

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลยุติธรรม เป็นองค์กรหนึ่งในสามองค์กรหลักของอำนาจอภิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตามหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยมีผู้พิพากษาหรือตุลาการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้บัญญัติรับรองฐานะของผู้พิพากษาหรือตุลาการไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้นจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจการครอบงำหรืออิทธิพลใดๆ จากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อเป็นองค์กรที่ให้ความยุติธรรมตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 221 ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีองค์กรในการบริหารงานบุคคล เรียกว่า คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ทำหน้าที่คัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และให้พ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนพิจารณาและลงโทษผู้พิพากษาหรือ ตุลาการทำผิดวินัย

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) จึงเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม ถ้าหากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของ ก.ต. แล้ว มิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ แต่หากมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการพิจารณาและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้พิพากษาหรือตุลาการ และถ้าพิจารณาถึงที่มาของ ก.ต. จะเห็นว่าผู้ที่ได้รับเลือกให้เข้ามาเป็นคณะกรรมการจึงเป็นผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาลที่เป็นผู้ที่มีความรู้และความสามารถ แต่การกระทำในฐานะคณะกรรมการ ก.ต. นั้น ข้าราชการตุลาการที่เป็นกรรมการก็มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย อันอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ดังนั้นฐานในการใช้สิทธิตามมาตรา 28 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นกรณีที่กระทบสิทธิของบุคคลนั้นเท่านั้น ซึ่งการกระทำของ ก.ต. ดังกล่าวนั้น ย่อมต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการภายใต้หลักนิติรัฐเช่นกัน

สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการถือเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยข้าราชการผู้กระทำผิด สิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องพิจารณา คือ จะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อจะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยข้าราชการต่อไป แม้การลงโทษจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของข้าราชการผู้นั้น แต่ผู้ที่ทำการสอบสวนวินัยจะต้องให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้นั้นที่จะให้การต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายของตนได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการจะไม่อยู่ภายใต้บทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลปกครองเหมือนดังเช่นข้าราชการพลเรือนทั่วไปก็ตาม เนื่องด้วยบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ยกเว้นมิให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาว่ากรณีที่กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ศาลปกครองมีอำนาจดังกล่าวนี้ แม้จะขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองก็ตาม เนื่องจากมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมไว้ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ากระบวนการเหล่านั้นยังคงมีเหมาะสมตามหลักการควบคุมตรวจสอบด้วยกฎหมายอยู่หรือไม่

ในระบบศาลยุติธรรมที่ดীনั้นควรต้องสร้างความเชื่อมั่นและเป็นหลักประกันให้แก่บุคคลทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกรณีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการปฏิรูประบบการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้น เพื่อเป็นการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรด้านวินัยขาดความรู้ความชำนาญในเรื่องการสอบสวนวินัยและการพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการผู้กระทำผิด กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีวินัยขึ้นโดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีวินัยมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องวินัยเป็นการเฉพาะ โดยมีหน้าที่เป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อนำมาพิจารณาดำเนินการทางวินัยและลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดต่อไป ดังนั้น พนักงานสอบสวนคดีวินัยจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งในประเด็นข้อกฎหมายและการแสวงหาพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องมาตรฐานของระบบวินัย อันสืบเนื่องมาจากการที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะมีมาตรฐานในเรื่องวินัยของตนที่แตกต่างกันไป ปัญหาดังกล่าวเห็นได้จากบางองค์กรผู้บังคับบัญชาไม่เข้มงวดก็ไม่ให้ความสนใจกับวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา

แต่หากเป็นผู้บังคับบัญชาที่เข้มงวดและเคร่งครัดก็อาจดำเนินการทางวินัยกับผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ในองค์กรของรัฐซึ่งอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายวินัยเดียวกัน แต่ผู้บังคับบัญชาต่างคนกันก็อาจจะมีมาตรฐานในเรื่องวินัยที่แตกต่างกันออกไปได้

ดังนั้น เมื่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกลงโทษทางวินัย ถือว่าผู้นั้นถูกละเมิดสิทธิย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แม้แต่เดิมข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยจะถูกบังคับด้วยกฎหมายว่าเมื่ออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อองค์กรที่มีอำนาจและองค์กรที่มีอำนาจชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งเป็นประการใดแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้ แต่ด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้ปัจจุบันเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกลงโทษทางวินัย และได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษแล้ว หากยังไม่พอใจในคำสั่งชั้นอุทธรณ์ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ ส่วนข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมนั้นไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ คงใช้สิทธิเพียงขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เพียงทางเดียวเท่านั้น ซึ่งเห็นว่าเป็นในฐานะที่ข้าราชการตุลาการก็ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งก็ควรได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไปในเรื่องการใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลยุติธรรมได้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด โครงสร้าง บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม(ก.ต.) รวมถึงปัญหาและสาเหตุในเรื่องการดำเนินการทางวินัยโดยศึกษาเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัย เพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาทฤษฎี แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการใช้อำนาจขององค์กรที่ดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการ ข้าราชการศาลปกครองและข้าราชการพลเรือนของไทยและต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงความเหมือนและความแตกต่างขององค์กรดังกล่าวว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการไทยมีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพข้าราชการในฐานะปัจเจกชนเพียงใด และมีมาตรฐานความเป็นธรรมภายใต้ขอบเขตการรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเท่าเทียมกับของต่างประเทศหรือไม่ โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการดำเนินการเมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย คือ การสอบสวน การพิจารณา การกำหนดโทษ การลงโทษและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ โดยเป็นการศึกษากฎหมายการบริหารงานบุคคลภาครัฐ กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมถึงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องตลอดจนสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข โดยวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความทางกฎหมาย ตำรา ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ บทความต่าง ๆ รายงานวิจัย รายงานการประชุม และเว็บไซต์กฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ววิเคราะห์ข้อมูลเหล่านั้นเพื่อให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายตุลาการและข้าราชการพลเรือน โดยค้นคว้าและวิเคราะห์ทฤษฎีตามบทบัญญัติของกฎหมายของไทยและต่างประเทศ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุและปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการ ศาลยุติธรรม เพื่อหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

2. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง และลักษณะของการกระทำทางปกครองซึ่งออกโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)

3. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด และกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมในต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับระบบการพัฒนาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย