

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายจิริณี หะวานนท์ 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) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามข้อร้องเรียนของนายสรารุช เบญจกุล ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) ที่บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ” มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ อ้างว่า เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมที่มีหน้าที่ด้านธุรการ ไม่ใช่ข้าราชการตุลาการหรือผู้พิพากษา การให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นการใช้นิติอำนาจที่และอำนาจซ้ำซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นการแทรกแซงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลที่มีความเป็นอิสระ

ในการบริหารงานบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ ทำให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมไม่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อบุคคลหรือองค์กรใด และไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพียงแต่มีสิทธิขอทบทวนคำสั่งหรือร้องทุกข์ต่อ ก.ต. โดย ก.ต. จะเป็นผู้พิจารณาลงโทษและเป็นผู้พิจารณาทบทวนคำสั่งหรือเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งขัดกับหลักความเป็นกลาง ขัดต่อหลักนิติธรรม มีผลเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเกินสมควรแก่เหตุ

เห็นว่า ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ อันเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่พึงปวงตามมาตรา ๑๘๘ ให้แต่ละศาลยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาลตามมาตรา ๑๙๓ สำหรับศาลยุติธรรม มาตรา ๑๙๖ บัญญัติรองรับให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระ และดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการไม่เกินสองคน

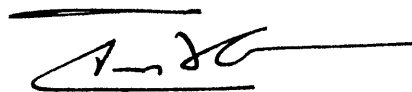
แม้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมต้องมาจากข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) แต่เมื่อโอนมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมแล้ว ย่อมพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการตามมาตรา ๒๓ มีหน้าที่บริหารราชการเพียงในส่วนของสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี แม้จะขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา แต่เป็นการขึ้นตรงในส่วนของการบริหารงานด้านธุรการเท่านั้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้ห้ามแต่งตั้งข้าราชการตุลาการดำรงตำแหน่งอื่นในศาลยุติธรรม เช่น รองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม แต่ ก.ต. ไม่มีอำนาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการศาลยุติธรรมในตำแหน่งอื่นแม้จะมาจากผู้พิพากษาก็ตาม ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพได้รับความคุ้มครองไม่เท่าเทียมกัน

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานศาลยุติธรรม มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการสำนักงานศาลยุติธรรมรับผิดชอบบริหารงานธุรการ แม้จะมีความสำคัญต่อการบริหารงานศาลยุติธรรม แต่การบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลยุติธรรม อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลอุทธรณ์เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสสูงสุด และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง มีกรรมการที่เป็นข้าราชการศาลยุติธรรมระดับอาวุโส และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารและการจัดการที่มาจากการเลือก องค์ประกอบของ ก.ศ. ย่อมเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการธุรการสามารถให้ความเป็นธรรมแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมและข้าราชการศาลยุติธรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ส่วน ก.ต. ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหลัก ย่อมมีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านคดีและการบริหารงานคดี รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๖ ให้ ก.ต. ดำเนินการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเท่านั้น ซึ่งต่างจากการบริหารราชการธุรการที่มาตรา ๑๙๓ ให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ในกรณีที่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม จะขอกลับเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ก.ต. ย่อมมีอำนาจพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๔ หาก ก.ต. เห็นว่าเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม เช่น ไม่รักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วตามบทบัญญัติมาตรา ๖๐ ย่อมมีอำนาจที่จะไม่รับกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งตุลาการศาลยุติธรรมได้ โดยไม่จำเป็นต้องก้าวล่วงไปใช้อำนาจของ ก.ศ. ลงโทษทางวินัยเสียก่อน นอกจากนี้ บทบัญญัติตามมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่บัญญัติให้ ก.ต. มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เป็นการตัดสิทธิของเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อทบทวนคำสั่ง ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ใช้บังคับกับข้าราชการศาลยุติธรรมด้วย ซึ่งระเบียบคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้ข้าราชการศาลยุติธรรมผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ศ. เมื่อ ก.ศ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งดำเนินการออกคำสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น และให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบถึงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่การดำเนินการทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘๓ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยชอบที่จะขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้โดยให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลเป็นผู้พิจารณาคำร้อง หากเห็นว่าคำร้องไม่มีเหตุผลที่ ก.ต. จะพิจารณา ทบทวนคำสั่งลงโทษ ให้ยุติเรื่องแล้วแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทราบเพื่ออุทธรณ์ต่อ ก.ต. แต่หากเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลสมควรที่ ก.ต. จะพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษให้ส่งเรื่องพร้อมเสนอความเห็นให้ ก.ต. พิจารณา คำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่สุด ผู้ถูกลงโทษไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๒)

บทบัญญัติมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้ เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ทั้ง ๆ ที่พ้นจากการเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทำให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมาย ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลยุติธรรมไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และเป็นการขยายอำนาจของ ก.ต. เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้ เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖



(นายจिरินิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ