

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘
กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ (๑๐)
มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

นายศิริมิตร บุญมุล อายุ ๓๒ ปี อาชีพทนายความ และนางสาวบุญจติ กลับประสิทธิ์ อายุ ๓๐ ปี อาชีพทนายความ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตุลาการ ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ ๔๓ ประจำปี ๒๕๕๒ คณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือก ฯ พิจารณารายงานผลการตรวจร่างกายและจิตใจของคณะกรรมการแพทย์ซึ่งระบุว่า นายศิริมิตร บุญมุล เป็นปกติดี นางสาวบุญจติ กลับประสิทธิ์ กระจกสันหลังคดงอมาก แล้วเห็นสมควร ไม่รับสมัคร คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการ ฯ จึงมีมติ ไม่รับสมัครเนื่องจากเป็นกรณีที่ร่างกายไม่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๗ (๑๑) ผู้สมัครทั้งสองเห็นว่าการตัดสิทธิ์ดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดย ไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางร่างกาย และเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๗ (๑๑) (๑๒) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) (๑๑) ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ จึงร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๖ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ และการกระทำของคณะกรรมการตุลาการและคณะอนุกรรมการตรวจสอบ คุณสมบัติ ฯ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณามีอยู่ว่า คำขอของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นไปตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คำขอตามประเด็นที่หนึ่งจึงเป็นไปตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแล้ว และศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

สำหรับประเด็นที่สองตามคำขอของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นปัญหาเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการตุลาการและคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ฯ พิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลแห่งคำร้องในประเด็นนี้แล้วเห็นว่า เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในดุลยพินิจขององค์กรทั้งสองของฝ่ายศาลยุติธรรม ที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมของบุคคลตามความต้องการและความจำเป็นของหน่วยราชการศาลยุติธรรมโดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวได้เพราะเท่ากับจะเป็นการใช้ดุลยพินิจแทนองค์กรที่กฎหมายมอบดุลยพินิจให้ไว้ และเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า คำขอของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเด็นที่สองไม่เป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญควรรับไว้พิจารณาวินิจฉัย อีกทั้งข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเองก็ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ส่วนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๔/๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจที่จะออกกระเบียบดังกล่าว นั้น มีอำนาจมาเทียบเคียงได้ เพราะกรณีหลังนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยตรง จึงเป็นเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกระเบียบมากกว่าปัญหาที่ว่าระเบียบที่ออกมานั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คำวินิจฉัย

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๒๖ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการของศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น มาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๐) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการหรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในระเบียบของ ก.ต.”

ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องอ้างว่าถูกละเมิดโดยมาตรา ๒๖ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ มาตรา ๓๐ ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคสองว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) ที่บัญญัติให้คำนึงถึง “สภาพทางกายหรือสุขภาพ” ของผู้ที่สมัครเข้ารับราชการฝ่ายตุลาการ อันเป็นเกณฑ์ที่คณะกรรมการตุลาการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง ใช้ในการพิจารณาและมีมติไม่รับสมัครผู้ที่เป็นโพลิโอ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องต่างๆ รวมถึง “สภาพทางกายหรือสุขภาพ” หรือไม่ พิจารณาดูแล้วเห็นว่า เจตนารมณ์แห่งการสำคัญที่มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติห้าม “การเลือกปฏิบัติ” ก็คือ การเลือกปฏิบัติดังกล่าวจะต้อง “ไม่เป็นธรรม” เจตนารมณ์หรือข้อแม้ดังกล่าวเป็นเรื่องปกติธรรมดา แม้ในตัวรัฐธรรมนูญเองก็อาจกล่าวได้ว่าการบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติหลายแห่ง เช่น การกำหนดคุณสมบัติต่างๆ ของผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาว่า ต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย เป็นต้น ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า การเลือกปฏิบัติดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นตามสภาพแวดล้อมและคุณค่าทั่วไปที่สังคมไทยยอมรับกันอยู่ในปัจจุบัน

การกำหนดลักษณะต้องห้ามสำหรับบุคคลผู้สมัครเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาว่า ต้องไม่เป็นคนที่ “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่กฎหมายยอมรับและใช้ในการรับสมัครเข้าประกอบวิชาชีพหรืออาชีพต่างๆ เป็นจำนวนมาก โดยไม่ถือว่าเป็นเกณฑ์ที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ เท่ากับเป็นการยืนยันและยอมรับถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของเกณฑ์มาตรฐานนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นตุลาการหรือผู้พิพากษานั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงภาพลักษณ์และบุคลิกภาพของบุคคลอันเป็นที่ยอมรับเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธย เพื่อให้ได้มาซึ่งความเชื่อถือศรัทธาของปวงชน ทั้งนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของอำนาจตุลาการด้วย ที่กล่าวมานี้ เป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณค่าความรู้สึกรู้สึก และแนวความคิดของสังคมในปัจจุบัน ซึ่งคุณค่าและแนวความคิดเหล่านี้ย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลาและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและสภาพของสังคม ปัจจัยสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่ง ได้แก่ สภาพการทำงานที่ข้าราชการตุลาการต้องปฏิบัติอยู่เป็นปกติตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

เช่น การนั่งพิจารณา ณ สถานที่อื่น การสับพยานที่ได้รับการยกเว้นหรือไม่สามารถจะไปศาลได้ ลักษณะ ปริมาณและคุณภาพของงานในตำแหน่งผู้พิพากษา ซึ่งมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ สภาพทางกายของ ผู้สมัครเป็นข้าราชการตุลาการหรือผู้พิพากษาจึงมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วเห็นว่า การเลือก ปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายของบุคคลผู้สมัครสอบเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา นั้น มิใช่เป็น “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

อาศัยเหตุผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งว่า มาตรา ๒๖ (๑๐) แห่งพระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) ที่บัญญัติให้ คำนึงถึงสภาพทางกายของผู้ที่สมัครเข้ารับราชการฝ่ายตุลาการนั้น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และในประเด็นที่สองว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ชอบ ที่จะรับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการใช้ดุลยพินิจขององค์กรหรือคณะบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายโดยกฎหมาย เป็นพิเศษเป็นการเฉพาะเจาะจง จึงให้ยกคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเด็นนี้เสีย

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ