

สิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ของข้าราชการครู
ที่ถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอกการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน

นางนวลลักษณ์ หมั่นพันธ์

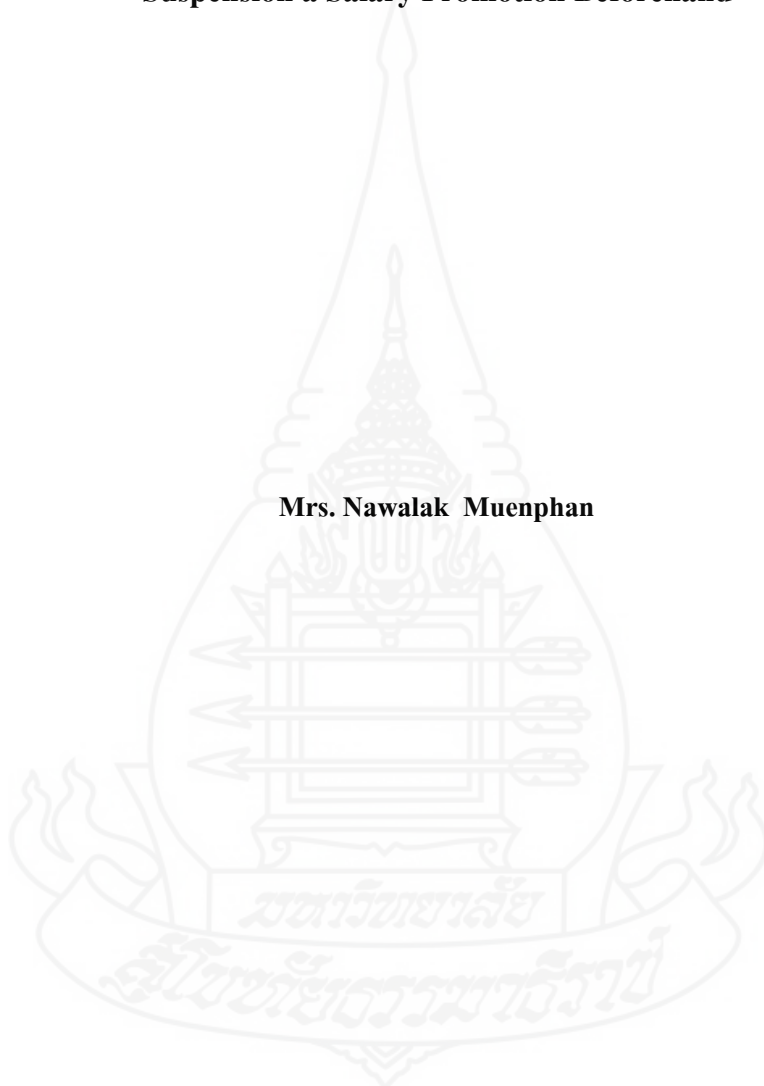


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2554

**The Right to Presumption of Innocence of Teachers Who are Accused to be
Suspension a Salary Promotion Beforehand**

Mrs. Nawalak Muenphan



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

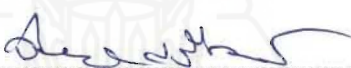
Sukhothai Thammathirat Open University


2011


หัวข้อการศึกษาคั่นคว้ออิสระ สิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ของ
ข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอการโอนเงินเดือนไว้ก่อน
ชื่อและนามสกุล นางนวลักษณ์ หมั่นพันธ์
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย ศรีรัตน์

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2554

คณะกรรมการสอบการศึกษาคั่นคว้ออิสระ


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย ศรีรัตน์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์)


.....
(รองศาสตราจารย์กานินี กิจพ้อคำ)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ สิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ของข้าราชการครู
ที่ถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน

ผู้ศึกษา นางนวลลักษณ์ หมั่นพันธ์ รหัสนักศึกษา 2524004229 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย ศรีรัตน์ ปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการที่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน ตามข้อ 13 แห่งกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 จะสอดคล้องกับสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่ และศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญกับของข้าราชการครูในกรณีที่ข้าราชการนั้นถูกฟ้องคดีอาญา พร้อมข้อเสนอแนะ

วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพประเภทวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตำราทางวิชาการ กฎ ก.พ. และ กฎ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนเงินเดือน

ผลจากการศึกษาพบว่า 1) การที่กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 13 ที่กำหนดให้ข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนนั้น ไม่สอดคล้องกับสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง และยังเป็นการกระทบสิทธิของข้าราชการดังกล่าวที่เกินความจำเป็นที่ไม่เป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากการได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่สูงขึ้นนั้นเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะได้รับบำเหน็จความชอบเพื่อตอบแทนผลการปฏิบัติงาน 2) หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญกับของข้าราชการครูในกรณีที่ข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญานั้น ยังมีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันในเรื่องของสิทธิ กล่าวคือในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นไม่ต้องรอการเลื่อนเงินเดือน แต่ในส่วนของข้าราชการครูต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษา ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการครูก็มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงควรที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง อย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค 3) ก.ค.ศ. ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและยกเลิก กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 13 โดยการไม่นำเอาเหตุที่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญามาเป็นเหตุในการรอการเลื่อนเงินเดือน ส่วนที่รอการเลื่อนเงินเดือนไว้แล้วนั้น ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่ได้ออไว้ทั้งหมด

คำสำคัญ สิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญา การรอเลื่อนเงินเดือน

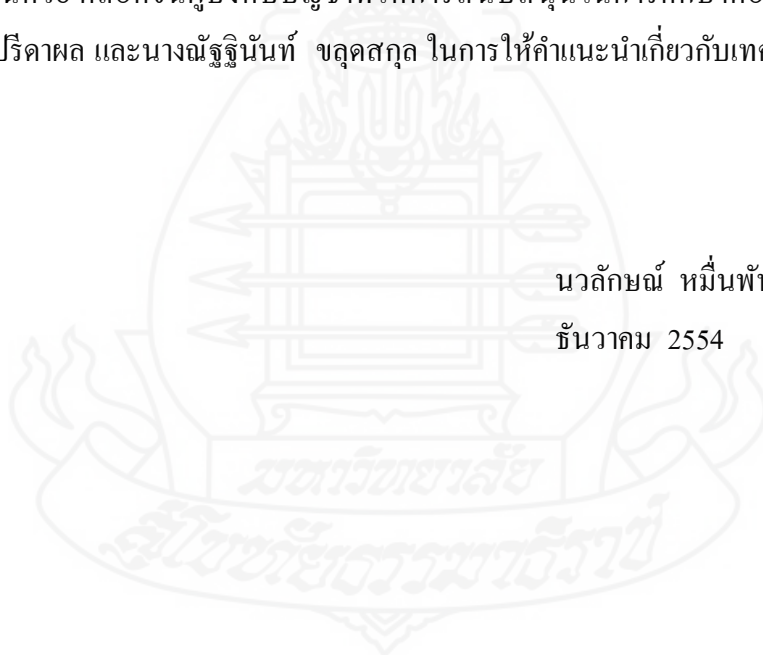
กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย ศรีรัตน์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำเพื่อให้การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีความ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการศึกษาค้นคว้าอย่างใกล้ชิด จนทำให้งาน ศึกษาค้นคว้าฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง จึงขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ หรยางกูร รองศาสตราจารย์ วิมาน กฤตพลวิมาน และอาจารย์สุพิศ ประณีตพลกรัง ที่ได้แนะนำให้ความรู้เกี่ยวกับการศึกษา ค้นคว้าในระหว่างการประชุมสัมมนาเสริมประจำชุดวิชา ซึ่งได้นำมาใช้ประโยชน์กับการศึกษาค้นคว้า อิสระครั้งนี้ด้วย ตลอดจนผู้บังคับบัญชาที่ให้การสนับสนุนในการศึกษาต่อ และเพื่อนร่วมงาน นายสวาง ปริดาผล และนางณัฐจินันท์ ขลุคสกุล ในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับเทคนิคในการจัดพิมพ์

นวลักษณ์ หมื่นพันธ์

ธันวาคม 2554



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญตาราง	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
3. สมมติฐานของการศึกษา	4
4. ขอบเขตของการศึกษา	4
5. คำจำกัดความ	4
6. วิธีการศึกษา	5
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และหลักประกันสิทธิตามรัฐธรรมนูญ	6
1. หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์	6
1.1 หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในระบบ Common Law และ Civil Law	6
1.2 แนวคิดของหลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญา	7
1.3 หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในกฎหมายของต่างประเทศ	8
1.4 หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์กับกฎหมายระหว่างประเทศ	9
1.5 วิวัฒนาการของหลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในประเทศไทย	9
1.6 การรับรองหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในกฎหมายไทย	12
2. หลักประกันสิทธิตามรัฐธรรมนูญ	14
2.1 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ	14
2.2 องค์กรที่ต้องผูกพันตามรัฐธรรมนูญ	15
2.3 ความหมายของ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ”	16
2.4 ผู้มีหน้าที่เคารพสิทธิตามรัฐธรรมนูญ	17
2.5 ความผูกพันของสิทธิตามรัฐธรรมนูญต่อองค์กรฝ่ายบริหาร	18

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.6 ประเภทของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ	19
2.7 รูปแบบการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ	21
2.8 หลักการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ	22
2.9 หลักความเสมอภาค	27
บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการโอนเงินเดือนและการรอกการโอนเงินเดือน ของข้าราชการครู	30
1. กฎหมายเกี่ยวกับการโอนเงินเดือนและการรอกการโอนเงินเดือน ของข้าราชการครู	30
1.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 5 การเสริมสร้างประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติราชการ	30
1.2 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550	31
2. ประเด็นปัญหาของการที่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญา ยังไม่ยุติว่าจะเป็นผู้กระทำผิดตามฟ้องหรือไม่	34
บทที่ 4 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับของข้าราชการครู กรณีที่ข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญา	38
1. กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544	38
2. กฎ ก.พ. ว่าด้วยการโอนเงินเดือน พ.ศ. 2552	40
3. เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับของข้าราชการครูกรณีที่ข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญา	43
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	48
1. บทสรุป	48
2. ข้อเสนอแนะ	52
บรรณานุกรม	53
ประวัติผู้ศึกษา	57

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับของข้าราชการครูกรณีข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญา	46



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้าราชการครูถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศในการพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ มีความรู้และคุณธรรม สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยครูนั้นเป็นผู้ที่ทำหน้าที่หลักในด้านการจัดการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ครูจึงเป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุดรองจากบิดามารดา ครูจึงมีบทบาทและมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะผู้ให้การศึกษาของชาติ และเป็นผู้กำหนดอนาคตของชาติในการปลูกฝังความรู้ สติ ความคิด จิตใจ และพัฒนาเยาวชนให้มีความเจริญในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้เยาวชนเหล่านั้นเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาชาติบ้านเมืองให้มีความเจริญมั่นคงต่อไป ส่วนบุคลากรทางการศึกษานั้นได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา เพื่อให้การดำเนินการพัฒนาคนของชาติมีความสมบูรณ์ในทุก ๆ ด้าน

ในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น เมื่อข้าราชการได้มีการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ข้าราชการผู้นั้นย่อมได้รับบำเหน็จความชอบ ซึ่งอาจจะเป็นค่าชมเชย รางวัล เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือการได้รับการเลื่อนเงินเดือน เป็นต้น โดยเฉพาะการได้รับการพิจารณาให้เลื่อนเงินเดือนที่สูงขึ้นตามระยะเวลาในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนของระบบราชการนั้น เป็นสิ่งที่ข้าราชการทุกคนมีความปรารถนาและต้องการ หากจัดลำดับแล้วถือว่าอยู่ในลำดับแรกของความต้องการในชีวิตการรับราชการและชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัวก็ว่าได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้สูงขึ้นตามกำหนดระยะเวลาของการเลื่อนเงินเดือนนั้นมีความสำคัญมากในการจูงใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ทำงานด้วยความตั้งใจ เต็มใจ และมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และเกิดประโยชน์กับราชการในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ถ้าหากข้าราชการในหน่วยงานปฏิบัติงานโดยไม่มีขวัญกำลังใจแล้วผลงานที่ออกมา ก็จะเกิดความบกพร่องอันจะส่งผลให้หน่วยงานบริหารงานประสบความสำเร็จได้ยาก ดังนั้น การบำรุงรักษาบุคลากรเพื่อให้

บุคคลากรมีความพึงพอใจ มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรตลอดจนจูงใจให้บุคคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น การได้รับการเลื่อนเงินเดือนจึงเป็นสิ่งจูงใจอย่างหนึ่งที่เป็นคำตอบแทนในภาครัฐจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติ¹

แต่อย่างไรก็ตามในบางครั้งนั้นข้าราชการครูอาจถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาได้ ทั้งที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรืออาจจะถูกกล่าวหาโดยมิชอบ ซึ่งเมื่อตกเป็นจำเลยในคดีอาญาแล้ว ก็จะไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน โดยต้องรอกการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน จนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษา ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 13

กฎ ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าว เป็นกฎที่ออกโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” โดย ก.ค.ศ. จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนให้กับข้าราชการครู โดยเฉพาะ ซึ่งถือว่าเป็นกฎที่สำคัญฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสิทธิผลประโยชน์ขวัญกำลังใจของข้าราชการครูในการที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนเป็นการตอบแทนตามผลการปฏิบัติงานของตน

ตามกฎ ก.ค.ศ. ข้อ 13 นั้น มีสาระสำคัญว่าข้าราชการครูคนใดถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งมีไม่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่พนักงานอัยการรับเป็นทนายแก้ต่างให้ ให้รอกการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ก่อนจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษา ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากฎข้อนี้ไม่น่าจะสอดคล้องกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้จำเลยในคดีอาญามีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้ที่ยังไม่มีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด และเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนสามัญในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญาก็ปรากฏว่ายังคงได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามปกติโดยไม่ต้องรอกการเลื่อนเงินเดือนแต่อย่างใด

จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้มีประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาว่า ข้อ 13 แห่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง ที่กำหนดให้ข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอกการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษานั้น จะสอดคล้องกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

¹ ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548) การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย พิมพ์ครั้งที่

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่ เนื่องจากการดำเนินคดีทางอาญา ยังไม่เสร็จสิ้นหรือเป็นที่ยุติว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด และข้าราชการดังกล่าวก็ยังคง มาปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ มีระยะเวลาการปฏิบัติราชการและผลงานเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด แต่ในขณะที่ข้าราชการครูที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะไม่ได้รับผลกระทบในการ ต้องรอการเลื่อนเงินเดือนแต่อย่างใด เนื่องจากยังไม่ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางวินัย เมื่อพิจารณา เปรียบเทียบกันระหว่างข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญากับข้าราชการครูที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยแล้วต่างก็มีผลการปฏิบัติงานที่สามารถนำไปพิจารณาเลื่อนเงินเดือนได้ในทำนอง เดียวกัน ในขณะที่ข้าราชการครูที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นการดำเนินการ สอบสวนทางวินัยก็ยังไม่เสร็จสิ้นเช่นกันว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ แต่ก็ยังคงได้รับการ พิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามปกติโดยไม่ต้องรอการเลื่อนเงินเดือนแต่อย่างใด และเมื่อนำไป เปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกฟ้องคดีอาญาก็ได้รับการเลื่อนเงินเดือนตามปกติ เช่นกัน ดังนั้น การที่ข้าราชการครูซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน สามัญก็น่าที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง อย่างเท่าเทียมกันด้วยในการที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามปกติในกรณี ที่ถูกฟ้องคดีอาญา

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่าการที่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน ตามข้อ 13 แห่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 จะสอดคล้องกับสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญกับของข้าราชการครู ในกรณีที่ข้าราชการนั้นถูกฟ้องคดีอาญา

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข กฎ ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าว เกี่ยวกับการรอการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญา

3. สมมติฐานของการศึกษา

การที่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอกการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน ตามข้อ 13 แห่งกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 นั้น ไม่สอดคล้องกับสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง เนื่องจากศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด และการได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้สูงขึ้นนั้นก็เป็นการเป็นบ่าแห่งความชอบอย่างหนึ่งที่ยังคับบัญชาพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานของผู้นั้นเป็นหลัก ข้าราชการที่ถูกฟ้องคดีอาญา ก็ยังคงมาปฏิบัติหน้าที่ตามปกติและมีผลการปฏิบัติงานที่สามารถนำไปพิจารณาเลื่อนเงินเดือนได้ จึงไม่ควรที่จะได้รับผลกระทบในการที่จะต้องรอกการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน แต่ควรที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามปกติเช่นเดียวกับกรณีที่ข้าราชการอยู่ในระหว่างถูกสอบสวนทางวินัย และควรที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญในกรณีเดียวกัน

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มุ่งศึกษาถึงสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญา อันเป็นสิทธิที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักความเสมอภาค ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนในกรณีที่ข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญาระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 กับของข้าราชการครู ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550

5. คำจำกัดความ

ข้าราชการครู หมายถึง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

6. วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพประเภทวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตำราทางวิชาการ กฎ ก.พ. และ กฎ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนเงินเดือน เพื่อนำมาวิเคราะห์ไปสู่การค้นพบปัญหาเกี่ยวกับการที่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน ตามข้อ 13 แห่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 นั้น จะเป็นการสอดคล้องกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่อย่างไร เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกบทบัญญัติ ข้อ 13 ของกฎ ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าว

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบว่าการที่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน ตามข้อ 13 แห่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 นั้น เป็นการสอดคล้องกับสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่

7.2 ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญกับของข้าราชการครู ในกรณีที่ข้าราชการนั้นถูกฟ้องคดีอาญา

7.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎ ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าวเกี่ยวกับการรอการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญา

บทที่ 2

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และหลักประกันสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

1. หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์

หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญา เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่สำคัญของสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1 หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในระบบ Common Law และ Civil Law

1.1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบ Common Law

ระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบ Common Law มีรากฐานดั้งเดิมมาจากประเทศอังกฤษ และสืบทอดไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศในเครือจักรภพหลายประเทศ ซึ่งเรียกกระบวนการดำเนินคดีอาญาว่า “ระบบกล่าวหา” (adversary system หรือ accusatorial system) ระบบกล่าวหา มีสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การวางหลักเกณฑ์อย่างเคร่งครัดว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าฝ่ายโจทก์จะสามารถพิสูจน์ได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อันเป็นรากฐานที่สำคัญของแนวคิดในระบบนี้²

1.1.2 ระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบ Civil Law

ระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบ Civil Law มีกำเนิดมาจากประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปยกเว้นประเทศอังกฤษ โดยประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบนี้ได้แก่ ประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในเชิงประวัติศาสตร์มีความเป็นมาว่าแต่ดั้งเดิมนั้นประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้ใช้วิธีพิจารณาความอาญาแบบระบบไต่สวน (inquisitorial system) อันมีรากฐานมาจากการที่บาทหลวงในศาลของคริสต์ศาสนิกายโรมันคาทอลิกเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จโดยทำหน้าที่

²ชาติ ชัยเดชสุริยะ (ม.ป.ป.) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท. หน้า 8

เป็นทั้งผู้พิพากษาและทำการสืบสวน ใต้สวน ค้นหาความจริงรวมทั้งกล่าวโทษและตัดสินคดีด้วยตนเอง ซึ่งในระยะเวลาต่อมาเกิดปัญหาจากการที่ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาในระบบนี้มีอำนาจมากเกินไปและใต้สวนคดีอย่างมีอคติ และไปตั้งข้อสันนิษฐานตั้งแต่ต้นว่าผู้ต้องสงสัยนั้นได้กระทำความผิด อันทำให้มีปัญหาเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยเสมือนกระทำต่อวัตถุมากกว่าจะเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์ การค้นหาความจริงจึงเน้นไปที่การพยายามให้ผู้ต้องสงสัยนั้นรับสารภาพ ดังนั้น หากผู้นั้น ไม่สามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองได้ก็จะถูกกระทำทรมาน

ต่อมาได้มีการพัฒนาเปลี่ยนวิธีคิดใหม่จากในสมัยโบราณ ที่วางข้อสันนิษฐานไว้แต่ต้นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดจนกว่าจะพิสูจน์ตนเองได้ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ทำให้จำเลยตกอยู่ในฐานะที่เป็นเสมือนวัตถุที่ถูกกระทำในคดีนั้น ไปเป็นการวางข้อสันนิษฐานใหม่ว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดตามฟ้องจริง จากการพัฒนาแนวคิดดังกล่าวทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในระบบนี้ไม่อยู่ในฐานะเสมือนผู้ถูกกระทำในคดีอีกต่อไป หากแต่เป็นผู้ทรงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในคดีอันเป็นรากฐานของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในคดีอาญา ที่ปรับตัวเข้าหากันระหว่างระบบ Civil Law กับระบบ Common Law³

ปัจจุบันระบบการพิจารณาคดีอาญาทั้งสองระบบได้มีหลักการทำนองเดียวกันในการวางข้อสันนิษฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลผู้ทรงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในคดี และถือว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลผู้นั้นได้กระทำความผิดจริง⁴

1.2 แนวคิดของหลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญา

การตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาถือเป็นความทุกข์และเดือดร้อน ซึ่งไม่มีประชาชนคนใดประสงค์ที่จะตกอยู่ในฐานะเช่นนั้น ในบางกรณีผู้บริสุทธิ์อาจถูกกล่าวหาโดยมิชอบซึ่งเท่ากับถูกให้ร้ายโดยไม่เป็นธรรม ขณะเดียวกันผู้ที่แม้กระทำความผิดจริงก็ยังคงอยู่ในฐานะเป็นมนุษย์อันพึงได้รับการปฏิบัติอย่างคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ หรือบุคคลผู้มีสิทธิในสังคม การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาให้ได้รับความทุกข์และเดือดร้อนจนเกินสมควรกว่าความจำเป็นแก่การดำเนินคดีตามกฎหมายนั้น ย่อมเป็นการปฏิบัติที่เกินกว่าเหตุและไม่ชอบธรรม อีกทั้งยังเป็นการสะท้อนถึงความไร้อารยธรรมของสังคมอันกระทบต่อความเชื่อถือของคนในสังคมนั้น ๆ และสังคมอื่นด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการที่ชัดเจนและเป็นธรรมสำหรับคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญานั้น และยังเป็นกำหนดกรอบแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ของ

³ เรื่องเดียวกัน หน้า 9-10

⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 11

เจ้าพนักงานให้ได้มาตรฐานที่เป็นระบบและแน่นอน หลักประกันขั้นพื้นฐานของกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ การกำหนดข้อสันนิษฐานว่าบุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด แสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด (presumption of innocence)⁵

หลักการดังกล่าวนี้ เป็นการรับรองหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญาในนานาอารยประเทศ มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาทั่วไปซึ่งมีหลักการว่า ในคดีอาญาโจทก์มีภาระต้องนำสืบการกระทำของผู้ต้องหาหรือจำเลยให้ครบทุกองค์ประกอบแห่งความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่จำเป็นต้องนำหลักฐานมาพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน และตราบไต่ถามไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด บุคคลนั้นจะได้รับความคุ้มครองตลอดไป เจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้⁶ นอกจากนี้การทำให้บุคคลนั้นได้รับผลร้ายเสมือนถูกลงโทษไปก่อนแล้วทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงอาจไม่ได้กระทำความผิด การป้องกันผลร้ายที่จะเกิดแก่บุคคลโดยการวางข้อสันนิษฐานที่เป็นคุณไว้ก่อนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น ซึ่งก็ไม่ได้ขัดขวางการดำเนินคดี เพราะการดำเนินคดียังดำเนินการไปได้ตามกระบวนการ เพียงแต่ต้องมีมาตรการคุ้มครองบุคคลในฐานะมนุษย์นั้นตามสมควร⁷

1.3 หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในกฎหมายของต่างประเทศ

1.3.1 ประเทศอังกฤษ

ตามกฎหมายอังกฤษ ถือว่าหลักการเรื่องสันนิษฐานว่าบุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ เป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และถือเป็นมูลฐานของสิทธิเสรีภาพและหลักนิติธรรม⁸

1.3.2 ประเทศอเมริกา

ตามหลักกฎหมายอเมริกันอธิบายว่าตามหลักนิติธรรมแล้ว หลักประกันสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะประกอบด้วยหลักการอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (the right to presumption

⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 61

⁶ มานิตย์ จุมปา (2551) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 138

⁷ ชาดิ ชัยเดชสุริยะ (ม.ป.ป.) *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา* กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท. หน้า 64

⁸ ชาดิ ชัยเดชสุริยะ (2554) “สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน* หน่วยที่ 7 หน้า 310 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์

of innocence) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยชอบธรรม (the right to a fair trial) และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางคดี (the right to assistance of counsel)⁹

1.3.3 ประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป

ประเทศในภาคพื้นยุโรปได้ยอมรับหลักการนี้โดยแจ้งชัดปรากฏตามอนุสัญญาของสภายุโรปเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ข้อ 6(2) บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนที่ถูกดำเนินคดีว่ากระทำความผิดทางอาญาพึงได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดจริง”¹⁰

1.4 หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์กับกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญาเป็นมาตรฐานสากลประการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนี้

1.4.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The Universal Declaration of Human Rights)

ข้อ 11 (1) กำหนดไว้ว่า บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาด้วยความผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย ณ ที่ซึ่งตนได้รับหลักประกันทั้งหมดที่จำเป็นในการต่อสู้คดี

1.4.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแห่งสหประชาชาติ (International Covenant on Civil and Political Rights)

ข้อ 14 กำหนดไว้ว่าบุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำผิดอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด

1.5 วิวัฒนาการของหลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในประเทศไทย

ประเทศไทยสมัยที่ใช้ระบบจารีตนครบาลจนถึงการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ตามหลักจารีตนครบาลอันเป็นวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมาแต่โบราณ ถูกประเทศทางตะวันตกที่ล่าอาณานิคมในยุคนั้นยกเป็นข้ออ้างว่าเป็นระบบที่ทารุณโหดร้ายและไม่เป็นธรรม เพราะมีการใช้วิธีทรมานร่างกาย เช่น บีบขมับและตอกเล็บ

⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 310-311

¹⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 311

เพื่อบังคับให้ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ หรือให้ผู้ต้องหาต้องค้ำน้ำ ลุยไฟ เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง ซึ่งหากผู้ต้องหาได้อาจได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จริง แต่หากทนายไม่ได้ก็จะถูกถือว่าเป็นผู้กระทำผิดและจะต้องถูกพิพากษาลงโทษต่อไป อันมีส่วนคล้ายคลึงกันกับระบบไต่สวนแบบโบราณของประเทศทางตะวันตกดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เพียงแต่ระบบไต่สวนของประเทศทางตะวันตกได้มีการพัฒนาไปในทางที่คุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว โดยมีการวางหลักใหม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง แต่ระบบจารีตนครบาลของไทยยังคงถือหลักว่าผู้ถูกกล่าวหาจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้กระทำผิดจนกว่าจะพิสูจน์ตนเองได้ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงกล่าวไว้ว่า

“ในครั้งนั้นผู้ต้องหาเป็นความอาญาแล้ว ได้รับความเดือดร้อนอย่างที่สุดเพราะในชั้นต้นถูกจับขังก่อนเสมอ กว่าจะได้มีใครพิจารณาก็นานมากกว่าทุกวันนี้ และในเวลาพิจารณานั้นถือกันว่าใครต้องหาแล้วต้องเป็นผู้ร้ายอยู่แล้ว คบตีเขียนจะเอาหลักฐานให้ได้จากตัวคนที่ต้องหานั่นเอง ถ้าคนนั้น ๆ นำพยานมาสืบความบริสุทธิ์ของตนได้ก็รอดไป คือผู้ต้องหาเป็นผู้สืบเคราะห์ครั้งนั้นไม่ได้ลดหย่อนการเช่นเขียนให้ราษฎรบ้างเลย เห็นจะเป็นเพราะเวลานั้นเคราะห์การอยู่ในอำนาจเจ้าบ้านพื้นเมือง เจ้าบ้านพื้นเมืองเกี่ยวเชืผู้พิพากษาเคราะห์การต่อลงไปจนเอาผู้ร้ายให้ได้ เพื่อเอาหน้าต่อนายต๋อขึ้นไป ผู้พิพากษาเคราะห์การจึงกลายเป็นโจทก์เองชำระเอาความแก้ตัวจําเลย”¹¹

จึงเห็นได้ว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในสมัยก่อนยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประกันสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญามากนัก เนื่องจากแนวคิดในการค้นหาความจริงจะมองว่าผู้ต้องหาเป็นเพียงวัตถุแห่งคดี อีกทั้งผู้ต้องหาก็กจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาจนกว่าจะเป็นฝ่ายพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ และเนื่องจากการตกเป็นวัตถุแห่งคดี กระบวนการยุติธรรมสมัยนั้นจึงนำโทษลักษณะต่าง ๆ มาใช้กับผู้ต้องหา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้นั้นเจ็บปวดทรมานและยอมรับสารภาพว่าได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา วิธีการเช่นนี้เรียกว่าจารีตนครบาล เช่น บีบบังคับ ตอกเล็บ จำข้อคา เขียน เอากะลาตบปากให้พูดการให้ล้วงตะกั่วกำลั้งเดียด ลุยไฟ ค้ำน้ำ วายน้ำข้ามปาก วิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากฎหมายในสมัยนั้นยังไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องหาเท่าที่ควร ผู้ถูกกล่าวหาตกเป็นกรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา จึงมีสภาพไม่ต่างอะไรกับวัตถุชิ้นหนึ่ง

¹¹ชาติ ชัยเดชสุริยะ (ม.ป.ป.) *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา* กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท. หน้า 21

ต่อมาประเทศไทยประสบกับปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ประเทศทางตะวันตก ยกเป็นข้ออ้างไม่ยอมให้บุคคลในสังกัดของประเทศของตนขึ้นศาลไทย ผลจากปัญหาดังกล่าวทำให้ ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้เข้ากับยุคสมัย สิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ก็ถูกหยิบยกมา เปรียบเทียบกับชาติตะวันตกที่พัฒนาแนวคิดดังกล่าวล่วงหน้าไปก่อน เช่น การเลิกทาส การให้ เสรีภาพทางการค้า เป็นต้น แต่กฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้นก็ยังคงมีความล้าหลังป่าเถื่อนรุนแรง และมีหลักการปฏิบัติที่ไม่แน่นอนอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการยกเลิก การพิจารณาคดีความแบบจารีตนครบาล และได้มีการพัฒนาปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการ ยุติธรรมครั้งใหญ่ เพื่อตอบสนองเงื่อนงำของต่างประเทศที่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือ ประเทศไทยว่า ประเทศไทยจะต้องปรับปรุงกฎหมายระบบศาลและกระบวนการยุติธรรมที่ล้าสมัย และใช้วิธีการรุนแรงดังกล่าว ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ¹² กระบวนการพิจารณาที่เปลี่ยนแปลงไปพึงพาอาศัยพยานหลักฐานมากกว่าแต่ก่อน มีการบัญญัติ สิทธิต่าง ๆ อันมีลักษณะประกันสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาทำให้สภาพความเป็นกรรมในคดีของ ผู้ถูกกล่าวหาหมดสิ้นไป ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญหลายฉบับ เช่น มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 โดยนำหลักการพิจารณาคดีและการสืบพยานตามแบบอย่าง ของศาลในประเทศทางตะวันตก ซึ่งถือหลักว่าจะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็น ผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าผู้นั้นกระทำความผิดนั้นมาใช้¹³ และเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการประกันสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ภายหลังจากที่สหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนใน พ.ศ. 2491 โดยประเทศไทยได้นำหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติไว้ในหมวด ที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เป็นผลให้อิทธิพลของแนวคิดเรื่องการสันนิษฐาน ความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้สืบทอดต่อมายังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹² กุลพล พลวัน (2546) “การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทย” ในรายงาน การเสวนาทางวิชาการ เรื่อง การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย : การสร้างความเสมอภาคและความ ยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย กรุงเทพมหานคร เนติบัณฑิตยสภา หน้า 64

¹³ ชาติ ชัยเดชสุริยะ (ม.ป.ป.) *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา* กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท. หน้า 21

1.6 การรับรองหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในกฎหมายไทย

กฎหมายไทยได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับสิทธิการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญาโดยได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายสำคัญ ดังนี้

1.6.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ

หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญาได้มีการบัญญัติรับรองไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย ไม่มีความผิด”

จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา ตราบใดที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่เป็นผู้กระทำความผิด ดังนั้น จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำความผิดมิได้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับปวงชนชาวไทย นอกเหนือจากมีสิทธิในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁴

จากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนในคดีอาญาว่าบริสุทธิ์นี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเคยได้วินิจฉัยไว้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดนั้น มีความหมายเพียงว่าในคดีอาญาทั้งปวง ต้องถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าโจทก์จะมีพยานหลักฐานมาหักล้างข้อสันนิษฐานนั้นได้¹⁵

1.6.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติรับรองหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง คือต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยทุกคดี โจทก์มีหน้าที่นำสืบก่อนเสมอว่ามีการกระทำความผิดจริงและศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174 และหากมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ก็ให้ยกประโยชน์

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.) เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สำนักกรรมวิธีการ 3 ม.ป.ท. หน้า 31

¹⁵ มานิตย์ จุมปา (2549) คำอธิบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร นิติธรรม หน้า 98

แห่งความสงสัยให้จำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ซึ่งหลักดังกล่าวได้ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญามาช้านานแล้ว¹⁶ หลักดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) เป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องนำพยานเข้าสืบก่อนเสมอทุกคดี เพราะโจทก์มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำผิดตามที่โจทก์ฟ้อง คือถ้าโจทก์ไม่สามารถนำพยานมาสืบพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ว่าจำเลยได้กระทำผิดตาม โจทก์ฟ้อง ศาลก็พิพากษายกฟ้องได้เลยโดยไม่ต้องพิจารณาพยานของจำเลยว่ามีฟังได้หรือฟังไม่ได้ แต่ถ้าพยานโจทก์ฟังได้จึงค่อยนำพยานจำเลยมาพิจารณา ถ้าพยานจำเลยน่าเชื่อถือกว่า ศาลก็ต้องพิพากษายกฟ้อง¹⁷ ตามมาตรา 174

2) เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย¹⁸ ตามมาตรา 227 วรรคสอง ซึ่งเป็นไปตามหลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย (*in dubio pro reo*) ที่มีความหมายว่าในคดีอาญานั้นกฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด¹⁹ หลักนี้เป็นหลักสากลและเป็นหลักของคดีอาญาโดยเฉพาะ ซึ่งมีความหมายว่าในกรณีที่ศาลพิจารณาพยานหลักฐานที่นำมาพิสูจน์ทั้งหมดแล้ว ยังมีความสงสัยโดยเหตุอันสมควรว่าจำเลยนั้นจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ ต้องถือว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ หรือไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดตามที่ถูกฟ้องนั่นเอง ซึ่งเป็นหลักที่มุ่งคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ เพราะการลงโทษบุคคลใดจะต้องปรากฏหลักฐานที่ปราศจากข้อสงสัยว่าผู้นั้นทำผิด (*proof beyond reasonable doubt*) และหากยังเป็นที่ยังสงสัยก็จะยกฟ้องปล่อยไปดีกว่าจะลงโทษผู้นั้น ซึ่งกฎหมายเลือกจะปล่อยผู้ที่กระทำความผิดสืบคนดีกว่าจะลงโทษผู้บริสุทธิ์เพียงคนเดียว²⁰

จากการศึกษาข้างต้นจึงสรุปได้ว่าสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์นั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยสันนิษฐานว่าจำเลยทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์

¹⁶ กุลพล พลวัน (ม.ป.ป.) สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ม.ป.ท. หน้า 229

¹⁷ ชูชาติ ศรีแสง (2551) “กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 3-4” ใน *รวมคำบรรยาย ภาคที่ 2 สมัยที่ 61 ปีการศึกษา 2551 เล่มที่ 2* กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา หน้า 140

¹⁸ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล (2552) *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง* พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 389

¹⁹ คณิศ ฉ นคร (2546) *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 56

²⁰ ณรงค์ ใจหาญ (2547) *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 39

จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ โจทก์มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดของจำเลยเสมอ ดังนั้น ทราบไคที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยในคดีอาญายังไม่เป็นผู้กระทำความผิด บุคคลดังกล่าวก็ไม่ควรที่จะได้รับผลกระทบสิทธิใด ๆ ในระหว่างที่คดีอาญายังไม่ถึงที่สุด ซึ่งในกฎหมายไทยได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174 และ มาตรา 227

2. หลักประกันสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวไว้ข้างต้นสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญานั้นได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 39 วรรคสอง ความเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญทำให้สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์เป็นสิทธิที่ได้รับการประกันไว้สูงสุดในระบบกฎหมาย ดังนั้น กฎหมาย นโยบาย หรือแนวปฏิบัติใด ๆ จำต้องสอดคล้องกับหลักการนี้ ในทางกลับกัน กฎหมาย นโยบาย หรือแนวปฏิบัติใด ๆ ที่ขัดกับสิทธินี้ก็ต้องแก้ไขหรือปรับให้สอดคล้องกับสิทธินี้

ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ศึกษาจะอธิบายในส่วนนี้

2.1 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่ารัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปจนกว่าองค์กรที่มีอำนาจจะได้วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ²¹ ซึ่งตามทัศนะของ Maunz เห็นว่าหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นส่วนยอดสุดของหลักนิติรัฐหรือเป็น “มงกุฏ” ของหลักนิติรัฐ²²

²¹ บรรเจิด สิงคะเนติ (2552) *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 31-32

²² เรื่องเดียวกัน หน้า 31

สำหรับประเทศไทยหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่ารัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสถานะของรัฐธรรมนุญว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อมิให้กฎหมายที่อยู่ในลำดับรองลงมาที่ใช้บังคับอยู่หรือจะมีขึ้นต่อไปในภายหน้ามีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ และรัฐธรรมนุญยังเป็นกฎหมายที่รวบรวมหลักประกันสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐบาล หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ และประชาชน เพื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องเคารพความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ซึ่งถ้าหากมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง มีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนุญ กฎหมายนั้นก็จะไม่มีผลใช้บังคับได้

2.2 องค์การที่ต้องผูกพันตามรัฐธรรมนุญ

ด้วยเหตุที่กฎหมายรัฐธรรมนุญกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐด้วยกัน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐกับประชาชน ตลอดจนการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฉะนั้น รัฐธรรมนุญจึงเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรงกับรัฐและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยไม่มีผลใช้บังคับโดยตรงในความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกันเอง²³

ตามรัฐธรรมนุญ มาตรา 26 ก็ได้บัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนุญ และมาตรา 27 ก็ได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ไม่ว่าจะโดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนุญ ก็จักต้องได้รับความคุ้มครอง และสิทธิตามรัฐธรรมนุญมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนุญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าสิทธิตามรัฐธรรมนุญนั้นผูกพันโดยตรงต่อทุกองค์กรของรัฐ การใช้อำนาจใด ๆ โดยองค์กรของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายหรือตรา กฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด ๆ หรือการตีความกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน จะต้องตระหนัก

²³ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์ (2553) *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนุญ* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 16

ผูกพัน และเคารพในสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งหลักการนี้สอดคล้องกับปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังได้กล่าวข้างต้น

2.3 ความหมายของ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ”

“สิทธิ” (Right) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตน และโดยเหตุที่บุคคลผู้ทรงสิทธิสามารถเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้ สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วยเสมอ ส่วนกฎหมายที่บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลนั้นอาจเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้²⁴

ส่วน “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้น เป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน (das subjective oeffentliche Recht) ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การรับรองสิทธิดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่นเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐและในบางกรณีก็ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น บรรลุผล สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ²⁵

ตัวอย่างสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้หรือที่เรียกว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจน ความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา สิทธิเด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว สิทธิของผู้ชรา สิทธิของผู้ไร้ที่อยู่อาศัย สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ สิทธิของผู้บริโภค เป็นต้น

สำหรับสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้นั้นจะมีทั้งสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่

²⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2538) *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 21

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ (2552) *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 49

2.3.1 สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง เป็นสิทธิที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้แก่ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 30 ถึงมาตรา 69, หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 163 ถึงมาตรา 165 เป็นต้น เช่น

- สิทธิในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 32)
- สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา 35)
- สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (มาตรา 39)
- สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา 41)
- สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (มาตรา 163)
- สิทธิในการออกเสียงประชามติ (มาตรา 165)

2.3.2 สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย ได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้รับรองไว้อย่างชัดแจ้งเหมือนในกรณีแรก แต่จากการพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความรับรองสิทธิไว้โดยปริยาย ซึ่งอาจต้องอาศัยการตีความ²⁶

2.3.3 สิทธิที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สิทธิที่นอกเหนือไปจากสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย กล่าวคือเป็นสิทธิที่ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อกรณีขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยรับรองสิทธิดังกล่าว²⁷ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยรับรองสิทธิของหญิงมีสามีที่มีสิทธิที่จะใช้นามสกุลเดิมของตนได้ภายหลังจากที่แต่งงานแล้ว เป็นต้น

2.4 ผู้มีหน้าที่เคารพสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากบุคคลแต่ละคนจะต้องมีหน้าที่เคารพสิทธิของบุคคลอื่น โดยการใช้สิทธิของตนไม่ให้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นแล้ว องค์กรของรัฐทุกองค์กรยังต้องมีหน้าที่เคารพสิทธิของบุคคลทุกคน ทั้งนี้ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 26 ด้วยเสมอ และหากบุคคลดังกล่าวถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ บุคคลนั้นก็สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคสอง นอกจากนี้ บุคคลนั้นยังสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยตรง ตามมาตรา 28 วรรคสาม ตอนต้น แม้จะยังไม่ได้มีการตรากฎหมายขึ้นมากำหนด

²⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 229

²⁷ เรื่องเดียวกัน

รายละเอียดแห่งการใช้สิทธินั้นก็ตาม แต่หากการใช้สิทธิในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิในเรื่องนั้นเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 28 วรคสาม ตอนที่๕

2.5 ความผูกพันของสิทธิตามรัฐธรรมนูญต่อองค์กรฝ่ายบริหาร

องค์กรฝ่ายบริหารนั้นอาจแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ รัฐบาลกับฝ่ายปกครอง เรียกการกระทำของฝ่ายบริหารทั้ง 2 ส่วน ได้ว่า การกระทำของรัฐบาลกับการกระทำของฝ่ายปกครอง²⁸ ในที่นี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะความผูกพันของสิทธิต่อฝ่ายปกครองเท่านั้น หลักการพื้นฐานของความผูกพันของสิทธิต่อฝ่ายปกครองนั้น โดยทั่วไปแล้วการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักดังกล่าวประกอบด้วยหลักย่อย 2 หลัก คือ หลักเงื่อนไขของกฎหมาย และหลักความมาก่อนของกฎหมาย หลักที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันกับสิทธิคือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า มาตรการของฝ่ายปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ กล่าวคือ จะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ไม่ได้ การที่มาตรการของฝ่ายปกครองขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมหมายความว่ามาตรการของฝ่ายปกครองจะขัดต่อสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ด้วยเช่นกัน การกระทำของฝ่ายปกครองในกรณีนี้ย่อมหมายความรวมถึงการออกกฎหมายลำดับรอง คำสั่งทางปกครอง รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองอื่น ๆ ด้วย²⁹ โดยมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความผูกพันของฝ่ายปกครอง ดังนี้

การตรวจสอบของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ถูกกฎหมายให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ ศาลมีอำนาจตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นขัดต่อสิทธิหรือไม่ เช่น การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นไปตามหลักความเสมอภาคหรือไม่ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นการเลือกปฏิบัติอันขัดกับหลักความเสมอภาคหรือไม่ ส่วนอีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีของถ้อยคำบทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจง เช่น คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” “ความสุขของประชาชน” “เพื่อความเหมาะสม” เป็นต้น โดยหลักแล้วศาลจะจำกัดตนเองไม่เข้าไปตรวจสอบในแง่ของเนื้อหา โดยศาลเห็นว่าภายในขอบเขตความเหมาะสมดังกล่าวนี้เป็นขอบเขตอิสระของฝ่ายปกครอง ศาลจะ

²⁸ มานิตย์ จุมปา (2549) คำอธิบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร นิติธรรม หน้า 103

²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ (2552) หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 77

พิจารณาเพียงว่าการใช้การตีความดังกล่าวขึ้นอยู่กับที่อยู่ในขอบเขตที่ชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลยังสามารถตรวจสอบการใช้หรือการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวได้ว่าเป็นการขัดกับสิทธิหรือไม่ เพราะการตรวจสอบดังกล่าวขึ้นอยู่กับเนื้อหาของขอบเขตของการพิจารณาโดยอิสระของฝ่ายปกครองในการใช้และการตีความถ้อยคำดังกล่าว³⁰

ดังนั้น การเรียกร้องให้กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหาร คำสั่ง และการกระทำใดในทางปกครองจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญและชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ย่อมเป็นไปตาม “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ “ศาลปกครอง” เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ฉะนั้น ในกรณีที่มีปัญหาว่ากฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหาร คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่ โดยหลักแล้วย่อมเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง³¹

2.6 ประเภทของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่าการแบ่งประเภทของสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งได้หลายวิธี แต่ได้นำเสนอการแบ่งประเภทของสิทธิที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้³²

2.6.1 การแบ่งประเภทของสิทธิโดยพิจารณาจากวิธีการใช้สิทธิ

การแบ่งสิทธิโดยคำนึงถึงวิธีการใช้สิทธินั้น เป็นการแบ่งสิทธิที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ สิทธิที่เรียกร้องเอาจากรัฐ และสิทธิในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง ดังนี้

1) สิทธิที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ เป็นสิทธิที่รัฐรับรองว่าจะไม่เข้ามาก้าวล่วงหรือบังคับเอาแก่ประชาชน ประชาชนสามารถใช้สิทธิเช่นนี้ประการใดก็ได้ ตามใจสมัคร เว้นแต่จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เช่น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 สิทธิในการที่รัฐจะต้องไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม เป็นต้น

³⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 78-79

³¹ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์ (2553) *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 19

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2548) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 48-51

2) สิทธิที่ประชาชนสามารถเรียกร้องเอาจากรัฐ เป็นสิทธิที่ประชาชนมีร้องขอต่อรัฐ หรือรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้สมแก่สิทธินั้นของประชาชน สิทธินี้มีได้จำกัดอำนาจรัฐเพียงประการเดียว แต่เป็นการสร้างหน้าที่ให้แก่รัฐด้วย เช่น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เป็นต้น

3) สิทธิในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง เป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

2.6.2 การแบ่งประเภทของสิทธิโดยพิจารณาจากการจำกัดสิทธิ

การแบ่งประเภทของสิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยวิธีนี้ เป็นการพิจารณาว่า สิทธินั้นสามารถถูกจำกัดได้อย่างไรบ้าง โดยสามารถลำดับระดับของการจำกัดที่น้อยที่สุดไปสู่การจำกัดที่มากที่สุด ได้แก่

1) สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดไม่ได้เลย หรือสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ

2) สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดได้โดยผลของเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ

สิทธิประเภทนี้ถูกจำกัดได้โดยผลของกฎหมาย แต่มิใช่ว่ากฎหมายใด ๆ ก็สามารถตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิในกลุ่มนี้ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า สิทธิกลุ่มนี้จะสามารถถูกจำกัดได้ในกรณีใด หรือด้วยกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ประการใดบ้าง การจำกัดสิทธิในกลุ่มนี้ สังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญจะใช้ถ้อยคำว่า “...โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อ...” เช่น สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 38 การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

3) สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดได้โดยผลของกฎหมายทั่วไป

สิทธิประเภทนี้ถูกจำกัดได้โดยผลของกฎหมาย โดยไม่มีเงื่อนไขประการใด กำหนดไว้อีก ดังนั้น กฎหมายใด ๆ ก็สามารถตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิในกลุ่มนี้ได้ ซึ่งสิทธิในกลุ่มนี้ รัฐธรรมนูญจะใช้ถ้อยคำลงท้ายมาตราที่รับรองสิทธิดังกล่าวว่า “...ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” หรือ “...ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...” เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสืบ

มรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญมิได้ระบุว่ากฎหมายใดบ้างที่จะจำกัดสิทธิเรื่องนี้ได้ จึงเป็นสิทธิที่ถูกจำกัดได้โดยผลของกฎหมายทั่วไป กฎหมายที่รับรองสิทธิและจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติถึงหลักทั่วไปและข้อจำกัดแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเอาไว้ และยังรวมถึงกฎหมายอื่นที่อาจจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ด้วย

2.7 รูปแบบการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปการบัญญัติรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญนิยมทำกันใน 2 รูปแบบ³³ ได้แก่

2.7.1 กำหนดให้เป็นสิทธิที่สมบูรณ์ (Absolute Rights) กล่าวคือ เป็นสิทธิที่เด็ดขาด รัฐไม่สามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องนั้น ๆ ได้เลย³⁴ หรือเป็นสิทธิที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ³⁵ เช่น สิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยศาลที่เป็นอิสระ สิทธิที่จะไม่ถูกรทรมาน สิทธิที่จะไม่ถูกพรากชีวิตโดยผลการ สิทธิที่มีอิสรภาพทางความคิด สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษโดยไม่มีกฎหมาย ซึ่งสิทธิเหล่านี้ถือว่าถูกลดทอนหรือจำกัดมิได้

2.7.2 กำหนดให้เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข (Restrictable Rights) กล่าวคือ เป็นสิทธิที่ยอมให้รัฐสามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิได้เป็นพิเศษเฉพาะเรื่องเป็นกรณี ๆ ไป³⁶ หรือเรียกว่าเป็นการรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธินั้น ๆ ในภายหลังได้³⁷

สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่มีเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นการจำกัดสิทธิโดยผลของเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ ซึ่งในรัฐธรรมนูญจะใช้ถ้อยคำว่า “...โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อ...” หรือเป็นการจำกัดสิทธิโดยผลของกฎหมายทั่วไป ในรัฐธรรมนูญจะใช้ถ้อยคำลงท้ายมาตราที่รับรองสิทธิดังกล่าวว่า “...ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” หรือ “...ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...”³⁸ เช่น

³³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (2550) *สิทธิมนุษยชน* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 163

³⁴ เรื่องเดียวกัน

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2548) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 50

³⁶ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (2550) *สิทธิมนุษยชน* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 163

³⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2538) *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หน้า 9

³⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2548) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 50-51

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56 บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2.8 หลักการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่งและวรรคสองดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเพื่อป้องกันมิให้รัฐดำเนินการใด ๆ จำกัดสิทธิของประชาชนเกินสมควรและกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิ ซึ่งโดยหลักแล้วการจำกัดสิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นว่าการจำกัดสิทธิจะกระทำได้เมื่อมีเงื่อนไข สรุปได้ดังนี้

2.8.1 ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

กฎหมายที่จะสามารถจำกัดสิทธิได้นั้น คือ กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ³⁹ ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 150 บัญญัติไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นำกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า

³⁹ มานิตย์ จุมปา (2551) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

ทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 140 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “ให้นำบทบัญญัติในหมวด 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญข้างต้นจึงพิจารณาได้ว่า กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน ได้แก่ กฎหมายที่ตราขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์ของกฎหมายในระดับเดียวกัน เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ กฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญไม่อาจตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญได้⁴⁰ และการจำกัดสิทธิในเรื่องดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

2.8.2 การจำกัดสิทธิต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

หลักการจำกัดสิทธิต้องกระทำเท่าที่จำเป็นนี้เป็นหลักการที่เรียกร้องเพื่อให้การตรากฎหมายจำกัดสิทธิของประชาชนสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ อันเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐมิให้เป็นไปโดยอำเภอใจ โดยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิของประชาชนต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขทั้ง 3 ประการ⁴¹ ดังนี้

1) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability)

มาตรการที่ตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ ฉะนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่เห็นประจักษ์ชัดว่าไม่อาจบรรลุผลที่ต้องการได้อย่างแน่แท้ ย่อมถือได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่เหมาะสม จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

⁴¹ บรรเจิด สิงคะเนติ (2552) *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 27-28

2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity)

มาตรการที่ตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ ต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย การจำกัดสิทธิของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ย่อมเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ⁴²

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)

มาตรการที่จะนำมาตราเป็นกฎหมายจะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่ส่วนรวม ฉะนั้นหากมาตรการใดก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมน้อยกว่าประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการนั้น จะนำมาตรการนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายไม่ได้ แม้มาตรการนั้นจะสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ตามหลักความเหมาะสมและเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลน้อยที่สุดตามหลักความจำเป็นก็ตาม

2.8.3 ต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ

ฝ่ายนิติบัญญัติแม้จะมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิของประชาชนแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้อื่นหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะได้ก็ตาม แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิของประชาชน ซึ่งเป็นการกระทบกระเทือนถึง “แก่น” หรือ “สาระสำคัญ” แห่งสิทธินั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิที่ประชาชนพึงมี บทบัญญัตินั้นย่อมมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ⁴³ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองแก่น หรือหัวใจของสิทธิทุกชนิดและเป็นการคุ้มครองที่สมบูรณ์โดยไม่มีข้อยกเว้น แม้จะอ้างประโยชน์สาธารณะก็ไม่สามารถจะลบล้างแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิดังกล่าวได้⁴⁴

2.8.4 กฎหมายที่จำกัดสิทธินั้นต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

⁴² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2538) สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หน้า 77

⁴³ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์ (2553) คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 42

⁴⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ (2552) หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 263

การจำกัดสิทธิต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงนั้น หลักดังกล่าวนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองมิให้มีการใช้อำนาจโดยอำเภอใจของฝ่ายนิติบัญญัติในการจำกัดสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยผ่านทางกระบวนการตรากฎหมาย และเพื่อป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งอันขัดต่อหลักความเสมอภาคที่รับรองและคุ้มครองไว้ในมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้น ก็เนื่องมาจากไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย เพราะเหตุว่าคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ถือเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายปกครอง หลักการนี้จึงมีผลเป็นการคุ้มครองมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติล่วงล้ำเข้ามาใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร⁴⁵

2.8.5 ต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายด้วย

หลักการระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคสอง นั้น เป็นหลักที่รัฐธรรมนูญไทยได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของเยอรมันที่เรียกว่า “Zitiergebot”⁴⁶ ซึ่งจะมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ⁴⁷ คือ

ประการแรก เพื่อเตือนและให้เหตุผล กล่าวคือ เตือนไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรอง ตรากฎหมายเข้าไปแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องไตร่ตรองชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียของการแทรกแซงกับผลที่ได้รับจากการแทรกแซง

ประการที่สอง เพื่อช่วยให้การใช้และตีความกฎหมายเกิดความชัดเจนขึ้น และทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่า การตรากฎหมายจำกัดสิทธินั้นอาศัยอำนาจตามมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และการจำกัดนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

⁴⁵ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์ (2553) *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 44

⁴⁶ บรรเจิด ลิงคะเนติ (2552) *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 242

⁴⁷ มานิตย์ จุมปา (2549) *คำอธิบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)* พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร นิติธรรม หน้า 149

ดังนั้น หลักต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา กฎหมายนั้น มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่เตือนฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรอง ไม่ให้เข้าไปแทรกแซงสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้โดยไม่ตั้งใจหรือโดยปราศจากการ ไตร่ตรองอย่างรอบคอบ และเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ ดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่เพียงใด กฎหมายฉบับใดตราขึ้นโดยมิได้ระบุนบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคสอง ย่อมถือว่ากฎหมายฉบับนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการ ตรากฎหมายนั้นได้ และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคสอง ก็มีผลให้ กฎหมายนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ

สำหรับปัญหาการไม่ระบุนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา กฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 จะมีผลประการใด แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีได้วินิจฉัยประเด็นนี้ไว้โดยตรงก็ตาม แต่จากปัญหา ในทางข้อเท็จจริงก็ดี จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ดี จะเห็นได้ว่าการระบุนบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการบัญญัติกฎหมายซึ่งหากไม่มีบทบัญญัติในเรื่อง ดังกล่าวมีแนวโน้มว่าศาลจะวินิจฉัยให้กฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ แต่อย่างไร ก็ตามในเรื่องนี้จะต้องรอดูแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป⁴⁸ แต่ในประเทศเยอรมันเป็นที่ ยอมรับกันเป็นการทั่วไปว่าการไม่อ้างบทมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิ นั้น มีผลทำให้กฎหมายนั้นเป็นโมฆะ⁴⁹

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ของประเทศ เป็นกฎหมายที่รวบรวมหลักประกันสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ของรัฐ หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ และประชาชน ซึ่งสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ในคดีอาญานั้น เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องมีหน้าที่เคารพสิทธิดังกล่าว

⁴⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ (2552) *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 260

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 245

ของบุคคลทุกคน และในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทั้งในการบังคับตามกฎหมาย หรือตรา
กฎหมาย กฎ ข้อบังคับก็เช่นกัน ต้องผูกพันและคำนึงถึงสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ
ดังนั้น ในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครองนั้นจะขัดต่อสิทธิตามที่บัญญัติไว้ใน
รัฐธรรมนูญไม่ได้และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น เพื่อมิให้กฎหมายที่
อยู่ในลำดับรองลงมาที่ใช้บังคับอยู่ หรือจะมีขึ้นไปในภายหน้ามีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญาดังกล่าวยังเป็น
สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้โดยชัดแจ้ง และเมื่อพิจารณาถึงประเภท
ของสิทธิโดยพิจารณาจากการจำกัดสิทธิแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ปราศจาก
เงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดไม่ได้เลย

กรณีที่กฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
กฎหมายนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะมี
ผลใช้บังคับอยู่ต่อไปจนกว่าองค์กรที่มีอำนาจจะได้วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีปัญหาว่ากฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารขัดต่อ
รัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองซึ่งเป็นไปตาม
หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2.9 หลักความเสมอภาค

2.9.1 ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง ความเสมอภาคในกฎหมาย
กล่าวคือบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ไม่ใช่หมายความว่า
ทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ และความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้ง
ในทางสิทธิและในทางหน้าที่หรือภาระ⁵⁰

หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่ทำให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติ
จากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคล
ที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ
ที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน⁵¹

⁵⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ (2552) *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* พิมพ์ครั้งที่ 3
กรุงเทพมหานคร วิญญูชนหน้า 155

⁵¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543) *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*
พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 95

หลักความเสมอภาคดังกล่าวได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันใด ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าวรรคหนึ่งนั้นเป็นการรับรองความเสมอภาคทั่วไป หรือหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (equality before the law) วรรคสองเป็นการรับรองความเสมอภาคระหว่างเพศ หรือการรับรองหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง วรรคสามกำหนดห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่ธรรม ส่วนวรรคท้ายเป็นการรับรองให้รัฐสามารถเลือกปฏิบัติได้ ในกรณีที่มีการมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ได้⁵²

หลักความเสมอภาคดังกล่าวไม่ได้เรียกร้องให้ทุกคนต้องเท่าเทียมกันทุกกรณี กรณีจะเข้าเกณฑ์เฉพาะภายในขอบเขตของกฎหมาย หรือความเสมอภาคเรียกร้องแต่เพียงว่ารัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกัน ถ้ามีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน หรือปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค อันก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้น โดยอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลได้⁵³

2.9.2 ผู้ที่ต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาค

สำหรับผู้ที่ต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 27 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิและ

⁵² บรรเจิด สิงคะเนติ (2552) *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 155

⁵³ เรื่องเดียวกัน หน้า 156

เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ว่าโดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญย่อมผูกพันโดยตรงต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ซึ่งความเสมอภาคก็เป็นสิทธิประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หลักความเสมอภาค จึงผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กร โดยตรง⁵⁴

จึงสรุปได้ว่าสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน องค์กรต่าง ๆ ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้เหมือนกันหรือเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ทั้งนี้การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันก็ดี ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

2.9.3 สิทธิของข้าราชการตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 31 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมาย หรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญยอมให้รัฐออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมากกว่าเอกชนทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีสถานะทางกฎหมายสองสถานะในขณะเดียวกัน คือ ในฐานะที่เป็นบุคคลโดยทั่วไปที่สามารถมีสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทุกประการเหมือนกับบุคคลทั่วไป อีกฐานะหนึ่งก็เป็นที่องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐเมื่ออยู่ในสถานะนี้ บุคคลเหล่านี้จึงอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมากกว่าบุคคลทั่ว ๆ ไป ในกรณีเช่นนี้จึงอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ เช่น ถูกจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการจัดตั้งพรรคการเมือง เว้นแต่จะลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว⁵⁵ เป็นต้น

จึงสรุปได้ว่า สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ที่เป็นข้าราชการก็ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป เว้นแต่จะได้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 157

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 173-174

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนและการรอการเลื่อนเงินเดือน ของข้าราชการครู

การได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่สูงขึ้นสำหรับข้าราชการนั้น ถือว่าเป็นบำเหน็จความชอบอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นการตอบแทนผลจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ทำให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจที่ดี ซึ่งเป็นการเอาใจใส่ดูแลให้ข้าราชการได้รับความเป็นธรรมในการได้รับเงินเดือนตามผลการปฏิบัติงาน จึงถือเป็นสิทธิของข้าราชการทุกคนที่จะได้รับบำเหน็จความชอบตามผลของการปฏิบัติงาน สำหรับการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูก็จะเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนเงินเดือนและการรอเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครู

1.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 5 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูเดิม นั้น ครู ซึ่งเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มี “คณะกรรมการข้าราชการครู” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู ส่วนบุคลากรทางการศึกษาซึ่งส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน ต่อมาได้มีการปฏิรูปการศึกษามีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาใหม่ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 และมาตรา 54 กำหนดให้ ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาต้องมีใบประกอบวิชาชีพ และให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยกำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ และเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แต่โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู

พ.ศ. 2523 เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีเอกภาพ

สำหรับการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครู ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1.1 ผู้บังคับบัญชาต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครู โดยยึดหลักการปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการครู และปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ โดยถือว่าข้าราชการผู้นั้นมีความชอบสมควรได้รับบำเหน็จความชอบ ซึ่งอาจเป็นบันทึกคำชมเชย รางวัล เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือการเลื่อนเงินเดือน หรือการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนด ตามมาตรา 72

1.1.2 ในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครูนั้น ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา โดยยึดหลักคุณธรรม มีความเที่ยงธรรม เปิดเผย โปร่งใส และพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก และความประพฤติในการรักษาวินัย คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนก็เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน ตามมาตรา 73

1.2 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 73 วรรคสาม กำหนดว่าหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. และมาตรา 133 ได้กำหนดว่าในระหว่างที่ ก.ค.ศ. ยังมิได้ออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือกำหนดกรณีใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำ กฎ ก.พ. มติ ก.พ. ซึ่งใช้บังคับอยู่เดิมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

กฎ ก.ค.ศ. นั้น เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลที่เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” มีอำนาจในการออกกฎ ก.ค.ศ. เพื่อใช้บังคับกับข้าราชการครูโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ในระยะแรกที่ ก.ค.ศ. ยังมิได้ออกกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครู จึงต้องนำกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมาบังคับใช้กับการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูโดยอนุโลม

ต่อมา ก.ค.ศ. โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีได้ออก กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 โดยอาศัยอำนาจตาม

ความในมาตรา 19(4) และมาตรา 73 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลใช้บังคับกับการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครู โดยเฉพาะ ตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2550 เป็นต้นมา โดยมีหลักการในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนบางส่วนกำหนดไว้ทำนองเดียวกับ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ที่ใช้บังคับอยู่เดิม สำหรับสาระสำคัญของกฎ ก.ค.ศ. ดังกล่าว ที่เกี่ยวข้องสรุปได้ ดังนี้

1.2.1 การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้พิจารณาจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก ตามกฎ ข้อ 3

1.2.2 ให้มีการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครูปีละสองครั้ง ตามกฎ ข้อ 4 ดังนี้
ครั้งที่ 1 ครั้งปีแรก เลื่อนเงินเดือนวันที่ 1 เมษายน โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 31 มีนาคม
ครั้งที่ 2 ครั้งปีหลัง เลื่อนเงินเดือนวันที่ 1 ตุลาคม โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน

1.2.3 ข้าราชการครูที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนในแต่ละครั้งต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ตามกฎ ข้อ 6 ดังนี้

- 1) มีผลการปฏิบัติงาน มีความประพฤติในการรักษาวินัย คุณธรรม และ จริยธรรม
- 2) ต้องไม่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ หรือไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งมีโทษความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 3) ต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่าสองเดือน
- 4) ต้องไม่ขาดราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- 5) ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่เดือน
- 6) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาในประเทศ หรือ ไปศึกษา ฝึกอบรม หรือดูงาน ณ ต่างประเทศ ตามระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ ต้องได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในครั้งที่ผ่านมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่เดือน
- 7) ในครั้งปีที่แล้วมาต้องไม่ลาหรือมาทำงานสายเกินจำนวนครั้งที่หัวหน้าส่วนราชการกำหนด
- 8) ในครั้งปีที่แล้วมาต้องมีเวลาปฏิบัติราชการหกเดือน โดยมีวันลาไม่เกินยี่สิบสามวันแต่ไม่รวมถึงวันลา ค้างต่อไป

ก. ลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีสังฆ์ ณ เมืองเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย เฉพาะวันลาที่มีสิทธิได้รับเงินเดือนระหว่างลาตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือน

ข. ลาคลอดบุตรไม่เกินเก้าสิบวัน

ค. ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานานไม่ว่าคราวเดียวหรือหลายคราวรวมกันไม่เกินหกสิบวันทำการ

ง. ลาป่วยเพราะประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือในขณะที่เดินทางไปหรือกลับจากการปฏิบัติราชการตามหน้าที่

จ. ลาพักผ่อน

ฉ. ลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพล

ช. ลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ

การนับจำนวนวันลาไม่เกินยี่สิบสามวันสำหรับวันลากิจส่วนตัวและวันลาป่วยที่ไม่ใช่วันลาป่วยตาม 8) ง. ให้นับเฉพาะวันทำการ

1.2.4 ให้นำผลการประเมินการปฏิบัติงานมาเป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน และนำข้อมูลเกี่ยวกับการการลา พดัตยกรรมการทำงาน ความประพฤตินในการรักษาวินัย คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ มาพิจารณาประกอบด้วย ตามกฎ ข้อ 9

1.2.5 เหตุรอกการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนตามกฎ ข้อ 13 กำหนดไว้มีเพียงกรณีเดียวคือ กรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งมีใช้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่พนักงานอัยการรับเป็นทนายแก้ต่างให้ และเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วปรากฏว่า

1) ข้าราชการผู้นั้นไม่มีความผิด ก็จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนที่รอกการเลื่อนไว้

2) ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษเบาว่าโทษจำคุก ให้งดเลื่อนเงินเดือนที่รอกการเลื่อนไว้ ถ้าได้รอกการเลื่อนเงินเดือนไว้เกินหนึ่งครั้ง ให้งดเลื่อนเงินเดือนที่รอกการเลื่อนไว้ในครั้งที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษ

3) ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือโทษหนักกว่าจำคุก ให้งดเลื่อนเงินเดือนทุกครั้งที่ได้รับรอกการเลื่อนเงินเดือนไว้

1.2.6 สำหรับข้าราชการที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ไม่มีข้อกำหนดให้รอกการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ซึ่งแตกต่างจากที่กำหนดไว้ใน

กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ที่ใช้บังคับอยู่เดิม ดังนั้น ตามกฎ ก.ค.ศ. ฉบับนี้ข้าราชการครูที่ถูกต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนโดยไม่ต้องรอให้การสอบสวนและพิจารณาแล้วเสร็จ ถ้าได้มีการรอกการเลื่อนเงินเดือนไว้เกินหนึ่งครั้งก่อนที่กฎ ก.ค.ศ. ฉบับนี้ออกใช้บังคับก็จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนย้อนหลังไปในแต่ละครั้งที่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนไว้ ตามกฎ ข้อ 18

2. ประเด็นปัญหาของการที่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญายังไม่ยุติว่าจะเป็นผู้กระทำผิดตามฟ้องหรือไม่

เมื่อได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและกฎหมายว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว จะเห็นได้ว่าการได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่สูงขึ้นนั้นเป็นบ่งชี้ความชอบที่ตอบแทนข้าราชการผู้นั้นที่ได้มีการปฏิบัติงานให้เกิดเป็นผลดีต่อทางราชการ โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก แต่ในกรณีที่ข้าราชการครูผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญาและการดำเนินการพิจารณาคดีอาญาของศาลก็ยังไม่เสร็จสิ้นหรือเป็นที่ยุติว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการครูดังกล่าวก็ยังคงมาปฏิบัติหน้าที่ตามปกติมีระยะเวลาการมาปฏิบัติราชการเป็นไปตามเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ และมีผลการปฏิบัติงานที่สามารถนำไปพิจารณาเลื่อนเงินเดือนได้ เช่น ปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้ผลดีเด่นจนถือเป็นตัวอย่างที่ดีได้ ปฏิบัติงานเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่จนเกิดประโยชน์ต่อทางราชการ หรือปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นผลดี เป็นต้น แต่กลับไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนที่ควรจะได้รับแม้จะเป็นความจริงว่าเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วถ้าปรากฏว่าข้าราชการครูผู้นั้นไม่มีความผิด จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนที่รอกการเลื่อนไว้ และถ้าได้รับการเลื่อนเงินเดือนไว้เกินหนึ่งครั้งก็จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนย้อนหลังไปในแต่ละครั้งที่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนไว้ก็ตาม

ผู้ศึกษาเห็นว่า การได้รับการเลื่อนเงินเดือนย้อนหลังนี้หาได้มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนที่ข้าราชการครูผู้ถูกฟ้องคดีอาญานั้นได้รับในระหว่างที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาให้หมดไปได้โดยสิ้นเชิงไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนที่ไม่ได้รับเงินเดือนที่สมควรจะได้รับในเวลาที่เหมาะสมจะได้ใช้เงินเดือนนั้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ข้าราชการครูถูกสอบสวนทางวินัยแล้วก็จะไม่ได้รับผลกระทบในการต้องถูกรอกการเลื่อนเงินเดือนแต่อย่างใด แม้การสอบสวนและการพิจารณาโทษทางวินัยจะยังไม่แล้วเสร็จก็ตามก็ยังคงได้รับการเลื่อนเงินเดือนตามปกติ โดยถือว่ายังไม่เป็นที่ยุติว่าจะเป็นผู้กระทำผิดทางวินัยหรือไม่

การที่ข้าราชการครูถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ไม่ต้องถูกรอการเลื่อนเงินเดือน นั้น ยังสอดคล้องกับ กฎ ก.ศ.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 7 ที่กำหนดไม่ให้นำ เหตุที่ถูกลงสอบสวนมาเป็นข้ออ้างดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิข้าราชการครูผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ ยกเว้นถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกัน ในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญากับกรณีที่ถูกแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว ข้าราชการทั้งสองกรณีก็มีผลการปฏิบัติงานที่ผู้บังคับบัญชา สามารถนำไปพิจารณาเลื่อนเงินเดือนได้เช่นเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่การดำเนินการสอบสวนทางวินัยก็ยังไม่เสร็จสิ้นเช่นกันว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัยหรือไม่ แต่ก็ยังคงได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ตามปกติโดยไม่ต้องรอการเลื่อนเงินเดือนแต่อย่างใด แต่ถ้าหากปรากฏว่าจากการสอบสวนทางวินัย ดังกล่าวทำให้ต้องถูกลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ก็จะไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อน เงินเดือนในครั้งที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น

สำหรับข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาก็ยังไม่เป็นที่ยุติเช่นกันว่าจะเป็นผู้กระทำผิด อาญาหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากในคดีอาญานั้นให้ถือว่าจำเลยยังไม่มีความผิดจนกว่าโจทก์จะมี พยานหลักฐาน ไปพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ว่าจำเลยได้กระทำผิดตามฟ้องจริง โดยให้ศาลเชื่อปราศจาก ข้อสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิด และหากศาลมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิด หรือไม่ ศาลก็ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยหรือพิพากษายกฟ้องโจทก์ได้ ซึ่งหลักตาม กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวมีการบัญญัติที่สอดคล้องกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ซึ่งในคดีอาญาจะได้รับการคุ้มครองสิทธิ ที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์เกินกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็น ผู้กระทำผิด ประกอบกับรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในระบบกฎหมายตามหลักนิติรัฐที่ยึดหลัก กฎหมายในการปกครอง และรัฐธรรมนูญยังได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนไว้ บทบัญญัติของกฎหมายในลำดับรอง เช่น กฎ ข้อบังคับ ประกาศกระทรวง เป็นต้น จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ องค์การของรัฐทุกองค์กรต้องมีหน้าที่เคารพสิทธิตาม รัฐธรรมนูญของบุคคลทุกคน และในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทั้งในการบังคับตามกฎหมาย หรือตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ก็เช่นกันต้องผูกพันและคำนึงถึงสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเสมอ ดังนั้น ในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารนั้นจะมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ และการที่จะออกกฎหมายลำดับรองเพื่อการจำกัดสิทธินั้นจะต้องเป็นไป ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ นั้น มิได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถือเป็นกฎหมายลำดับรองในการเป็นเครื่องมือขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร จะมีบทบัญญัติที่มีสาระที่ขัดหรือแย้งต่อสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ การที่ข้อ 13 แห่งกฎ ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ข้าราชการครูที่ถูกต้องคืออาญาต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษานั้น เป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระที่เป็นการกระทบต่อสิทธิของข้าราชการครูตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญา โดยถือว่าจำเลยยังไม่เป็นผู้กระทำผิดจนกว่าโจทก์จะมีพยานหลักฐานมาหักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ โดยพิสูจนให้ศาลเชื่อปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดจริงตามฟ้อง ดังนั้นตราใบที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิด จึงไม่สมควรที่จะได้รับผลกระทบ ในการต้องรอการเลื่อนเงินเดือนในระหว่างที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา นอกจากนี้แล้วการรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนเป็นการกระทบสิทธิของข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาที่เกินความจำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากว่าข้าราชการครูดังกล่าวแม้จะถูกฟ้องคดีอาญาแต่ก็ยังคงมาปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ มีระยะเวลาการมาปฏิบัติราชการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ซึ่งการได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่สูงขึ้นนั้นเป็นสิทธิของข้าราชการทุกคนที่จะได้รับเป็นการตอบแทนจากผลการปฏิบัติงานที่ได้ปฏิบัติมาเป็นหลัก ซึ่งการรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนในกรณีดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการเป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้นให้ดีขึ้นได้แต่กลับจะเป็นการทำให้ข้าราชการผู้นั้นขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ไม่เป็นการจูงใจให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติงานให้ดีขึ้นได้กว่าเดิม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อภารกิจของทางราชการในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมแต่อย่างใด นอกจากนี้แล้วการรอการเลื่อนเงินเดือนนั้นยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ได้

แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากศาลมีคำพิพากษาว่าข้าราชการครูดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิดและพิพากษาลงโทษทางอาญาที่จะถูกงดการเลื่อนเงินเดือนอยู่แล้ว ดังนั้น ข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาจึงไม่สมควรที่จะได้รับผลกระทบสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองโดยถือว่ายังไม่เป็นผู้กระทำความผิด ในการที่ต้องรอการเลื่อนเงินเดือนในระหว่างที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษา

แต่ควรที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่สมควรจะได้รับตามผลการปฏิบัติงานในเวลา
ที่สมควรจะได้ใช้เงินเดือนนั้นตามระยะเวลาการเลื่อนเงินเดือนที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าว
ข้างต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอการเลื่อนเงินเดือน
ไว้ก่อน ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
พ.ศ. 2550 ข้อ 13 นั้น ไม่สอดคล้องกับสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังนี้
ประการแรก สิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ เป็นสิทธิของ
บุคคลที่ได้มีกรรมบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง
ส่วนกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550
เป็นกฎหมายในลำดับรอง ซึ่งกฎ ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าวจึงไม่ควรที่จะมีเนื้อหาหรือสาระสำคัญที่ขัด
หรือแย้งหรือแตกต่างไปจากสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง สิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ เป็นสิทธิที่
คุ้มครองบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวยังไม่เป็นผู้กระทำ
ความผิดจนกว่าโจทก์จะมีพยานหลักฐานมาหักล้างข้อสนับสนุนดังกล่าวได้ โดยพิสูจนให้ศาลเชื่อ
ปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงตามฟ้อง ดังนั้นตรรกะที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา
ถึงที่สุดว่าข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาเป็นผู้กระทำความผิด ข้าราชการครูดังกล่าวจึงไม่สมควร
ที่จะได้รับผลกระทบในการต้องรอการเลื่อนเงินเดือนในระหว่างที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด
ว่าเป็นผู้กระทำความผิด เพื่อให้สอดคล้องกับการได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม การรอการเลื่อนเงินเดือนในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญาเป็นเป็นการจำกัด
สิทธิของข้าราชการครูผู้นั้นเกินกว่าจำเป็นไม่ปฏิบัติตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ
ข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญายังคงมาปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ มีระยะเวลาการมาปฏิบัติราชการ
เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ต่อทาง
ราชการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเช่นกัน นอกจากนี้แล้วยังเห็นว่า การรอการเลื่อนเงินเดือน
ในกรณีนี้ก็ไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการให้บำเหน็จความดีความชอบ
แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมีผลงานเป็นที่ประจักษ์
ซึ่งควรที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่สูงขึ้นและได้ใช้เงินเดือนนั้นตามกำหนดระยะเวลา
ที่จะได้รับเงินเดือนในขณะนั้นเป็นการตอบแทนตามผลการปฏิบัติงานที่ได้ปฏิบัติด้วยดีตลอดมา
และถ้าหากว่าข้าราชการครูดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิดตามฟ้องจริงแล้ว ก็จะมีมาตรการในการลงโทษ
ทั้งการที่อาจจะถูกดำเนินการทางวินัยและถูกงดเงินเดือนอยู่แล้ว

บทที่ 4

เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนของ ข้าราชการพลเรือนสามัญกับของข้าราชการครู กรณีข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญา

หลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่เดิมนั้นจะเป็นไปตามกฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ซึ่งข้าราชการครูก็ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนตามกฎ ก.พ. ฉบับนี้เช่นกันก่อนที่จะมาใช้หลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนตามกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 แต่ปัจจุบันในส่วน of ข้าราชการพลเรือนสามัญได้เป็นไปตาม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการโอนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2552 เป็นต้นไป ในส่วนนี้ผู้ศึกษาต้องการจะชี้ให้เห็นว่ากฎ ก.พ. ซึ่งใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนทั่วไปได้มีการแก้ไขไม่นำเอาการถูกฟ้องคดีอาญามาเป็นเหตุในการประวิงการขึ้นเงินเดือน ในขณะที่ กฎ ก.ค.ศ. ยังนำการถูกฟ้องคดีอาญามาเป็นเหตุในการประวิงการขึ้นเงินเดือนซึ่งน่าจะถือว่าเป็นการปฏิบัติที่เหลื่อมล้ำ โดยผู้ศึกษาจะสรุปสาระสำคัญของกฎ ก.พ. ทั้งสองฉบับดังกล่าวที่เกี่ยวข้องเพื่อจะได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญา ดังนี้

1. กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544

ข้าราชการพลเรือนสามัญมีองค์การกลางการบริหารงานบุคคลเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” มีอำนาจในการออก กฎ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหรือการวางแนวทางในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน สำหรับ กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 เป็นกฎ ก.พ. ที่ใช้อยู่เดิม ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2552 ซึ่งสรุปสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรอกการโอนเงินเดือนในกรณีที่ข้าราชการถูกสอบสวนทางวินัยและถูกฟ้องคดีอาญา ดังนี้

1.1 ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ให้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน เมื่อการสอบสวนและการพิจารณาแล้วเสร็จให้เลื่อนเงินเดือนได้ตามที่กำหนดในกฎ ข้อ 13 ดังนี้

1.1.1 ถ้าผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่มีความผิด หรือจะต้องถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ให้ได้รับการเลื่อนเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้ได้ ถ้าได้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้เกินหนึ่งครั้งให้ได้รับการเลื่อนเดือนย้อนหลังไปในแต่ละครั้งที่ได้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้ แม้ว่าผู้นั้นจะได้ออกจากราชการไปแล้วก็ตาม

1.1.2 ถ้าผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ให้งดเลื่อนเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้ ถ้าได้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้เกินหนึ่งครั้ง ให้งดเลื่อนเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้ในครั้งที่จะถูกลงโทษ ถ้าผู้นั้นได้ออกจากราชการไปแล้วด้วยเหตุอื่นที่มีใช้เพราะเหตุเกษียณอายุตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้งดเลื่อนเงินเดือนในครั้งที่จะได้เลื่อนเงินเดือนครั้งสุดท้าย แต่ถ้าเป็นผู้พ้นจากราชการไปเพราะเหตุเกษียณอายุตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้งดเลื่อนเงินเดือนที่ได้ออกรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ในวันที่ 30 กันยายนของครั้งสุดท้ายก่อนที่ผู้นั้นจะพ้นจากราชการ ส่วนในครั้งอื่นให้เลื่อนเงินเดือนย้อนหลังไปในแต่ละครั้งที่ได้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้

1.1.3 ถ้าผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หรือจะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมอง ให้งดเลื่อนเงินเดือนทุกครั้งที่ได้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้

การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามข้อ 1.1.1, 1.1.2 และ 1.1.3 สำหรับผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหลายกรณี ให้แยกพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

1.2 ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีใช้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่พนักงานอัยการรับเป็นทนายแก้ต่างให้ ให้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วให้พิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามกฎ ข้อ 14 ดังนี้

1.2.1 ถ้าศาลพิพากษาว่าผู้นั้นไม่มีความผิด ให้เลื่อนเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้ได้ ถ้าได้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้เกินหนึ่งครั้ง ให้เลื่อนเงินเดือนย้อนหลังไปในแต่ละครั้งที่ได้ออกรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ แม้ว่าผู้นั้นจะได้ออกจากราชการไปแล้วก็ตาม

1.2.2 ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษเบากว่าโทษจำคุก ให้งดเลื่อนเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้ ถ้าได้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้เกินหนึ่งครั้ง ให้งดเลื่อนเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้ในครั้งที่

ศาลพิพากษาให้ลงโทษ ถ้าผู้นั้นได้ออกจากราชการไปแล้วด้วยเหตุอื่นที่มีใช้เพราะเหตุเกษียณอายุ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้งดจ่ายเงินเดือนในครั้งที่จะได้เงินเดือนเดือน ครั้งสุดท้าย แต่ถ้าเป็นผู้พ้นจากราชการไปเพราะเหตุเกษียณอายุตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ ให้งดจ่ายเงินเดือนที่ได้รับการจ่ายเงินเดือนไว้ในวันที่ 30 กันยายนของครั้งปีสุดท้าย ก่อนที่ผู้นั้นจะพ้นจากราชการ ส่วนในครั้งอื่นให้จ่ายเงินเดือนย้อนหลังไปในแต่ละครั้งที่ได้รับการ เงินเดือนไว้

1.2.3 ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือโทษหนักกว่าจำคุก ให้งดจ่ายเงินเดือน ทุกครั้งที่ได้รับการจ่ายเงินเดือนไว้

การพิจารณาจ่ายเงินเดือนตามข้อ 1.2.1, 1.2.2 และ 1.2.3 สำหรับผู้ที่ถูกฟ้อง คดีอาญาหลายคดีให้แยกพิจารณาเป็นคดี ๆ ไป

จึงสรุปได้ว่า หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตาม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ที่ใช้บังคับอยู่เดิมนั้น จะกำหนดกรณีการรอ การจ่ายเงินเดือนไว้ 2 กรณี คือ

1) กรณีที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

2) กรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิด ที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีใช้ความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่พนักงานอัยการรับเป็นทนายแก้ต่างให้ และเมื่อศาล ได้มีคำพิพากษาแล้วปรากฏว่า

2.1) ไม่มีความผิด จะได้รับการจ่ายเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้ทั้งหมด

2.2) มีความผิด แต่

- ได้รับโทษเบากว่าโทษจำคุก ให้งดจ่ายเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้เฉพาะ ในครั้งที่ศาลพิพากษา

- ได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกให้งดจ่ายเงินเดือนทุกครั้งที่ได้ รอการจ่ายเงินเดือนไว้

2. กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552

หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ใช้ในปัจจุบัน จะเป็นไปตาม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2552 เป็นต้นไป มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องสรุปได้ดังนี้

2.1 การเลื่อนเงินเดือนให้เลื่อนปีละ 2 ครั้ง โดยให้นำผลการปฏิบัติราชการมาประกอบพิจารณา ตามกฎ ข้อ 4 และข้อ 5

ครั้งที่ 1 เป็นการเลื่อนเงินเดือนสำหรับการปฏิบัติราชการในครึ่งปีแรก (1 ตุลาคม ถึงวันที่ 31 มีนาคม) โดยให้เลื่อนในวันที่ 1 เมษายนของปีที่เลื่อน

ครั้งที่ 2 เป็นการเลื่อนเงินเดือนสำหรับการปฏิบัติราชการในครึ่งปีหลัง (1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน) โดยให้เลื่อนในวันที่ 1 ตุลาคมของปีถัดไป

2.2 ข้าราชการที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนในแต่ละครั้งต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามกฎ ข้อ 8 (1)-(9) ดังนี้

2.2.1 ต้องมีผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าระดับพอใช้หรือร้อยละหกสิบ

2.2.2 ต้องไม่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ หรือไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีใช้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

2.2.3 ต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่าสองเดือน

2.2.4 ต้องไม่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

2.2.5 ต้องได้รับการบรรจุเข้ารับราชการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่เดือน หรือได้ปฏิบัติราชการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่เดือนก่อนถึงแก่ความตาย

2.2.6 ข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในประเทศหรือต่างประเทศ ต้องมีเวลาปฏิบัติราชการไม่น้อยกว่าสี่เดือน

2.2.7 ข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ลาติดตามคู่สมรสไปปฏิบัติราชการ หรือปฏิบัติงานในต่างประเทศ ต้องมีเวลาปฏิบัติราชการไม่น้อยกว่าสี่เดือน

2.2.8 ต้องไม่ลาหรือมาทำงานสายเกินจำนวนครั้งที่กำหนด

2.2.9 ต้องมีเวลาปฏิบัติราชการ โดยมีวันลาไม่เกินยี่สิบสามวัน แต่ไม่รวมถึงวันลาตามข้อ 2.2.6 หรือ 2.2.7 และวันลาดังต่อไปนี้

1) ลาอุปสมบท หรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมืองเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย เฉพาะวันลาที่มีสิทธิได้รับเงินเดือนระหว่างลาตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน

2) ลาคลอดบุตรไม่เกินเก้าสิบวัน

3) ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานานไม่ว่าคราวเดียวหรือหลายคราวรวมกันไม่เกินหกสิบวันทำการ

4) ลาป่วยเพราะประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือในขณะที่เดินทางไปหรือกลับจากการปฏิบัติราชการตามหน้าที่

5) ลาพักผ่อน

6) ลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพล

7) ลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ

2.3 ในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้นำข้อมูลการลา พุทธกรรมกรมาทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อควรพิจารณาอื่น มาประกอบการพิจารณาด้วย

2.4 ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในกรณี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา ถ้ามีผลการประเมินผลการปฏิบัติ ราชการอยู่ในเกณฑ์ได้รับการเลื่อนเงินเดือน ก็ให้เลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการผู้นั้น โดยไม่ต้อง รอการเลื่อนเงินเดือนแต่อย่างใด ตามกฎ ข้อ 8(1) และข้อ 12

2.5 ข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เลื่อนเงินเดือน แต่ต้องรอการเลื่อน เงินเดือนไว้ก่อนเนื่องจากถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา ตามหลักเกณฑ์เดิม (กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544) อยู่ก่อนวันที่ กฎ ก.พ.ว่าด้วย การเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ใช้บังคับ ให้ได้รับการเลื่อนเงินเดือนที่ได้ออไว้ทั้งหมด ตามกฎ ข้อ 19

จึงสรุปได้ว่า หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 มีสาระสำคัญว่าในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ให้พิจารณาจากผลการปฏิบัติราชการเป็นหลัก และให้นำข้อมูลการลา พุทธกรรมกรมาทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อควรพิจารณาอื่น มาประกอบการพิจารณาด้วย นอกจากนี้ยังได้กำหนดห้ามมิให้นำเอาเหตุที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีที่ถูกล่ามว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้อง คดีอาญา มาเป็นเหตุในการไม่พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น ซึ่งกฎ ก.พ. ฉบับนี้ เมื่อเทียบกับกฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ที่ใช้อยู่เดิม จะเห็นได้ว่า กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ได้มีการยกเลิกหลักการรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน จากเหตุที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและถูกฟ้องคดีอาญา เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยหรือการดำเนินการทางคดีอาญายังไม่เสร็จสิ้นหรือเป็นที่ยุติว่าข้าราชการ ดังกล่าวนั้นเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ ดังนั้นในระหว่างที่ถูกสอบสวนทางวินัยหรือในระหว่าง การดำเนินคดีอาญาข้าราชการดังกล่าวนี้จึงยังไม่ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด

3. เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับของข้าราชการครูที่ข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญา

แต่เดิมหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนของข้าราชการครูนั้นจะเป็นไปตาม กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ คือให้ พิจารณาจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก และกำหนดให้มีการรอกการโอนเงินเดือน 2 กรณี คือ กรณี ที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงและกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญา ส่วนกรณีที่ถูกฟ้อง คดีอาญานั้น หากศาลได้มีคำพิพากษาแล้วปรากฏว่า

- ข้าราชการผู้นั้นไม่มีความผิด ก็จะได้รับการโอนเงินเดือนที่รอกการเลื่อนไว้
- ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษเบากว่าโทษจำคุก ให้งดโอนเงินเดือนที่รอกการ เลื่อนไว้ ถ้าได้รอกการโอนเงินเดือนไว้เกินหนึ่งครั้ง ให้งดโอนเงินเดือนที่รอกการเลื่อนไว้ในครั้งที่ ศาลพิพากษาให้ลงโทษ
- ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือโทษหนักกว่าจำคุก ให้งดโอนเงินเดือน ทุกครั้งที่ได้รอกการโอนเงินเดือนไว้

ภายหลังจากการปฏิรูปการศึกษาแล้ว คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา (ก.ค.ศ.) ก็ได้ออก กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา พ.ศ. 2550 ใช้กับข้าราชการครูโดยเฉพาะ แต่ กฎ ก.ค.ศ. ฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีการรอกการ โอนเงินเดือนเฉพาะกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญาเท่านั้น แต่สำหรับกรณีที่ถูกลงตั้งคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนโดยไม่ต้องรอให้การสอบสวนและพิจารณา แล้วเสร็จ จึงไม่ได้รับผลกระทบในการที่ต้องถูกรอกการโอนเงินเดือน ต่อมาในส่วนของข้าราชการ พลเรือนสามัญได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนใหม่ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการ โอนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ภายหลังจากที่ได้มีการใช้ กฎ ก.ค.ศ. มาแล้วเป็นเวลาประมาณ 2 ปี ซึ่งกฎ ก.พ.ฉบับใหม่นี้ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงยกเลิกหลักการรอกการโอนเงินเดือนทั้งกรณีที่ ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญา ทำให้ข้าราชการพลเรือน สามัญที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและที่ถูกฟ้องคดีอาญาได้รับการพิจารณาโอน เงินเดือนเช่นเดียวกับข้าราชการที่ไม่ถูกสอบสวนทางวินัยและไม่ถูกฟ้องคดีอาญา เนื่องจากเห็นว่า ทั้งข้าราชการที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและที่ถูกฟ้องคดีอาญานั้นยังไม่เป็น ที่ยุติว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ แต่ถ้าหากถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ หรือถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษก็จะไม่ได้รับการโอนเงินเดือนในครั้งที่ถูกสั่งลงโทษ

แต่ในส่วนของการชำระหนี้ที่ผูกฟ้องคดีอาญาต้องถูกรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนตั้งแต่ครั้งที่ผูกฟ้องคดีต่อศาลไปจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่

- ถ้าหากศาลได้มีคำพิพากษาว่าไม่มีความผิด ก็จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้

- แต่ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษเบาว่าโทษจำคุกให้คงเลื่อนเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้ ถ้าได้รอกการเลื่อนเงินเดือนไว้เกินหนึ่งครั้ง ให้คงเลื่อนเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้ ในครั้งที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษ

- ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือโทษหนักกว่าจำคุก ให้คงเลื่อนเงินเดือนทุกครั้งที่ได้รอกการเลื่อนเงินเดือนไว้

นอกจากนี้แล้วยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาลแต่ละคดีนั้น กฎหมายมิได้มีการบัญญัติหรือกำหนดไว้ว่าคดีแต่ละฐานความผิดนั้นศาลจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาเท่าใด จึงทำให้การพิจารณาคดีแต่ละคดีของศาลใช้เวลาในการพิจารณาคดีมากน้อยแตกต่างกันไปตามความยากง่ายหรือความซับซ้อนของคดี ซึ่งในส่วนของการชำระหนี้ที่ผูกฟ้องคดีอาญานั้น จะต้องถูกรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนตั้งแต่ครั้งที่ผูกฟ้องคดีอาญาไปจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาเป็นการทำให้ข้าราชการครูผู้นั้นได้รับผลกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนที่สูงขึ้นตามผลการปฏิบัติงานในระยะเวลาที่สมควรจะได้ใช้เงินเดือนนั้น ในการที่จะต้องถูกรอการเลื่อนเงินเดือนตลอดระยะเวลาที่ศาลยังมีคำพิพากษา ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน แต่ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ผูกฟ้องคดีอาญายังคงได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามปกติโดยไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ ในระหว่างที่ศาลยังมีคำพิพากษา โดยเฉพาะในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาว่ามีความผิดและให้ได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกนั้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างที่ชัดเจนกล่าวคือในส่วนของการชำระหนี้พลเรือนสามัญ จะไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนในครั้งที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น แต่ในส่วนของการชำระหนี้ครูจะไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนทุกครั้งที่ได้รอกการเลื่อนเงินเดือนไว้ตั้งแต่ครั้งที่ผูกฟ้องคดีอาญาจนถึงครั้งที่ศาลได้มีคำพิพากษา จึงทำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการครูในกรณีนี้ได้อย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการครูก็มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ในการที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญา อย่างเท่าเทียมกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญตามหลักความเสมอภาคในการที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามปกติในกรณีที่ผูกฟ้องคดีอาญา ซึ่งความเสมอภาคนั้นเป็นสิทธิประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้มีการ

บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงมีผลผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ
 ทุกองค์กรโดยตรงทั้งในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย
 โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต้องกระทำหรือปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเดียวกัน
 การที่องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันย่อมเป็นการกระทำ
 ที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครู
 และบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางการบริหารบุคคล ในการออก กฎ ก.ค.ศ.
 ซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับรอง จำต้องคำนึงถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญของข้าราชการครู ซึ่งมีสิทธิตาม
 รัฐธรรมนูญในการได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในกรณี
 ที่ถูกฟ้องคดีอาญาเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคคลทั่วไปอย่างเท่าเทียมกันตามหลัก
 ความเสมอภาค

จากการศึกษาถึงหลักหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน
 ทั้งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตาม กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 กับของ
 ข้าราชการครู ตาม กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
 พ.ศ. 2550 ในกรณีที่ข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญาดังกล่าวข้างต้นเปรียบเทียบสรุปได้ดังนี้



ตารางที่ 1 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญกับของข้าราชการครูกรณีข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญา

ข้าราชการพลเรือนสามัญ	ข้าราชการครู
1. การโอนเงินเดือนให้พิจารณาจากผลการปฏิบัติราชการเป็นหลัก	1. การโอนเงินเดือนให้พิจารณาจากผลการปฏิบัติราชการเป็นหลักเช่นกัน
2. ไม่มีการรอกการโอนเงินเดือน ทั้งในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญา และถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	2. กรณีถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอกการโอนเงินเดือนไว้ก่อนจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษา แต่กรณีที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ต้องรอกการโอนเงินเดือน
3. กรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญายังคงได้รับการพิจารณาโอนเงินเดือนตามปกติ แม้จะอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล และศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา	3. ต้องถูกรอกการโอนเงินเดือนไว้ก่อนตั้งแต่ครั้งที่ถูกฟ้องคดีอาญาไปจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษา ซึ่งจะได้รับเงินเดือนเท่าเดิม ไปก่อน
4. ถ้าศาลพิพากษาลงโทษ ไม่ว่าจะได้รับโทษสถานใด ก็จะไม่ได้รับการโอนเงินเดือนในครั้งที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น	4. ถ้าศาลพิพากษาลงโทษ - เบากว่าโทษจำคุก ให้งดโอนเงินเดือนที่รอกการเอาไว้เฉพาะในครั้งที่ศาลพิพากษา - แต่จะมีความแตกต่างในกรณีที่ ได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก ให้งดโอนเงินเดือนทุกครั้งที่ได้รับโทษที่ได้ออกการโอนเงินเดือนไว้
5. ไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ ในระหว่างที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา เพราะยังคงได้รับการโอนเงินเดือนตามปกติ	5. ได้รับผลกระทบในการต้องรอกการโอนเงินเดือนตลอดระยะเวลาที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญกับของข้าราชการครูกรณีที่ข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญานั้นมีความเหมือนคล้ายและแตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่ ข้าราชการครูก็มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกันกับข้าราชการพล

เรือนสามัญ แต่กลับไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง อย่างเท่าเทียมกัน กับข้าราชการพลเรือนสามัญตามหลักความเสมอภาค



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาค้นคว้าข้างต้นนั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานในคดีอาญาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์นั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มี ความผิดจนกว่าโจทก์จะมีพยานหลักฐานมาหักล้างข้อสันนิษฐานได้ และศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำผิด ดังนั้น トラบใดที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญายังไม่เป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง

จากการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในระบบกฎหมายและเป็นกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ มีผลให้บทบัญญัติของกฎหมายในลำดับรองจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ องค์การของรัฐทุกองค์กรต้องมีหน้าที่เคารพสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลทุกคน และในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทั้งในการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ต้องผูกพันและคำนึงถึงสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ ดังนั้น ในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารนั้นจะมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ และในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อการจำกัดสิทธินั้นจะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธินั้นมิได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ

จากการศึกษาจึงวิเคราะห์ได้ว่า การออกกฎ ก.ค.ศ.ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) นั้น ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถือเป็นกฎหมายลำดับรองในการเป็นเครื่องมือขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร จะมีบทบัญญัติที่มีสาระที่ขัดหรือแย้งต่อสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้ และจำต้องคำนึงถึงและผูกพันกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2550 มาตรา 6 มาตรา 26 และมาตรา 27 เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของข้าราชการครู ซึ่งได้รับสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่จะเป็นการออกกฎหมายจำกัดสิทธิในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

การที่ข้อ 13 แห่งกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอกการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษานั้น เป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระที่เป็นการกระทบต่อสิทธิของข้าราชการครูตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาโดยถือว่าจำเลยยังไม่เป็นผู้กระทำผิดจนกว่าโจทก์จะมีพยานหลักฐานมาหักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ โดยพิสูจนให้ศาลเชื่อปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดจริงตามฟ้อง ดังนั้นตรรกะที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาดังกล่าวเป็นผู้กระทำผิด จึงไม่สมควรที่จะได้รับผลกระทบในการต้องรอกการเลื่อนเงินเดือนในระหว่างที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา แม้จะเป็นความจริงว่าเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วข้าราชการครูผู้นั้นไม่มีความผิด จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนที่รอกการเลื่อนไว้ และถ้าได้รอกการเลื่อนเงินเดือนไว้เกินหนึ่งครั้ง ก็จะได้รับเงินเดือนย้อนหลังไปในแต่ละครั้งที่ได้รอกการเลื่อนเงินเดือนไว้ก็ตาม แต่การได้รับการเลื่อนเงินเดือนย้อนหลังนี้ ก็หาได้มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนที่ข้าราชการครูผู้ถูกฟ้องคดีอาญาได้รับในระหว่างที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาให้หมดไปไม่ได้โดยสิ้นเชิงไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนที่ไม่ได้ใช้เงินเดือนที่สมควรได้รับในเวลาที่เหมาะสมจะได้ใช้เงินเดือนนั้น

นอกจากนี้แล้วการรอกการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนในกรณีดังกล่าวยังเป็นการกระทบสิทธิของข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาที่เกินความจำเป็นที่ไม่เป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากว่าข้าราชการครูดังกล่าวแม้จะถูกฟ้องคดีอาญาแต่ก็ยังคงมาปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ มีระยะเวลาการมาปฏิบัติราชการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ซึ่งการได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่สูงขึ้นนั้นเป็นสิทธิของข้าราชการทุกคนที่จะได้รับเป็นการตอบแทนจากผลการปฏิบัติงานที่ได้ปฏิบัติมาเป็นหลัก ซึ่งการรอกการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนในกรณีดังกล่าวยังไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการเป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือกำกับการทำงานของข้าราชการผู้นั้นให้ดีขึ้นได้กว่าเดิม แต่กลับจะเป็นการทำให้ข้าราชการผู้นั้นขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งไม่เป็นการจูงใจให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติงานให้ดีขึ้น ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อภารกิจของทางราชการในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมแต่อย่างใด อีกทั้งการรอกการเลื่อนเงินเดือนนั้นยังไม่เป็นไป

ตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ได้

แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากศาลมีคำพิพากษาว่าข้าราชการครูดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิดและพิพากษาลงโทษทางอาญาก็จะถูกงดการเลื่อนเงินเดือนอยู่แล้ว ดังนั้น ข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญาจึงไม่ควรที่จะได้รับผลกระทบสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองโดยถือว่ายังไม่เป็นผู้กระทำความผิด ในการที่ต้องรอการเลื่อนเงินเดือนในระหว่างที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษา แต่ควรที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่สมควรจะได้รับตามผลการปฏิบัติงานในเวลาที่เหมาะสมจะได้ใช้เงินเดือนนั้นตามระยะเวลาการเลื่อนเงินเดือนที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าวข้างต้น

1.2 หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญกับของข้าราชการครูในกรณีที่ข้าราชการนั้นถูกฟ้องคดีอาญานั้นมีความเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดเจน กล่าวคือ หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 มีสาระสำคัญห้ามมิให้นำเอาเหตุที่ข้าราชการผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญามาเป็นเหตุในการไม่พิจารณาเลื่อนเงินเดือน โดยเห็นว่าข้าราชการดังกล่าวยังไม่เป็นผู้กระทำความผิด แต่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญให้ข้าราชการที่ถูกฟ้องคดีอาญารอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน

ดังนั้น เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญถูกฟ้องคดีอาญาก็ยังคงได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามปกติแม้จะอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล แต่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญา ต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน ตั้งแต่ครั้งที่ถูกฟ้องคดีอาญาไปจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษา โดยจะได้รับเงินเดือนเท่าเดิมไปก่อน หากต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษก็จะมีผลแตกต่างชัดเจนอีกประการหนึ่งคือ เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษไม่ว่าจะได้รับโทษสถานใดก็ตามสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วผู้นั้นจะไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนในครั้งที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ในขณะที่ข้าราชการครูหากได้รับโทษเบาว่าโทษจำคุกให้งดเลื่อนเงินเดือนที่รอการเลื่อนไว้เฉพาะในครั้งที่ศาลพิพากษา ซึ่งในกรณีนี้ไม่แตกต่างกับของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่จะแตกต่างกันในกรณีที่ได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกก็จะถูกงดเลื่อนเงินเดือนทุกครั้งที่ได้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้ จึงเห็นได้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นหากศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกจะไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนเฉพาะครั้งที่ศาลพิพากษาเท่านั้น ในขณะที่ข้าราชการครูถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกจะไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนทุกครั้งที่ได้รอการเลื่อนเงินเดือนไว้

นอกจากนี้แล้วการพิจารณาคดีของศาลแต่ละคดีนั้น กฎหมายก็มิได้มีการบัญญัติหรือกำหนดไว้ว่าคดีแต่ละฐานความผิดนั้นศาลจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาเท่าใด จึงทำให้การพิจารณาคดีแต่ละคดีของศาลใช้เวลาในการพิจารณาคดีมากน้อยแตกต่างกันไปตามความยากง่ายหรือความซับซ้อนของคดี ซึ่งในส่วนของข้าราชการครูที่ถูกฟ้องคดีอาญานั้น จะต้องถูกรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนตั้งแต่ครั้งที่ถูกฟ้องคดีอาญาไปจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษา เป็นการทำให้ข้าราชการครูผู้นั้นได้รับผลกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนที่สูงขึ้นตามผลการปฏิบัติงานในระยะเวลาที่สมควรจะได้ใช้เงินเดือนนั้น ในการที่ต้องถูกรอการเลื่อนเงินเดือนตลอดระยะเวลาที่ศาลยังมีคำพิพากษา ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน แต่ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกฟ้องคดีอาญายังคงได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามปกติโดยไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ ในระหว่างที่ศาลยังมีคำพิพากษา โดยเฉพาะในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาว่ามีความผิดและให้ได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกนั้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างที่ชัดเจนกล่าวคือในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญจะไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนในครั้งที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น แต่ในส่วนของข้าราชการครูจะไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนทุกครั้งที่ได้รับรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ตั้งแต่ครั้งที่ถูกฟ้องคดีอาญาจนถึงครั้งที่ศาลได้มีคำพิพากษา จึงทำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการครูในกรณีนี้ได้อย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการครูก็มีสถานะ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสองในการที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญา อย่างเท่าเทียมกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามหลักความเสมอภาคในการที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามปกติในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญา ซึ่งความเสมอภาคนั้นเป็นสิทธิประการหนึ่งตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงมีผลผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรโดยตรง ทั้งในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต้องกระทำหรือปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเดียวกัน การที่องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางการบริหารบุคคล ในการออกกฎ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับรอง จำต้องคำนึงถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญของข้าราชการครู ซึ่งมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับการ

คุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญา เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคคลทั่วไปอย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค

2. ข้อเสนอแนะ

การที่ข้าราชการครูถูกฟ้องคดีอาญาต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษา ตามที่บัญญัติไว้ใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 13 นั้น เป็นการทำให้ข้าราชการครูผู้นั้นได้รับผลกระทบต่องานในการที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่สูงขึ้นตามผลการปฏิบัติงานในระยะเวลาที่สมควรจะได้รับเงินเดือนที่สูงขึ้น ในการต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษานั้น ทั้ง ๆ ที่การดำเนินคดีอาญาก็ยังไม่ยุติหรือถึงที่สุดว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมาย และในระหว่างการพิจารณาคดีอาญาข้าราชการผู้นั้นก็ยังคงมาปฏิบัติหน้าที่และมีผลการปฏิบัติงานที่ผู้บังคับบัญชาสามารถนำไปประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อนำไปพิจารณาเลื่อนเงินเดือนได้ตามมาตรา 72 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยไม่จำเป็นต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 ววรรคสอง และได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญตามหลักความเสมอภาค เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ในกรณีดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัดเจน จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 ก.ค.ศ. ซึ่งมีอำนาจในการออก กฎ ก.ค.ศ. ตามมาตรา 19(4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้พิจารณาเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไข และยกเลิก ข้อ 13 แห่งกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 โดยมีให้ผู้บังคับบัญชานำเอาเหตุที่ข้าราชการครูผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญา มาเป็นเหตุในการไม่พิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการผู้นั้น

2.2 สำหรับข้าราชการครูที่รอการเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อนแล้วเพราะเหตุที่ถูกฟ้องคดีอาญานั้น ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่ได้ออไว้ทั้งหมด

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กุลพล พลวัน (2546) “การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทย” ใน
รายงานการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย :
การสร้างความสะดวกและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย
กรุงเทพมหานคร เนติบัณฑิตยสภา
_____ . (ม.ป.ป.) สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ม.ป.ท.
- “กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550”
ราชกิจจานุเบกษา (2550, 29 ธันวาคม) เล่ม 124 ตอนที่ 101 ก
- “กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544” ราชกิจจานุเบกษา (2544, 23 พฤษภาคม)
เล่ม 118 ตอนที่ 32 ก
- “กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552” ราชกิจจานุเบกษา (2552, 15 ตุลาคม) เล่ม 126
ตอนที่ 78 ก
- เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์ (2547) หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
คณิต ณ นคร (2546) กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
จิตนา บุญชวน (2541) รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาความต้องการและการจัดรูปแบบเกี่ยวกับ
สวัสดิการ เงินเดือน และค่าตอบแทนอื่น ๆ ของข้าราชการครู กรุงเทพมหานคร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ (2554) “สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ใน เอกสารการสอน
ชุดวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน หน่วยที่ 7 หน้า 310 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
_____ . (ม.ป.ป.) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญา กรุงเทพมหานคร เดือนตุลา
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2545) คู่มือประชาชน เรื่อง ข้อควรรู้เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของ
ประชาชน พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง
_____ . คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 16 กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
- ชูชาติ ศรีแสง (2551) “กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 3-4” ใน รวมคำบรรยาย ภาคที่ 2 สมัย
ที่ 61 ปีการศึกษา 2551 เล่มที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ
บัณฑิตยสภา

ณรงค์ ใจหาญ (2547) *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 1* พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร
วิญญูชน

ดิเรก ควรสมาคม (2552) *กฎหมายมหาชน : แนวประยุกต์* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน

นพนธิ สุริยะ (2537) *สิทธิมนุษยชน* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2553) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร โครงการตำรา
และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรเจิด สิงคะเนติ (2552) *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* พิมพ์ครั้งที่ 3
กรุงเทพมหานคร วิญญูชน

พะยอม วงศ์สารศรี (2530) *การบริหารงานบุคคล* กรุงเทพมหานคร พรานนการพิมพ์

มานิตย์ จุมปา (2549) *คำอธิบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร
นิติธรรม*

มนตรี รูปสุวรรณ (ม.ป.ป.) *กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2550)* ม.ป.ท.

ราชบัณฑิตยสถาน (2542) *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542* กรุงเทพมหานคร
นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์

วิเชียร ดิเรกอุดมศักดิ์ (2553) *วิอาญาพิสดาร เล่ม 2 (ฉบับปรับปรุงใหม่ ปี 2553)* ม.ป.ท.

_____. (2553) *พยานพิสดาร ฉบับปรับปรุงใหม่ ปี 2553* ม.ป.ท.

วรพจน์ วิสชุดพิชญ์ (2538) *รายงานการวิจัยสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการ
จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เหมาะสม)* กรุงเทพมหานคร
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

_____. (2543) *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548) *การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย* พิมพ์
ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร จุฑาทอง

สงขลา วิชัยทัตะ (2553) “ปรัชญาทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ” ในเอกสารการสอนชุดวิชา
*กฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูง หน่วยที่ 1 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย-
ธรรมราช* สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2553 จาก <http://www.stou.ac.th/Schools/Slw/home/>

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2548) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- สำนักงาน ก.พ. (2552) “ข่าวประชาสัมพันธ์ ผลการประชุม ก.พ. ครั้งที่ 6/2552” คืบค้นวันที่ 9
เมษายน 2553 จาก [http://www.ocsc.go.th/ocsccms/Prontweb/view.jsp?module=news
&newsID=nws0001615](http://www.ocsc.go.th/ocsccms/Prontweb/view.jsp?module=news&newsID=nws0001615)
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2550)
ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเล่ม 2
กรุงเทพมหานคร ครูสภาลาดพร้าว
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2550) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 กรุงเทพมหานคร วิ.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.) เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 สำนักกรรมการ 3 ม.ป.ท.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล (2552) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง พิมพ์ครั้งที่
8 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- สุริยา ปานแป้น และอนวัตนันท์ บุญนันท์ (2553) คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2
กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- สุริรัตน์ ประจันปัจจนิก (2553) “สิทธิเสรีภาพ: หลักทั่วไป” ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย
รัฐธรรมนูญชั้นสูง หน่วยที่ 5 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
คืบค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2553 จาก <http://www.stou.ac.th/Schools/Slw/home/>
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (2550) สิทธิมนุษยชน พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางนวลักษณ์ หมั่นพันธ์
วัน เดือน ปีเกิด	19 สิงหาคม 2506
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองพังงา จังหวัดพังงา
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2530 ประกาศนียบัตรวิชาชีพครู มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา พ.ศ. 2545
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพังงา จังหวัดพังงา
ตำแหน่ง	นิติกร ระดับชำนาญการพิเศษ

