

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

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

นายสรารุช เบญจกุล (ผู้ร้องเรียน) ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติว่า “... ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ” เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมที่มีหน้าที่ด้านงานธุรการ ทำให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมไม่มีสิทธิอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยต่อบุคคลหรือองค์กรใดได้ คงมีสิทธิเพียงขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงขัดต่อหลักความเป็นกลาง หลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นการแทรกแซงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ผู้ร้องมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

ให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อต่อ ก.ต. เพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ต. แล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้ ก.ต. มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ บทบัญญัติดังกล่าว ส่งผลให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายโดย ก.ต. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ โดยมีสิทธิเพียงขอให้ ก.ต. เป็นผู้ทบทวนคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเท่านั้น และคำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่สุด ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การแก้ไขเป็นการขยายอำนาจของ ก.ต. ทั้งที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้ ก.ต. มีหน้าที่บริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเท่านั้น ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง เป็นการเลือกปฏิบัติ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ ผู้ร้องจึงส่งคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของผู้ร้องไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำร้องว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๙๓ ให้แต่ละศาล ยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๑๙๖ การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการไม่เกินสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๖ ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ได้แก่

(๑) ข้าราชการตุลาการ คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี รวมตลอดถึงผู้ช่วยผู้พิพากษา และข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง

(๒) ตะเฑาะยุติธรรม คือ ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลาม

(๓) ข้าราชการศาลยุติธรรม คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม

๓. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๘ ให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ รวมทั้งระเบียบ ประกาศ และมติของ ก.บ.ศ. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลยุติธรรม โดยมีรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๑ ให้ ก.ศ. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการอื่นของสำนักงานศาลยุติธรรม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ ราชการ การพัฒนา การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการศาลยุติธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการ

เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปีนับแต่วันที่เข้ารับแต่งตั้ง เว้นแต่ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเสนอรายชื่อต่อ ก.ศ. เพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ศ. แล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของ ก.ศ. นั้น ให้ฟังความเห็นของ ก.บ.ศ. ประกอบการพิจารณาด้วย

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

มาตรา ๒๓ การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมนั้น ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการจะต้องเสนอคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน และเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ให้ข้าราชการตุลาการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ

๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๘/๑ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองอาจแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองโดยความเห็นชอบของ ก.ศ.ป. และเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ให้พ้นจากตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๘/๒ ในกรณีที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๗๘/๑ กระทำผิดวินัยอยู่ก่อนวันโอนมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ให้ ก.ข.ป. เป็นผู้พิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นตามบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครอง แต่ถ้าได้กระทำความผิดวินัยในระหว่างการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง และได้โอนกลับไปเป็นตุลาการ

พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มาตรา ๖ บัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ มาตรา ๘ บัญญัติให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลยุติธรรม และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลยุติธรรม โดยมีรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ ดังนั้น เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมจึงเป็นหัวหน้าหน่วยงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ที่ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๓ เมื่อเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและมีได้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี จึงมิใช่ข้าราชการตุลาการ กรณีจึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการของศาลยุติธรรมได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล และหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการกับข้าราชการศาลยุติธรรมแยกออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ข้าราชการศาลยุติธรรมจะมีคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล โดยมีกรรมการส่วนที่ได้รับการเลือกมาจากข้าราชการศาลยุติธรรม จำนวน ๕ คน เพื่อเป็นหลักประกันว่าข้าราชการศาลยุติธรรมจะได้รับการพิจารณาดำเนินการทางวินัยจาก ก.ศ. ด้วยความเป็นธรรม ส่วนข้าราชการตุลาการจะมีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล โดยมีองค์ประกอบเป็นกรรมการที่ได้รับการเลือกจากผู้พิพากษาแทบทั้งสิ้น และไม่มีกรรมการซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการศาลยุติธรรมด้วยแต่อย่างใด เหตุผลสำคัญของการที่กำหนดให้ข้าราชการตุลาการต้องมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะก็เพื่อให้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๖ จึงบัญญัติให้เฉพาะการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการเป็นอำนาจของ ก.ต. ส่วนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการศาลยุติธรรมซึ่งมิใช่ข้าราชการตุลาการจึงเป็นอำนาจของ ก.ศ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่ง ก.ศ. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้ข้าราชการศาลยุติธรรมผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ศ. ได้ และหากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ศ. ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลโดยองค์กรตุลาการตามหลักนิติธรรม ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) เฉพาะส่วนที่

กำหนดให้ ก.ต. เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ทั้งที่ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่โอนมาจากผู้พิพากษาได้พ้นจากการเป็นข้าราชการตุลาการไปเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมแล้วนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ ก.ต. มีอำนาจหน้าที่นอกเหนือหรือเกินไปกว่าขอบเขตอำนาจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๖ ที่ให้ ก.ต. มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการเพื่อให้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๒ (๑) ในส่วนดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลปกครองในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองโอนไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ตามมาตรา ๗๘/๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองถูกลงโทษทางวินัยจะมีสิทธิขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษนั้นได้ แต่กรณีของผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมจะถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มีการกำหนดวินัย การรักษาวินัย และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตุลาการไว้อย่างเข้มงวดสูงกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น โดยมีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยของ ก.ต. ในเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการตุลาการเป็นที่สุด ประกอบกับศาลปกครองถูกตัดอำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมที่ถูก ก.ต. วินิจฉัยลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงไม่สามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลโดยองค์กรตุลาการซึ่งเป็นหลักการหนึ่งของหลักนิติธรรมได้ นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๒ (๑) ดังกล่าว ยังเป็นกรณีที่ใช้บังคับแก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นการเฉพาะเพียงตำแหน่งเดียว ทั้งที่มีกรณีข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งโอนมาดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม แต่เมื่อถูกดำเนินการทางวินัย ก.ต. ก็ยังคงเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย และผู้ถูกลงโทษทางวินัยก็ยังมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษนั้นได้เช่นเดียวกับกรณีของข้าราชการศาลยุติธรรมทุกคน กรณีจึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติตามความในตอนท้ายของมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

ศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้ ก.ต. เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย แก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เป็นการตรากฎหมายที่ให้ ก.ต. มีอำนาจนอกเหนือหรือเกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้อำนาจไว้ ทั้งยังเป็นการเจาะจงใช้เฉพาะแก่ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เพียงตำแหน่งเดียว และเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทำให้สิทธิของบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมไม่ได้รับการคุ้มครองโดยองค์การตุลาการตามหลักนิติธรรม อย่างเท่าเทียมกันกับสิทธิที่ข้าราชการศาลยุติธรรมคนอื่น ๆ ได้รับอีกด้วย

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



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ