

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุงเหตุผลความจำเป็น ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ และได้กำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงเห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน และโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ จึงสมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และเพื่อให้เอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในมาตรา ๓๐ อยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งหนึ่งในนั้นคืออนุมาตรา (๗) ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้กำหนดให้การกระทำเช่นใดถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในทางศีลธรรมอันดี และไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอย่างร้ายแรงเกินสมควรแก่เหตุ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า ครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นวิชาชีพที่สำคัญ เนื่องจากเป็นผู้ให้ความรู้ทั้งทางด้านวิชาการ และความรู้ทางด้านประสบการณ์ชีวิตของบุคคลในสังคมตั้งแต่ปฐมวัย เพื่อเสริมสร้างและเตรียมความพร้อมเข้าสู่วัยผู้ใหญ่ต่อไป นอกจากครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านวิชาการแล้ว ยังคงต้องมีคุณธรรมและจริยธรรม รวมถึงมีความประพฤติ

ที่ดีเพื่อให้ผู้เรียนหรือบุคคลในสังคมได้ยึดถือเป็นแบบอย่างอีกด้วย ดังนั้น การคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับราชการหรือประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ย่อมต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติไว้ ซึ่งคุณสมบัติเช่นนั้นอาจมีได้ทั้งคุณสมบัติทั่วไปหรือคุณสมบัติพิเศษที่สอดคล้องกับความต้องการของวิชาชีพ หรือในบางกรณีอาจมีการกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ปฏิบัติไว้ด้วย การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเข้าสู่วิชาชีพนั้น มิได้จำกัดไว้เฉพาะวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น แต่ยังมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ในวิชาชีพอื่นด้วย อาทิ วิชาชีพแพทย์ วิชาชีพพยาบาล วิชาชีพวิศวกรรม วิชาชีพทนายความ เป็นต้น หรือแม้แต่การเข้าเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการรัฐสภา หรือข้าราชการในหน่วยงานของรัฐอื่นก็ย่อมต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ด้วยเช่นเดียวกัน

สำหรับวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติทั่วไปไว้ในมาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ...” โดยเหตุที่ต้องมีการกำหนดคุณสมบัตินี้ก็เพื่อถ่วงดุลบุคคลผู้ที่มีความเหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ในการพิจารณาคุณสมบัติทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ (๗) ว่าผู้นั้นเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือไม่นั้น ย่อมต้องอาศัยการตีความคำว่า “ศีลธรรมอันดี” เสียก่อน และเนื่องด้วยความหมายของคำดังกล่าวมีความผันแปรไปตามบริบทของสังคม บทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงมีอาจที่จะบัญญัติความหมายของคำว่าศีลธรรมอันดีไว้อย่างชัดเจนตรงตัวได้ว่าพฤติกรรมหรือการกระทำเช่นใดขัดต่อศีลธรรมอันดีได้ ดังนั้น การให้ความหมายของคำว่าศีลธรรมอันดีจึงจำเป็นต้องอาศัยดุลยพินิจในการตีความขององค์กรใดองค์กรหนึ่งอยู่เสมอ โดยอาจเป็นองค์กรตุลาการหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย การเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจในการตีความเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี ย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและบังคับใช้ได้สมดังเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถ้อยคำถัดมาที่ว่า “สำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา” จะเห็นได้ว่า ศีลธรรมอันดีเช่นว่านี้มีได้หมายความถึงศีลธรรมอันดีในความประพฤติของบุคคลทั่วไปที่จำเป็นต้องปฏิบัติในการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมส่วนใหญ่แต่เพียงประการเดียวไม่ แต่เป็นศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จำเป็นต้องมีความประพฤติ รวมถึงข้อปฏิบัติตน

ที่สูงขึ้นกว่าบุคคลทั่วไปด้วย ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความประพฤติที่ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งก่อนและขณะเข้ารับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษามาตรฐานจริยธรรมแห่งวิชาชีพอยู่ตลอดระยะเวลาที่ประกอบวิชาชีพอยู่

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติอื่นที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติทั่วไปของการเข้ารับราชการประเภทอื่น อาทิ ข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ ข. (๔) ที่บัญญัติให้ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นรังเกียจของสังคมหรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗ (ข) (๔) ที่บัญญัติให้ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗)

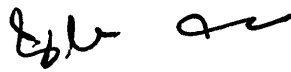
นอกจากนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาว่าผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือไม่นั้น ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณา ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ รวมถึงกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยถือว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครององค์กรหนึ่ง ซึ่งการกระทำใดที่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวนี้ ย่อมถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการหรือศาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจให้เป็นไปอย่างรอบคอบและรัดกุม ในขณะเดียวกันก็เป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ที่บัญญัติให้คุณสมบัติทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้

ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อนึ่ง วิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาความรู้ทางวิชาการ หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการศึกษาให้มีความก้าวหน้า กว้างขวาง ทัดเทียมกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป เห็นสมควรจะเปิดกว้างให้แก่ทุกสาขาวิชาความรู้ให้สามารถเข้าถึง วิชาชีพครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อความหลากหลายของสาขาวิชาอันจะทำให้ผู้เรียนหรือ ผู้ศึกษานั้นสามารถเลือกเรียนหรือศึกษาในสาขาที่สนใจได้ การนี้จึงเห็นสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้มีความเหมาะสมในโอกาสข้างหน้าต่อไป

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



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ