

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๐

วันที่ ๕ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

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

ประเด็นเบื้องต้นที่จะวินิจฉัยมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๒ และคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเด็กและเยาวชนโดยไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับการคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็ก และโดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ทั้ง ๒ ฉบับ

ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และส่งเสริมความประพฤติเด็กไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน สมควรกำหนดขั้นตอน และปรับปรุงวิธีการปฏิบัติต่อเด็กให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการไว้ว่าการจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำได้ที่แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพนั้นมีได้ อีกทั้งจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ และต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้ อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ทั้งนี้หลักการดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น หลักมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจกำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อบังคับใช้ในการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาโดยให้กระทำเท่าที่สมควรเพื่อการอบรมสั่งสอน อำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว แม้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการกระทำ เท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพโดยรวม แต่อย่างไร การที่ผู้ถูกฟ้องคดี โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ที่ให้อำนาจรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา นั้น ขัดหรือแย้งต่อประเพณีการปกครองประเทศไทย และเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในทางวิชาการ การศึกษาอบรม และการเรียนการสอน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๘ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ระเบียบดังกล่าว ไม่ได้กำหนดห้ามไม่ให้สถานศึกษาจำหน่ายชื่อนักเรียน หรือให้ออก ซึ่งเป็นการลงโทษตามที่ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ให้อำนาจไว้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าว มิได้กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา โดยมาตรา ๔๘ มีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลมีความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา บทบัญญัติมาตรานี้จึงกำหนดให้

๑) บุคคลมีความเสมอภาคและมีอิสระในการเลือกรับการศึกษได้ทุกรูปแบบ

๒) ในกรณีที่บุคคลเลือกรับการศึกษาระบบ ข่อมมีความเสมอภาคในการรับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า แม้ระยะเวลาการศึกษาจะไม่ต่อเนื่องก็ตาม ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและเหมาะสมกับผู้เรียน โดยห้ามเก็บเงินกินเปล่า เงินบริจาค เงินบำรุง และค่าใช้จ่ายใด ๆ ในหลักสูตรนั้น ๆ จากผู้ปกครอง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

๓) กลุ่มบุคคลที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความเสมอภาค ในการศึกษา อย่างแท้จริง เช่น ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรืออยู่ในภาวะยากลำบากอื่น ๆ รัฐต้องจัดหรือส่งเสริมให้ได้รับความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ทั่วถึง และเหมาะสมกับกลุ่มผู้เรียน ที่มีลักษณะแตกต่างกัน

๔) องค์กรวิชาชีพหรือเอกชนได้รับความคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุนและรับรอง ในการจัดการศึกษาอบรม หรือการศึกษาทางเลือกอื่น ๆ ของประชาชน อย่างกว้างขวางเหมาะสมและไม่ถูกแทรกแซง โดยรัฐ การจัดการศึกษาและควบคุมการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาและเข้าร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ พิจารณาร่วมกับหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ (๔) และหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจกำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการเพื่อบังคับใช้ในการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาโดยให้กระทำเท่าที่สมควร เพื่อการอบรมสั่งสอน เป็นไปตามหลักการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร หรือผู้รักษาการตามกฎหมายให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในรายละเอียดที่ต้อง

ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติและหลักการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดไว้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ และทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษาจึงเป็นไปตามกระบวนการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองบังคับใช้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายที่บุคคลอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต้องถือปฏิบัติโดยเสมอภาคกัน กรณีดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสมอภาคกันในการรับการศึกษา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และไม่เกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๘ วรรคสาม และมาตรา ๕๐

สำหรับประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น กรณีดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยฝ่ายบริหาร หากใช่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ประเด็นดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ วรรคสาม และมาตรา ๕๐

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ