

บทคัดย่อ

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ถือเป็นกรกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพกับข้าราชการผู้ถูกลงโทษ ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการทางวินัยข้าราชการโดยทั่วไปจะต้องกระทำในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์การตุลาการไว้ในมาตรา 28 วรรคสองว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” แต่ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีปัญหว่าสถานะการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตุลาการนั้น มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองและเห็นว่าควรอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง แต่ตามบทบัญญัติของมาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ยกเว้นมิให้การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 28 วรรคสอง ถือว่าเป็นบทกฎหมายทั่วไปที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิในกรณีหากไม่มีช่องทางอื่นที่จะใช้สิทธิทางศาลได้อีกต่อไป ก็สามารถยกบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อให้ศาลยุติธรรมเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ ดังที่บัญญัติในมาตรา 218 ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าในประเทศฝรั่งเศสการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการมีลักษณะคล้ายกับของประเทศไทย แต่ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ข้อพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ตุลาการที่สามารถฟ้องได้แย้งต่อสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง มีต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่ของไทยนั้นแม้ศาลปกครองสูงสุดจะได้เคยวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของ ก.ต. เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่บทบัญญัติของกฎหมายก็ยกเว้นอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของ ก.ต. โดยศาลปกครองอยู่ ผู้เขียนเห็นว่าเรื่องดังกล่าวขัดต่อหลักนิติรัฐที่ศาลจะตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าเกินขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับการ

ของการกระทำดังกล่าว ในการที่จะไม่ถูกการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการอื่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาสถานะของคณะกรรมการตุลาการที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ปัญหาข้อกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการตุลาการในการดำเนินการทางวินัยและสิทธิในการฟ้องคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลว่ามีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด โดยพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยของทั้งข้าราชการตุลาการและข้าราชการพลเรือนที่ได้ศึกษาจากกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการของต่างประเทศกับประเทศไทย และผู้เขียนได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีเมื่อข้าราชการตุลาการถูกลงโทษทางวินัยแล้วไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อศาลปกครองได้ ก็ชอบที่จะใช้สิทธิดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมได้ เช่นเดียวกับข้าราชการ พลเรือนที่หากยังไม่พอใจผลการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ก็มีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกระทำการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะปัญหาระบบวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยแล้ว พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีต จนถึงปัจจุบันได้มีปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบสอบสวนทางวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์มีความรวดเร็วและเป็นธรรมมากขึ้น และจากการศึกษาพบว่าตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ในเรื่องกระทำการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้น เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการ ตลอดจนถึงการวางระบบการรักษาวินัยพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการเสริมสร้างวินัยของข้าราชการ เป็นต้น

จากการศึกษาการจัดตั้ง ก.พ.ค.ขึ้นในประเทศไทยสามารถเปรียบเทียบถึงลักษณะที่คล้ายคลึงกับการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ออกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ผู้เขียนเห็นว่าการที่ประเทศไทยมีการจัดตั้ง ก.พ.ค.ขึ้น ถือเป็นทางเลือกใหม่ในการปฏิรูประบบราชการให้มีความทัดเทียมกับอารยประเทศ และน่าจะใช้

เป็นแนวทางในการปรับปรุงหรือแก้ไขในเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาล
ยุติธรรม เพื่อเป็นการยืนยันถึงการปกครองตามหลักนิติรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ
บุคคลที่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ