

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นการกระทำทางปกครองซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายอันเป็นหลักประกันสิทธิหน้าที่ของข้าราชการตุลาการ จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยไม่ว่าจะเป็นกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการพลเรือนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่าในเรื่องกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการดังกล่าวนั้น แม้จะมีการวางหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพิจารณาโดยตลอด โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่องค์กรของรัฐได้ยึดถือปฏิบัติแม้จะแตกต่างกันออกไปบ้างบางประการ แต่โดยภาพรวมแล้วก็นำหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม ถ้าไม่มีบทกฎหมายขององค์กรนั้นบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นในทางปฏิบัติอยู่เสมอ นับตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนว่ากรณีนี้มีมูลหรือไม่มีมูล ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจขององค์กรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่อง ตลอดจนขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยและสิทธิในการอุทธรณ์ ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าข้าราชการตุลาการจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนก็ตาม แต่ข้าราชการตุลาการก็ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 ดังนั้น สิทธิของข้าราชการตุลาการในเรื่องการบริหารงานบุคคลจึงควรได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องวินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์

จากการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัยและ

การรักษาวินัยของข้าราชการทั้งสองประเภทไว้ในลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกัน แต่ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการวินัยกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และการอุทธรณ์นั้นมีความแตกต่างกัน ในเรื่องของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ระยะเวลาการสอบสวน การตรวจสอบกลับกรองการสอบสวน และสิทธิการอุทธรณ์ กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่าย ตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 บัญญัติให้ประธานศาลฎีกาแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ การสอบสวนกำหนดระยะเวลาให้ต้องแล้วเสร็จภายใน 30 วัน และอาจขยายได้อีก แต่ระยะเวลาการสอบสวนทั้งหมดจะต้องไม่เกิน 180 วัน การกลั่นกรองการสอบสวนนั้น คณะกรรมการสอบสวนจะต้องส่งรายงานการสอบสวนให้คณะอนุกรรมการตุลาการประจำชั้นศาล (อ.ก.ต.) พิจารณากลับกรองความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน โดย อ.ก.ต. มีอำนาจให้ความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ระดับโทษที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอขึ้นนั้นเหมาะสมหรือไม่และมีเหตุอันควรลดหย่อนโทษหรือไม่ เพียงใด หรืออาจตั้งเป็นข้อสังเกตหากเห็นว่ามีกรณีอื่นใดที่ควรต้องพิจารณาเพิ่มเติม แล้วจึงเสนอต่อคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) เพื่อพิจารณา เมื่อ ก.ต. พิจารณามีมติเป็นประการใดให้ประธานศาลฎีกามีคำสั่งตามมตินั้น

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงนั้นกฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติว่าเมื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วผู้ถูกลงโทษขอที่จะขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษได้หากปรากฏหลักฐานชัดเจนในภายหลังว่าผู้ถูกลงโทษมิได้กระทำความผิด แต่การขอให้ทบทวนนั้นจะต้องยื่นคำร้องต่อ อ.ก.ต. ภายในกำหนดเวลาสองปี นับแต่วันที่ทราบคำสั่งลงโทษ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าข้าราชการตุลาการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ คงมีสิทธิเพียงขอให้ผู้พิจารณาสั่งลงโทษทบทวนคำสั่งเท่านั้นและต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องปรากฏหลักฐานอื่นนอกเหนือจากหลักฐานเดิม จึงจะขอให้มีการทบทวนได้ อีกทั้งองค์การที่พิจารณาทบทวนคำสั่งคือ อ.ก.ต. และ ก.ต. ก็เป็นองค์การเดียวกันกับองค์การที่พิจารณาลงโทษ ดังนั้น ย่อมเป็นการยากที่องค์การทั้งสองดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงความเห็นเดิมที่ได้มีความเห็นแล้วในชั้นการพิจารณาความผิด การขอให้ทบทวนคำสั่งลงโทษตามกฎหมายฉบับนี้จึงไม่ใช่เป็นการให้โอกาสแก่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์ร้องขอความเป็นธรรมจากองค์การกลางอื่นใดได้ ตามหลักการว่าด้วยการให้ความเป็นธรรมที่แท้จริง จึงไม่ปรากฏว่าเมื่อข้าราชการตุลาการรายใดถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงแล้วมีโอกาสได้รับการ

พิจารณาบททวนคำสั่งลงโทษจาก ก.ต. ตามมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 นับตั้งแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ¹

สำหรับการอุทธรณ์นั้นกฎหมายข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค) ได้ และหากผลการพิจารณาอุทธรณ์ยังไม่เป็นที่พอใจก็มีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้อีกชั้นหนึ่ง จึงถือได้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับความคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญและได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริงในกรณีถูกลงโทษ

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาบทบาทและการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการตุลาการ โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ผลจากการศึกษาในเรื่องดังกล่าวพบว่ามีความปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่หลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องข้อกฎหมายที่ให้อำนาจ ก.ต. เรื่องที่มาและคุณสมบัติของ ก.ต. หรือเรื่องขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการ เป็นต้น และได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสียของคณะกรรมการตุลาการในประเทศไทยกับของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอิตาลี จากเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ทำการสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ปัญหาสถานะของคณะกรรมการตุลาการที่พิจารณาลงโทษทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรของศาลไม่ว่าจะเป็นกรคิดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง และให้พ้นจากตำแหน่ง รวมถึงการออกคำสั่งลงโทษ

¹ วิเทพ พัชรภิญโญพงศ์, “เอกสารวิชาการ เรื่อง การลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง: ศึกษาเปรียบเทียบวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ”, หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 9, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2549, น.43-44.

ทางวินัย อันส่งผลกระทบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลโดยตรง สำหรับปัญหาสถานะของ คณะกรรมการตุลาการในการพิจารณาลงโทษทางวินัย ในเรื่องการออกคำสั่งลงโทษเป็นเรื่องที่มี กฎหมายเฉพาะให้อำนาจ ก.ต. ในการดำเนินการได้โดยอิสระ ไม่ต้องถูกตรวจสอบความชอบในการออกคำสั่งโดยองค์กรอื่นใด แม้ว่าการใช้อำนาจของ ก.ต. จะมีลักษณะเป็นคำสั่งทาง ปกครองก็ตาม ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองจะต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อันเนื่องจาก มีข้อยกเว้นตามมาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนปัญหาอีกประการหนึ่งในเรื่องของกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ตุลาการที่รับเรื่องพิจารณาต่อจากอนุกรรมการ (อ.ก.ต.) ภายหลังจากผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) เป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันกับที่ได้เคยพิจารณาเรื่องเดียวกันมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า อาจเกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาในชั้นนี้ เพราะคณะกรรมการชุดดังกล่าวก็เป็น คณะกรรมการชุดเดียวกันกับที่พิจารณาลงโทษไว้แล้วในชั้นต้น จึงไม่เป็นไปตามหลักการถ่วงดุล อำนาจระหว่างคณะกรรมการตุลาการและคณะอนุกรรมการ และเห็นว่าเป็นการยากที่จะ เปลี่ยนแปลงความเห็นที่เคยได้พิจารณาลงโทษไว้แล้ว นอกจากนี้ผู้ถูกลงโทษได้แสดง พยานหลักฐานชั้นใหม่เพื่อพิสูจน์ความผิดของตนเองอีกครั้ง

2. ปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่ให้อำนาจ ก.ต. ในการดำเนินการทางวินัย

จากการศึกษาโดยเปรียบเทียบกับการคุ้มครองสิทธิตามหลักความยุติธรรมตาม ธรรมชาติของประเทศต่าง ๆ แล้วปรากฏว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายในการลงโทษทางวินัย ข้าราชการตุลาการของไทยมีหลักประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตาม ธรรมชาติ แต่ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการที่การใช้อำนาจดุลพินิจ ตัดสินใจในการสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตุลาการประกอบกับการให้อำนาจผู้บังคับบัญชา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินลงโทษทางวินัยในข้อหาเดียวกันหรือมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำผิดอย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรงก็ตาม อาจมีผลที่แตกต่างกันได้ โดยอัตโนมัติของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่ละคนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูก กล่าวหาหรือถูกสอบสวนดำเนินการทางวินัย ผู้ที่มีอำนาจลงโทษทางวินัยจึงต้องมีหลักเกณฑ์ ทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรม กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับความรู้และความเข้าใจหลักกฎหมาย

มหาชน รวมทั้งปรัชญากฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายปกครอง นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในหลักกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะการใช้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจลงโทษทางวินัยข้าราชการตุลาการ ซึ่งข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็คือคณะกรรมการตุลาการส่วนใหญ่จะเป็นผู้พิพากษาที่ได้รับการคัดเลือกมาจากแต่ละชั้นศาลจะมีความรู้ความเข้าใจแต่เฉพาะทางด้านกฎหมายเอกชนเป็นหลัก ได้แก่ กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา รวมถึงกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเกี่ยวกับงานที่วินิจฉัยพิพากษารรคดีต่าง ๆ ในศาล ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการตุลาการอาจขาดความรู้ความชำนาญด้านหลักกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายปกครองในการลงโทษทางวินัย ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ดังนั้น หากคณะกรรมการตุลาการปราศจากความเข้าใจในหลักกฎหมายปกครองซึ่งเป็นหลักกฎหมายมหาชนเรื่องต่าง ๆ เสียแล้ว เช่น หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักความเป็นกลาง หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักไม่มีส่วนได้เสีย ฯลฯ ก็จะมีผลทำให้เกิดข้อโต้แย้งหรือพยายามหาช่องทางหลีกเลี่ยงโดยปฏิบัติตามความเข้าใจของตนเองเท่านั้น

3. ความล่าช้าในขั้นตอนการสอบสวน

ระยะเวลาการสอบสวนของคณะกรรมการที่กำหนดไว้นั้น เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการทางวินัยไม่ว่าจะเป็นเรื่องขั้นตอนกระบวนการในด้านต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การประชุมคณะกรรมการเพื่อวางแผนทางในการสอบสวน การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปพยานหลักฐาน เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายได้ขยายระยะเวลาในการสอบสวนไปได้มากถึง 180 วัน ตามมาตรา 70 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ผู้เขียนเห็นว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ในระเบียบเป็นระยะเวลาที่นานเกินไปในการสอบสวน อาจส่งผลให้การสอบสวนมีความล่าช้า เนื่องจากคดีวินัยเป็นคดีที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนและปริมาณคดีมีจำนวนไม่มากเหมือนการพิจารณาพิพากษาดังเช่นอรรถคดีต่าง ๆ ในศาล ดังนั้นการสอบสวนความผิดวินัยที่ล่าช้าอาจส่งผลเสียต่อผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องขวัญและกำลังใจในการทำงานและส่งผลเสียต่อองค์กรศาลด้วย

4. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

การอุทธรณ์เป็นหลักประกันความเป็นธรรมอย่างหนึ่งของข้าราชการ ทำให้เกิดความรอบคอบในการดำเนินการทางวินัยมากขึ้น ถือว่าเป็นการกลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยถ้าหากผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยดำเนินการผิดพลาด ไม่เหมาะสม หรือไม่ถูกต้อง ทำให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรมในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยอีกชั้นหนึ่ง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดให้ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อองค์กรใด คงมีเพียงสิทธิการขอให้คณะกรรมการตุลาการทบทวนคำสั่งลงโทษได้หากปรากฏหลักฐานชัดเจนในภายหลังว่าผู้ถูกลงโทษไม่ได้กระทำความผิดเท่านั้น ซึ่งการขอให้ทบทวนใหม่นั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิการอุทธรณ์ได้อย่างแท้จริง ผู้เขียนเห็นว่าถึงแม้ว่าข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมจะมีอำนาจหน้าที่และการมีหลักประกันความเป็นอิสระที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนก็ตาม แต่ในส่วนของการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไปที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกรณีที่ยังไม่พอใจผลการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ก็ยังมีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยองค์กรศาลข้าราชการตุลาการผู้ถูกลงโทษควรมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้เหมือนเช่นข้าราชการพลเรือนที่มีองค์กรกลางโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์

5. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาล

กรณีที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีคำวินิจฉัยแล้วเป็นที่สุด ให้ลงโทษข้าราชการตุลาการโดยการไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกแล้วแต่กรณีในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หากข้าราชการผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายคงมีสิทธิแค่เพียงขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เท่านั้น หากปรากฏหลักฐานชัดเจนในภายหลังว่า ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้กระทำความผิด โดยยื่นคำ

ร้องต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลตามมาตรา 47 วรรคสอง ภายในสองปีนับแต่วันที่ทราบคำสั่งดังกล่าว หรือข้าราชการตุลาการผู้นั้นได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการตุลาการเพื่อขอให้วินิจฉัยเพื่อขอกลับเข้ารับราชการ ตามมาตรา 84 เมื่อคณะกรรมการตุลาการมีการทบทวนคำสั่งตามมาตรา 83 และให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามมาตรา 83 วรรคสาม หรือเมื่อคณะกรรมการตุลาการเปลี่ยนแปลงคำสั่งวินิจฉัยคำร้องทุกข์และให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามมาตรา 84 วรรค 3 ข้าราชการตุลาการผู้นั้นจึงชอบที่จะใช้สิทธิเรียกร้องเงินทดแทนและสิทธิต่างๆ ที่พึงจะได้รับจากการระหว่างที่ถูกออกจากราชการ โดยใช้สิทธิทางศาลยุติธรรม ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าภายหลังจากนี้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลใดได้อีก

ผู้เขียนเห็นว่าต้องอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทพื้นฐานที่กำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับตามสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 28 วรรคสอง เพื่ออ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยตรงในการฟ้องศาลยุติธรรม ซึ่งให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีข้อพิพาททางวินัยหรือการใช้สิทธิทางศาลบังคับรัฐ อันมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิทางศาลต่อคดีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ส่วนมหาชนต่อศาลฎีกาได้โดยตรง

นอกจากนี้ยังมีประเด็นข้อสงสัยอีกว่า กรณีที่ข้าราชการตุลาการผู้ถูกลงโทษได้ปลดออก หรือให้ออกแล้วแต่กรณีเสียชีวิตและภายหลังทายาทหรือผู้มีส่วนได้เสียได้พบหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่ซึ่งสามารถนำมาพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของข้าราชการผู้นั้นได้ภายในระยะเวลาของการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลที่ให้ยุติเรื่องขอทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2544 ข้อ 3 กำหนดให้การอุทธรณ์ทำได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนมิได้ และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ก็มีได้บัญญัติให้ทายาทหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถทำการร้องทุกข์แทนได้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการปิดกั้นโอกาสในการแสดงความเป็นผู้บริสุทธิ์ของข้าราชการตุลาการภายหลังจากที่ตนเองเสียชีวิตไปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องการให้มีการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษ ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ร้องเรียนอย่างเป็นทางการและเสมอภาคกัน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการพิจารณาทางวินัยเห็นควรที่จะเพิ่มเติมหลักเกณฑ์วิธีการอุทธรณ์หรือ ร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้มีผลในการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

5.2 ข้อเสนอแนะ

ประการที่ 1 ตามแนวความคิดของผู้เขียนเห็นว่าควรวีให้ที่มาของคณะอนุกรรมการ (อ.ก.ต.) เป็นองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระโดยแยกต่างหากออกจากการควบคุมของ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) อันเป็นการตรวจสอบดุลพินิจซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้ มีการใช้อำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องกระบวนการทางวินัยแบบเบ็ดเสร็จตั้งแต่ต้นจนจบ ภายในองค์กรเดียวกัน เพราะเนื่องจากที่มาของอนุกรรมการก็ถูกเลือกมาจากบุคคลที่เป็นชุด เดียวกันกับคณะกรรมการตุลาการ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรวีที่จะจัดตั้งองค์กรกลางทางวินัยขึ้น เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้โดยเฉพาะ ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่ง กันและกัน เหมือนกับข้าราชการพลเรือนที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาและปฏิรูประบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มี ประสิทธิภาพ มีความเป็นเอกภาพ เป็นธรรม โปร่งใส และให้กระบวนการการดำเนินการทาง วินัยเป็นไปโดยมีมาตรฐานเดียวกัน

ประการที่ 2 ปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจตัดสินใจลงโทษของคณะกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรม กรณีที่เป็นความผิดอย่างไม่ร้ายแรงไม่มีการกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการ พิจารณาไว้อย่างชัดเจนว่าต้องทำอะไร แต่ได้เปิดช่องไว้ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตัดสินใจ สั่งลงโทษตามควรแก่กรณี ประกอบกับเหตุผลที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นถึงเรื่องปัญหาการขาด ความรู้ความชำนาญในเรื่องหลักกฎหมายปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ย่อม เป็นไปได้ว่าหากเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนก็อาจมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน ออกไป ซึ่งอาจทำให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้พิจารณาและลงโทษเกิดความมีอคติหรือให้การ ช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาให้พ้นจากความผิดกรณีมีมูลว่าได้กระทำความผิดจริง เป็นต้น อันอาจ ส่งผลทำให้การพิจารณาและการลงโทษไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี ดังนั้น วิธีการหนึ่งที่จะช่วย แก้ปัญหาดังกล่าวได้ คือ การจัดตั้งองค์กรกลางระหว่างศาลขึ้น เพื่อทำหน้าที่ฝึกอบรมและให้ ความรู้ความเข้าใจเรื่องหลักกฎหมายมหาชนเฉพาะในส่วนการบริหารงานบุคคล และต้องมีการ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาลงโทษกรณี ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและร้ายแรง เพื่อจะได้มีมาตรฐานการลงโทษให้เป็นไปในแนวทาง เดียวกัน

ประกาศที่ 3 ให้มีการทบทวนและแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรณีควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการสอบสวนในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้น้อยกว่า 180 วัน โดยเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณา เว้นแต่มีเหตุขัดข้องก็สามารถขยายระยะเวลาได้ เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ยุติลงโดยเร็ว

ประกาศที่ 4 ให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางทางวินัยขึ้นเฉพาะ โดยแยกอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ ออกจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะสร้างหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีภายใต้หลักนิติรัฐ

ประกาศที่ 5 สำหรับกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก หรือกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษได้เสียชีวิตและภายหลังทายาทหรือผู้มีส่วนได้เสียได้พบหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่เพื่อใช้พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของข้าราชการผู้นั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวถือเป็นข้อพิพาทในทางแพ่ง อันเนื่องจากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการตุลาการผู้นั้นเป็นเรื่องที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลจึงขอที่จะใช้สิทธิเรียกร้องเงินทดแทนและสิทธิต่าง ๆ ที่พึงจะได้รับจากองค์กรระหว่างที่ถูกออกจากราชการได้ โดยใช้สิทธิทางศาลยุติธรรม ส่วนกรณีข้อพิพาทในเรื่องวินัยนั้นทำได้แค่เพียงขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เท่านั้น โดยให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาล พิจารณาคำร้องดังกล่าว หากเห็นว่าคำร้องไม่มีเหตุผลที่ ก.ต. จะพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษ ก็ให้ยุติเรื่องแล้วแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทราบเพื่ออุทธรณ์ต่อ ก.ต. และหากเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลสมควรที่ ก.ต. จะพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษนั้น ก็ให้ส่งเรื่องพร้อมเสนอความเห็นให้ ก.ต. พิจารณาคำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่สุด

สำหรับกรณีเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยตรงในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าข้าราชการตุลาการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้คงมีสิทธิเพียงขอให้ผู้พิจารณาสั่งลงโทษทบทวนคำสั่งเท่านั้น อีกทั้งองค์กรที่พิจารณาทบทวน

คำสั่ง คือ อ.ก.ตง และ ก.ต. ก็เป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรที่พิจารณาลงโทษ จึงเป็นการยากที่องค์กรทั้งสองจะเปลี่ยนแปลงความเห็นเดิมที่ได้มีความเห็นไว้แล้วในชั้นการพิจารณาความผิด และการขอทบทวนคำสั่งลงโทษตามกฎหมายจึงไม่ใช่เป็นการให้โอกาสแก่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์ ร้องขอความเป็นธรรมจากองค์กรกลางอื่นใดได้เหมือนดังเช่นข้าราชการพลเรือน ดังนั้น บุคคลที่ถูกกระทำความผิดสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 218