13
- มหาวิทยาลัยแม่โจ้. “เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย.” <https://www.mju.ac.th/th/About-MJU.html>, (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556).
- วิจิตรา วิเชียรชม. *กฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเห็นกรรมการกฤษฎีกา,” <https://www.krisdika.go.th/web/guest/krisdika-comment-search>, (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2564).
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. 100 ปี องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หนึ่งศตวรรษแห่งการทำงานเพื่อความยุติธรรมทางสังคมและส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่า (1919-2019), มปท., 59.
- อรรถพร พชรนันท์. “การเปลี่ยนตัวนายจ้าง.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2546.

References

- Kamonchai Rattanasakawong. “Concepts on Labor Protection Laws.” *Journal of Law*, 112 (September): 232.
- Ruling of Legal Affairs Division No. Ror Ngor 0504/ 4211 dated 4 May 2016.
- Judgment of Supreme Court No. 10433/254.
- Judgment of Supreme Court No. 1974/2527.
- Judgment of Supreme Court No. 2153/2524.
- Trinet Sarapong. *Labor Protection Law*. Bangkok: Pim-Aksorn Printing, 2021.
- Thatchawut Putthisombat. “International Labor Organization and International Labor Standards.” *Law Journal, Court of Appeal, Court of Appeal for Specialized Cases* (First Edition 2020): 143.
- Maejo University Act, B.E. 2560 (2017), Section 13.
- Maejo University. “About the University.” <https://www.mju.ac.th/th/About-MJU.html>, (Retrieved 3 March 2013).
- Wichitra Wichianchom. *Labor Law*. Bangkok: Winyuchon, 1999.
- Office of the Council of State, “Opinion of the Council of State,” <https://www.krisdika.go.th/web/guest/krisdika-comment-search>, (Retrieved on 6 March 2021).
- International Labor Organization. *100 Years of International Labor Organization, A Century of Working for Social Justice and Promoting Value Work (1919-2019)*, N.P., 59.
- Attaporn Phacharanan. “Change of Employers.” *Master of Law Thesis, Faculty of Laws Thammasat University*, 2003.