

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ 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

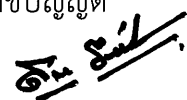
ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า

๘/๒๕๖๗

“การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล โดยมาตรา ๑๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้แต่ละศาล ยกเว้น ศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีระบบเงินเดือน และค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๑๙๖ บัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการ โดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ ตุลาการ บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการไม่เกินสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระโดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา วรรคสอง บัญญัติว่า การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงาน ศาลยุติธรรม ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และวรรคสาม บัญญัติว่า สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและการแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง (๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ ก.บ.ศ. เสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธาน ศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๒ วรรคสอง บัญญัติว่า การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ต้องมาจากการเสนอของประธานศาลฎีกาและได้รับความ เห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมีการตราพระราชบัญญัติ



ระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมต้องมาจากการเสนอของประธานศาลฎีกา และได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๒ (๑) เป็น “การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป และกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ส่งผลให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ โดยมีสิทธิเพียงขอให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเป็นผู้ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมให้เป็นที่สุด ไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล นอกจากนี้ การแก้ไขบทบัญญัตินี้เป็นการขยายอำนาจของคณะกรรมการตุลาการ



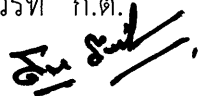
ศาลยุติธรรม ทั้งที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๓ บัญญัติว่า ให้แต่ละศาล ยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในส่วนของศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยมาตรา ๘ บัญญัติว่า ให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็น “ข้าราชการศาลยุติธรรม” ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ รวมทั้งระเบียบ ประกาศ และมติของ ก.บ.ศ. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลยุติธรรม โดยมีรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ โดยในส่วนของ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการศาลยุติธรรมนั้น มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง (๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป และกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และวรรคสอง บัญญัติว่า เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว (๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเสนอรายชื่อต่อ ก.ศ. เพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ศ. แล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

และ (๓) กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และมาตรา ๒๓ บัญญัติว่า การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมนั้น ให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ ในกรณีที่มีการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการจะต้องเสนอคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน และเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ให้ข้าราชการตุลาการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมต้องเป็นบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ โดยกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้เสนอชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมให้ความเห็นชอบ และเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ข้าราชการผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ โดยโอนมาเป็น “ข้าราชการศาลยุติธรรม” ไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีดังเช่นผู้พิพากษาอีกต่อไป คงมีเพียงหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ รวมทั้งระเบียบ ประกาศ และมติของ ก.บ.ศ. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลยุติธรรมเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๖ บัญญัติว่า การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ได้แก่ (๑) ข้าราชการตุลาการ คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี (๒) ดะโต๊ะยุติธรรม คือ ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลาม (๓) ข้าราชการศาลยุติธรรม คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ในทางธุรการซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการและข้าราชการศาลยุติธรรมแยกออกจากกัน กล่าวคือ “ก.ต.” หมายความว่า คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ เฉพาะตำแหน่ง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษา รวมถึงการควบคุมดูแลผู้พิพากษาให้

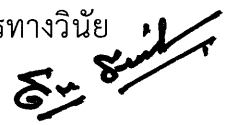
๒๒/๒๒

ปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบแบบแผนและจริยธรรมของข้าราชการตุลาการ ตลอดจนพิจารณาลงโทษผู้พิพากษาที่กระทำผิดวินัยข้าราชการตุลาการ สำหรับข้าราชการศาลยุติธรรมนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ “ก.ศ.” หมายความว่า คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ให้ ก.ศ. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการอื่นของสำนักงานศาลยุติธรรม ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การพัฒนา การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการศาลยุติธรรม จึงเห็นได้ว่ากฎหมายประสงฆ์ให้แยกระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ และข้าราชการศาลยุติธรรมออกจากกันอย่างชัดเจน รวมถึงการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการ และข้าราชการศาลยุติธรรม โดยในส่วนของ การอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยของข้าราชการศาลยุติธรรม ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๕ กำหนดว่า ให้ข้าราชการศาลยุติธรรมผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้ผู้นั้น มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ศ. และข้อ ๒๒ วรรคสอง กำหนดว่า ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งดำเนินการออกคำสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติจากเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม และเมื่อได้ออกคำสั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้วให้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบพร้อมกับแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ของข้าราชการศาลยุติธรรม รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการศาลยุติธรรมเพื่อให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามหมวดนี้ชอบที่จะขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้หากปรากฏหลักฐานชัดเจนในภายหลังว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้กระทำความผิด โดยยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง ภายในสองปีนับแต่วันที่ทราบคำสั่งดังกล่าว วรรคสอง บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลพิจารณาคำร้องที่ยื่นตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำร้อง หากเห็นว่าคำร้องไม่มีเหตุผลที่ ก.ต. จะพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษ ให้ยุติเรื่องแล้วแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทราบเพื่ออุทธรณ์ต่อ ก.ต. ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ต. กำหนด หากเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลสมควรที่ ก.ต.



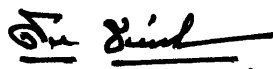
จะได้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษนั้น ให้ส่งเรื่องพร้อมเสนอความเห็นให้ ก.ต. พิจารณา คำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่สุด ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม โดยที่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เป็น “ข้าราชการศาลยุติธรรม” แม้จะเป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ แต่เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ข้าราชการตุลาการผู้นั้นย่อมพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ โดยโอนไปเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ รวมทั้งระเบียบ ประกาศ และมติของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลยุติธรรม ดังนั้น การบริหารงานบุคคล การดำเนินการทางวินัย ตลอดจนการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยของเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมจึงควรเป็นไปตามกฎหมายเช่นเดียวกับข้าราชการศาลยุติธรรมในตำแหน่งอื่น ๆ การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ส่งผลให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ ทั้งที่พ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการและโอนไปเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๖ ที่บัญญัติให้ การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประกอบกับเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ หมวด ๕ วินัย การรักษาวินัย การลงโทษ และการร้องทุกข์ ก็เป็นการรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการฝ่ายตุลาการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและประเพณีปฏิบัติของทางราชการ และจริยธรรมของข้าราชการตุลาการเพื่อรักษาเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งตุลาการ ซึ่งกำหนดไว้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการฝ่ายตุลาการเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม นอกจากนี้ การกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ยังส่งผลให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยต้องถูกดำเนินการทางวินัยแตกต่างไปจากข้าราชการศาลยุติธรรมในตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งในส่วนขององค์กรที่ดำเนินการทางวินัย



การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ การใช้สิทธิอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย กล่าวคือ ข้าราชการ ศาลยุติธรรมตั้งแต่ตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมลงมาซึ่งถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ศ. และเมื่อ ก.ศ. พิจารณาเป็นประการใดแล้วผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เป็นการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการศาลยุติธรรมให้สามารถใช้สิทธิขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์การตุลาการได้อีกชั้นหนึ่ง แต่ในกรณีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและถูกดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิเพียงขอให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเป็นผู้ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย และใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมกำหนดได้เท่านั้น เมื่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมพิจารณาเป็นประการใดแล้วคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมให้เป็นที่สุด ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันเป็นการกำหนดให้ตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมได้รับการดำเนินการทางวินัยที่แตกต่างจากข้าราชการศาลยุติธรรมในตำแหน่งอื่นซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการประเภทเดียวกัน ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในกฎหมาย ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ขัดต่อหลักนิติธรรม 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



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ