

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗ โดยเฉพาะในมาตรา ๕๔ ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ

นพอ

และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหาร และจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงเห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน และโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ สมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และเพื่อให้ เอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษาทั้งหมด โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็น ผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับ การเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ...”

ข้อที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เป็นบทบัญญัติไม่ได้กำหนดว่าการกระทำเช่นใดจะถือเป็นการประพฤติ เสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิ การมีส่วนร่วมในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น

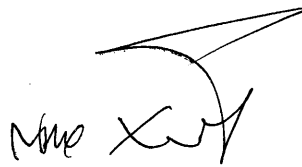
เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ที่กำหนดให้ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี โดยครูคือผู้ประกอบอาชีพซึ่งทำหน้าที่หลัก ทางด้านการเรียนการสอน ส่วนบุคลากรทางการศึกษาคือผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งทำหน้าที่ในการให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัด กระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงาน ทางการศึกษา ซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเด็กซึ่งเป็นเยาวชนของชาติ โดยตรง จะต้องประพฤติให้เป็นแบบอย่างที่ดีของเยาวชนของชาติ การกระทำเช่นใดที่จะถือว่า

เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีนั้น ว่าโดยสภาพหรือลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวแล้วไม่อาจกำหนดได้แน่นอนว่าข้อเท็จจริงใดหรือการกระทำเช่นใดที่จะถือว่าเป็นการบกพร่องในศีลธรรมอันดีและไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ เนื่องจากศีลธรรมอันดีเป็นกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามธรรมเนียมประเพณีที่ติงามของสังคม หรือศาสนา อันเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข และถือเป็นเครื่องวินิจฉัยความประพฤติของคนในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพลวัตต้องพิจารณาให้สอดคล้องเหมาะสมกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาฝ่ายนิติบัญญัติจึงตรากฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี การจะพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีตามมาตรา ๓๐ (๗) อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปตามหลัก Indefinite Concept ที่ให้ผู้ใช้ดุลพินิจไปปรับใช้โดยจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำหรือเคยกระทำในอดีตในแต่ละกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป และต้องคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประกอบกับความรังเกียจของสังคมและวิญญูชนทั่วไปเป็นหลัก ว่าเป็นการกระทำที่เสื่อมเสียถึงขั้นที่เมื่อเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้วจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ด้วยดีหรือไม่ หากพฤติการณ์เป็นการกระทำที่เสื่อมเสียถึงขั้นที่เมื่อเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว จะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ด้วยดี ก็จะถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเภทจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน และมีความเฉพาะเจาะจงแตกต่างกันไปตามแต่ละภารกิจ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นเหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละกรณี อันส่งผลให้เป็นการยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจได้อย่างตายตัวจึงต้องกำหนดหลักการกว้าง ๆ ไว้เช่นนี้ กรณีนี้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลคือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองยังอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล อันเป็นการควบคุม ยับยั้ง และถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยรอบคอบ รัดกุม และอยู่บนพื้นฐานของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน



มีหลักประกันและได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจทางปกครองตามอำเภอใจ แม้มาตรา ๓๐ (๗) ดังกล่าวข้างต้น จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนัก ระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานที่เหมาะสมในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษา กับผลกระทบต่อ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว เห็นว่าพอเหมาะพอควรเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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



(นายณนทล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ