

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผล

ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

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

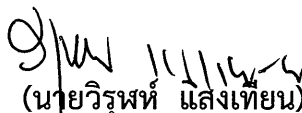
เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) มีความมุ่งหมายในการกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าจะต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูงในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบกระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่และการพัฒนาบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้กำหนดให้การกระทำเช่นใดจะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีซึ่งกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดเล็กน้อย และไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยข้าราชการครูคือผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ ส่วนบุคลากรทางการศึกษานั้นคือผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัด

กระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา อันแสดงให้เห็นถึงลักษณะหน้าที่เฉพาะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่แตกต่างจากอาชีพอื่น จึงต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง นอกจากเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่ดีแล้วยังเป็นวิชาชีพที่ต้องมีความประพฤติดี มีคุณธรรม จริยธรรม ไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามในเกียรติของอาชีพ ต้องครองตนให้อยู่ในศีลธรรมอันดี ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการวางตน และยึดมั่นในมาตรฐานจรรยาวิชาชีพขององค์กร ให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ผู้เรียน ชุมชน และสังคม การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) กำหนดคุณสมบัติทั่วไปให้ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นมาตรการเพื่อคัดกรองและป้องกันบุคคลที่มีพฤติกรรมเสื่อมเสียบกพร่องในศีลธรรมอันดีไม่ให้เข้ามารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งโดยสภาพหรือลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจกำหนดได้ว่าข้อเท็จจริงใดหรือการกระทำเช่นใดที่จะถือเป็นการบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำหรือเคยกระทำในอดีตในแต่ละกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยคำนึง ถึงเกียรติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การที่ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ รวมสองคดี คดีที่หนึ่งฐานร่วมกันมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตและฐานเสพยาเมทแอมเฟตามีน อีกคดีหนึ่งฐานเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ (กัญชา) แม้ทั้งสองคดีศาลจะรอการลงโทษและคุมความประพฤติ แต่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว การเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษทุกชนิดซึ่งในขณะนั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย ต้องถือเป็นผู้บกพร่องทั่วไปที่ผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย อันถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีได้ หาได้เป็นเพียงความผิดเล็กน้อยของผู้ที่จะประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาดังที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งไม่ ทั้งคุณสมบัติดังกล่าวต้องมีอยู่ตลอดเวลาที่จะประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ เมื่อศีลธรรมอันดีเป็นกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามธรรมเนียมประเพณีที่ดั่งามของสังคมหรือศาสนา อันเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข และถือเป็นเครื่องวินิจฉัยความประพฤติของคนในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องพิจารณาให้สอดคล้องเหมาะสมกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงตรากฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างยืดหยุ่น

และสอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายและเพื่อให้เกิดความยุติธรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี ซึ่งบุคคลใดจะเป็นผู้บงการในศีลธรรมอันดีตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๗) จะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองยังอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล อันเป็นการควบคุม ยับยั้งและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยรอบคอบ รัดกุม และอยู่บนพื้นฐานของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีหลักประกันและได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจทางปกครองตามอำเภอใจ บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูงในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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

  
(นายวิรุทธิ์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ