

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมอยู่ภายใต้หลักความมีอิสระในการทำหน้าที่และใช้อำนาจทางตุลาการ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ และเพื่อคุ้มครองการทำหน้าที่โดยสุจริต หลักความมีอิสระดังกล่าว ประกอบด้วย ความมีอิสระด้านบุคคล ความมีอิสระด้านองค์กร และความมีอิสระด้านการทำหน้าที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พุทธศักราช ๒๕๗๑ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้วางรากฐานเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ประกอบด้วยข้อกำหนดวินัยตามมาตรา ๑๐ ถึงมาตรา ๑๒ การลงโทษ มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๕ และการรักษาวินัย มาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๒๒ หลักการสำคัญเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมมีปรากฏลักษณะเดียวกันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ ฉบับต่อมา เช่น ปี พ.ศ. ๒๕๗๗, ปี พ.ศ. ๒๕๗๘, ปี พ.ศ. ๒๕๘๖, ปี พ.ศ. ๒๕๘๘, ปี พ.ศ. ๒๕๙๗, ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ และปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้น สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม

มีชื่อเรียกแตกต่างกันตามภารกิจหน้าที่และอำนาจ และสถานะของบุคคลที่มีความแตกต่างกันระหว่างหน่วยงานและหน่วยงานธุรการ ประกอบด้วย คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) และคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๒๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ ก.บ.ศ. เสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๓ การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมนั้น ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการจะต้องเสนอคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน และเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ให้ข้าราชการตุลาการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ

๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว”

๓. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๘๓ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามหมวดนี้ชอบที่จะขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ หากปรากฏหลักฐานชัดเจนในภายหลังว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้กระทำความผิด โดยยื่นคำร้อง ต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง ภายในสองปีนับแต่วันที่ ทราบคำสั่งดังกล่าว

ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลพิจารณาคำร้องที่ยื่นตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำร้อง หากเห็นว่าคำร้องไม่มีเหตุผลที่ ก.ต. จะพิจารณาทบทวนคำสั่ง ลงโทษ ให้ยุติเรื่องแล้วแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทราบเพื่ออุทธรณ์ต่อ ก.ต. ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ต. กำหนด หากเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลสมควรที่ ก.ต. จะได้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษนั้น ให้ส่งเรื่องพร้อมเสนอ ความเห็นให้ ก.ต. พิจารณา คำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่สุด

ฯลฯ

ฯลฯ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม อยู่ภายใต้หลักความมีอิสระ โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พุทธศักราช ๒๕๗๑ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้วางรากฐานเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการตุลาการ ศาลยุติธรรมและมีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน ประเด็นตามคำร้องกรณีข้าราชการศาลยุติธรรม ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกับข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ บัญญัติคำว่า “ข้าราชการศาลยุติธรรม” หมายความว่า ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ของทางราชการ รวมทั้งระเบียบ ประกาศ และมติของ ก.บ.ศ. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ในสำนักงานศาลยุติธรรม โดยมีรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และมาตรา ๒๓ บัญญัติว่า การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมนั้น ให้แต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งจากบุคคล

ซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการจะต้องเสนอคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน และเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ให้ข้าราชการตุลาการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ ดังนั้น พิศุทธศาสตร์ตามข้อกฎหมายแล้วมีประเด็น ดังนี้

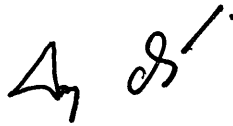
๑. ด้านสถานะของเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีสถานะเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม ประเภทผู้บริหารระดับสูง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลยุติธรรม มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม โดยคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการอื่นของสำนักงานศาลยุติธรรม

๒. ด้านสิทธิของข้าราชการศาลยุติธรรม กล่าวคือ ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๕ บัญญัติให้ข้าราชการศาลยุติธรรมผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) และข้อ ๒๒ บัญญัติให้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์พร้อมกับแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบ

ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พุทธศักราช ๒๕๓๑ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้วางรากฐานเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม และให้การดำเนินการทางวินัยกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) แยกออกจากการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการศาลยุติธรรมที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) เนื่องจากสถานะและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมย่อมไม่สอดคล้องกับสถานะของเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมหลังจากที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว และเป็นการตัดสิทธิของเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองทั้ง ๆ ที่เป็นข้าราชการศาลยุติธรรมที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรมเท่านั้น จึงเป็นการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายและไม่สอดคล้อง

กับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานตุลาการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล แยกออกต่างหากจากระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ ขัดต่อหลักนิติธรรม ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการศาลยุติธรรมด้วยกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน โดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖

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



(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ