

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายศุภวัฒน์ ไชโย) ในคดีหมายเลขดำที่ อบ. ๒๔๗/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องศึกษาธิการจังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองอุดรธานีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย โรงเรียนศรีโคตรบูรณ์ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครพนม ที่ ๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) กรณีเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้วยเหตุที่ว่าผู้ฟ้องคดีเคยถูกจับกุมและถูกดำเนินคดีอาญา รวม ๒ คดี ครั้งที่ ๑ ความผิดฐานร่วมกันมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้ใบอนุญาต และฐานเสพเมทแอมเฟตามีน ครั้งที่ ๒ ความผิดฐานเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ (กัญชา) ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ได้กำหนดให้การกระทำเช่นใดถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งกรณีพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดเล็กน้อย มิใช่การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ และบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการเข้ารับราชการตลอดชีวิตกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดีเมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาชั้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ใน หมวด ๗ โดยเฉพาะในมาตรา ๕๔ กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน และโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ สมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาชั้นใหม่แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และเพื่อให้เอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด โดยมาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ...”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้กำหนดให้การกระทำเช่นใดถือเป็นการประพฤติดีเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี และไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) กำหนดคุณสมบัติทั่วไปให้ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ ต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี เป็นมาตรการเพื่อคัดกรองและป้องกันบุคคลที่มีพฤติกรรมเสื่อมเสียบกพร่องในศีลธรรมอันดีไม่ให้เข้ามารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เนื่องจากเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูงที่จะต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ผู้เรียน ชุมชน และสังคม แม้โดยสภาพหรือลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจกำหนดได้ว่าข้อเท็จจริงใดหรือการกระทำใดที่จะถือเป็นการบกพร่องในศีลธรรมอันดี เนื่องจากศีลธรรมอันดีเป็นกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามธรรมเนียมประเพณีที่ดั่งามของสังคม หรือศาสนา อันเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข และถือเป็นเรื่องวินิจฉัยความประพฤติของคนในสังคม แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพลวัต มีความผันแปรไปตามบริบทของสังคมต้องพิจารณาให้สอดคล้องเหมาะสมกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายนิติบัญญัติจึงตรากฎหมายโดยใช้ถ้อยคำที่ไม่มีคำจำกัดความเจาะจงเพื่อให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการ

บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงตามพฤติการณ์ของผู้กระทำ และผลของการกระทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและเพื่อให้เกิดความยุติธรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี คุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวจะต้องมีอยู่ตลอดเวลาที่ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ ดังนั้น การพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้บงการในศีลธรรมอันดี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำหรือเคยกระทำในอดีตในแต่ละกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประกอบกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในขณะนั้น โดยมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการ ดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษา ความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ค.ศ. ถูกตรวจสอบได้ โดยองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล อันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจให้เป็นไปโดยรอบคอบ รัดกุม และอยู่บนพื้นฐาน ของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล บทบัญญัติดังกล่าว แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบจากการจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เป็น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ดังกล่าวแล้ว กรณีเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุนเหตุผลความจำเป็น ในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายณทล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางบุศรา เทียนดี

นายสุภัทร แสงประดับ ผอ.กค.๗

นางศรีณยา วีระกรพานิช ผอ.สค.๓

นายบท นามบุตร ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางบุศรา เทียนดี

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี ตรวจ

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ลศร. ตรวจ