

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ

ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” สำหรับมาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล โดยมาตรา ๑๙๓ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๑ บททั่วไป วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้แต่ละศาล ยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๑๙๖ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ศาลยุติธรรม โดยบัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระ และดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการไม่เกินสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า “การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง (๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบและเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น การดำเนินงานของศาลยุติธรรมนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน กล่าวคือ (๑) งานพิจารณาพิพากษาคดี และ (๒) งานธุรการของศาลยุติธรรม สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของศาลยุติธรรมนั้น ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ รวมถึงงานวิชาการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

ความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมตลอดถึงเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการคือเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ซึ่งการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมนั้น มาตรา ๒๒ (๑) กำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หรือเรียกโดยย่อว่า ก.ต. เพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ต. แล้วประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป นอกจากนี้ที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ จะบัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานศาลยุติธรรมแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการภายในทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการศาลยุติธรรมด้วย ได้แก่ (๑) คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม หรือเรียกโดยย่อว่า ก.บ.ศ. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารราชการและงานธุรการของสำนักงานศาลยุติธรรม ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และประเพณีการปฏิบัติของทางราชการศาลยุติธรรม เช่น ออกระเบียบหรือมติเพื่อการบริหารงานราชการภายใน หรือจัดทำและบริหารงบประมาณและพัสดุของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม หรือกำหนดวันหยุดหรือการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมและลูกจ้างของสำนักงานศาลยุติธรรม และ (๒) คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม หรือเรียกโดยย่อว่า ก.ศ. ที่กำหนดให้มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการอื่น เช่น กำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การโยกย้าย การพ้นจากตำแหน่ง หรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการศาลยุติธรรม หรือการกำหนดเครื่องแบบการแต่งกายของข้าราชการศาลยุติธรรมหรือลูกจ้างของสำนักงานศาลยุติธรรม

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หรือ ก.ต. เป็นหน่วยงานที่รัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๙๖ บัญญัติให้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ ซึ่งใช้อำนาจภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ เช่น การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง รวมถึงอำนาจในการดำเนินการทางวินัย การลงโทษแก่ข้าราชการฝ่ายตุลาการหรือผู้พิพากษาศาลยุติธรรม การนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ ของศาลยุติธรรม ทั้งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หรือ ก.ต. คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม หรือ ก.บ.ศ. และคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม หรือ ก.ศ. ไว้ต่างจากกันอย่างชัดเจน

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องเรียนที่ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติให้ ก.ต. มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ ทำให้ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อบุคคลหรือองค์กรใดได้เพียงแต่มีสิทธิขอทบทวนคำสั่งหรือร้องทุกข์ต่อ ก.ต. ซึ่งคำวินิจฉัยของ ก.ต. เป็นที่สุด ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงแก่ผู้ร้องเรียน และไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนดังกล่าว นอกจากนี้ยังเป็นการขยายอำนาจของ ก.ต. ที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้ ก.ต. ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเท่านั้น บทบัญญัตินี้จึงมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ นั้น เห็นว่า เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า “การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง (๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ ก.บ.ศ. เสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ...” ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๒ เป็น “การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง (๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ประธานศาลฎีกาเสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ...”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมในสองประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม โดยเดิมกำหนดให้อำนาจของ ก.บ.ศ. เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอชื่อ ต่อมาได้แก้ไขให้เป็นอำนาจของประธานศาลฎีกาที่มีสิทธิในการเสนอชื่อบุคคลต่อ ก.ต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป และประเด็นที่สอง เพิ่มเติมข้อความว่า “ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ

ตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ” มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมอยู่ภายใต้ระเบียบทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และกำหนดให้ ก.ต. มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนั้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ต้องมาจากการเสนอของประธานศาลฎีกาและได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ โดยบัญญัติว่า “การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมนั้น ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ ในกรณีที่มีการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการจะต้องเสนอคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน และเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ให้ข้าราชการตุลาการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ” จากบทบัญญัติดังกล่าว บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมได้นั้นจะต้องเป็น (๑) บุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการ หรือ (๒) บุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการตุลาการเท่านั้น ซึ่งมีได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการศาลยุติธรรมอื่นที่มีสิทธิถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมได้ ทั้งนี้ ในตอนท้ายของบทบัญญัติมาตรา ๒๓ กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ถ้าการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมาจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการ เมื่อได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๘ ที่บัญญัติว่า “ให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ...” แล้วจะพบว่าบทบัญญัติทั้งสองมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีฐานะเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมที่แยกต่างหากจากข้าราชการตุลาการ เนื่องด้วยเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมถือเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมถือเป็นหน่วยราชการฝ่ายธุรการของศาลยุติธรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ งานส่งเสริมงานตุลาการ งานวิชาการเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่ศาลยุติธรรม รวมถึงการเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยเมื่อกฎหมายกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการงานทั่วไปของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน

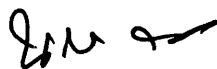
ศาลยุติธรรม รวมถึงเป็นผู้แทนของสำนักงานศาลยุติธรรมในส่วนกิจการของสำนักงานศาลยุติธรรม ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นเพียงอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ ภายในสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งมีลักษณะคล้ายกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นเท่านั้น ซึ่งมีความแตกต่าง อย่างยิ่งกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของผู้พิพากษา หรือตุลาการและเป็นอำนาจที่มีฐานที่มาจากรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา หรือตุลาการจึงต้องมีมาตรฐานการปฏิบัติงาน รวมถึงมาตรฐานในการควบคุมความประพฤติที่มีความเข้มงวด มากกว่าข้าราชการศาลยุติธรรมอื่น การนี้เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๒๓ กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม จึงต้องถือว่าเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีฐานะเป็นข้าราชการสำนักงานศาลยุติธรรม

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๓ ที่กำหนดให้แต่ละศาล ยกเว้นศาลทหารมีหน่วยงานที่ รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล และมาตรา ๑๙๖ ที่บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระ และดำเนินการ โดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เห็นว่า เมื่อเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีฐานะเป็น ข้าราชการศาลยุติธรรม การดำเนินการทางวินัยจึงควรต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม หรือ ก.ศ. ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๑ กำหนดให้มีอำนาจอกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการอื่นของสำนักงานศาลยุติธรรมในเรื่อง ดังต่อไปนี้ (๑) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจาก ราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับข้าราชการศาลยุติธรรม โดยหาก ก.ศ. มีคำสั่งอย่างใด ๆ แล้ว ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง ยังสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการอุทธรณ์และ การพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๕ ที่ว่า ข้าราชการศาลยุติธรรมผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือ ถูกสั่งให้ออกจากราชการให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ศ. และข้อ ๒๒ ที่ว่า เมื่อ ก.ศ. มีมติแล้วให้ เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมแจ้งมติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งทราบโดยเร็ว และให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งดำเนินการออกคำสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้นภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติจากเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม และเมื่อได้ออกคำสั่งหรือ ปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้วให้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ พร้อมกับแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ การนี้กฎหมายได้กำหนดกระบวนการในการโต้แย้งคำสั่งของ ก.ศ. ไว้ โดยกระบวนการดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายตุลาการที่สมควรให้อำนาจตุลาการเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตุลาการของ ก.ต. กล่าวคือ เมื่อ ก.ต. ได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ หากปรากฏหลักฐานชัดเจนในภายหลังว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้กระทำความผิดเพียงเท่านั้น ทั้งยังกำหนดให้คำวินิจฉัยของ ก.ต. เป็นที่สุด ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘๓ หมายความว่าเมื่อเป็นคำวินิจฉัยใด ๆ ของ ก.ต. แล้วจะไม่เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นเข้ามาตรวจสอบการกระทำของ ก.ต. ได้เลย

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หรือ ก.ต. เช่นเดียวกันกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ จึงกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของ ก.ศ. ในการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการศาลยุติธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังขัดต่อหลักนิติธรรม มีผลเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการศาลยุติธรรมด้วยกันให้แตกต่างกันโดยไม่เป็นธรรมอันทำให้ผู้ร้องเรียนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ การนี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖

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



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ