

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๐

วันที่ ๕ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ (โรงเรียนนานาชาติใหม่ แห่งประเทศไทย กับพวก) เพื่อขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๒ หรือไม่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๐)

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ความเห็น

คำร้องนี้เป็นคดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดี จึงมีประเด็นเบื้องต้นสมควรพิจารณาก่อนว่า กรณีมีเหตุต้องพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นแห่งคดีของคำร้อง หรือไม่

เห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดต้องพิจารณา ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญ

มีคำวินิจฉัย โดยผู้ร้องโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลาง จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มาตรา ๓ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๒ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักการแห่งบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นหลักการเดียวกันตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ด้วยเช่นกัน และต่อมาผู้ร้องแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๐ อีกด้วย ดังนั้น เมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ กรณีจึงมีเหตุสมควรพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

เมื่อพิจารณาคำร้องแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพที่ว่า การตรากฎหมายจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดคือ ต้องอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนมาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการศึกษา โดยมาตรา ๔๕ วรรคสามเป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพ หรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ และมาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่เป็น หลักประกันว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ และการศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว เห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์กำหนดขั้นตอนและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติต่อเด็กให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เด็กได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และมีพัฒนาการที่เหมาะสม อันเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันครอบครัว รวมทั้งป้องกันมิให้เด็กถูกทารุณกรรม ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และปรับปรุงวิธีการส่งเสริมความร่วมมือในการคุ้มครองเด็กระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงประกอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการคุ้มครองเด็กซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ในการออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ยังประกอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่อเด็ก ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็ก ว่าด้วยการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ว่าด้วยผู้คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ว่าด้วยสถานรับเลี้ยงเด็ก สถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพและสถานพัฒนาและฟื้นฟู ว่าด้วยการส่งเสริมความประพฤตินักเรียนและนักศึกษา และบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนคุ้มครองเด็ก

ในประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม บัญญัติว่า การลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาให้กระทำเท่าที่สมควรเพื่อการอบรมสั่งสอนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด บทบัญญัติมาตรานี้อยู่ในหมวด ๗ ว่าด้วยการส่งเสริมความประพฤตินักเรียนและนักศึกษา ส่วนการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกำหนดไว้ในมาตรา ๖๓ ที่บัญญัติให้โรงเรียนและสถานศึกษาต้องจัดให้มีระบบงานและกิจกรรมในการแนะแนวให้คำปรึกษาและฝึกอบรมแก่นักเรียน นักศึกษา และผู้ปกครอง เพื่อส่งเสริมความประพฤติที่เหมาะสม ความรับผิดชอบต่อสังคมและความปลอดภัยแก่นักเรียนและนักศึกษา ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และในมาตรา ๖๔ ที่บัญญัติให้นักเรียนและนักศึกษาต้องประพฤติตนตามระเบียบของโรงเรียนหรือสถานศึกษาและตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น หากนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนระเบียบและกฎกระทรวงตามมาตรา ๖๔ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนด

วิธีการสอบถามและอบรมสั่งสอนหรือลงโทษไว้โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ฝ่าฝืนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจนำตัวนักเรียนหรือนักศึกษาผู้นั้นไปมอบแก่ผู้บริหารโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาเพื่อดำเนินการสอบถามและอบรมสั่งสอนหรือลงโทษ และให้แจ้งผู้ปกครองว่ากล่าวตักเตือนหรือสั่งสอนอีกชั้นหนึ่งด้วยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ส่วนการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งประพฤติตนฝ่าฝืนระเบียบของโรงเรียนหรือสถานศึกษาและกฎกระทรวงให้กระทำเท่าที่สมควรเพื่อการอบรมสั่งสอนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๖๕ วรรคสาม จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๕ วรรคสาม เป็นเพียงมาตรการหนึ่งในการส่งเสริมให้นักเรียนและนักศึกษามีความประพฤติตามระเบียบของโรงเรียนหรือสถานศึกษาและตามที่กำหนดในกฎกระทรวง รัฐมนตรีเป็นผู้ออกระเบียบว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ประพฤติตนฝ่าฝืน การออกระเบียบดังกล่าวเป็นการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย) ใช้อำนาจออกระเบียบซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียด เกี่ยวกับการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ประพฤติตนฝ่าฝืนระเบียบของโรงเรียนหรือสถานศึกษาและกฎกระทรวงได้ โดยมีเงื่อนไขว่าการออกระเบียบของรัฐมนตรีนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ คือ ให้กระทำเท่าที่สมควรเพื่อการอบรมสั่งสอนเท่านั้น รัฐมนตรีไม่อาจใช้อำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาโดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขดังกล่าวอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ให้อำนาจไว้ได้ บทบัญญัติมาตรา ๖๕ วรรคสามจึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อีกทั้งมิได้เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ และมีได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในทางวิชาการ และการศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการของบุคคลแต่อย่างใด มาตรา ๖๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความประพฤตินักเรียนและนักศึกษาให้ประพฤติตนตามระเบียบของโรงเรียนหรือสถานศึกษาและตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อให้ได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และมีพัฒนาการที่เหมาะสมอันเป็นวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม

จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๕
วรรคสาม และมาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕
วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕
มาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๐

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ