

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ บททั่วไป ว่าด้วยคุณสมบัติทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าจะต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครู

และบุคลากรทางการศึกษา ...” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าจะต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ได้บัญญัติคุณสมบัติทั่วไปสำหรับผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการในหน่วยราชการต่าง ๆ โดยต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ดังเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗ (ข) (๔) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๕) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๙ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ ข. ลักษณะต้องห้าม (๔) เป็นต้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูงไว้ด้วย การกำหนดคุณสมบัติในการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้เช่นนี้ เนื่องจากครูถือเป็นต้นแบบหรือแม่พิมพ์ในพฤติกรรมทั้งปวง การเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษามีได้เพียงอาศัยความรู้ ความสามารถ และสติปัญญาในการจะสนับสนุนและส่งเสริมให้เด็กมีความเจริญก้าวหน้าอย่างเต็มที่เท่านั้น แต่ครูและบุคลากรทางการศึกษายังต้องมีคุณธรรม จริยธรรม ความประพฤติดี และมีมาตรฐานจรรยาบรรณและวินัยที่อยู่ในระดับสูงด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับนับถือจากลูกศิษย์ ผู้ปกครอง ผู้ร่วมงาน ชุมชน หรือคนในสังคม ในการที่จะวินิจฉัยว่า บุคคลใดจะเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา ๓๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ นั้น กฎหมายไม่อาจบัญญัติกำหนดให้การกระทำเช่นใดจะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีให้ครอบคลุมไว้ได้ กรณีจึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติกรรมในแต่ละกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพราะครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง ย่อมต้องมีมาตรฐานทางด้านความประพฤติและวินัยที่อยู่ในระดับสูงด้วย ทั้งยังต้องวางตนเป็นแบบอย่างในการรักษาเกียรติคุณ ชื่อเสียง ให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ผู้เรียน ชุมชน และสังคมอีกด้วย โดยจะต้องพิจารณาว่า พฤติการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นที่รังเกียจแก่สังคมและวิญญูชนทั่วไปหรือไม่ สำหรับผู้ประกอบ



อาชีพครูที่จะต้องเป็นแบบอย่างอันดีของสังคมและเยาวชนของชาติจะต้องมีหน้าที่จัดการฝึกอบรมให้ผู้เรียนเกิดความรู้คู่คุณธรรม สร้างเสริมความรู้ และปลูกจิตสำนึกที่ดีและถูกต้อง เพื่อพิจารณาให้ผู้เรียนเป็นผู้ที่มีจิตใจ สติปัญญา มีคุณธรรม จริยธรรม ผู้ที่เป็นครูจำต้องเป็นแบบอย่างในการดำรงชีวิตที่รับผิดชอบต่อสังคมและสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขโดยความประพฤตินั้น ๆ ต้องไม่เสื่อมเสียร้ายแรงเป็นที่รังเกียจของสังคมหรือวิญญูชนทั่วไป ทั้งนี้ มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขาธิการ ก.ค.ศ. และเลขาธิการคุรุสภา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการศึกษาและกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรม และมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองย่อมถูกตรวจสอบได้โดยฝ่ายตุลาการ อันเป็นการควบคุมและถ่วงดุลในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยรอบคอบรัดกุม และอยู่บนพื้นฐานของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีหลักประกันและได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจปกครองตามอำเภอใจ

ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ที่กำหนดให้ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายวรวิทย์ กังคศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ