

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายสรารุช เบญจกุล (ผู้ร้องเรียน) ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๔ มีการกล่าวหาผู้ร้องเรียนว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติว่า “... ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม



- ๒ -

มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ...” มาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเห็นว่าการกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ที่มีหน้าที่และอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมที่มีหน้าที่ดำเนินงานธุรการด้วย ทำให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีสิทธิเพียงขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยไม่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อบุคคลหรือองค์กรใด ขัดต่อหลักความเป็นกลาง หลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ และเป็นการแทรกแซงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖

ผู้ร้องมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ประธานศาลฎีกาเป็นผู้เสนอชื่อต่อ ก.ต. เพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ต. แล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป และกำหนดให้ ก.ต. มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ส่งผลให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายโดย ก.ต. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ โดยมีสิทธิเพียงขอให้ ก.ต. เป็นผู้ทบทวนคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเท่านั้น คำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่สุด ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากนี้ การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการขยายอำนาจของ ก.ต. ทั้งที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้ ก.ต. มีหน้าที่บริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนดังกล่าว ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล รวมทั้งเป็นการแทรกแซงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลที่มีความเป็นอิสระ



ในการบริหารงานบุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิครณี ดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ ...” เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ผู้ร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับคำร้อง ไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนารายงานการประชุมและสำเนابันทึกรการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๒/๒๕๕๐ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกรประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑ ถึงครั้งที่ ๓ และครั้งที่ ๕ สำเนารายงานของ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม



(ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มิได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นรายมาตรา แต่ได้พิจารณาในภาพรวมว่าเป็นการแก้ไขที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็นหรือไม่ และมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือไม่ โดยมีได้มีความเห็นเกี่ยวกับร่างมาตรา ๔ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๒ (๑))

๓. เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหลักการและเหตุผลเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๒ วรรคสอง โดยต้องมาจากการเสนอของประธานศาลฎีกาและได้รับความเห็นชอบของ ก.ต. อีกทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมนั้น ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ จึงต้องกำหนดให้ ก.ต. มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบไม่ปรากฏว่าผู้ร้องแสดงเหตุผลประกอบ คำร้องว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ



ศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๑๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้แต่ละศาล ยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติ” และส่วนที่ ๒ ศาลยุติธรรม มาตรา ๑๙๖ บัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็น



หรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการไม่เกินสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่มาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้ศาลยุติธรรม มีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมต้องมาจากการเสนอของประธานศาลฎีกา และได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมาตรา ๒๒ บัญญัติว่า “การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง (๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ...” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีหลักการและเหตุผลเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ต้องมาจากการเสนอของประธานศาลฎีกาและได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ”



ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ ก.ต. มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมได้ เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ส่งผลให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายโดย ก.ต. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ มีสิทธิเพียงขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น คำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่สุด ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนดังกล่าว และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล รวมทั้งเป็นการแทรกแซงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และเป็นการขยายอำนาจของ ก.ต. ทั้งที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้ ก.ต. มีหน้าที่บริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเท่านั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๓ บัญญัติให้แต่ละศาล ยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรมในส่วนของสำนักงานศาลยุติธรรม มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ บัญญัติให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมาตรา ๘ และมาตรา ๒๓ บัญญัติให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ รวมทั้งระเบียบประกาศ และมติของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลยุติธรรม และเป็นบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ



- ๘ -

ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการจะต้องเสนอ ก.ต. เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ให้ข้าราชการตุลาการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ มีสถานะเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ไม่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังเช่นผู้พิพากษาอีกต่อไป การบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลยุติธรรม บทบัญญัติมาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๑ บัญญัติให้มีคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) ประกอบด้วยประธานศาลอุทธรณ์เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ข้าราชการตุลาการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมชั้นศาลละหนึ่งคน ข้าราชการศาลยุติธรรมผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละประเภท จำนวนห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาองค์กร ด้านการบริหารงานบุคคล หรือด้านการบริหารและการจัดการไม่เกินสามคน มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการอื่นของสำนักงานศาลยุติธรรม รวมทั้งการดำเนินการทางวินัย การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการศาลยุติธรรม โดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.บ.ศ. จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของ ก.ศ. ล้วนเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการ ฝ่ายตุลาการ สามารถกำกับดูแลและให้ความเป็นธรรมแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมและข้าราชการศาลยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ในส่วนการอุทธรณ์ของข้าราชการศาลยุติธรรมเมื่อถูกลงโทษทางวินัยมีระเบียบคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยข้อ ๕ และข้อ ๒๒ กำหนดให้ข้าราชการศาลยุติธรรมผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ศ. และให้ ก.ศ. แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์พร้อมกับแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการศาลยุติธรรม ให้ได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ กรณีมีความแตกต่างจากระบบการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๖ บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดย ก.ต. เนื่องจากข้าราชการตุลาการมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หากถูกลงโทษทางวินัย มาตรา ๘๓ บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิที่จะขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษได้ ตามหลักเกณฑ์



- ๙ -

และวิธีการที่ ก.ต. กำหนด คำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่สุด และผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง

การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) บัญญัติให้ ก.ต. มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ แม้จะเป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ แต่เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ข้าราชการตุลาการผู้นั้นย่อมพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการและทำหน้าที่ฝ่ายธุรการเพียงตำแหน่งเดียวหากถูกดำเนินการทางวินัยจะมีเพียงสิทธิขอทบทวนต่อ ก.ต. โดยไม่มีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการตรวจสอบโดยองค์การตุลาการ ซึ่งแตกต่างจากรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมบางคนได้รับแต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการโอนไปดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง เช่นเดียวกับเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม รวมทั้งข้าราชการศาลยุติธรรมอื่นซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการประเภทเดียวกัน ก็หาได้กำหนดให้ ก.ต. มีอำนาจดำเนินการทางวินัยด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ จึงขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในกฎหมาย ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการศาลยุติธรรมด้วยกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล เป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายและไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล แยกออกจากจากระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ และเป็นการขยายอำนาจของ ก.ต. เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖



- ๑๐ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖





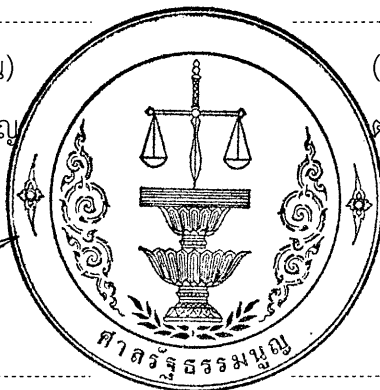
(คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๗)

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ