

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

คำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” (Public order) และคำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” (Good moral) เป็นถ้อยคำที่ใช้ควบคู่กันโดยความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง ข้อห้ามซึ่งสังคมบังคับแก่ประชาชน เพื่อสังคมจะดำรงอยู่ได้และคุ้มครองประชาชนที่อยู่ในสังคม ส่วนศีลธรรมอันดีของประชาชน หมายถึง ธรรมเนียมประเพณีที่ดำรงของสังคมที่ประชาชนถือปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคม

กรณีหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ปรากฏในกฎหมายมหาชน มีตัวอย่าง ดังนี้

๑. บทบัญญัติเกี่ยวกับความเรียบร้อยทางการเมือง เช่น กฎหมายการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร กฎหมายคุ้มครองความลับในทางราชการ

๒. บทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์และความมั่นคงของสถาบันครอบครัว เช่น กฎหมายคุ้มครองเด็ก กฎหมายคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว



**๓. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗**

**มาตรา ๗** ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) คุณสมบัติทั่วไป

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์

(๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(ข) ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง

(๒) เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเป็นโรคที่กำหนดในกฎ ก.พ.อ.

(๓) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

(๔) เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี

ฯลฯ

ฯลฯ

**๔. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓**

**มาตรา ๒๖** ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) ผู้สมัครสอบคัดเลือกหรือผู้สมัครทดสอบความรู้ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(๔) เป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา

(๕) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

ฯลฯ

ฯลฯ

**๕. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓**

มาตรา ๔๙ ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) ผู้สมัครสอบคัดเลือกหรือผู้สมัครทดสอบความรู้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปี ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

(๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(๔) เป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา

(๕) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต

(๖) เป็นผู้ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.อ. กำหนด และ ก.อ. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นสมควรรับสมัครได้

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นผู้มีความประพฤติเลื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

ฯลฯ

ฯลฯ

**๖. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕**

มาตรา ๙ ผู้ซึ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี

(๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๕) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี

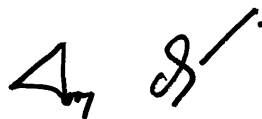
ฯลฯ

ฯลฯ

พิจารณาแล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗ โดยเฉพาะในมาตรา ๕๔ ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา จึงเห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน และโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ สมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และเพื่อให้มีเอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) บัญญัติคุณสมบัติลักษณะทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา คำว่า ศีลธรรมอันดีของประชาชน หมายถึง ธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของสังคมที่ประชาชนถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคม สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นวิชาชีพที่ต้องมีมาตรฐานสูงด้านความประพฤติ ความมีคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรมอันดี เนื่องจากมีหน้าที่ให้ความรู้และจัดการศึกษาให้คนมีความรู้ควบคู่คุณธรรมและต้องเป็นแบบอย่างที่ดีเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนในสังคม กฎหมายจึงบัญญัติคุณสมบัติลักษณะทั่วไปเพื่อให้ดำรงตนอยู่ในกรอบมาตรฐานสูงดังกล่าวภายใต้การใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้งและมีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลยพินิจ

โดยคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้วแต่กรณี รวมถึงการตรวจสอบ การใช้อำนาจโดยศาลอีกด้วยว่าเป็นลักษณะการใช้ดุลยพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงถือว่ามีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ส่วนกรณีบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนด ระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ เนื่องจากสถานะและประเภทของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นวิชาชีพชั้นสูงที่ต้องมีความสมบูรณ์โดยไม่บกพร่องในความประพฤติอันดีงามดังเช่นข้าราชการ บางประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗ (ข) (๔) ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๕) ข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๙ ข. (๑) และ ข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙ (๕) เป็นต้น ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ