



คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ร้อง เสนอคำร้องลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมเอกสารประกอบ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

ผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนจากนางไฮดี ปาร์ค เจริญพร ประธานสหภาพโรงเรียนแห่งชาติไทย - จีน ร้องเรียนกรณีขอให้มีการยกเลิกมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ สมาคมครูสถานศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ผู้แทนลูกจ้างโรงเรียนเอกชน ร้องเรียนกรณีนโยบายของรัฐละเมิดสิทธิประกันสังคมลูกจ้างโรงเรียนเอกชน และคณะกรรมการลูกจ้างและสหภาพแรงงาน สถานศึกษานานาชาติร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้ร้องได้พิจารณาคำร้องทั้งสามแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) และมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) โดยมีเหตุผล ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน...” ซึ่งมีผลทำให้ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนเอกชนที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และเคยส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมและรับประโยชน์ทดแทน ๗ กรณี ได้แก่ ๑) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ๒) ทูพพลภาพ ๓) ตาย ๔) คลอดบุตร ๕) สงเคราะห์บุตร ๖) ชราภาพ และ ๗) ว่างาน ต้องสิ้นสุดสถานภาพการเป็นผู้ประกันตนลงโดยปริยายตามผลของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการใด ๆ ทดแทน โดยเมื่อกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ทุกหน่วยงานไม่สามารถแก้ไขปัญหาการกระทบสิทธิของลูกจ้างดังกล่าวได้ แม้ว่าสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ได้แนะนำให้ลูกจ้างของโรงเรียนเอกชนที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และต้องสิ้นสุดสถานภาพการเป็นผู้ประกันตนลงตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ นั้น ดำเนินการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ ภายในเวลาหกเดือนนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนมีผลใช้บังคับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แบ่งผู้ประกันตนออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ คือ ผู้เป็นลูกจ้างในกิจการที่กฎหมายบังคับให้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ทั้งนี้ นายจ้าง และรัฐบาล ต้องจ่ายเงินสมทบด้วยตามอัตราที่กฎหมายกำหนด และลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ทดแทนรวม ๗ กรณี ซึ่งปัจจุบันลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล จ่ายเงินสมทบฝ่ายละร้อยละห้าของฐานค่าจ้าง ตั้งแต่ ๑,๖๕๐ บาท ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อเดือน

๒) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ คือ ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ที่ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๘ (๒) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน โดยต้องจ่ายเงินสมทบสองเท่าของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ จากฐานค่าจ้าง ๔,๘๐๐ บาท และได้ประโยชน์ทดแทน ๖ กรณี ได้แก่ ๑) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ๒) ทูพพลภาพ ๓) ตาย ๔) คลอดบุตร ๕) สงเคราะห์บุตร และ ๖) ชราภาพ ยกเว้นกรณีว่างงาน โดยต้องจ่ายเงินสมทบเดือนละ ๔๓๒ บาท เท่ากันทุกคน โดยไม่คำนึงถึงฐานรายได้ของผู้ประกันตน แต่โดยผลของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ลูกจ้างโรงเรียนเอกชน

จำนวนหลายหมื่นคนต้องเสียสิทธิจากการได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๓๓ ซึ่งในขณะนี้มียุวกจ้างที่ได้รับผลกระทบ ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ประสงค์จะอยู่ในระบบประกันสังคมต่อไปก็จำเป็นต้องยอมเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ โดยต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงขึ้นในขณะที่ได้รับสิทธิประโยชน์ลดลง และกลุ่มที่ไม่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ ก็ต้องขาดจากสถานภาพการเป็นผู้ประกันตน และไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานทุกฉบับ

๓) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ คือ ผู้ที่มีใช้ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และสมัครใจเป็นผู้ประกันตนโดยต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี ๆ ละ ๓,๓๖๐ บาท และได้รับประโยชน์ทดแทนเพียง ๓ กรณี คือ ๑) คลอดบุตร ๒) ทูพพลภาพ และ ๓) ตาย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของลูกจ้างโรงเรียนเอกชนในการรวมตัวจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง และสหภาพแรงงาน ดังคำร้องของสหภาพแรงงานสถานศึกษานานาชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการรักษาสีทธิประโยชน์ของพนักงานมานานกว่า ๒๕ ปี ก็ถูกตัดสิทธิและบทบาทลงด้วย อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๒. พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายและกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและที่ประเทศไทยเป็นภาคี กล่าวคือ

๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)) ข้อ ๘ สิทธิของบุคคลที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน และข้อ ๙ สิทธิของบุคคลในเรื่องสวัสดิการสังคมและประกันสังคม ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๒ และมีผลผูกพันประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒

๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ข้อ ๒๖ สิทธิของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลผูกพันประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐

๓) ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) เรื่องการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ และการมีเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง

๓. กระทรวงศึกษาธิการและรัฐบาล ดำเนินการจัดทำพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างเร่งรีบและมีได้นำร่างกฎหมายดังกล่าวเวียนไปยังกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็นอันเป็นกระบวนการในการจัดทำและการตรากฎหมาย ที่รัฐบาลได้ยึดถือปฏิบัติมาเป็นเวลานาน และรัฐบาลไม่สามารถกำหนดมาตรการบริหารใด ๆ เพื่อคืนสิทธิแก่ประชาชน โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ เห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณี queเห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จากเดิมที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๘๖ กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

ได้มีการยกเลิกและให้ใช้ข้อความใหม่ เป็นว่า

“มาตรา ๘๖ กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทน
ขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบ
ที่คณะกรรมการกำหนด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ได้จำแนกผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบ
ของโรงเรียนเอกชนออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากร
ทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน
กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน
และประเภทที่สอง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียน การสอน เช่น นักการ
คนงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด ที่ยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นการจำกัด
กลุ่มบุคคลที่กฎหมายจะใช้บังคับ แต่ยังคงหลักการตามกฎหมายเดิมไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจ
พิจารณาคดีต่อไป เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มบุคคลที่ยังคงอยู่ในบังคับแห่งมาตรา ๘๖ นี้ เช่นเดิม
ได้แก่ ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา จึงกำหนดประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า
พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗
มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และ มาตรา ๘๔ (๓) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของ
ชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ให้ได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงาน
ของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ทั้งนี้ บทบัญญัติ
มาตรา ๒๗ มิได้มีข้อความใดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและ
เสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่อาจอ้างหรือโต้แย้งว่า
บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้

มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อ
การที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือน
สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมาย
ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่าง จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น แต่สำหรับข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การรวมกลุ่มดังกล่าวต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีข้อยกเว้นให้จำกัดเสรีภาพได้ในกรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๘๑ (๒) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

มาตรา ๘๔ (๗) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์ให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา โรงเรียนเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ รวมทั้งให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุน ด้านเงินอุดหนุน ด้านสิทธิประโยชน์ และด้านวิชาการให้แก่สถานศึกษาของเอกชน การที่มาตรา ๘๖ บัญญัติให้กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำทำหน้าที่คุ้มครองแรงงานและสิทธิประโยชน์ของบุคคลดังกล่าว โดยประโยชน์ตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน นั้น เป็นการกำหนดให้มีการคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ของโรงเรียนในระบบที่มีสาระสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน มิใช่เป็นการมุ่งหมายใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นกรณีที่ใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับการศึกษา อันเป็นวิชาชีพที่มีลักษณะเฉพาะที่มีผลกระทบต่อการศึกษาของชาติอันถือได้ว่าเป็นประโยชน์สำคัญต่อส่วนรวมของประชาชน จึงมีเหตุผลอันชอบธรรมที่จะบัญญัติเช่นนั้นได้ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ทั้งยังถือได้ว่าเป็นการกำหนดให้มีหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงาน และเมื่อพ้นภาวะการทำงานไปแล้วและไม่น้อยกว่าที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้อีกด้วย อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวมิให้ด้อยกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพอย่างอื่น นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๘๖ มิได้ห้ามผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ใช้เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม หรือองค์การเอกชนต่าง ๆ เพียงแต่บุคคลดังกล่าวไม่อาจนัดหยุดงานเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ได้เท่านั้น ซึ่งเป็นการชอบด้วยเหตุผล เพราะผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา เป็นบุคคลผู้มีวิชาชีพสำคัญต่อการบริหารจัดการระบบการศึกษาของชาติ การใช้สิทธิและเสรีภาพบางลักษณะอาจกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในส่วนนี้ จึงเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นและพอสมควรเท่านั้น และเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๘๖ ดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา จึงมิใช่เป็นเรื่องที่รัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยบุคคลอื่น และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งไม่ได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่ต้องการคุ้มครองให้ผู้ที่ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ กรณีดังกล่าวจึงอยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็น และมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลดังกล่าวด้วย บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๓) และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรัญ ภักดีธนากุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรรยา อินทจาร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายเฉลิมพล เอกอรุ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัช ชลวร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายณรงค์ มาประณีต	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายบุญส่ง กุลบุปผา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุพจน์ ไข่มุกด์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๓) หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๗ ซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมไปบ้าง โดยจำกัดกลุ่มบุคคลบางประเภทที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้ จึงเห็นสมควรวินิจฉัยให้ในส่วนของกฎหมายที่ได้แก้ไขแล้ว ซึ่งกฎหมายมาตรานี้วางหลักไว้ว่า กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ส่วนการคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒ - ๕๓/๒๕๔๗ ว่า มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะอ้างได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖

เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่บุคคลเหล่านั้นก็ได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวมิให้ด้อยกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพอย่างอื่น โดยในมาตรานั้นยังจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด กรณีดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ให้มีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมจะกระทำมิได้ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ใช้บังคับเป็นการเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ซึ่งมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีกองทุนสงเคราะห์เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา โดยมีได้รวมถึงบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่อื่น เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชนมีความเป็นอิสระ โดยมีการติดตามและให้การสนับสนุนจากรัฐในด้านเงินอุดหนุน และสิทธิประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งในมาตรา ๘๖ ได้กำหนดการคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบที่มีสาระสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ซึ่งในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ได้กำหนดให้การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษา

เอกชนกำหนด ดังนั้น ย่อมถือได้ว่าได้มีกรณีกำหนดหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและพ้นภาวะการทำงานไปแล้ว จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ที่กำหนดให้กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งดูเสมือนว่าจะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่บ้าง แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ก็ให้กระทำได้ และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ก็มีได้ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวที่จะใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม หรือองค์การเอกชนต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ระบุเพียงแต่บุคคลตามที่ระบุไว้นั้นจะไม่อาจจัดตั้งสหภาพแรงงาน ไม่อาจยื่นข้อเรียกร้องต่อเจ้าของกิจการหรือนัดหยุดงานได้เท่านั้น ซึ่งเป็นการชอบด้วยเหตุผล เพราะผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ในสังคมไทยถือเป็นบุคคลผู้มีวิชาชีพอันควรแก่การเคารพนับถือ ไม่สมควรที่จะให้ปฏิบัติตนทำนองเดียวกับลูกจ้างทั่วไป กรณีดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่รัฐ และโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ในมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกรณีที่รัฐให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ จึงมิใช่เป็นเรื่องที่รัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่รัฐและโดยบุคคลอื่น ดังนั้น จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒)

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๗) เป็นบทบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์

และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ที่วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ใช้บังคับเฉพาะแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบแล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งประสงค์ให้การทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชนมีความเป็นอิสระ มีการกำกับติดตามโดยรัฐ และรัฐพร้อมให้การสนับสนุน รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นกรณีเช่นเดียวกับที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๗) โดยมิได้เลือกปฏิบัติแต่อย่างใด จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๔ (๗)

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทุกบทมาตราที่ผู้ร้องอ้างมาในคำร้อง

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่า ได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ทำให้ ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนเอกชนที่เป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ต้องสิ้นสุดสภาพการเป็นผู้ประกันตน โดยไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการใด ๆ คณะกรรมการสิทธิฯ เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) จึงได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จากเดิม ที่บัญญัติว่า

“กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

ได้มีการแก้ไขมาตรา ๘๖ ใหม่เป็น

“กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

บทบัญญัติของกฎหมายที่แก้ไขดังกล่าว เพียงแต่จำกัดกลุ่มบุคคลที่กฎหมายจะใช้บังคับเท่านั้น แต่ยังคงหลักการตามกฎหมายเดิม ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาคดีต่อไป เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มบุคคลที่ยังคงอยู่ในบังคับแห่งมาตรา ๘๖ นี้ เช่นเดิม ได้แก่ ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและมีผลผูกพันองค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่บุคคลจะอ้างว่ามีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒ - ๕๓/๒๕๔๗ จึงไม่มีกรณีที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้เท่าที่จำเป็น

การห้ามจำกัดสิทธิจึงมิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดได้โดยผลแห่งกฎหมายนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน หลักประกันในการดำรงชีพ ตามที่กฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น แต่สำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ การรวมกลุ่มดังกล่าวต้องไม่กระทบประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีข้อยกเว้นให้จำกัดสิทธิได้ในกรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๒) เป็นบทบัญญัติให้รัฐคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดและให้อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๓) เป็นบทบัญญัติให้รัฐส่งเสริมให้บุคคลมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคี จัดระบบประกันสังคม และคุ้มครองให้ผู้ทำงานได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

หลักการตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ เป็นการกำหนดเรื่องประโยชน์ตอบแทนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มาบังคับ แต่ยังคงกำหนดให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย

การคุ้มครองแรงงาน เป็นการยกเว้นเฉพาะผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น โดยให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ที่จะเป็นผู้กำหนด

ถึงแม้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จะบัญญัติมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มาใช้บังคับแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา แต่ยังคงบัญญัติให้บุคคลดังกล่าวได้รับประโยชน์ไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน การจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงยังอยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อความต่อเนื่องและมั่นคงของการจัดระบบการศึกษาของชาติ และมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกจำกัดสิทธิ นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิเฉพาะผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ก็มีใช่เป็นการมุ่งหมายใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นกรณีที่ใช้ทั่วไปกับบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับการศึกษา อันเป็นวิชาชีพที่มีลักษณะเฉพาะที่มีผลกระทบต่อการศึกษาของชาติ อันถือได้ว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มิได้เป็นบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน หลักประกันในการดำรงชีพ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๔

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มิได้มีบทบัญญัติห้ามการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น แต่การรวมตัวกันจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย อันเป็นการจำกัดสิทธิเช่นเดียวกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มิได้มีบทบัญญัติใดที่ขัดขวางสิทธิเสรีภาพในการที่รัฐจะอำนวยความสะดวก และมีได้ขัดขวางการจัดประโยชน์ของรัฐ ยิ่งไปกว่านั้นพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ในหมวดที่ ๒ ส่วนที่ ๕ ยังจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เพื่อเป็นสวัสดิการและจัดการสิทธิประโยชน์ให้ด้วย บทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

ตั้งนั้น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จึงไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐
มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

นายจรัญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความ กฎหมายทั้งปวง

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่ จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๘๑ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

๑.ล๑

๑.ล๑

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คຸ້ມຄອງแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคຸ້ມຄອງให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ

๑ล๑

๑ล๑

มาตรา ๒๕๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีให้เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๑ล๑

๑ล๑

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“โรงเรียน” หมายความว่า สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนในระบบ หรือโรงเรียนนอกระบบ ที่มีใช้เป็นสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

“โรงเรียนในระบบ” หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยกำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

๑ล๑

๑ล๑

“ผู้จัดการ” หมายความว่า ผู้จัดการของโรงเรียนในระบบ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการของโรงเรียนในระบบ

“ผู้บริหาร” หมายความว่า ผู้บริหารของโรงเรียนนอกระบบ

“ครู” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ในโรงเรียน

“ผู้สอน” หมายความว่า ผู้ทำหน้าที่ด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ในโรงเรียนนอกระบบ

๑ล๑

๑ล๑

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

๑ล๑

๑ล๑

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) สถานศึกษาที่มีนักเรียนรวมกันไม่เกินเจ็ดคน

(๒) สถานศึกษาที่คณะสงฆ์จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษาอบรม และสั่งสอน พระธรรมวินัย

(๓) สถานศึกษาอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

มาตรา ๘๖ กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๘๖ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“โรงเรียนนอกระบบ” หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีความยืดหยุ่นในการกำหนด จุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไข สำคัญของการสำเร็จการศึกษา และให้หมายความรวมถึงศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) และสถาบันศึกษาปอเนาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษา ในโรงเรียน ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหน้าที่บรรณารักษ์ ผู้ปฏิบัติหน้าที่งานแนะแนว ผู้ปฏิบัติหน้าที่เทคโนโลยี การศึกษา ผู้ปฏิบัติหน้าที่งานทะเบียนวัดผล ผู้ปฏิบัติหน้าที่บริหารงานทั่วไป หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘๖ กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ความเห็น

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาก่อนคือ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนั้นก่อนที่จะพิจารณาในประเด็นหลักแห่งคดี ควรที่จะพิจารณาในประเด็นปัญหากรณีที่มีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคดีต่อไปได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว แม้ว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมแล้วก็ตาม แต่มาตรา ๘๖ ที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมยังคงมีหลักการเช่นเดิมที่กำหนดให้ยกเว้นการบังคับใช้ตามกฎหมายฉบับอื่น ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ฉบับใหม่ให้ลดจำนวนกลุ่มบุคคลเฉพาะผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบเท่านั้นที่ได้รับการยกเว้นการบังคับใช้ตามกฎหมายฉบับอื่นดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ไม่รวมถึงบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการคณงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด ดังนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ คณงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด ไม่จำต้องวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาคดีในส่วนของกลุ่มบุคคลเฉพาะผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบต่อไปได้

ประเด็นหลักแห่งคดีที่ศาลต้องวินิจฉัยต่อมาจึงมีว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๖ กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๕๒ - ๕๓/๒๕๔๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่า “...รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เป็นหลักการทั่วไปที่หน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ... มาตรา ๒๗ จึงไม่ใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลจะอ้างได้ว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายชัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ” ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ การจะจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้ที่หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ ต้องอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดและต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้ ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความ คุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุ แห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ จะกระทำมิได้ หลักความเสมอภาคจึงมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ว่า จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้อง ไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่รัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๓) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

สำหรับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งประสงค์ให้การทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตามจากรัฐพร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน และสิทธิประโยชน์อย่างอื่น โดยกำหนดให้กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกรณีที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบแล้ว นอกจากนั้น ในมาตรา ๘๖ วรรคสอง ได้บัญญัติให้การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด กรณีดังกล่าวจึงย่อมไม่ปรากฏว่ามีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นอกจากนี้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๖ กำหนดให้การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด ดังนั้น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ย่อมเป็นกรณี

ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้ บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ คนงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น ซึ่งถือว่ามีสาระสำคัญแตกต่างจากผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ดังนั้น หากไม่ปรากฏว่ามีการออกระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เพื่อบังคับการตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๖ ทำให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบไม่ได้รับการดูแล ย่อมมิใช่เป็นกรณีเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด และหากระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด ได้มีการกำหนดในเรื่องหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงานไปแล้ว จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๖ กำหนดให้กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนเท่านั้น ก็ได้หมายความว่าผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบจะไม่มีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ดังนั้น จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

การที่รัฐให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ มิใช่เป็นเรื่องที่รัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่รัฐ และโดยบุคคลอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒) และการที่มีการวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ย่อมเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้รัฐดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๗) อันเป็นแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ที่ต้องการคุ้มครองให้ผู้ที่ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๘๖ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้อำนวยความสะดวก และบุคลากรทางการศึกษา ของโรงเรียนในระบบ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญรับรอง ซึ่งเกี่ยวกับมาตรา ๒๗ นี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๕๒ - ๕๓/๒๕๔๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่า “... รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เป็นหลักการทั่วไป ที่หน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ... มาตรา ๒๗ จึงไม่ใช่ บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลจะอ้างได้ว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่วินิจฉัยตามบทมาตราดังกล่าว...” ฉะนั้น จึงไม่มีกรณีที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ก็อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป เช่นกัน เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ วรรคสองบัญญัติไว้ว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่ง

ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย และวรรคสามบัญญัติไว้ว่า บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ จึงเป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้เฉพาะภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบจะต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกรณีที่ทำให้ความคุ้มครองแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบแล้ว นอกจากนั้น มาตรา ๘๖ วรรคสอง ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงาน โดยจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด กรณีดังกล่าวย่อมไม่ปรากฏว่ามีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยให้บุคคลมีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

หลักเรื่องความเสมอภาคนี้ มีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ อยู่ว่าจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนี้ ๆ

ปัญหาก็คือว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ซึ่งกำหนดให้กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน โดยไม่รวมถึงบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ คณงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น กรณีเช่นนี้เป็นทางเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความมุ่งหมายให้การทำหน้าที่บริหารและจัดการการศึกษาโรงเรียนเอกชนให้มีความเป็นอิสระตามสมควร โดยมีการกำกับติดตามจากรัฐ โดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์อื่น การที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้มีการคุ้มครองการทำงาน โดยจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด ซึ่งต่างไปจากกรณีของบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ คณงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น ที่ยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นกรณีที่ปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่อง จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นบทบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แล้ว เห็นว่า ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองการทำงาน โดยจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด จึงเป็นกรณีที่มีการกำหนด

หลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงานไปแล้ว จึงเห็นว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม โดยบัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่กำหนดให้กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบจะไม่มีเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒) อยู่ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๕ แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่รัฐให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ มิใช่เป็นเรื่องที่รัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่นแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒)

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๗) ก็อยู่ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเช่นกัน โดยอยู่ในส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แล้วเห็นว่า มาตราดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ของโรงเรียนในระบบ โดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความมุ่งหมายให้การทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชนให้มีความเป็นอิสระตามสมควร โดยมีการกำกับติดตามจากรัฐ โดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์อย่างอื่น ดังนั้น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ย่อมเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้รัฐดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๗) โดยไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๗)

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบททั่วไป โดยมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีข้อความที่เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในเรื่องใดโดยเฉพาะ จึงไม่อาจมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด รวมทั้งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ที่จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้

ส่วนในประเด็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “โดยที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนดหลักการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหาร เพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชน ให้มีความเป็นอิสระ ... นอกจากนี้ เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุน ด้านเงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์อย่างอื่น ...” โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับโรงเรียนไว้ ๒ ระบบ คือ โรงเรียนในระบบและโรงเรียนนอกระบบ สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๘๖ อันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๒ โรงเรียนในระบบ ส่วนที่ ๖ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงาน โดยบัญญัติให้กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา

ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตลอดจนการคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด บทบัญญัติมาตรา ๘๖ ดังกล่าวได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขดังปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้ว่า “... ประกอบกับบทบัญญัติในส่วนของ การประกันสังคมได้กำหนดครอบคลุมบุคคลซึ่งมิได้มีหน้าที่หลักด้านการสอนหรือสนับสนุนการศึกษาสมควรปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมเพื่อประโยชน์แก่การจัดการศึกษาและการพัฒนาของโรงเรียนเอกชน อันจะมีผลให้นักเรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพยิ่งขึ้น ...” เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มบุคคลที่จะได้รับการยกเว้นจากการนำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มาใช้บังคับ โดยกำหนดเงื่อนไขอันเป็นหลักประกันที่สำคัญให้แก่กลุ่มบุคคลนั้นว่า ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน อีกทั้งให้มีการคุ้มครองการทำงานและให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของกลุ่มบุคคลดังกล่าว การที่มาตรา ๘๖ บัญญัติไว้เช่นนี้ เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนที่เป็นโรงเรียนในระบบมีความเป็นอิสระ อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่การจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียนเอกชน ทำให้นักเรียนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการจัดการศึกษาได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพยิ่งขึ้น อันส่งผลดีต่อระบบการจัดการศึกษาของประเทศ ในภาพรวม การกำหนดกลุ่มบุคคลขึ้นมา มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้กลุ่มบุคลากรที่ทำงานอยู่ในโรงเรียนในระบบทั้งหมดซึ่งรวมถึงบุคลากรที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน หรือสนับสนุนการศึกษา ต้องได้รับผลกระทบในส่วนการประกันสังคมจากการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายทั้งสี่ฉบับ จึงกำหนดกลุ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้องไว้เป็นการเฉพาะอันได้แก่ ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติให้ยกเว้นการนำกฎหมายบางฉบับมาใช้บังคับเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายในทำนองเดียวกันนี้มีใช้บังคับอยู่หลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๘ ที่บัญญัติให้กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วย

การคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน หรือพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖ ที่บัญญัติให้กิจการของกองทุนไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม เป็นต้น จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ อันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้ว่ากระทำไม่ได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบุคคลตามที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไป และจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยเฉพาะสิทธิของบุคคลในการได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานตามมาตรา ๔๔ และเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นตามมาตรา ๖๔ โดยเฉพาะเสรีภาพตามมาตรา ๖๔ ซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวกระทำไม่ได้ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลตามที่บัญญัติไว้อย่างเสมอภาคในกฎหมาย และให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามที่อ้างแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๔

ส่วนประเด็นที่ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรมรวมทั้งด้านเศรษฐกิจ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดกลุ่มบุคคลที่จะได้รับการยกเว้นจากการนำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มาใช้บังคับเพื่อไม่ให้กลุ่มบุคลากรที่ทำงานอยู่ในโรงเรียนในระบบทั้งหมดซึ่งรวมถึงบุคลากรที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอนหรือสนับสนุนการศึกษา ต้องได้รับผลกระทบในส่วนการประกันสังคมจากการยกเว้น

การใช้บังคับกฎหมายทั้งสี่ฉบับ โดยกำหนดเงื่อนไขอันเป็นหลักประกันที่สำคัญให้แก่กลุ่มบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไว้ว่า ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน อีกทั้งให้มีการคุ้มครองการทำงานและให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของกลุ่มบุคคลแล้ว จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว ไม่ได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรมในส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และไม่ได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในส่วนที่ว่าด้วยการจัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติตามที่อ้างไว้แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้การทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา โรงเรียนเอกชนมีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตาม โดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน และให้สิทธิประโยชน์อื่น ๆ

สำหรับมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติม ยังมีหลักการเช่นเดิมแต่ให้ลดจำนวนกลุ่มบุคคลเฉพาะผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของ โรงเรียนในระบบเท่านั้น ที่ได้รับการยกเว้นการบังคับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ส่วนบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ คณงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น ยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นอยู่

คดีคงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความ กฎหมายทั้งปวง

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิการในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๘๑ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๒) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

๑.ล.๑

๑.ล.๑

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๓) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลใด จะอ้างได้ว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้กิจการโรงเรียนในระบบ ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียน ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกรณีให้ความคุ้มครองแก่ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบแล้ว นอกจากนั้นในมาตรา ๘๖ วรรคสอง ได้บัญญัติให้การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๓๐ ว่าด้วยความเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติจะกระทำมิได้ มาตรา ๔๔ เป็นเรื่องหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน มาตรา ๖๔ ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นหมู่คณะ มาตรา ๘๑ (๒) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดและต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และมาตรา ๘๔ (๓) บัญญัติว่าด้วยส่งเสริมการทำงาน คุ้มครองแรงงานฯ โดยไม่เลือกปฏิบัติ เห็นว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และตรงกันข้าม กลับส่งเสริมให้โรงเรียนเอกชนมีคุณภาพดีขึ้น คุ้มครองผู้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม

ด้วยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๓)

นายสุรศักดิ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ อยู่ในส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย แต่บทบัญญัติมาตรา ๒๗ มิได้มีข้อความใดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงไม่อาจอ้างหรือโต้แย้งว่าบทบัญญัติใดหรือกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้ ต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ อยู่ในส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค เป็นบทบัญญัติที่ให้

การรับรองว่าบุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมฯ จะกระทำมิได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ อยู่ในส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยให้การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับ หลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ อยู่ใน ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม โดยให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ฯ การจำกัดเสรีภาพ ดังกล่าว จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๔ อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมาตรา ๘๑ อยู่ในส่วนที่ ๕ แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม มาตรา ๘๑ (๒) บัญญัติให้รัฐดำเนินการ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ อยู่ในส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา ๘๔ (๗) บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เพื่อปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เนื่องจากกฎหมาย ว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดหลักการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนให้มีฐานะ เป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหาร เพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการการศึกษาโรงเรียนเอกชนให้มี ความเป็นอิสระโดยมีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับ สถานศึกษาของรัฐ นอกจากนี้ เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุน ด้านเงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์อื่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้แก่สถานศึกษา ของเอกชน โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ประกอบด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการสภาการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษา และอธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นจำนวนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเสนอนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน การพัฒนาและสนับสนุนโรงเรียน ครู ผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ กำหนดมาตรฐานและแผนพัฒนาหลักสูตรการศึกษาเอกชน กำหนดมาตรการช่วยเหลือ ส่งเสริมและสนับสนุนโรงเรียน ครู ผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ออกระเบียบเกี่ยวกับการวินิจฉัยการร้องทุกข์และการคุ้มครองการทำงาน ออกระเบียบเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์ การรับอุทธรณ์ วิธีพิจารณาอุทธรณ์และกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งโรงเรียนในระบบ ซึ่งหมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษา โดยกำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาแน่นอน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาต ตราสารจัดตั้ง รายละเอียดเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียน กำหนดให้โรงเรียนในระบบมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ ผู้อำนวยการ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู และผู้ทรงคุณวุฒิ มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการออกระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ของโรงเรียนในระบบ ให้ความเห็นชอบนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้ความเห็นชอบการกำหนดค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนในระบบ พิจารณาคำร้องทุกข์ของครู ผู้ปกครอง นักเรียน เป็นต้น กฎหมายกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งผู้อำนวยการคนหนึ่งเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการโรงเรียนในระบบและอาจแต่งตั้งรองผู้อำนวยการคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายก็ได้ โดยผู้อำนวยการมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลงานด้านวิชาการของโรงเรียนในระบบ แต่งตั้งและถอดถอนครู บุคลากรทางการศึกษาและเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ควบคุมปกครองครู บุคลากรทางการศึกษาและนักเรียน เป็นต้น กฎหมายกำหนดให้โรงเรียนในระบบจัดให้มีครู ซึ่งหมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ในโรงเรียน และจัดให้มีบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งหมายความว่า ผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในโรงเรียน ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหน้าที่บรรณารักษ์ ผู้ปฏิบัติหน้าที่งานแนะแนว

ผู้ปฏิบัติหน้าที่เทคโนโลยีการศึกษา ผู้ปฏิบัติหน้าที่งานทะเบียนวัดผล ผู้ปฏิบัติหน้าที่บริหารงานทั่วไปหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด โดยต้องจัดให้มีอย่างเพียงพอแก่การจัดการศึกษาและมีจำนวนที่เหมาะสมกับนักเรียน นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวยังบัญญัติให้มีการลงทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับการให้กู้ยืมเงินแก่โรงเรียนในระบบ กำหนดให้มีกองทุนสงเคราะห์เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา โดยรวมถึงการจ่ายเป็นเงินทุนเลี้ยงชีพ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ การส่งเสริมการออมทรัพย์ให้แก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ ซึ่งเป็นผลให้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการสงเคราะห์ และมีสิทธิได้รับเงินทุนเลี้ยงชีพเมื่อออกจากงานตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘ นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้อำนวยการ ครู หรือบุคลากรทางการศึกษาประสบอันตรายเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่หรือทำงานให้แก่โรงเรียนในระบบ กฎหมายกำหนดให้จ่ายเงินสวัสดิการสงเคราะห์เป็นเงินค่าตอบแทนหรือค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ

สำหรับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกมาตรา ๘๖ เดิมและให้ใช้ความใหม่แทน โดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปแล้ว เห็นว่า มาตรา ๘๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ยังคงหลักการเดิม ดังนั้น จึงพิจารณาและวินิจฉัย มาตรา ๘๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้ มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” วรรคสองบัญญัติว่า “การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด” พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ มีสถานะเป็นลูกจ้างของโรงเรียนในระบบโดยหลักย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยการเงินทดแทน แต่โดยที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ เป็นกฎหมายเฉพาะและมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดให้มีกองทุนสงเคราะห์ เพื่อสงเคราะห์ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา การจ่ายเป็นเงินทุนเลี้ยงชีพ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ การส่งเสริมการออมทรัพย์ การจ่ายเงินสวัสดิการสงเคราะห์ และมีสิทธิได้รับเงินทุนเลี้ยงชีพเมื่อออกจากงาน รวมทั้งมีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนหรือค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในกรณีที่ประสบอันตรายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือทำงานให้แก่โรงเรียนในระบบ ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองในลักษณะเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน นอกจากนี้ บทบัญญัติ มาตรา ๘๖ ก็มีหลักประกันให้ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งบังคับให้คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ออกระเบียบตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์นั้น เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษามีความรู้ความสามารถในการดำรงชีวิตประจำวันและใช้เป็นคุณสมบัติและคุณวุฒิในการประกอบอาชีพเมื่อสำเร็จการศึกษา และเมื่อรัฐมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวแทนรัฐ เอกชนซึ่งทำหน้าที่นั้นจึงเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว และการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นต้องมีการดำเนินการต่อเนื่อง หากต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และการทำงาน มีการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานงดจ้างแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อทำให้บริการทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จึงมิได้จำกัดสิทธิของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และให้ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมีได้จำกัดสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ เพราะพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้สิทธิในลักษณะเดียวกันนั้นแล้ว พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง มิได้จำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกันของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เพียงแต่มีให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อจัดการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ

ที่ต้องการความต่อเนื่องและมีความสำคัญต่อประชาชน และได้ขีดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

ความเห็น

ระหว่างที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ โดยได้ตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งในการวินิจฉัยคดีศาลจำเป็นต้องพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่และมีผลบังคับใช้แล้ว โดยมาตรา ๘๖ บัญญัติว่า

“กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

ทั้งนี้ การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวมีเหตุผลประกอบการแก้ไขว่า เพื่อกำหนดกลุ่มบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมให้มีความชัดเจน โดยมีได้รวมถึงบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ คณงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น

ผลของการแก้ไขดังกล่าวทำให้บุคลากรในโรงเรียนเอกชน สามารถดำเนินการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อไป โดยให้ันระยะเวลาในการส่งเงินสมทบต่อเนื่องกับระยะเวลาที่ได้ส่งมาแล้ว และให้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมได้ ดังนี้

๑) โรงเรียนในระบบที่มีใช้โรงเรียนนานาชาติ ได้แก่ บุคคลที่ไม่ได้ทำหน้าที่หลักด้านการเรียนการสอน คือ คนงานต่าง ๆ เช่น คนสวน คนขับรถ คนทำความสะอาด

๒) โรงเรียนนานาชาติ ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษา เฉพาะผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และส่งเงินสมทบ และบุคคลซึ่งไม่ได้ทำหน้าที่หลักด้านการเรียนการสอน ได้แก่ คนงานต่าง ๆ เช่น คนสวน คนขับรถ คนทำความสะอาด

๓) โรงเรียนนอกระบบและโรงเรียนในระบบ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานทุกคน

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เป็นหลักการทั่วไปที่หน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติ จึงไม่ใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลจะอ้างได้ว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้อาศัยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด และต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ ส่วนพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกรณีให้ความคุ้มครองแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบแล้ว นอกจากนั้นมาตรา ๘๖ วรรคสอง ยังได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน เพื่อคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ

ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนดไว้ กรณีจึงมิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกินสาระสำคัญแห่งสิทธิ จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยให้บุคคลมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ จะกระทำมิได้ เรื่องหลักความเสมอภาคมีหลักเกณฑ์ว่า จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ

เมื่อได้พิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนมี ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ ๑) ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบ ๒) ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนนอกระบบ แต่ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ใช้บังคับเป็นการเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ประกอบกับในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๔ กำหนดให้มีกองทุนสงเคราะห์เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา เท่านั้น โดยมีได้รวมถึงบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ คณงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มุ่งประสงค์ให้การทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชนมีความเป็นอิสระโดยมีการกำกับติดตามจากรัฐพร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์อย่างอื่นและในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด ดังนั้น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ย่อมเป็นกรณีที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ คณงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด ซึ่งเป็นสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน

ให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ แต่ยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน บพัญญัติของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงเป็นไปตามหลักความเสมอภาค ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อได้พิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดให้การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มี คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด ดังนั้น ย่อมเป็นกรณีที่ได้มีการกำหนดในเรื่องหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงานไว้แล้วจึงไม่มี ข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับ

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น แต่ก็ได้หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานอื่นของโรงเรียนในระบบจะไม่มีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะแต่อย่างใด ผู้ปฏิบัติงานอื่นของโรงเรียนในระบบยังมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรดังกล่าวได้ บทบัญญัติของมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นกรณีที่รัฐให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ มิใช่เป็นเรื่องที่รัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๒)

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๗) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ซึ่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มุ่งประสงค์ให้การทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตามโดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน และสิทธิประโยชน์อย่างอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวย่อมเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้รัฐดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่เลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๗)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้อง ดังนี้

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

ความเห็น

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกความในมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๘๖ กิจกรรมของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่า บทบัญญัติมาตรา ๘๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ยังคงหลักการเดิมของมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ บัญญัติให้กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติให้ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบไม่ว่าจะเป็นผู้อำนวยการ ครู บุคลากรทางการศึกษา และผู้ปฏิบัติงานอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการภารโรง คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๘๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้แบ่งผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบออกเป็น ๒ ประเภท คือ **ประเภทที่หนึ่ง** ได้แก่ ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน เช่น ผู้ปฏิบัติหน้าที่บรรณารักษ์ ผู้ปฏิบัติหน้าที่งานแนะแนว ผู้ปฏิบัติหน้าที่เทคโนโลยีการศึกษา เป็นต้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และ**ประเภทที่สอง** ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ ภารโรง คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น ยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งผู้ปฏิบัติงานประเภทที่สองได้รับการแก้ไขปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบเฉพาะส่วนผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ตามบทบัญญัติมาตรา ๘๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ยังมีหลักการเช่นเดียวกับมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยคดีดังกล่าวต่อไป และกำหนดประเด็นวินิจฉัยดังนี้

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ของประชาชน ส่วนมาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐที่ต้องส่งเสริมทางด้านกฎหมายและการยุติธรรมและเศรษฐกิจให้กับประชาชน โดยมีหลักการสรุปได้ ดังนี้

มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีผลผูกพันโดยตรงต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น การตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ทุกองค์กรมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองแล้ว

มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยวางหลักการประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจจึงจะกระทำได้ และต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ ต้องเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้ ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น คือ ให้ทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้นจะทำความจำเป็นมิได้ และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดนั้น คือ การจำกัดนั้นต้องไม่ถึงขนาดที่ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นกระทำมิได้

มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติให้หลักประกันเรื่องความเสมอภาค กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน การกระทำใด ๆ ของรัฐ รวมทั้งการออกกฎหมายนั้นต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และหากมีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมย่อมใช้บังคับมิได้

มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน กล่าวคือ บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน ตลอดจนมีหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นจากการทำงาน ทั้งนี้โดยเป็นไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของบุคคล กล่าวคือ บุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และรวมถึงการรวมกลุ่มของข้าราชการ โดยจะมีการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มมิได้เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการป้องกันการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๘๑ (๒) เป็นบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม กล่าวคือ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

มาตรา ๘๔ (๗) เป็นบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็ก และสตรี และจัดระบบแรงงานสัมพันธ์

ส่วนพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์ให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา โรงเรียนเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน ด้านสิทธิประโยชน์ และด้านวิชาการให้แก่สถานศึกษาเอกชน การที่บทบัญญัติมาตรา ๘๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ให้กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะส่วนผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำทำหน้าที่คุ้มครองแรงงานและสิทธิประโยชน์ของบุคคลดังกล่าว โดยประโยชน์ตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นการบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ที่รัฐต้องดำเนินการอย่างมีคุณภาพและทันต่อความก้าวหน้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก โดยรัฐอาจสนับสนุนและส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยการสนับสนุนงบประมาณ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อมิให้เอกชนแสวงหากำไรจากการจัดการศึกษาจนเกินควรและเป็นทางเลือกให้ผู้ปกครองตัดสินใจส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษาทางหนึ่งนอกเหนือจากที่รัฐได้จัดไว้ให้ซึ่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติให้รัฐสนับสนุนเงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่โรงเรียนเอกชน เช่น การไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาหรือเรียกเก็บต่ำกว่าที่คำนวณ การจัดครู

และบุคลากรทางการศึกษาพร้อมค่าตอบแทน การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินที่ได้รับจากการจัดสรร การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือภาษีอื่นใดในทำนองเดียวกัน รวมทั้งจัดให้มีกองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบและกองทุนสงเคราะห์ที่รัฐจัดงบประมาณสมทบให้เพื่อจ่ายเป็นเงินทุนเลี้ยงชีพ สวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา อีกทั้งการกำหนดให้กิจการของโรงเรียนเอกชนในระบบเฉพาะส่วนผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนนั้น มิได้หมายความว่าบุคลากรดังกล่าว ไม่มีสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ในการทำงาน และการรักษาพยาบาล เพราะบทบัญญัตินี้ได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และการคุ้มครองการทำงาน ต้องจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำ นอกจากนั้นก็ให้ออกระเบียบที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน โดยในระเบียบดังกล่าวนี้สามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนสำหรับบุคคลดังกล่าวของโรงเรียนเอกชนในระบบได้ ส่วนการที่บัญญัติมิให้นำกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์มาใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวนั้นก็มิได้หมายความว่าบุคคลดังกล่าวถูกจำกัดเสรีภาพในรวมกันเป็นสหภาพแรงงาน ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ แต่ทั้งนี้ต้องเพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือสมาชิก และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสมาชิกเท่านั้น โดยไม่อาจใช้สิทธิของการเป็นลูกจ้างโรงเรียนเอกชนในการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองกับนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นการบริการสาธารณะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง การหยุดสอนของโรงเรียนในระบบต้องไม่ทำความเดือดร้อนแก่ประชาชน ผู้ปกครอง และนักเรียน ยกเว้นกรณีที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้โรงเรียนเอกชนหยุดสอนได้

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีหลักการคือ รัฐจะกระทำการใด ๆ อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิได้ เว้นแต่โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้ และจะกระทำได้เท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายนั้นต้องใช้ในการทั่วไปเป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานนั้น รัฐต้องให้หลักประกันความปลอดภัยและให้สวัสดิการในการทำงาน และในการรวมกลุ่ม

เป็นหมู่คณะต่าง ๆ ต้องคุ้มครองและอำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำและคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติให้กิจการของโรงเรียนเอกชนในระบบเฉพาะส่วนผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เนื่องจากเป็นกฎหมายพิเศษ และบัญญัติให้บุคลากรดังกล่าวของโรงเรียนเอกชนในระบบได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในด้านต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองการทำงาน โดยให้ตั้งคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน และมีการออกระเบียบที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงาน ซึ่งในระเบียบดังกล่าวนี้สามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและผลประโยชน์ตอบแทนสำหรับบุคคลดังกล่าวของโรงเรียนเอกชนในระบบให้ได้ไม่น้อยไปกว่าที่มีอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไปได้ หากระเบียบดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลดังกล่าวย่อมใช้สิทธิฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ ส่วนกรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่นั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕๒ - ๕๓/๒๕๔๗ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลจะอ้างได้ว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่วินิจฉัยยกบทมาตราดังกล่าว ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหมวดที่มีเจตจำนงที่บังคับให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนสามารถโต้แย้งได้แต่ประการใด จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖
ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔
และมาตรา ๖๔

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ