

บทที่ 2

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของต่างประเทศ

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงการดำเนินการทางวินัยข้าราชการของต่างประเทศ คือ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นต้น พบว่าองค์กรดังกล่าวของแต่ละประเทศต่างก็มีรูปแบบที่กำหนดขึ้นเป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง ซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพทางกฎหมาย สังคม การเมืองและรูปแบบการปกครองประเทศ แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐของต่างประเทศนั้น ก็ยังคงมีหลักการในการทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการพิทักษ์รักษาสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย กรณีประกอบด้วยรายละเอียดที่มีความสำคัญดังที่จะกล่าวในบทนี้ อันเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรที่ดำเนินการทางวินัยข้าราชการของต่างประเทศ กรณีข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่ไม่มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศที่มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งมีความเหมาะสมในการนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นต้นแบบในการพัฒนาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยต่อไป

2.1 ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม

2.1.1 ประเทศที่ไม่มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

2.1.1.1 ประเทศอังกฤษ

ระบบศาลของประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ศาลชั้นล่าง (Inferior Courts) และศาลชั้นสูง (Superior Courts)

1) ศาลชั้นล่าง

1.1) Magistrates Courts ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาความผิดเล็กน้อย (Summary offences) และคดีแพ่งเกี่ยวกับกฎหมายครอบครัว ผู้พิพากษาของ Magistrates

Courts มี 2 ประเภท ได้แก่ Lay Magistrates หรือ Justices of the Peace และ Stipendiary Magistrates สำหรับ Lay Magistrates หรือ Justices of the Peace เป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากบุคคลธรรมดาที่ไม่ต้องมีวุฒิทางกฎหมาย คุณสมบัติที่กำหนดไว้คือ ต้องมีถิ่นที่อยู่ภายในระยะ 15 ไมล์ของเขตที่ได้รับแต่งตั้ง อย่างไรก็ตามปรากฏอยู่ในคู่มือการแต่งตั้งและหน้าที่ของ Justices of the Peace ซึ่งตีพิมพ์ในนามของ Lord Chancellor กำหนดว่าผู้ที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้จะไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่ บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปี หรือเคยต้องคำพิพากษาลงโทษในคดีร้ายแรง หรือเป็นบุคคลล้มละลาย หรือมีสายตา หรือการได้ยินที่ไม่ปกติ หรือผู้ซึ่งโดยเหตุผลอื่นใดที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา หรือผู้ที่รับราชการ หรือทหาร ตำรวจ หรือเป็นญาติสนิทของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง Justices of the Peace ในเขตเดียวกัน¹ สำหรับการแต่งตั้ง Justices of the Peace กระทำโดย Lord Chancellor ตามคำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำท้องถิ่น ทำหน้าที่พิจารณาคดีในคดีอาญาซึ่งมีความผิดเล็กน้อย (Summary offences) และคดีแพ่งเกี่ยวกับกฎหมายครอบครัวเป็นการทำงานเพื่อช่วยเหลือสังคมโดยไม่ได้รับผลตอบแทน ดำรงตำแหน่งโดยไม่มีกำหนดเวลา ความประพฤติและการถอดถอน (Conduct and Removal) Lord Chancellor มีอำนาจถอดถอน Justices of the Peace ได้เมื่อมีเหตุอันควร ได้แก่ เหตุสูงอายุ ทุพพลภาพ ปฏิเสธหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อครบเกษียณอายุ 70 ปี แต่อาจต่ออายุได้จนถึง 72 ปี การถอดถอนกระทำโดยย้ายชื่อไปใน Supplemental List ซึ่งมีผลให้หมดสิทธิที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้พิพากษา นอกจากนี้ยังมีกลไกในการควบคุมความประพฤติของ Justices of the Peace ในกรณีที่ประพฤติตนไม่ถูกต้องเหมาะสม คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำท้องถิ่นจะเป็นผู้สอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและรายงานไปยัง Lord Chancellor สำหรับสถานโทษที่ใช้ได้แก่ การถอดถอน (Removal) การพักราชการ (suspension) และการตักเตือน (reprimand) ลักษณะของความผิดที่ถูกลงโทษ เช่น กรณีที่ ผู้พิพากษาและคู่สมรสต้อง คำพิพากษาลงโทษโดยพิจารณาจากความร้ายแรงของโทษ ในความผิดอาญาเล็กน้อย เช่น ความผิดจรรยาบรรณได้รับโทษเพียงตักเตือนไม่ถึงกับพักราชการหรือถอดถอน หรือข้อกล่าวหาว่าซบถในขณะเมาสุรา ก็อาจถูกพักราชการ

สำหรับ Stipendiary Magistrates เป็นผู้ที่มีวุฒิทางกฎหมาย คัดเลือกจาก Barrister หรือ Solicitor ซึ่งประกอบวิชาชีพทางกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี มีอยู่เฉพาะในกรุงลอนดอนและเมืองใหญ่ ๆ บางเมืองเท่านั้น ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ Justices of the Peace แต่

¹ Smith. P.E and Bailey. S.H, The Modern Legal System, (London : Sweet & Maxwell, 1984), p. 134.

อำนาจการพิจารณาคดีต่างกัน กล่าวคือ Stipendiary Magistrates สามารถนั่งพิจารณาคดีได้โดยลำพังไม่ต้องมีองค์คณะประกอบเหมือนวิธีการพิจารณาคดีของ Justices of the Peace

สำหรับการแต่งตั้ง Stipendiary Magistrates สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของ Lord Chancellor โดยสำนักงานของ Lord Chancellor ซึ่งมี Permanent Secretary เป็นหัวหน้า เป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือในการคัดเลือกตรวจสอบใบสมัครและหนังสือรับรองของผู้สมัคร ตลอดจนทำการสัมภาษณ์ผู้สมัครเพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง จากนั้นจะเสนอรายชื่อให้ Lord Chancellor เป็นผู้ตัดสินใจเลือกในขั้นสุดท้าย สำหรับตำแหน่ง Stipendiary Magistrates เป็นตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนตอบแทนเกษียณเมื่ออายุครบ 70 ปี แต่ Lord Chancellor มีอำนาจต่ออายุราชการให้ได้จนถึง 72 ปี สำหรับการถอดถอน Stipendiary Magistrates กระทำได้โดย Lord Chancellor ในกรณีที่ไม่มีความสามารถหรือประพฤติมิชอบ

1.2) County Court มีอำนาจพิจารณาเฉพาะคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินที่กำหนด ผู้พิพากษาของศาลนี้เรียกว่า Circuit Judges แต่งตั้งตามคำแนะนำของ Lord Chancellor จากผู้ที่ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายเป็น Barrister มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือเป็น Recorder ซึ่งเทียบเท่ากับจำศาลของไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เกษียณเมื่ออายุ 72 ปี แต่อาจต่ออายุราชการได้จนถึง 75 ปี สำหรับการถอดถอน Circuit Judges ออกจากตำแหน่ง กระทำได้โดย Lord Chancellor ในกรณีที่ Circuit Judges ประพฤติมิชอบหรือไร้ความสามารถ เช่น ในปี ค.ศ. 1983 ผู้พิพากษา Bruce Campbell ถูกถอดถอนจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำคามผิดฐานลักลอบนำเข้าบุหรี่ และเหล้า²

2) ศาลชั้นสูง

2.1) Supreme Court of Judicature ประกอบด้วย Court of Appeal, High Court of Justice และ Crown Court ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบดังนี้

2.1.1) Court of Appeal แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายคดีแพ่ง (Civil Division) และฝ่ายคดีอาญา (Criminal Division)³ กล่าวคือ ฝ่ายคดีแพ่ง รับผิดชอบในการพิจารณาอุทธรณ์จาก High Court of Justice และ County Court ผู้พิพากษาโดยตำแหน่ง (ex officio) ได้แก่ Lord Chancellor, Lords of Appeal in Ordinary, Lord Chief Justice, President of the Family Division อดีต Lord Chancellor และมี Master of the Rolls เป็นประธาน พร้อม

² The Times, (December 6, 1983.)

³ British Information Services. The English Legal System. (London : Page ros (Norwich) Ltd., 1972). P. 11.

ด้วย Lord Justices of Appeal อีก 14 คน สำหรับองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 คน และฝ่ายคดีอาญา รับผิดชอบในการพิจารณาอุทธรณ์จาก Crown Court ประกอบด้วย Lord Chief Justice เป็นประธาน และ Lord Justices of Appeal ทั้ง 14 คน ซึ่งเป็นผู้พิพากษาในฝ่ายคดีแพ่ง ทั้งนี้ Lord Chancellor อาจขอให้ผู้พิพากษาใน High Court of Justice นั่งพิจารณาคดีด้วยก็ได้

2.1.2) High Court of Justice แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

(1) Queen's Bench Division เป็นศาลที่มีเขตอำนาจชั้นต้นในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง กับมีเขตอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาที่มาจาก Magistrates Court และ Crown Court มี Lord Chief Justice เป็นประธาน

(2) Family Division มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับครอบครัวได้แก่ การปกครองผู้เยาว์ การรับบุตรบุญธรรม มรดกและการฟ้องหย่า เป็นต้น มี President of the Family Division เป็นประธาน

(3) Chancery Division มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน หุ้นส่วนบริษัท จำนอง และล้มละลาย เป็นต้น มี Vice Chancellor เป็นประธาน

2.1.3) Crown Court มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่เป็นความผิดอุกฉกรรจ์ (Indictable Offence) และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มาจาก Magistrates Court ศาลนี้ประกอบด้วย ผู้พิพากษาของ High Court of Justice Circuit Judge ซึ่งทำงานเต็มเวลา และ Recorder ซึ่งนั่งพิจารณาคดีเป็นครั้งคราว

Crown Court แบ่งออกเป็น 6 เขต (Circuit) และประกอบด้วยศูนย์ประมาณ 90 แห่ง ในแต่ละเขตที่ผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ First-tier centres มีผู้พิพากษาของ High Court กับ Circuit Judges ร่วมกันพิจารณา และผู้พิพากษาของ High Court มีอำนาจในการพิจารณาคดีแพ่งด้วย Second-tier centres มีผู้พิพากษาของ High Court กับ Circuit Judges ร่วมกันพิจารณา และ Third-tier centres มี Circuit Judges และ Recorders เท่านั้นที่ร่วมกันพิจารณาคดี

การแต่งตั้งผู้พิพากษา Supreme Court of Judicature ในตำแหน่ง Lord Chief Justice, Master of the Rolls, President of the Family Division, Vice-Chancellor และ Lord Justices of Appeal สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี สำหรับตำแหน่งผู้พิพากษาใน High Court of Justice หรือบางที่เรียกว่า Puisne Judges ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของ Lord Chancellor เช่นเดียวกับ Circuit Judges และ Recorder คุณสมบัตินของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาใน Supreme Court of Judicature พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. Lord Chief Justice, Master of the Rolls, President of the family Division, Vice-Chancellor เป็น Barrister มาแล้วอย่างน้อย 15 ปี หรือเป็นผู้พิพากษาใน High Court หรือผู้พิพากษาใน Court of Appeal

2. Lord Justices of appeal เป็น Barrister มาแล้วอย่างน้อย 15 ปี หรือเป็นผู้พิพากษาใน High Court

3. Puisne Judges เป็น Barrister มาแล้วอย่างน้อย 10 ปี

4. Circuit Judges เป็น Barrister มาแล้วอย่างน้อย 10 ปี หรือเป็น Recorder มาแล้วอย่างน้อย 5 ปี

5. Recorders เป็น Barrister หรือ Solicitor มาแล้วอย่างน้อย 10 ปี การถอดถอนผู้พิพากษา Supreme Court of Judicature สำหรับตำแหน่ง Circuit Judges และ Recorders อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ในกรณีไร้ความสามารถหรือประพฤติมิชอบ นอกจากนี้ในตำแหน่ง Recorders ยังอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ ในกรณีไม่ปฏิบัติตามที่ตามจำนวนวันและระยะเวลาที่ระบุไว้ในการแต่งตั้งอีกด้วย จะเกษียณเมื่ออายุครบ 72 ปี ไม่มีการต่ออายุราชการ

ส่วนตำแหน่ง Lord Chief Justice, Master of the Rolls, President of the Family Division, Vice-Chancellor, Lord Justices of Appeal และ Puisne Judges ซึ่งอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดเวลาที่ประพฤติชอบ สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษจะโปรดเกล้าฯ ถอดถอนจากตำแหน่งได้ตามมติของรัฐสภาทั้งสองสภา (address of both Houses of Parliament)

อำนาจถอดถอนผู้พิพากษามีความสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับความเป็นอิสระของตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับศาลสูง ดังนั้นตั้งแต่บัญญัติ Act of Settlement 1701 เป็นต้นมา นักกฎหมายอังกฤษส่วนใหญ่จึงยึดถือว่าการถอดถอนผู้พิพากษาตั้งแต่ Puisne Judges ขึ้นไป จะกระทำได้ตามมติของรัฐสภาทั้งสองสภาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวมิใช่วิธีถอดถอนเพียงวิธีเดียว แต่ยังมีวิธีอื่นอีกหลายวิธี ได้แก่⁴

1. Writ of scire facias ซึ่งเป็นกระบวนการใน Queen's Bench Division เพื่อยกเลิกพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (Repeal of the letters patent)

2. การยื่นฟ้องโดยกล่าวโทษอาญาต่อ Queen's Bench Division ซึ่ง Attorney General เป็นโจทก์

⁴ ไมตรี ตันเต็มทรัพย์, "ศาลและผู้พิพากษาของอังกฤษ," วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 1, ตอน 1, น. 24-25, (เมษายน 2525).

3. การตราพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) ยกเลิกตำแหน่งหน้าที่ของผู้พิพากษาเช่น ในการปรับปรุงระบบตุลาการ

4. การพิจารณาคดีซึ่งเรียกว่า Impeachment โดย House of Lords ซึ่ง House of Commons เป็นโจทก์ แม้วิธีนี้จะใช้เป็นที่ครั้งสุดท้ายเมื่อปี ค.ศ. 1805 แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายยกเลิก

5. การออกคำสั่ง (Injunction) จำกัดสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้พิพากษาอันเป็นกระบวนการใน Queen's Bench Division⁵

2.2) House of Lord⁶ เป็นศาลสูงสุดที่มีอำนาจพิจารณาฎีกาทันทั้งทางแพ่งและอาญาในอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ผู้พิพากษาใน House of Lords ประกอบด้วย Lords of Appeal in Ordinary หรือ Law Lords จำนวน 11 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพ Barrister มาเป็นเวลา 15 ปี หรือดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาใน High Court of Justice มาแล้ว 2 ปี สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษ ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งผู้พิพากษาอาชีพเต็มเวลา มีเงินเดือน ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ (for life) ในการพิจารณาคดี โดยปกติจะมี Law Lords จำนวน 5 คน หรือบางเวลามีถึง 7 คน และมี Lord Chancellor เป็นประธาน ซึ่งในทางปฏิบัติจะไม่นั่งพิจารณาคดีคำพิพากษาของ Low Lords จะออกมาในรูปของ form of speeches to a motion ซึ่งตัดสินคดีด้วยการออกคะแนนเสียง (Vote)

สำหรับตำแหน่ง Lord Chancellor เป็นตำแหน่งทางการเมืองมีฐานะเป็นพิเศษ คือ มีอำนาจหน้าที่ทางบริหารในฐานะรัฐมนตรีและร่วมรับผิดชอบในการกระทำของรัฐบาล มีอำนาจทางนิติบัญญัติในฐานะประธานของสภานิติบัญญัติ และอำนาจทางตุลาการในฐานะประธานฝ่ายตุลาการ สมเด็จพระราชินีแห่งประเทศอังกฤษทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งเมื่อรัฐบาลพ้นหน้าที่หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีให้ออก

2.3) Judicial Committee of the Privy Council มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีที่คู่ความอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลสูงสุดของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ (Commonwealth) เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ มาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นต้น องค์คณะในการพิจารณาคดีประกอบด้วย Lord President of the Council เป็นประธาน Lord Chancellor อดีต Lord Chancellor Law Lord และผู้พิพากษาของประเทศเครือจักรภพอังกฤษ โดยหลักการแล้วไม่ถือว่าความเห็นของ Judicial Committee of the Privy Council เป็นคำตัดสิน แต่ถือว่าเป็น

⁵ Smith. P.E. and Bailey. S.H., The Modern Legal System, p. 166.

⁶ British Information Services. The English Legal System. p. 11.

การถวายคำแนะนำแก่องค์พระประมุข ความเห็นหรือคำตัดสินของ Judicial Committee of the Privy Council แม้จะไม่มีผลผูกพันให้ศาลอังกฤษถือปฏิบัติก็ตาม แต่ศาลอังกฤษก็ยังให้ความสำคัญเคารพเป็นอย่างสูง

จากการศึกษาเกี่ยวกับระบบศาลของประเทศอังกฤษ จะเห็นได้ว่าผู้พิพากษาของอังกฤษโดยทั่วไปแล้ว ได้รับการคัดเลือกมาจากทนายความและผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายที่มีประสบการณ์ในการทำงานมานาน โดยเฉพาะ Barrister หรือ เนติบัณฑิตอังกฤษเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูง ผ่านการศึกษาอบรมอย่างเข้มงวดมาแล้ว เมื่อปฏิบัติงานจนมีชื่อเสียงก็จะได้รับพิจารณาคัดเลือกเป็นผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ผู้พิพากษาส่วนใหญ่เป็นที่เชื่อถือได้ว่าเป็นผู้มีความรู้สูง มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนอย่างไรก็ตาม ก็อาจมีการร้องเรียน กล่าวหา หรือวิพากษ์วิจารณ์ผู้พิพากษาเกิดขึ้นได้ แม้จะเป็นเพียงส่วนน้อย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกทางวินัยของผู้พิพากษาอังกฤษได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จะสรุปให้เห็นถึงการดำเนินการทางวินัยที่พอรวบรวมได้ ดังนี้

1. กรณีที่ผู้พิพากษาในศาลชั้นล่าง ได้แก่ Lay Magistrates หรือ Justices of the Peace, Stipendiary Magistrates และ Circuit Judges ประพฤติมิชอบ Lord Chancellor มีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและบริหารงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของ Lord Chancellor คือ Lord Chancellor's Office ซึ่งมี Permanent Secretary เป็นหัวหน้า สำหรับกรณีที่ Justices of the Peace ถูกกล่าวหาว่าประพฤติมิชอบ จะมีการสอบสวนหาข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำท้องถิ่น (Local Advisory Committee) และรายงานไปยัง Lord Chancellor สถานโทษที่ใช้ เช่น การถอดถอน (removal) การพักงาน (suspension) และการตำหนิโทษ (reprimand) เป็นต้น

2. กรณีที่ผู้พิพากษาในศาลชั้นสูง ได้แก่ Law Lord, Lord Justices of Appeal, Lord Chief Justice, Master of the Rolls, President of the Family Division, Vice-Chancellor และ Puisne Judge ประพฤติมิชอบหรือถูกร้องเรียนว่ากระทำความผิด รัฐสภาทั้งสองสภาจะเป็นผู้พิจารณา หรืออาจกระทำด้วยวิธีที่เรียกว่า Impeachment

2.1.1.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศชาตินิยมภายใต้ระบอบการปกครองประเทศแบบประชาธิปไตยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศหนึ่ง ที่มีรูปแบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

1. กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการและการควบคุมตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา 1 นาย และผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก 14 นาย ประกอบ

กันเป็นศาลฎีกา องค์คณะประกอบด้วยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาซึ่งต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อย 9 นาย ในการประชุมวินิจฉัยคดี การตัดสินคดีใช้หลักเสียงข้างมาก แต่หากจะวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญต้องมีผู้พิพากษาศาลฎีกา 8 นายขึ้นไปลงมติวินิจฉัยเช่นนั้น ถ้าเป็นกรณีไม่ใช่ที่ประชุมใหญ่ก็มีการแบ่งศาลฎีกาเป็นคณะ ๆ ละ 5 นาย ต้องมีผู้พิพากษา 3 นาย มีความเห็นในทางเดียวกันจึงจะเป็นองค์คณะตัดสินคดีได้ ที่น่าสนใจคือ การเขียนคำพิพากษาศาลฎีกาใช้ระบบให้ผู้พิพากษาทุกคนเขียนความเห็นของแต่ละคนแยกจากกันเหมือนในอังกฤษและอเมริกาไม่ใช่ระบบเขียนคำพิพากษารวมอย่างในยุโรปหรือไทย

สำหรับระบบการแต่งตั้งนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า การแต่งตั้งประธานศาลฎีกาต้องกระทำโดยพระจักรพรรดิ (tenno) ตามคำกราบบังคมทูลของคณะรัฐมนตรี (Naikaka) ส่วนผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก 14 นายนั้น คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยพระจักรพรรดิทรงรับทราบ เมื่อได้แต่งตั้งแล้วรัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอการแต่งตั้งดังกล่าวให้ประชาชนเห็นชอบ โดยจะต้องเสนอบัญชีรายชื่อผู้พิพากษาศาลฎีกา (รวมทั้งประธาน) ที่ได้รับการแต่งตั้งไปแล้วให้ประชาชนลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังการแต่งตั้งนั้น (รัฐธรรมนูญ มาตรา 79) และจะต้องเสนอให้ประชาชนออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในการแต่งตั้งทุก ๆ 10 ปี ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังที่ครบ 10 ปี และหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่อันเป็นเสียงข้างมาก ลงมติไม่เห็นชอบให้ถอดถอนผู้พิพากษาที่แต่งตั้งไปแล้วผู้พิพากษาที่เสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายทันที (ตามพระราชบัญญัติการควบคุมผู้พิพากษาศาลฎีกาโดยลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 1947) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการดำรงตำแหน่งของประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาศาลฎีกาต้องได้รับความไว้วางใจจากประชาชนทุก ๆ 10 ปี ระบบนี้ส่งผลให้การแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลล่างที่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอ และคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนั้นต้องกระทำทุก ๆ 10 ปีด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้พิพากษาทุกระดับในญี่ปุ่นต้องกระทำทุก ๆ 10 ปี แต่ผู้พิพากษาที่พ้นตำแหน่งไปเมื่อครบ 10 ปี อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้เรื่อย ๆ จนกว่าจะครบเกษียณอายุชั้นสูงที่กฎหมายกำหนด (ผู้พิพากษาศาลฎีกาเกษียณเมื่ออายุ 70 ปี เหมือนศาลแขวงศาลอื่นๆ เกษียณเมื่อครบ 65 ปี)

สำหรับการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลล่างลงไป ไม่ว่าจะเป็นศาลสูง (superior court) ซึ่งเทียบเท่าศาลอุทธรณ์ ศาลจังหวัด (district court) หรือศาลอื่น เช่น ศาลครอบครัว (family court) ฯลฯ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี (Naikaku) ซึ่งจะแต่งตั้งตามบัญชีที่ศาลฎีกาเป็นผู้ทำเสนอไป ซึ่งโดยปกติคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งตามเสนอ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจยับยั้งไม่แต่งตั้ง (veto) ซึ่งเท่ากับเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลฎีกาด้วย

ส่วนเรื่องคุณสมบัติของผู้พิพากษานั้นในระบบญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกับระบบอังกฤษ อเมริกา และภาคพื้นยุโรปที่กำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาให้เป็นระบบเปิด (open system) กล่าวคือ ในศาลฎีกาผู้พิพากษาศาลฎีกาจะต้องมีคุณสมบัติหลัก ๆ ดังนี้ คือ เป็นผู้มีความประพฤติดี (upright character) มีการศึกษาสูง มีอายุอย่างน้อย 40 ปี และต้องมีความรู้กฎหมายอย่างพอเพียง (adequate Knowledge of law) ซึ่งไม่ได้บังคับให้ต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดไว้ว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา 10 คน ใน 15 คน ต้องเป็นหลักกฎหมายโดยอาชีพและต้องมีประสบการณ์ในวิชาชีพกฎหมายที่กำหนดไม่น้อยกว่า 20 ปี เช่น เป็นผู้พิพากษาศาลล่าง เป็นอัยการ เป็นทนายความ หรือเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย ส่วนผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก 5 นาย ไม่จำเป็นต้องเป็นนักกฎหมาย แต่ต้องมีความรู้กฎหมายเพียงพอ

สำหรับศาลสูง (superior court) นั้น อธิบดีศาลจะต้องเป็นนักกฎหมายที่มีประสบการณ์อย่างน้อย 10 ปี ในวิชาชีพที่กำหนด เช่น เป็นผู้พิพากษาศาลสูง อัยการ ทนายความ อาจารย์สอนกฎหมาย เป็นต้น ส่วนผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลจังหวัด (assistant judge) นั้น แต่งตั้งมาจากผู้ที่ผ่านการศึกษาระดับปริญญาตรีในสถาบันอบรมและวิจัยกฎหมาย (legal training and research institute) และสอบผ่านการสอบไล่ของสถาบันดังกล่าว สำหรับผู้พิพากษาศาลแขวง (summary court) จะได้รับคัดเลือกมาจากนักกฎหมายผู้มีประสบการณ์ในวิชาชีพไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือจากข้าราชการฝ่ายตุลาการอื่นๆ (รวมทั้งศาล ฯลฯ) ที่มีประสบการณ์นาน หรือจากคนนอกที่มีความรู้หรือประสบการณ์ที่คณะกรรมการคัดเลือกเห็นว่าเหมาะสมที่จะเป็นผู้พิพากษาศาลแขวง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าระบบการให้คุณโดยการแต่งตั้งนั้น ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอบัญชีแต่งตั้งให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลล่างลงไปทุกๆ 10 ปี ระบบนี้ถูกวิจารณ์ว่าทำให้ศาลล่างต้องอยู่ภายใต้ศาลฎีกา ไม่กล้าตัดสินใจคดีนอกบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกา เพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับการเสนอชื่อ สำหรับระบบการโยกย้ายหรือลงโทษทางวินัยนั้น รัฐธรรมนูญให้หลักประกันแก่ผู้พิพากษาทุกคนให้มีอิสระในการตัดสินใจคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น ในระบบบริหารงานบุคคล รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติรับรองไว้ว่า ผู้พิพากษาไม่อาจถูกบังคับให้ลาออก รับผิดชอบต่ออื่น งดตัดสินใจคดีชั่วคราว หรือถูกลดเงินเดือน เว้นแต่ผู้พิพากษานั้นจะไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเหตุผลทางร่างกายหรือจิตใจ หรือถูกลงโทษทางวินัยตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด หนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันอิสระของผู้พิพากษาจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เงินเดือนผู้พิพากษามาจากกองทุนหมุนเวียน (consolidated fund) ซึ่งไม่ต้องขอของบประมาณเป็นรายปีจากฝ่ายบริหารและสภา

ในระบบการลงโทษทางวินัยนั้น รัฐธรรมนูญห้ามฝ่ายบริหารแทรกแซงเข้ามาลงโทษ และให้ผู้พิพากษาลงโทษตนเอง เช่น ถ้าเป็นการลงโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษาศาล

จังหวัด ศาลครอบครัว ศาลแขวงอำนาจสอบสวนและลงโทษทางวินัยขึ้นอยู่กับศาลสูง (ศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาค) ที่ศาลนั้นอยู่ในเขต ส่วนอำนาจลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาอื่นนอกจากนี้ขึ้นอยู่กับศาลฎีกา โดยทางวินัยมีประการเดียว คือ ปรับไม่เกิน 10,000 เยน จะใช้วิธีไล่ออก ให้ออกจกบำเหน็จ ลดเงินเดือน หรือไม่ให้ตัดสินคดีไม่ได้ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาในเรื่องงบประมาณ

กรณีที่จะต้องให้ผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้วิธีเดียวเท่านั้น คือ วิธีกล่าวหาอย่างเปิดเผย (public accusation) ตามกระบวนการและองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ เหตุที่จะกล่าวหาได้มี 2 เหตุ คือ ประการแรกมีการฝ่าฝืนหน้าที่ตามจรรยาวิชาชีพอย่างร้ายแรง (serious violation of professional obligation) หรือประมาทเลินเล่อในการใช้อำนาจตุลาการโดยไม่มีข้อแก้ตัวที่ฟังได้ (inexcusable in the exercise of judicial functions) ประการที่สอง มีความประพฤติที่กระทบต่อเกียรติศักดิ์และฐานะขององค์กรตุลาการไม่ว่าจะเป็นความประพฤติในหน้าที่หรือไม่ ในส่วนการกล่าวหาโดยคณะกรรมการการกล่าวหาผู้พิพากษา (Prosecution of Judges Committee) ซึ่งประกอบด้วย สมาชิก 20 คน โดยเลือกมาจาก ส.ส. 10 คน และสมาชิกสภาสูง 10 คน การตัดสินนั้นกระทำโดยศาลถอดถอน (court of impeachment) ที่เลือกมาจากรัฐสภา 14 คน คือ สภาผู้แทนราษฎรเลือกผู้พิพากษา 7 นาย สภาสูงเลือกผู้พิพากษา 7 นาย มาทำหน้าที่ตัดสินคดี

กล่าวโดยสรุปได้ว่าในส่วนระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศชาตินิยมและฝ่ายบริหารมักเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ โดยการบริหารงานบุคคลของประเทศญี่ปุ่นนั้น เรื่องของการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการตุลาการนั้น แบ่งเป็นกรณีของข้าราชการตุลาการระดับศาลสูงก็เป็นกรใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการบรรจุแต่งตั้ง และนำความกราบบังคมทูลให้จักรพรรดิทรงรับทราบเท่านั้น และส่วนข้าราชการตุลาการศาลล่างจะเป็นอำนาจของประธานศาลฎีกาในการนำรายชื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้สั่งบรรจุแต่งตั้ง นอกจากกรณีของการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะเป็นการโยกย้าย การเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือนของข้าราชการตุลาการ ก็อาจเป็นอำนาจของประธานศาลฎีกา ในฐานะประมุขของฝ่ายตุลาการ โดยอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะในการพิจารณาถ่วงถ่วงความเหมาะสมก่อนออกคำสั่งก็ได้ ทั้งนี้เพื่อการสร้างความเป็นธรรมแก่บุคคลากรภายในองค์กรตุลาการในเบื้องต้น

ส่วนการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการนั้น รัฐธรรมนูญห้ามฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจเด็ดขาด โดยกฎหมายกำหนดให้องค์กรศาลเป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษกันเอง โดยถ้าเป็นข้าราชการตุลาการในศาลชั้นต้นไม่ว่าจะเป็นศาลจังหวัด ศาลครอบครัว และศาลแขวง ก็ให้เป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจเป็นผู้ลงโทษทางวินัย ส่วนศาลอื่นให้เป็นผู้ใช้อำนาจของศาลฎีกา โดยการพิจารณาและลงโทษ

นั้นทำได้เฉพาะการปรับเท่านั้น ถ้าจะเป็นการลงโทษให้ออกจากราชการหรือไล่ออก ปลดออกนั้น ต้องใช้ระบบการฟ้องศาลโดยคณะกรรมการของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นตัวแทนประชาชน โดยยื่นคำฟ้องต่อ “ศาลถอดถอน” (Court of impeachment)

2.1.2 ประเทศที่มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

2.1.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองในรูปแบบผสมระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี (Semi-presidential regime) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีกับรัฐสภาซึ่งรัฐบาลมีเสียงข้างมากอยู่นั้น เป็นความสัมพันธ์แบบระบบรัฐสภา โดยมีประธานาธิบดีฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 7 ปี และมีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงเหนือรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบต่อทั้งรัฐสภาและประธานาธิบดี

ระบบศาลของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบศาลยุติธรรม (Judicial System) และระบบศาลปกครอง (Administrative System) เนื่องจากหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งมาจากแนวความคิดของมองเตสกีเออ แต่เป็นหลักการที่ดีความว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์และต่างควบคุมซึ่งกันและกัน ส่วนฝ่ายตุลาการมีการแบ่งแยกอำนาจออกไปอย่างชัดเจน โดยฝ่ายตุลาการอื่นได้แก่ ศาลยุติธรรมไม่สามารถควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ จึงมีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ขึ้นทำหน้าที่นี้ก่อนประกาศใช้กฎหมายนอกจากนั้นศาลยุติธรรมยังไม่อาจควบคุมฝ่ายปกครองได้อีก ดังนั้น ระบบศาลของประเทศฝรั่งเศสจึงมีศาลปกครองซึ่งมีสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นศาลสูงสุดเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร

1. ระบบศาลยุติธรรม⁷ ศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

1.1 ศาลชั้นต้น ประกอบด้วยศาลจังหวัด (Tribunal de Grande Instance) ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา สำหรับคดีแพ่งที่ไม่มีกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจของศาลอื่นแล้วก็ต้องขึ้นศาลนี้ทั้งสิ้น และหากคดีนั้นมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 2.500 ฟรังก์แล้ว คำพิพากษาของศาลนี้ในข้อเท็จจริงก็จะถึงที่สุดอุทธรณ์ฎีกาต่อไปไม่ได้ ศาลนี้มีองค์คณะ

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, ระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรป, น. 165-166.

ประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 2 คน ส่วนศาลชั้นต้นอีกประเภทหนึ่งคือ ศาลแขวง (Tribunal d' Instance) เป็นศาลที่ตั้งขึ้นแทนศาล Justice of the Peace มีองค์คณะเป็นผู้พิพากษาอาชีพคนเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ นอกจากสองศาลดังกล่าวแล้วในคดีแพ่งยังมีศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะอีกหลายประเภท เช่น ศาลพาณิชย์ (Tribunal de Commerce) ศาลแรงงาน (Conseil de Prud' Hommes) เป็นต้น ศาลเหล่านี้มักประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพเพียงส่วนเดียว นอกนั้นอาจเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เช่น ศาลพาณิชย์ก็ประกอบด้วยพ่อค้า ศาลแรงงานก็มีตัวแทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายนายจ้างเป็นผู้พิพากษาอยู่ด้วย

1.2 ศาลอุทธรณ์ ประกอบด้วยศาล 27 ศาล มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่อุทธรณ์ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจากศาลชั้นต้น

1.3 ศาลฎีกา มีเพียงศาลเดียว มีอำนาจพิจารณาพิพากษาแต่ในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น แบ่งออกเป็น 5 คณะ คือ คณะแพ่ง 1 คณะแพ่ง 2 คณะพาณิชย์ คณะสังคม และคณะอาญา

2. ระบบศาลปกครอง⁸ ทำหน้าที่พิจารณาคดีที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นคู่ความอันเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย

2.1 ศาลปกครอง (Tribunal Administratif) เป็นศาลชั้นต้นในคดีปกครองที่มีเขตอำนาจในท้องที่ที่ตั้งอยู่และพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไปที่ไม่มีกฎหมายพิเศษ บัญญัติให้ขึ้นศาลปกครองพิเศษคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองชั้นต้นอาจอุทธรณ์ไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้

2.2 ศาลปกครองพิเศษ มีอำนาจเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ศาลบัญชี (Cours des Comptes) ศาลวินัยการคลังและภาษีอากร (Cours de Discipline Bugetaire et Financiere) เป็นต้น

2.3 สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มีอำนาจพิจารณาคดีที่อุทธรณ์ปัญหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมาจากศาลปกครอง และพิจารณาคดีที่ฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายมาจากศาลปกครองพิเศษ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรมเท่านั้น ทั้งนี้จะเริ่มจากระบบการคัดเลือกผู้พิพากษา ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเป็นการคัดเลือกผู้ที่ได้รับปริญญาตรีทางกฎหมาย มีอายุไม่เกิน 27 ปี และจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าศึกษาในสถาบันตุลาการแห่งชาติ (National Centre of Judicial Studies)⁹ และต้องผ่านการศึกษาใน

⁸ เพิ่งอ้าง, น. 166-167.

⁹ Gupta. B.B., Comparative Study of Six Living Constitutions. (New Delhi : Sterling Publishers (P) Ltd., 1979), p.307.

สถาบันดังกล่าวอีก 3 ปี โดยศึกษาทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติในวิชาชีพ และเมื่อจบแล้วจะมีการสอบแข่งขันกันเพื่อเข้ารับราชการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา หรืออัยการผู้ช่วย อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจคัดเลือกผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาและอัยการโดยวิธีอื่นอีกไม่เกินร้อยละสิบ ซึ่งวิธีการอื่นดังกล่าวอาจได้แก่การคัดเลือกจากผู้ที่มีประสบการณ์ทางกฎหมาย เพื่อเข้าศึกษาในสถาบันตุลาการแห่งชาติร่วมกับนักศึกษาที่มาจากวิธีการสอบคัดเลือก นอกจากนี้ ผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา ส่วนหนึ่งจะก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งโดยได้ตำแหน่งมาจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น อีกส่วนหนึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกได้รับการแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งได้โดยตรง ทั้งนี้ต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษตามที่ได้กำหนดไว้

อำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษากำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี สำหรับตำแหน่งที่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยรัฐมนตรีฯ จะต้องได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการตุลาการ (High Council of the Judiciary) ก่อน ส่วนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากนี้ อันได้แก่ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกา และอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งตามที่คณะกรรมการตุลาการเสนอ¹⁰

การดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาฝรั่งเศส เป็นการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (life tenure)¹¹ แต่อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่กระทำความผิดทางวินัยอันเกิดจากการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ประพฤติตนให้สมแก่เกียรติและศักดิ์ศรี ผู้มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษาที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม คือ คณะกรรมการตุลาการ (High Council of the Judiciary) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการแต่งตั้งและการเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการลงโทษทางวินัยในกรณีที่ผู้พิพากษาประพฤติตนไม่เหมาะสม ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการ ประกอบด้วยกรรมการ 11 คน มีประธานาธิบดีเป็นประธาน รองประธานาธิบดีเป็นรองประธาน และกรรมการอื่นอีก 9 คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง¹² กรรมการ 3 คนมาจากศาลฎีกา ในจำนวน 3 คนนี้ต้องมีอัยการระดับหัวหน้าอัยการ (avocat general) ด้วย 1 คน และกรรมการอีก 3 คน ให้แต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และศาลชั้นต้น กรรมการอีก 3 คนนั้น ให้คัดเลือกจากรายชื่อที่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอโดยจะต้องเสนอชื่อ 3 ชื่อสำหรับตำแหน่งกรรมการแต่ละคน ส่วนกรรมการที่เหลืออีก 3 คนนั้น คนหนึ่งแต่งตั้งจากสภา

¹⁰ วิสาร พันธนะ และธนินธุสา ธรรมมาชีวะ, “คุณสมบัติของตุลาการ”, อุลพาน, (พฤษภาคม – มิถุนายน 2524). น. 57.

¹¹ Abraham. Henry J., The Judicial Process, p. 51.

¹² Gupta. B.B., Comparative Study of Six Living Constitutions, p. 165.

ที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) โดยคัดเลือกจากรายชื่อบุคคล 3 คนที่ประชุมใหญ่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเป็นผู้เสนอ ส่วนกรรมการ 2 คนสุดท้ายนั้น ให้แต่งตั้งจากผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการตุลาการ โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการตุลาการทั้ง 9 คนนั้น อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และไม่อาจเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นทนายความในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งนั้นได้¹³

2.1.2.2 ประเทศอิตาลี

ประเทศอิตาลี ซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบศาลในการยุติธรรมแบบ “ศาลคู่” เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการจะเป็นบทบาทของ “คณะกรรมการทางตุลาการ” (Consiglio superiore della magistratura) หรือเรียกโดยย่อว่า C.S.M. ซึ่งมีบทบาทและลักษณะของอำนาจหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ของประเทศไทย

องค์กรนี้เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย แม้ว่า ก.ต. ของเรา และของประเทศอิตาลีนั้นจะเป็นองค์กรกลางบริหารบุคคลที่ควบคุมและประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเหมือนกันก็ตาม¹⁴ แต่ก็มีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีที่ผู้พิพากษาและอัยการที่ได้รับแต่งตั้งแล้วนั้น จะถูกสั่งให้ออกจากราชการ ถูกยับยั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ถูกย้ายไปตำแหน่งอื่น ถูกลดขั้น ลดเงินเดือนโดยไม่ได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจาก C.S.M. ก่อนมิได้ แต่ ก.ต. ของประเทศไทยยังจำกัดเฉพาะบทบาทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการเท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะข้าราชการตุลาการของประเทศอิตาลีนั้นแบ่งหน้าที่กันเป็นตุลาการและพนักงานอัยการในการฟ้องคดีแพ่งหรืออาชญากรรม โดยสลับเปลี่ยนกันตามวาระที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตามลักษณะการใช้อำนาจของ ก.ต. และ C.S.M. ยังมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองเช่นเดียวกัน

1. ที่มาของคณะกรรมการตุลาการ

คณะกรรมการตุลาการดังกล่าวนี้ เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1970 เลขที่ 511 เพื่อประกันการปรับใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องของการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ประเทศสาธารณรัฐอิตาลีนั้น ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาได้รับการยอมรับเสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการที่ผู้พิพากษาไม่อาจจะถูกโยกย้ายได้ตามอำเภอใจ (inamovibilità) ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

¹³ มานิต สุภาพร, “การคัดเลือกและฝึกอบรมผู้พิพากษาในประเทศไทย”, น. 142.

¹⁴ อักขราทร จุฬารัตน, “ระบบศาลและผู้พิพากษาในประเทศอิตาลี.” วารสารกฎหมายปกครอง, น. 102, (2525 เมษายน).

“Siccardi” (ปี 1851) และจากกฎหมายฉบับนี้เอง ได้มีการวางแนวทางและโครงสร้างสำหรับการปกครองตนเองของผู้พิพากษาในเวลาต่อมา

ในปี ค.ศ. 1880 โดยกฎหมายลงวันที่ 4 มกราคม, เลขที่ 5230 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาของกษัตริย์ขึ้นโดยมีรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และมีผู้พิพากษาซึ่งได้รับเลือกตั้งจากศาลฎีกาแห่งกรุงโรมเป็นกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้พิพากษา ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นการโยกย้ายหรือการเลื่อนขึ้นโดยอำเภอใจ

ต่อมาในปี 1970 โดยกฎหมายลงวันที่ 14 กรกฎาคม, เลขที่ 511 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตุลาการขึ้นประกอบด้วยประธานศาลฎีกาแห่งกรุงโรม เป็นประธาน อัยการสูงสุดเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และนอกจากนี้ยังประกอบด้วยกรรมการที่ปรึกษา (Consiglieri) 6 คน อัยการผู้ช่วยประจำศาลฎีกา (sostituti procuratori generali) 3 คน ซึ่งได้รับเลือกจากกลุ่มผู้พิพากษาและอัยการ (Magistrati) ของศาลฎีกาประจำแคว้น 5 แคว้น รวมทั้งผู้พิพากษา 9 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา (Decreto Reale) โดยการเสนอจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว อำนาจของคณะกรรมการตุลาการ ในช่วงนี้ นอกจากจะกำหนดไว้ในกฎหมายเลขที่ 511 ข้างต้นแล้ว ยังกำหนดไว้ในกฎหมายลงวันที่ 24 กรกฎาคม 1908 เลขที่ 438 ด้วย ซึ่งโดยสรุปแล้วจะแบ่งเป็นอำนาจในการตัดสินใจทางวินัยของผู้พิพากษาและเกี่ยวกับการโยกย้าย เลื่อนขึ้น กับอำนาจในการให้คำปรึกษา

นอกจากนี้ กฎหมายเลขที่ 511/1907 ยังได้นำระบบการเลือกตั้งของคณะกรรมการตุลาการเข้ามาใช้เป็นครั้งแรกอีกด้วย (แทนที่จะเป็นเพียงการแต่งตั้งเท่านั้น) แต่ต่อมาระบบนี้ก็ถูกยกเลิกไปเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงและมีการนำมาใช้อีกสลับกันไปหลายครั้งจนกระทั่งหมดยุคฟาสซิสต์ ระบบการเลือกตั้งได้ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งโดยกฎหมายลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1946 เลขที่ 511 ซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งกรรมการเกือบทั้งหมด ยกเว้นกรรมการโดยตำแหน่งเท่านั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าระบบของคณะกรรมการตุลาการก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนกฎหมายลงวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1958 เลขที่ 195) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรนี้ไว้พอสรุปได้ดังนี้คือ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจ (deliberative) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนขึ้นของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและศาลฎีกา เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสิน (giurisdizionale) ในเรื่องการลงโทษทางวินัยของผู้พิพากษาทั้งหมด และเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการให้คำปรึกษา (consultive) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องการถอดถอนผู้พิพากษาจากหน้าที่เพราะเหตุวิกลจริตหรือเพราะขาดความสามารถ (inettitudine), การให้ความเห็นเกี่ยวกับการโยกย้ายหรือเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของผู้พิพากษา นอกจากนี้คณะกรรมการตุลาการยังมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอีกด้วย

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสาธารณรัฐอิตาลีมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948 จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากเพราะได้มีการวางหลักประกันไว้หลายประการ เช่น หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (autonomia funzionale) ของผู้พิพากษา หลักความเป็นอิสระในการจัดองค์กร (autonomia organizzativa) ของผู้พิพากษา เป็นต้น ทำให้องค์กรของคณะกรรมการตุลาการเป็นองค์กรอิสระ (organo autonomo) องค์กรหนึ่งซึ่งแยกออกจากองค์กรตุลาการอื่นๆ

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว ต่อมายังได้มีกฎหมายฉบับต่างๆ อีกหลายฉบับเพื่อกำหนดการให้เป็นไปตามหลักการในรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1958 เลขที่ 195 (ซึ่งมีการแก้ไขโดยกฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1965 เลขที่ 838), กฎหมายลงวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1967 เลขที่ 1198, กฎหมายลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1975 เลขที่ 916 และจากกฎหมายลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1981 เลขที่ 1 โดยในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลีฉบับปัจจุบันนั้น มีความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการเพราะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางท่านประสงค์ให้คณะกรรมการตุลาการประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา แต่ก็ถูกค้านว่า ถ้ากำหนดองค์ประกอบเช่นนี้แล้วก็จะเท่ากับจัดผู้พิพากษาให้อยู่ภายใต้การครอบงำของกระแสทางการเมืองในแต่ละยุคซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไป กรรมการร่างรัฐธรรมนูญฝ่ายอื่นก็เห็นว่าคณะกรรมการตุลาการน่าจะประกอบด้วยกรรมการที่มาจากผู้พิพากษาเท่านั้น แต่ก็เกรงกันว่า หากเป็นเช่นนี้แล้วก็จะเท่ากับแยกฝ่ายตุลาการให้โดดเดี่ยวจากอำนาจรัฐอื่นๆ มากเกินไป และอาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกหลายประการ

ในที่สุดก็มีการประนีประนอมกันในรูปแบบของมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ ประธานของคณะกรรมการตุลาการได้แก่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งในขณะนั้น และประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งอีก 2 คน คือ ประธานศาลฎีกา (primo presidente della Corte di Cassazione) และอัยการสูงสุด (Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione) รวมทั้งกรรมการที่มาจากกรรมการเลือกตั้งโดยสองในสามของกรรมการประเภทหลังนี้จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากผู้พิพากษาทั้งหลายที่อยู่ในกลุ่มต่างๆ และอีกหนึ่งในสามจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภาในการประชุมร่วมกัน โดยเลือกจากอาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยที่สอนกฎหมายและทนายความซึ่งประกอบวิชาชีพมากกว่าสิบห้าปีแล้ว

อย่างไรก็ตาม มาตรา 104 มิได้กำหนดจำนวนที่แน่นอนของกรรมการที่มาจากกรรมการเลือกตั้งซึ่งกฎหมายก่อตั้งคณะกรรมการตุลาการ (คือ กฎหมายเลขที่ 511/1904) ได้กำหนดจำนวนไว้ 21 คน โดยกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากผู้พิพากษามี 14 คนที่ได้รับเลือกจาก

รัฐสภา มี 7 คน รวมเป็นกรรมการทั้งสิ้น 24 คน ต่อมาโดยกฎหมายลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1975 เลขที่ 695 ได้เพิ่มกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งเป็น 30 คน โดยกำหนดว่าจำนวน 20 คน ได้รับเลือกจากผู้พิพากษาในกลุ่มต่าง ๆ ของศาล อีก 10 คน ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาในที่ประชุมร่วมกัน โดยเลือกจากอาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยและทนายความซึ่งประกอบวิชาชีพมากกว่า 15 ปี และโดยกฎหมายลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1981 เลขที่ 1 กำหนดให้การเลือกกรรมการโดยแบ่งตามกลุ่มผู้พิพากษาดังนี้ (4 คน) จากผู้พิพากษาศาลฎีกา (2 คน) จากผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษามาแล้วอย่างน้อย 3 ปี (4 คน) จากผู้พิพากษาศาลชั้นต้น (Tribunale) และอีก (10 คน) ไม่จำกัดกลุ่มที่มาประกอบกับกรรมการโดยตำแหน่งและประธานาธิบดี ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการแล้วรวมเป็นกรรมการของคณะกรรมการตุลาการทั้งหมด 33 คน กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งได้ 4 ปี และไม่อาจจะได้รับเลือกใหม่ทันทีรวมทั้ง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งไม่สามารถที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิก, ไม่สามารถเป็นสมาชิกสภาของแคว้น, ไม่อาจจะเป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ หรือดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และสำหรับสมาชิกที่ได้รับเลือกจากรัฐสภา ตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งนี้อยู่ ก็ไม่สามารถขึ้นทะเบียนในสมุดทะเบียนวิชาชีพ (albo professionale) และไม่สามารถเป็นเจ้าของบริษัทการค้าหรือเป็นที่ปรึกษาในการบริหารบริษัทการค้าใด ๆ ยิ่งไปกว่านั้น กรรมการของคณะกรรมการตุลาการไม่อาจจะได้รับโทษเพราะการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และเกี่ยวกับเรื่องที่ได้มีการอภิปรายกัน ฉะนั้นการไม่อาจถูกตรวจสอบนี้จึงมีข้อจำกัดเฉพาะความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการอภิปรายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กรรมการของคณะกรรมการตุลาการอาจถูกพักจากตำแหน่งโดยอัตโนมัติได้หากได้รับคำสั่งหรือหมายจับ หรือเมื่อมีการยื่นยันการจับกุมอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาอย่างหนึ่งอย่างใดและอาจถูกพักจากตำแหน่งด้วย ถ้ากรรมการนั้นถูกดำเนินคดีตามวิธีพิจารณาความอาญา เพราะการกระทำความผิดโดยเจตนา นอกจากนี้ กรรมการของคณะกรรมการตุลาการอาจพ้นจากตำแหน่งโดยอัตโนมัติ เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดให้ลงโทษสำหรับความผิดโดยเจตนา สำหรับการพักและการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวนี้ให้พิจารณาตัดสินโดยคณะกรรมการตุลาการ

ส่วนเรื่องการจัดองค์กรภายในของคณะกรรมการตุลาการดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย

1) องค์คณะของประธานฯ (Il comitato di presidenza) ประกอบด้วยรองประธานคณะกรรมการตุลาการเป็นประธาน โดยมีกรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการตุลาการเป็นกรรมการ (ซึ่งก็คือประธาน คณะกรรมการตุลาการศาลฎีกาและอัยการสูงสุด) องค์คณะนี้มีหน้าที่ในการส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมของคณะกรรมการตุลาการและปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะกรรมการตุลาการและเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ภายใน

(regolarmento) เพื่อกำหนดการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการ จากนั้นยังได้กำหนดให้ องค์การนี้ มีหน้าที่สัมพันธ์กับคณะกรรมการ (commissione) และเลขาธิการ(segreteria) ด้วย

2) คณะกรรมการ (Le Commissioni) ประธานคณะกรรมการตุลาการ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ ในตอนต้นของแต่ละปีโดยข้อเสนอขององค์คณะของประธานฯ (Il comitato di presidenza) คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการเตรียมข้อมูลและรายงานต่อ คณะกรรมการตุลาการ เรื่องที่คณะกรรมการตุลาการจะต้องลงมติตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง กล่าว ง่ายๆ ก็คือ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการ

3) องค์คณะทางวินัย (Ls sezione disciplinare) องค์การนี้ประกอบด้วย กรรมการ 10 คน และกรรมการสมทบ 4 คน ซึ่งเลือกจากกรรมการของคณะกรรมการตุลาการ เอง โดยมีรองประธานคณะกรรมการตุลาการเป็นประธาน แต่ในกรณีที่ประธานาธิบดีเห็นสมควร อาจจะเรียกประชุมและเป็นประธานเองก็ได้ แต่ถ้ามีการดำเนินการทางวินัยต่อประธานศาลฎีกา หรืออัยการสูงสุด หรือประธานศาลสูงในเรื่องทางน้ำสาธารณะ (Presidente del Tribunale superiore delle Acqua pubbliche) แล้วประธานาธิบดีจะต้องเป็นประธานเองเสมอ องค์การนี้ ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการในทางวินัยต่อผู้พิพากษา จึงเป็นองค์การที่มีอำนาจในการตัดสินคดี (giurisditionale) โดยคณะกรรมการตุลาการเป็นองค์การเพียงองค์เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจจะใช้ ดุลพินิจกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้พิพากษาทั้งหลาย

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ

อำนาจหน้าที่หลักที่ได้กำหนดใน มาตรา 6 ของกฎหมายลงวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1958 เลขที่ 195 ซึ่งสอดคล้องกับที่กำหนดในมาตรา 105 ของรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐอิตาลีกล่าวคือ การรับผู้พิพากษา การมอบหมายหน้าที่ การโยกย้าย การเลื่อนขั้น เงินเดือน และการกำหนดโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษา เป็นต้น สำหรับอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ก็คือ อำนาจในการแต่งตั้งและการถอดถอนผู้พิพากษาสมทบของศาลในคดีมิสสาเร่ (conciliatori) และผู้ช่วย รวมทั้งสมาชิกพิเศษของตุลาการในองค์คณะพิเศษ (sezioni specializzate) อำนาจในการพิจารณาคุณสมบัติของอาจารย์ประจำที่สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัย และทนายความ ซึ่ง ประกอบวิชาชีพมากกว่า 15 ปี และได้ขึ้นทะเบียนไว้ในสมุดทะเบียนพิเศษของการพิจารณาคดี ระดับสูง (giurisditioni superiori) อำนาจในการให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เมื่อมีคำขอ การรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับระบบตุลาการและการบริหารความยุติธรรม และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องับเนื้อหาดังกล่าว และอำนาจในการเสนอต่อรัฐมนตรียุติธรรม ให้มีการเปลี่ยนแปลงเขต อำนาจศาล การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดองค์กร ละการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ตุลาการ และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ และคุณสมบัติของบุคคลเพื่อรับราชการตุลาการ รวมถึงระเบียบปฏิบัติของข้าราชการตุลาการ

ส่วนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมนั้น ได้แก่ อำนาจในการทำคำขอ (potere di richiesta) ที่เกี่ยวเนื่องกับการกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้พิพากษา การรับผู้พิพากษา การมอบหมายให้ไปประจำที่ศาลใด การมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ใด การโอนย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย อำนาจการทำข้อเสนอ (potere di proposta) ที่เกี่ยวกับข้อมูลจากหัวหน้าศาลในเรื่องความเป็นไปในการบริหารความยุติธรรม และการใช้อำนาจอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับระบบตุลาการ (ordinamento giudiziario) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดระบบและการดำเนินงานของฝ่ายตุลาการ ซึ่งสามารถตีความได้ 2 ด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็นการตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด ซึ่งได้จำกัดความหมายในการเป็นเครื่องมือการดำเนินงานของผู้พิพากษา (บุคลากรทางตุลาการ, อาคารสถานที่, การดูแลทรัพย์สิน และการตกแต่งห้องที่ใช้พิจารณาพิพากษาคดี เป็นต้น) ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นการตีความอย่างกว้าง ซึ่งพิจารณาความจำเป็นในการประสานงานระหว่างอำนาจตุลาการด้านหนึ่งกับ อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอีกด้านหนึ่ง อำนาจในการเสนอคดีทางวินัย (potere di promuovere l'azione di disciplinare) ในกรณีนี้มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า คดีทางวินัยนี้อาจจะเสนอได้จาก อัยการสูงสุดในฐานะที่เป็นอัยการประจำสำนักงานทางวินัยของ C.S.M. แต่จะต้องไปไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันซึ่งรัฐมนตรีหรืออัยการสูงสุดได้ทราบข้อเท็จจริงที่มีความผิดทางวินัยนั้น และอำนาจในการเข้ามาในที่ประชุมของ คณะกรรมการตุลาการ และทำการประสานงาน (potere di intervento) (แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจและการลงคะแนนของคณะกรรมการตุลาการ)

ส่วนเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการตุลาการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมนั้น เป็นความสัมพันธ์ในเรื่องของอำนาจ เพราะการแบ่งขอบเขตระหว่างอำนาจของสององค์กรนี้ในบางครั้งก็คาบเกี่ยวกัน อาจกล่าวได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการตุลาการนั้นได้กำหนดไว้แน่นอนในรัฐธรรมนูญแล้วเกี่ยวกับอำนาจในการลงมติตัดสินใจ (deliberazione) ในเรื่องสถานะทางกฎหมายของผู้พิพากษา ส่วนอีกด้านหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็มีอำนาจที่จะร้องขอในเรื่องการรับผู้พิพากษา การมอบหมายผู้พิพากษาให้ไปประจำศาลใด การมอบหมายหน้าที่การโอนย้าย การเลื่อนขั้นและเกี่ยวกับการกำหนดสถานะทางกฎหมายอื่นๆ ของผู้พิพากษา จะสังเกตเห็นว่า แม้เนื้อหาในการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะเป็นปัญหาเดียวกัน แต่ลักษณะของการใช้อำนาจนั้นต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจในการลงมติตัดสินใจ ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ยุติธรรมนั้น มีอำนาจในการกระตุ้นให้มีการลงมติตัดสินใจนั้น ซึ่งสาระสำคัญในความเป็นอิสระของ ผู้พิพากษาจากอำนาจบริหาร อยู่ที่การไม่ให้อำนาจในการตัดสินต่อฝ่ายรัฐบาล หรือต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมนั่นเอง เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจเพียงทำ คำขอหรือข้อเสนอซึ่งจะไม่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาข้อตัดสิน ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการที่จะให้อย่างอิสระในการที่จะไม่รับคำขอหรือข้อเสนอ หรืออาจนำรายชื่ออื่นเข้าไปแทนที่รายชื่อที่ได้รับ การเสนอจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรืออาจจะถอนตัวไม่ให้คำตัดสิน ซึ่งก็จะมีผล เท่ากับเป็นการปฏิเสธและขอให้ยื่นข้อเสนอใหม่อีกก็ได้

การตัดสินของคณะกรรมการตุลาการไม่มีความสำคัญต่อภายนอก ตาม มาตรา 17, กฎหมายลงวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1958 เลขที่ 195 ข้อกำหนดใดๆ ที่เกี่ยวกับผู้ พิพากษาจะต้องกระทำโดยกฤษฎีกาของประธานาธิบดี (Decreto Presidenziale) โดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ลงนามรับรองหรือในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ทำเป็น กฎกระทรวง (Decreto Ministeriale) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ดังนั้น คำตัดสินของ คณะกรรมการตุลาการ มีลักษณะเป็นคำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผูกพันรัฐมนตรีฯ จะต้องลงนามตามนั้น เว้นแต่กรณีที่เนื้อหาของคำตัดสินนั้นจะขัดต่อกฎหมายอย่างชัดแจ้ง

สำหรับกรณีที่มีการโต้แย้งตัดสินใดๆ ของคณะกรรมการตุลาการทำได้ โดยยื่นคำร้องต่อสภาแห่งรัฐ (Consiglio di Stato) (ศาลปกครองสูงสุด) เมื่อมีเหตุเกี่ยวกับความมิชอบด้วยกฎหมาย (Legittimità) ของคำตัดสินนั้น หรือในกรณีนี้ที่มีการโต้แย้งคำตัดสินทางวินัย ของคณะกรรมการตุลาการเพราะละเมิดกฎหมาย (violazione di legge) ก็จะต้องร้องขอต่อที่ประชุม ใหญ่ของศาลฎีกา เพราะเหตุที่กระบวนการทางวินัยมีลักษณะเป็นการตัดสินด้วย

ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลีมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการยุบ คณะกรรมการตุลาการ ไว้ในกรณีที่เป็นปัญหาเช่นนี้ จึงมีความจำเป็นในการที่จะต้องอุดช่องว่างของ รัฐธรรมนูญ ซึ่งยังเป็นที่ยังสงสัยอยู่ว่าจะสามารถกระทำได้โดยกฎหมายธรรมดาหรือไม่ อย่างไรก็ดี กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับการยุบคณะกรรมการตุลาการไว้ในกรณีที่องค์กรณีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปได้ เพราะสถานการณ์บางประการ เช่น มีการประชุมของคณะกรรมการตุลาการ แต่ในฐานะที่เป็นประธานาธิบดีและเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ มีความเป็นกลางและเป็น ผู้ประสานระหว่างอำนาจ ต่างๆ ของรัฐดังนั้น ในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจนี้ได้ เพราะมีข้อขัดข้องบาง ประการ อำนาจในการยุบคณะกรรมการตุลาการนี้จะต้องเป็นของประธานวุฒิสภา ตามมาตรา 86 วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นอำนาจของรองประธานคณะกรรมการตุลาการ

จากที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าลักษณะของการใช้อำนาจในการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการตุลาการ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลที่ ประสงค์จะเข้ารับราชการตุลาการนั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งกรณีนี้กฎหมาย

ได้กำหนดให้การโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการ กระทำได้โดยการยื่นคำร้องต่อสภาแห่งรัฐ ในฐานะศาลปกครองสูงสุด ดังที่กล่าวมาแล้ว

โดยระบบศาลปกครองของประเทศอิตาลีนั้น เป็นศาลพิเศษแยกจากระบบของศาลยุติธรรม โดยมีลักษณะคือ ศาลปกครองประเทศอิตาลีมีวิธีการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่อันไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ที่เรียกว่า Giustizia amministrativa) แยกจากศาลยุติธรรมธรรมดา ยกเว้นแต่เฉพาะในกรณีเดียวที่มีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลที่บัญญัติไว้ให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญอิตาลี (มาตรา 108) บัญญัติให้หลักประกันในความเป็นอิสระแก่ผู้พิพากษาในศาลพิเศษเช่นเดียวกับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม สำหรับศาลปกครองนั้นแยกพิจารณาได้เป็นศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunali amministrativi regionali) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในระดับภาค (regione) โดยมีที่ตั้งศาลอยู่ที่จังหวัดอันเป็นที่ตั้งภาค ศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาลประกอบด้วย ประธานศาลหนึ่งนาย ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งโดยการเสนอแนะของนายกรัฐมนตรีหลังจากได้ปรึกษากับบรรดาหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ทั้งนี้ โดยแต่งตั้งจากหัวหน้าคณะในศาลปกครองสูงสุดหรือจากผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด และผู้พิพากษาและเจ้าพนักงานคดีปกครอง ซึ่งมีชื่อเรียกรวมว่า magistrati อีกไม่น้อยกว่า 5 นาย ส่วนการแต่งตั้ง magistrati คือทั้งผู้พิพากษา (consigliere) และเจ้าพนักงานคดีปกครอง (primi referendari และ referendari) ให้กระทำโดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างเดียวกันกับการแต่งตั้งประธานศาลปกครองชั้นต้นในการนั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองชั้นต้นต้องมีประธานศาลหนึ่งนายกับผู้พิพากษาและเจ้าพนักงานคดีปกครองอีก 2 นาย เป็นองค์คณะ

ศาลปกครองสูงสุด (Consiglio di Stato) ตั้งอยู่ที่กรุงโรม มีลักษณะงานที่แยกได้เป็นงานด้านบริหาร (amministrativa) ซึ่งทำหน้าที่ในงานร่างกฎหมายและให้ความเห็นในปัญหากฎหมายแก่รัฐบาลกับงานด้านคดี (giurisdizionale) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองในด้านคดี ศาลปกครองสูงสุดแบ่งออกเป็น 3 คณะ แต่ละคณะมีหัวหน้าคณะ 1 นาย และผู้พิพากษา (consigliere) อีกไม่น้อยกว่า 7 นาย ในการพิจารณาคดีปกครอง เจ้าพนักงานคดีปกครองชั้นที่หนึ่งและเจ้าพนักงานคดีปกครองทั่วไปเป็นผู้เสนอความคิดเห็นเรื่องต่างๆ ในหน้าที่ของตน และในกรณีที่ เป็นเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบเจ้าพนักงานคดีปกครองนั้นย่อมมีสิทธิลงคะแนนเสียงอีกด้วย นอกจากนั้นเจ้าพนักงานคดีปกครองอาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้พิพากษาที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งในกรณีนั้นย่อมมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด มีประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าคณะในศาลสูงสุดและผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด (consigliere) นั้น ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยการพิจารณาและเสนอแนะของคณะรัฐมนตรี

ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ บุคคลซึ่งโดยหน้าที่การงานหรือโดยความรู้กฎหมายในทางปกครอง เป็นผู้มีความสามารถเหมาะสมต่อการที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาศาลปกครอง นอกจากการพิจารณาแต่งตั้งดังกล่าวแล้ว กฎหมายว่าด้วยศาลปกครองสูงสุดยังกำหนดไว้ว่าในกรณีที่ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุดว่างลงในจำนวน ซึ่งจะต้องแต่งตั้งแทนนั้น ครึ่งหนึ่งให้แต่งตั้งจากบุคลากรของ magistratura ในระดับเจ้าพนักงานคดีปกครองชั้นที่หนึ่ง และเจ้าพนักงานคดีปกครองทั่วไปในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี¹⁵ โดยเขตอำนาจของศาลปกครองนั้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองทุกประเภท เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น โดยการยื่นคำฟ้องให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น และสามารถอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้สามารถยื่นคำฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด เช่น การโต้แย้งคำวินิจฉัยและการตัดสินของคณะกรรมการตุลาการ หรือ การโต้แย้งคำวินิจฉัยขององค์กรวิชาชีพ เช่น แพทยสภา เป็นต้น

จากการศึกษารายละเอียดขององค์กรที่ดำเนินการทางวินัยข้าราชการของต่างประเทศ สรุปได้ว่า การดำเนินการทางวินัยของผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศส กระทำโดยคณะกรรมการตุลาการ (High Council of the Judiciary) ซึ่งจากองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการจะเห็นได้ว่าเป็นกรรมการที่เป็นฝ่ายตุลาการ 6 คน จากจำนวนกรรมการทั้งหมด 11 คน จึงถือได้ว่าเป็นเสียงข้างมากในที่ประชุมเมื่อมีการพิจารณาข้อกล่าวหาทางวินัยที่เกิดขึ้นกับผู้พิพากษา คณะกรรมการตุลาการก็ย่อมจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้พิพากษาที่ถูกกล่าวหาได้ ประการต่อมาเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาลในประเทศฝรั่งเศส ศาลยุติธรรมจะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายปกครอง เว้นแต่การกระทำของฝ่ายปกครองในบางประการที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศสศาลปกครองมีอำนาจกว้างขวางมาก การฟ้องคดีของเอกชนในบางครั้งก็เกิดปัญหาข้อยุ่งยากว่าจะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดปัญหาเรื่องอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจศาล โดยเมื่อปี ค.ศ. 1872 ได้จัดตั้ง ทริบูนัล เดส์ กองฟลีท์ ขึ้นแล้วปัญหาข้อโต้แย้งว่าจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลใดระหว่างยุติธรรมกับศาลปกครองก็ได้รับการคลี่คลายลงไป

¹⁵ เฟิงอ้าง, น. 109 – 112.

เมื่อศึกษาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตุลาการในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส พบว่าแต่ละประเทศต่างก็มีรูปแบบที่กำหนดขึ้นเป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง กล่าวคือ ประเทศอังกฤษ กำหนดรูปแบบการดำเนินการทางวินัยของผู้พิพากษาศาลชั้นล่างและศาลชั้นสูงไว้แตกต่างกัน คือ กรณีผู้พิพากษาศาลชั้นล่าง (Inferior Courts) ได้แก่ Justices of the Peace, Stipendiary Magistrates และ Circuit Judges กระทำผิดวินัยหน่วยงานในความรับผิดชอบของ Lord Chancellor จะเป็นผู้ดำเนินการสำหรับผู้พิพากษาตำแหน่ง Justices of the Peace จะมีคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำท้องถิ่นเป็นผู้สอบหาข้อเท็จจริงของกรณีกล่าวหาและรายงานไปยัง Lord Chancellor ส่วนกรณีผู้พิพากษาศาลชั้นสูง (Superior Courts) ได้แก่ Law Lord, Lord Justices of Appeal, Lord Chief Justice, Master of the Rolls, President of the Family Division, Vice-Chancellor และ Puisne Judge กระทำผิดทางวินัย รัฐสภาทั้งสองสภาจะเป็นผู้พิจารณาหรืออาจกระทำด้วยวิธีที่เรียกว่า impeachment

ส่วนประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการ (High Council of the Judiciary) เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยกับผู้พิพากษาระบบศาลยุติธรรมของฝรั่งเศส สำหรับในแต่ละประเทศได้กำหนดขอบเขตแห่งความรับผิดชอบไว้แตกต่างกัน เช่น ผู้พิพากษาในอังกฤษจะต้องรับผิดชอบในกรณีเกิดจากการทุจริต รับสินบน และผู้พิพากษาในสหรัฐอเมริกาจะได้รับ การคุ้มครองจากการลงโทษทางอาญาหากปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในกรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในงานตุลาการเท่านั้น โดยมีเหตุผลสำคัญคือเพื่อให้ผู้พิพากษามีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในประเทศต่าง ๆ นั้นก็มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาหลายวิธีเช่น การคัดเลือกผู้พิพากษา การตรวจสอบโดยระบบจริยธรรม การตรวจสอบโดยเนติบัณฑิตยสภา การถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง และการตรวจสอบโดยหน่วยงานเฉพาะ และเมื่อเกิดกรณีที่ ผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบวิธีการที่ใช้คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยมิได้มีวิธีการทางกฎหมายอาญา

2.2 ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง¹⁶

ประเทศฝรั่งเศสมีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองของฝรั่งเศส แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ศาลปกครองปกติ (les juridictions administratives ordinaires) และศาลปกครองชำนาญพิเศษ (les juridictions administratives spécialisées) ระบบศาลปกครองปกติของประเทศ

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : 2547), น. 52 – 54.

ของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น (les tribunaux administratifs) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (les cours administratives d'appel) และศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat)

1. ศาลปกครองชั้นต้น เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1953 ปัจจุบัน (ธันวาคม พ.ศ. 2546) มีอยู่ 36 แห่ง ศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาลประกอบด้วย หัวหน้าศาล หัวหน้าคณะ และผู้พิพากษา มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่กฎหมายไม่ได้ระบุไว้ว่าให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชำนาญพิเศษหรือศาลปกครองสูงสุด

2. ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1987 เพื่อแบ่งเบาภาระของศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบัน (ธันวาคม พ.ศ. 2546) มีอยู่ 7 แห่ง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละศาลจะประกอบด้วย ประธาน ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ และผู้พิพากษา มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีใช้คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ ระเบียบของฝ่ายปกครอง เว้นแต่คดีอุทธรณ์ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

3. ศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลสูงสุดของระบบพิจารณาคดีปกครอง คดีทุกประเภทที่เกี่ยวข้องเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน เช่น รัฐ ภาค จังหวัด เทศบาล องค์การมหาชน หรือนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท เช่น องค์การวิชาชีพ (les ordres professionnels) หรือสมาพันธ์กีฬา (les fédérations sportives) อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการคือ

ประการแรก ในฐานะที่เป็นศาลสุดท้าย ศาลปกครองสูงสุดจะทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชำนาญพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

ประการที่สอง ในฐานะเป็นศาลอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดจะทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัด (canton) และประการที่สุดท้าย ในฐานะที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลชั้นสุดท้าย ศาลปกครองสูงสุดจะทำหน้าที่พิจารณาคำฟ้องขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกา (décrets) หรือกฎหมายที่ออกโดยของรัฐมนตรี (les actes réglementaires des ministres) เป็นต้น

ส่วนระบบศาลปกครองชำนาญพิเศษของฝรั่งเศสมีอยู่จำนวนมากโดยส่วนใหญ่แล้ว ได้แก่ บรรดาองค์การวิชาชีพ (les ordres professionnels) ต่างๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินัยทางวินัย (Matière disciplinaires) เช่น สภามหาวิทยาลัย (le conseil de discipline interne à l'université) แพทยสภา (l'ordre des médecins) หรือบรรดาศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาวินัยความผิดเกี่ยวกับการคลัง (matière financière) เช่น ศาลบัญชีภูมิภาคหรือศาลบัญชี สำหรับ

ประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส นั้น ได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินหรือค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญาหรือในมูลละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่ และประกาศผลการเลือกตั้งใหม่ คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อทางสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหาย

ส่วนอำนาจและเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้นศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชำนาญพิเศษและการฟ้องคดีนั้นให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่หน่วยงานทางปกครองตั้งอยู่ หรือเจ้าหน้าที่นั้นมีที่ทำการตั้งอยู่ และอำนาจและเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณา คำร้องอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ พิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งมีค่าขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาด้วย โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นยังมีอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น อำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดนั้น ศาลดังกล่าวเป็นศาลชั้นสุดท้ายสำหรับคดีปกครองดังต่อไปนี้ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกาและรัฐกำหนด คดีเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกาของประธานาธิบดี คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวซึ่งมีผลใช้บังคับเกินเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นศาลใดเพียงศาลเดียว คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของรัฐมนตรีซึ่งออกโดยได้ปรึกษาสภาแห่งรัฐแล้ว คดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกดินแดนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการระดับชาติ คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป ฯลฯ

นอกจากอำนาจดังกล่าว สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดยังเป็นศาลอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมีใช้คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎของฝ่ายปกครอง เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชำนาญพิเศษด้วย ซึ่งวินิจฉัยในชั้นสุดท้าย เช่น ศาลบัญญัติ คณะกรรมการตุลาการซึ่งวินิจฉัยในเรื่องวินัยของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม¹⁷

¹⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : 2548), น. 44 – 46.

2.3 ข้าราชการพลเรือน

2.3.1 ประเทศอังกฤษ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ใช้ในประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ขั้นพื้นฐานที่ผู้ใดจะมาพรากไปมิได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้เดิมได้ใช้ในการพิจารณาคดีของศาล และได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรตุลาการ และต่อมาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ก็ได้ถูกนำมาใช้ในการลงโทษข้าราชการทางวินัยด้วย การที่นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มาใช้ในการลงโทษข้าราชการทางวินัยด้วยนั้น สืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐ เป็นผลให้ข้าราชการมีหน้าที่ต่อรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่ในขณะเดียวกันข้าราชการก็มีสิทธิบางอย่างต่อรัฐด้วยเช่นกัน เช่น มีสิทธิได้เงินเดือน ได้รับการเลื่อนขั้น เป็นต้น

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ใช้ในประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 หลัก คือ หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง (nemo iudex in causa sua) หรือหลักปราศจากอคติ (freedom from bias) หลักนี้เป็นหลักที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทที่มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทที่ตนจะวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ไม่อาจจะวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทดังกล่าวได้ เพราะจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (audi alteram partem) หลักนี้เป็นหลักที่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทจะต้องฟังความอีกฝ่ายหนึ่งในการวินิจฉัย

ระบบการดำเนินการทางวินัยของประเทศอังกฤษจะอยู่ภายใต้ The Civil Service Management Code ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1996 โดยได้กำหนดกรอบของการทำงานและค่านิยมต่าง ๆ ที่ข้าราชการพลเรือนต้องยึดถือปฏิบัติเอาไว้ในหมวด The Civil Service Code และได้กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนเอาไว้ในหมวด 4.3 Conduct : Standards of Propriety ซึ่งในระบบของประเทศอังกฤษนั้นข้าราชการพลเรือนจะไม่รวมถึงข้าราชการทางการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ทหาร และลูกจ้างของรัฐบาลท้องถิ่นและของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ที่เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการได้สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติ และความผิดของข้าราชการ ซึ่ง

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นจะได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน

ในประเทศอังกฤษนั้น หากข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและกรณีเป็นความผิดที่จะได้รับโทษเล็กน้อยแล้ว ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นก็จะพิจารณาว่าข้าราชการผู้นั้นได้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าพิจารณาว่ากระทำผิดจริงก็สามารถสั่งลงโทษได้เลย¹⁸ แต่หากเป็นกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งอาจจะถูกลงโทษถึงปลดออกได้ ก็จะต้องมีการสอบสวนก่อนที่จะพิจารณาลงโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาระดับปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการผู้เดียวหรือคณะกรรมการเป็นผู้ทำการสอบสวน โดยในการสอบสวนทางวินัยนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมด้วยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และผู้ถูกกล่าวหาจะต้องแก้ข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาที่เหมาะสม แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาต้องการให้การด้วยวาจาก็ยอมทำได้นอกจากนั้นผู้ถูกกล่าวหาอาจนำผู้ช่วยเหลือซึ่งเป็นเพื่อนหรือผู้ร่วมงานเข้าช่วยเหลือตนในคดีได้ เมื่อทำการสอบสวนแล้วผู้สอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งผู้ทำการสอบสวน โดยให้ความเห็นประกอบด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และควรได้รับโทษสถานใดหรือไม่ เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้แต่งตั้งผู้สอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนแล้วก็จะพิจารณาสั่งการต่อไป ซึ่งในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกลงโทษและเห็นว่าคำสั่งลงโทษนั้นไม่ชอบก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ คือ หากเป็นโทษที่ต่ำกว่าปลดออกให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงและสำหรับโทษปลดออกให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Civil Service Appeal Board)

กระบวนการดำเนินการทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด คำวินิจฉัยเรื่องวินัยต้องกระทำโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และการอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่พิจารณาวินัยอย่างน้อย 1 ชั้น และในกรณีที่เป็นไปได้ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเป็นอิสระจากผู้พิจารณาวินัยในชั้นต้น

สำหรับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศอังกฤษ The Civil Service Commissioners (the Commissioners) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1885 เป็นคณะกรรมการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาหลักปฏิบัติ (upholding the principle) เกี่ยวกับการคัดเลือก และแต่งตั้ง employee ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานแห่งการแข่งขันที่เสรีและยุติธรรม ในปี ค.ศ. 1995 the Commissioners ได้รับบทบาทใหม่เพิ่มเติมคือ บทบาทเป็นผู้พิจารณาและตัดสิน

¹⁸ สุวรรณ ชนะสงคราม, "วินัยข้าราชการพลเรือนอังกฤษ", วารสารข้าราชการ, เล่ม 5, ปีที่ 23, น. 71-72 (2521).

ข้ออุทธรณ์ใน case ที่เกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสม และมโนธรรมในการปฏิบัติราชการภายใต้ บทบัญญัติ the Civil Service Code โดยข้าราชการผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการ เยี่ยวยาภายในหน่วยงานของตน ซึ่งเมื่อ the Commissioners พิจารณาอุทธรณ์แล้วก็จะต้อง รายงานคำตัดสินดังกล่าวต่อ the Queen และต่อสาธารณชน the Commissioners ได้รับการ แต่งตั้งโดยตรงจาก the Crown จึงไม่ได้อยู่ในสถานะข้าราชการ และเป็นอิสระปลอดจากการ ควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เรื่องที่สามารถรายงานให้ the Commissioners พิจารณาเมื่อข้าราชการ เชื่อว่าตนถูกบังคับให้ปฏิบัติในสิ่งที่ ขัดต่อกฎหมาย ไม่เหมาะสม ขัดต่อหลักจริยธรรม ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ หรือหลักวิชาชีพ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การอื่น ๆ ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือพบการกระทำใดที่ผิดกฎหมายอาญา หรือผิดกฎหมายใด ๆ ซึ่งกระทำโดยข้าราชการอื่น

ในขั้นแรกนั้น ควรจะรายงานเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยกระบวนการที่กำหนดไว้ตาม ระเบียบของหน่วยงานของตนเสียก่อน โดยการรายงานขั้นตอนแรกจะต้องรายงานเรื่องดังกล่าว ตามระเบียบภายในของหน่วยงานของตนเสียก่อน ผู้ร้องจะร้องโดยตรงกับ the Commissioners ไม่ได้ จนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการภายในของหน่วยงานของตนเสียก่อน หากผู้ร้องเชื่อว่า กระบวนการภายในของหน่วยงานของตนไม่เป็นธรรม ก็สามารถเขียนคำร้องมาที่ the Commissioners ได้โดยจะต้องบรรยายว่าเหตุใด "การกระทำ" ที่ร้องเรียนนั้นจึงไม่ถูกต้องหรือผิด กฎหมายบรรยายว่าเหตุใด "กระบวนการ" ภายในของหน่วยงานของตนจึงไม่ถูกต้อง โดยส่งเอกสาร การติดต่อเรื่องดังกล่าวที่เกิดขึ้นระหว่างตนกับหน่วยงานมาให้ the Commissioners ซึ่งมีความ เป็นอิสระจากรัฐบาล และจะทำการสืบสวนสอบสวนพิจารณาเรื่องราวร้องเรียนอย่างรวดเร็วที่สุด เท่าที่จะทำได้โดย the Commissioners จะมีทีมงาน staff และ advisers ที่คอยให้คำปรึกษา เกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์

ขั้นตอนของการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ พิจารณาว่าอยู่ในอำนาจที่จะรับพิจารณาได้ หรือไม่ได้ โดยดูว่าได้มีการดำเนินการในหน่วยงานราชการจนสิ้นสุดกระบวนการแล้วหรือไม่ ซึ่ง ตรวจสอบเอกสารที่ผู้ร้องส่งมา ตรวจสอบเอกสารการดำเนินการของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวกับ เรื่องที่ถูกกล่าวหา ขอคำยืนยันความถูกต้องของกระบวนการดำเนินการจากหน่วยงานราชการที่ ถูกกล่าวหา เป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการดังกล่าวที่ต้องส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องการให้กับ the Commissioners อาจมีการให้ผู้อุทธรณ์มาชี้แจงประกอบคำร้อง โดยไม่เป็นทางการ ผู้ร้องอาจนำ ผู้แทนเข้าร่วมการชี้แจงได้ the Commissioners จะพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างรอบคอบ โดยขอ คำแนะนำจากที่ปรึกษา และผู้เชี่ยวชาญหากเห็นว่าจำเป็น และหากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ความผิดอาญาก็จะส่งประเด็นดังกล่าวไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อไป ต้องมี Commissioner อย่างน้อย 1 คน ดูแลควบคุมการดำเนินการอุทธรณ์ตั้งแต่ต้น เมื่อมีคำตัดสินแล้วจะต้องส่ง รายงานคำตัดสินให้ผู้ร้องด้วย คำตัดสินของ the Commissioners ถือว่าเป็นที่สุด จะอุทธรณ์ใด ๆ

อีกไม่ได้ อย่างไรก็ตาม คำตัดสินของ the Commissioners จะไม่มีผลผูกพันหน่วยงานราชการแต่อย่างใด โดยแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

1. หาก the Commissioners เห็นชอบด้วยกับอุทธรณ์ ก็จะมีคำแนะนำ (recommendation) ไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้อุทธรณ์
2. หาก the Commissioners ยืนตามคำตัดสินของหน่วยงานเดิม ผู้อุทธรณ์ก็ต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดของตน เรื่องอุทธรณ์ และคำตัดสินของ the Commissioners จะถูกพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยเป็นการเผยแพร่ข้อมูลในลักษณะทั่วไป

2.3.2 ประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสการดำเนินการทางวินัยข้าราชการใช้หลักปราศจากความลำเอียง (impartiality) และหลักสิทธิในอันที่จะปกป้องสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตน (les droits de la defense) ข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่ จะได้รับผลจากการกระทำในหลายๆ ด้าน เช่น อาจต้องรับผิดชอบส่วนตัว (les fautes personnelles détachables du service) ต่อบุคคลภายนอกโดยตรง หรือต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่หน่วยงานต้นสังกัดได้ชดใช้ให้กับผู้เสียหายไปในกรณีที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบร่วมด้วย ข้าราชการยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาเป็นความผิดทั่วไปหรือความผิดลหุโทษที่สืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่หรือกระทำนอกอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ ยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยควบคู่กันไปอีกด้วย

การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของประเทศฝรั่งเศส นั้น สามารถแบ่งเป็นกรณีที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป และกรณีที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษ ดังมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

1. กรณีที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป สามารถจำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาท เริ่มตั้งแต่การดำเนินการทางวินัยภายในองค์กรฝ่ายปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง และการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

- 1.1 โทษทางวินัย โดยทั่วไปแล้วข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสนั้นสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ นอกจากนี้ข้าราชการทั่วไปแล้วข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสยังหมายรวมถึง บรรดาข้าราชการประเภทพิเศษ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดสถานะเป็นการเฉพาะ เช่น ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการทหาร

ข้าราชการในรัฐสภา เป็นต้น ทั้งนี้ หากจะพิจารณาถึงการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศฝรั่งเศส จะทำทำความเข้าใจถึงระดับของการลงโทษทางวินัยเสียก่อน ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 พระราชบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 และพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 ซึ่งสามารถแบ่งโทษทางวินัยออกได้ 4 ประเภท คือ โทษตักเตือนและภาคทัณฑ์ การตัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือการเลื่อนระดับ การลดตำแหน่งและการให้ออกจากราชการชั่วคราวเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือนถึง 2 ปี และการให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ

1.2 การดำเนินการทางวินัย สำหรับกรณีที่เป็นกรณีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการทั่วไปโดยองค์การฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้นสามารถจำแนกกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้ดังนี้

1.2.1 กรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดขึ้น องค์การผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะทำรายงานเกี่ยวกับกรณีการลงโทษทางวินัยเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยบรรดาข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับความผิดทางวินัยตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กับความเห็น ว่าข้อเท็จจริงนั้นเข้าลักษณะความผิดทางวินัยหรือไม่ พร้อมความรุนแรงของความผิดวินัยดังกล่าว

1.2.2 องค์การผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยในหนังสือแจ้งจะต้องระบุถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการเรียกดูหรือตรวจสอบบรรดาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการมีทนายเข้าช่วยเหลือตนในการดำเนินการทางวินัย

1.2.3 เมื่อได้แจ้งสิทธิถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้ว ก่อนที่จะมีการวินิจฉัยพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น ผู้ถูกกล่าวหาพึงที่จะมีสิทธิในการรับแจ้งวันนัดพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยการแจ้งดังกล่าวต้องทำการแจ้งภายใน 15 วัน ก่อนวันนัดพิจารณาเป็นอย่างน้อย สำหรับในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นจะต้องได้รับการแจ้งการนัดพิจารณาเป็นระยะเวลาล่วงหน้าอย่างน้อย 10 วัน โดยการส่งหนังสือนัดประชุมแนบพร้อมรายงานเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยดังกล่าว

1.2.4 การดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนัดพิจารณา เริ่มจากประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ แห่งกรณีการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบสำนวนและเลขานุการที่ประชุมได้ จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องมีการรับฟังถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและรับฟังคำพยาน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาและพยานสามารถยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการมีทนายด้วย นอกจากนี้ หาก

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การพิจารณา คณะกรรมการอาจสั่งให้องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยดำเนินการไต่สวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ โดยพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนเพิ่มเติมจะต้องถูกแจ้งให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา และองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อที่จะทราบรายละเอียดเพิ่มเติม

1.2.5 การจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะทำการลงมติกำหนดว่า ผู้ถูกกล่าวหามีความผิดหรือไม่ หากมีความผิดจะต้องรับโทษสถานใด

1.2.6 เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว ประธานคณะกรรมการสอบสวนจะเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาว่าบทลงโทษนี้เหมาะสมหรือไม่กับข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติกรรมการของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยบทลงโทษที่เสนอนี้จะต้องรับมติเป็นเสียงข้างมากของกรรมการทั้งหมดที่เข้าประชุม หลังจากคณะกรรมการมีมติโดยเสียงข้างมากกำหนดให้บทลงโทษใดบทลงโทษหนึ่งเป็นบทลงโทษที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับแล้ว คณะกรรมการจะต้องทำความเข้าใจพร้อมเหตุผลประกอบ จากนั้นคณะกรรมการโดยประธานจะได้แจ้งความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผลประกอบไปยังผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษต่อไป

ทั้งนี้เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยไม่มีข้อผูกมัดอันใดที่จะต้องสั่งการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่ถ้าหากองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ออกคำสั่งลงโทษเป็นอย่างอื่นไปจากที่คณะกรรมการเสนอมาผู้มีอำนาจดังกล่าวจะต้องแจ้งคำสั่งพร้อมเหตุผลประกอบในการสั่งลงโทษที่แตกต่างออกไปจากมติคณะกรรมการด้วย ด้วยเหตุนี้ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงไม่อาจถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพราะเนื่องจากความเห็นดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้นหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลในคำสั่งลงโทษขององค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น

1.3 การอุทธรณ์คำสั่ง

หากจะมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ กรณีที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของผู้พิพากษา ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งข้าราชการตุลาการออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษาและข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการข้าราชการทั้งสองประเภทต่างมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการเหมือนกัน ซึ่งจะต่างกับรูปแบบของข้าราชการฝ่ายตุลาการและข้าราชการฝ่ายอัยการในประเทศไทย ทั้งนี้มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการของฝรั่งเศสประกอบด้วย 2 องค์คณะ คือ องค์คณะที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษา และองค์คณะที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการ

องค์คณะแรกที่ได้รับผิดชอบดูแลข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษานั้น ประกอบด้วยประธานศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ ข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษาจำนวน 5 คน และข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการจำนวน 1 คน สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งรัฐจำนวน 1 คน นายความ 1 คน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน 6 คนที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภา เป็นตุลาการ และเป็นข้าราชการฝ่ายปกครองโดยประธานาธิบดี ประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวได้อย่างละ 2 คน

องค์คณะที่สองรับผิดชอบเกี่ยวกับข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการจะมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่คล้ายกับองค์คณะแรก ประกอบด้วยอัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ ข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการจำนวน 5 คน ข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษาจำนวน 1 คน สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งรัฐจำนวน 1 คน นายความ 1 คน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน 6 คนที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาเป็นตุลาการ และเป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง โดยประธานาธิบดี ประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวได้อย่างละ 2 คน

2.3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การดำเนินการทางวินัยและการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ชื่อว่า Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ระบบวินัยการลงโทษ การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้โดยเฉพาะ โดยมีรายละเอียดดังนี้¹⁹

1. กระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งดังกล่าวต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี

2. หลังจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับหมายแจ้งนั้นแล้วข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งในการพิจารณาขั้นองค์กรต้น

¹⁹ จิรนิติ หะวานนท์, "วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา," ตุลพาณ, ปีที่ 27, เล่มที่ 6, น. 65-68, (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2523).

สังกัดจะไม่มีกรอบแบบนั่งพิจารณาแต่อย่างใด โดยตัวอย่างที่สะท้อนถึงการตัดสินใจโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

3. เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ที่จะมีอำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น คือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้กล่าวหากับผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) กำหนดให้แบ่ง CSC ออกเป็น 4 หน่วยงาน ดังนี้

- 1) Office of Personnel Management (OPM) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล
- 2) Federal Labor Relation Authority ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์
- 3) Special Counsel (SC) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนอัยการ
- 4) Merit Systems Protection Board (MSPB) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเป็นเสมือนตุลาการ

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งภายหลังที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา (MSPB) ถือได้ว่าเป็นองค์ที่สำคัญในการรักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการเพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐปลอดจากความอยุติธรรม ได้แก่ ปลอดจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง ปลอดจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง และปลอดจากพฤติกรรมที่มีขอบ มีอำนาจหน้าที่รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย หรือ คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง วินิจฉัยคดีที่ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องกรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและที่ขัดกับกฎหมาย Hatch Act ทบพจนกฏระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่ จัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภา ว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดจากการพฤติกรรมต้องห้ามหรือไม่ประการใด ออกหมายเรียกให้บุคคลมาเป็นพยานมาให้การ ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา สั่ง

ให้หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ (MSPB)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) เป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการในสังกัดฝ่ายบริหาร จัดตั้งในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) รับผิดชอบบริหารหน่วยงาน เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานด้วย โดยมีหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ (Chief of Staff) เป็นผู้ช่วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อเสนอแนะที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา คณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง และห้ามแต่งตั้งกรรมการเกินกว่าสองคนจากพรรคการเมืองเดียวกัน และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และเป็นได้เพียงวาระเดียว และคาบเวลาการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน เพื่อให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระไม่พร้อมกันโครงสร้าง ปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ประมาณ 230 คน รับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐประมาณ 1.8 ล้านคน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเป็นตุลาการวินิจฉัยคดี (Administrative Law Judge) 61 คน และนิติกรผู้ช่วย (Legal Assistant) 40 คน (MSPB) มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี และมีสำนักงานภาค 5 ภาค

ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือก (MSPB) กำหนดให้คณะกรรมการมีคุณสมบัติพิเศษ โดยกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อเสนอแนะที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยคณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมืองและห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี นอกจากนี้ประธานาธิบดีไม่สามารถปลดกรรมการได้ เว้นแต่กรรมการไม่มีประสิทธิภาพ ละทิ้งหน้าที่หรือประพฤติมิชอบ

สำหรับเรื่องที่สามารถฟ้องคดี (MSPB) จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณา มี 2 กรณี คือ กรณีเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย และกรณีผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด ผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีโดยทั่วไปกฎหมายของสหรัฐอเมริกากำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อ (MSPB) ว่า ต้องเป็นข้าราชการและถูกจ้างผู้ได้รับการบรรจุโดยการสอบแข่งขันและผ่านการทดลองงานแล้ว หรือเป็นเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ซึ่งมีอายุงานตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป หรือเป็นข้าราชการบำนาญ หรือเป็นผู้สมัครเข้ารับราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับ

การบรรจุให้เข้ารับราชการตามกฎหมาย Veterans Employment Opportunity Act (VEOA) และเป็นผู้มีอายุราชการตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป

การยื่นคำร้องนั้นสามารถยื่นได้ 2 ทาง กล่าวคือ การยื่นคำร้องโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อสำนักงานภาคของ (MSPB) ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุ และแต่ต้องส่งภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง และการยื่นคำร้องโดย Special Counsel ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้ามซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องร้องแทน และหาก Special Counsel ไม่ดำเนินการฟ้องร้องแทนให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้อง (MSPB) โดยตรงได้ ตาม Whistleblower Protection Act 1989

กระบวนการพิจารณาคำร้องเมื่อสำนักงานภาคของ (MSPB) ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาไต่สวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวนรับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้ว จึงจะพิจารณาคัดสินคดี และหากคู่กรณีไม่อุทธรณ์คำตัดสินชี้ขาดภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผล ถือว่าคำตัดสินนั้นถึงที่สุด และในกรณีที่มีการอุทธรณ์เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ (MSPB) ณ กรุงวอชิงตัน มติของ (MSPB) ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้