

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของสภาพปัญหา

“คณะกรรมการตุลาการ” (Judicial Service Commission) หรือเรียกโดยย่อว่า ก.ต. ซึ่งปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 เรียกว่า “คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม” เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2477 โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม พุทธศักราช 2477 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจจากฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ มิให้เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงภายในองค์กรของฝ่ายตุลาการ เนื่องจากผู้พิพากษาหรือตุลาการอาจเกรงกลัวอิทธิพลจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติในบทบาทด้านการบริหารงานบุคคลแก่ข้าราชการตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย เป็นต้น แต่ความเป็นอิสระเช่นว่านั้น มิใช่จะมีความอิสระในทุกเรื่อง หากแต่ความอิสระนั้นมีได้เฉพาะแต่ในการใช้อำนาจทางตุลาการ (Judicial act) ในการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น อีกทั้ง การพิจารณาพิพากษาคดีก็ยังคงเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) อีกด้วย ซึ่งหากปล่อยให้องค์กรดังกล่าวเข้ามามีบทบาทก็อาจทำให้กระทบถึงการอำนวยความยุติธรรมแก่บรรณคดีได้

คณะกรรมการตุลาการดังกล่าว มีบทบาททั้งในด้านการบริหารงานบุคคลแก่ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม และบทบาทเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของบุคคลที่สมัครเพื่อเข้ารับราชการตุลาการ กล่าวคือ บทบาทในการวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน การให้ความเห็นชอบในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การลดขั้นเงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่ง การลงโทษทางวินัย บทบาทเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการ หรือผู้ช่วยผู้พิพากษาหรือข้าราชการตุลาการที่เรียกชื่ออย่างอื่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับราชการตุลาการและการพิจารณาคำร้องทุกข์ของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งบทบาทดังกล่าวข้างต้น แม้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการของ ก.ต. จะมีตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาก็ตาม แต่การใช้อำนาจของ ก.ต. มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง (Administrative act) มิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ

ดังนั้นการกระทำทางปกครองของ ก.ต. จึงอาจกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองไว้ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกระทำของ ก.ต. ที่มักจะเกิดเป็นข้อพิพาทและกระทบต่อสิทธิของบุคคลทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร คือการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งแม้โดยรูปแบบของการออกคำสั่งจะให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้ลงนามออกคำสั่งในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และการออกระเบียบและประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รวมตลอดถึงการมีมติต่างๆ ของ ก.ต. ที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยตรง เช่น การมีมติปฏิเสธสิทธิการสมัครสอบเพื่อรับราชการตุลาการเนื่องจากมีร่างกายไม่เหมาะสม ทั้งที่ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้ตามปกติ เป็นต้น

ดังนั้นข้อพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครองของ ก.ต. จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วย่อมต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง (Administrative Court) ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษามาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เนื่องจากศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทในทางปกครองโดยเฉพาะและมีระบบวิธีพิจารณาคดีภายใต้ “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) มิใช่ “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) ดังเช่นศาลยุติธรรม โดยศาลจะเป็นผู้สืบบทบาทในการแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ และนำมาพิจารณาประกอบกับคำฟ้องและคำให้การเพื่ออำนวยความสะดวกแก่บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคดีปกครอง เพราะบุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของ ก.ต. อาจไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานมาเป็นข้ออ้างเพื่อสนับสนุนคำฟ้องของตนได้ เนื่องจากพยานหลักฐานที่อาจเป็นประโยชน์แก่คดีอาจอยู่ในความดูแล หรือความครอบครองของกลุ่มกรณี ซึ่งมักมีฐานะไม่เท่าเทียมกันเนื่องจากเป็นหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งอิทธิพลอื่นๆ ที่อาจทำให้คู่กรณีฝ่ายผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายซึ่งมักเป็นฝ่ายประชาชน หรือบุคคลซึ่งมีสถานะต่ำกว่าไม่สามารถนำพยานเอกสารและพยานหลักฐานต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคดีมาขึ้นต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาประกอบการพิพากษาคดีอย่างมีประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คดีได้

แต่เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติยกเว้นมิให้การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อบทบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้ข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครองของ ก.ต. เป็นการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการซึ่งโดยลักษณะของข้อพิพาทแล้วเป็นข้อพิพาททางปกครองไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทำให้คดีพิพาทดังกล่าวต้องกลับไปสู่อำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่การที่จะให้ข้อพิพาทจากการกระทำของ ก.ต. อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของ ก.ต. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิสิบสองคนซึ่งข้าราชการตุลาการเป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิสองคน ซึ่งวุฒิสภาเลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม จึงเห็นได้ว่าหากให้ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวของ ก.ต. ซึ่งมีประมุขของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คือ ประธานศาลฎีกา รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการที่มีบทบาทและเป็นที่เคารพของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมนั้น กลับมาอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ก็อาจเกิดความไม่เหมาะสม หรือเกิดความลึกลับแก่การพิจารณาพิพากษาคดีได้ แม้การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม เพราะในที่สุดของการพิจารณาของศาลในการพิจารณาข้อพิพาทจากการกระทำของ ก.ต. กลุ่มบุคคลซึ่งเป็นกรรมการส่วนมากใน ก.ต. และเป็นผู้ออกคำสั่งและกฎที่กระทบสิทธิของประชาชนก็จะกลับเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อการพิจารณาคดีดังกล่าวอยู่ดี อีกทั้งยังขัดต่อหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) เพราะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระทำภายในองค์กรเดียวกันกับองค์กรที่ใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งกระทบสิทธิของบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติรับรอง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเหตุการณ์วิกฤตตุลาการในอดีต เมื่อปี 2534 อันเป็นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ขององค์กรตุลาการและเป็นเหตุการณ์ที่กระทบต่อความเชื่อมั่นในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บรรดาศิษย์ของประชาชนในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนั้น ก.ต. ต่างก็ได้แบ่งแยกกรรมการในคณะกรรมการตุลาการออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจน โดยกรรมการแต่ละฝ่ายได้ช่วงชิงอำนาจในการสนับสนุนผู้พิพากษาซึ่งเป็นพวกพ้องของฝ่ายตนให้ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

ทั้งนี้ ก็เพื่อการมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดประกอบกับในช่วงปี 2545 – 2546 ภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 ก็ยังปรากฏว่ามีการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมของ ก.ต. ต่อศาลปกครองอยู่ไม่ว่าจะเป็นคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวเกิดก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการและคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นหลังศาลปกครองเปิดทำการ รวมทั้งยังได้มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการโต้แย้งมติของ ก.ต. เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการ และการเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครสอบผู้ช่วยผู้พิพากษาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ 16/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545

กรณีดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลของ ก.ต. ยังไม่อาจดำเนินการไปโดยปราศจากอคติและสร้างเป็นธรรมตามที่สังคมคาดหวังได้ ตลอดจนการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของ ก.ต. ก็ยังไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมแก่บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าว

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงสมควรศึกษาหากระบวนการและองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการที่เหมาะสมซึ่งอำนวยความสะดวกโดยปราศจากอคติในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของ ก.ต. โดยเฉพาะข้อพิพาทจากคำสั่งลงโทษทางวินัยและประกาศเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้สมัครสอบผู้ช่วยผู้พิพากษา รวมตลอดถึงมติอื่นๆ ของ ก.ต. ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล โดยอาจพิจารณาจากบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลที่มีบทบาทในการพิทักษ์และปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบัญญัติรับรองไว้ ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป โดยเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางแพ่งระหว่างเอกชนกับเอกชน คดีพิพาททางอาญา เว้นแต่กฎหมายบัญญัติให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครองระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากการใช้อำนาจทางปกครอง หรือศึกษาทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชนเพื่อจัดตั้งองค์กรเฉพาะที่ใช้อำนาจทางตุลาการในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของ ก.ต. รวมทั้งหลักกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง¹

¹ กรณีที่มีได้กล่าวถึง “ศาลทหาร” เนื่องจากเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหาร ตามมาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.2 สมมติฐานของการศึกษา

การกระทำทางปกครอง (Administrative act) อันมีผลเป็นการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนของคณะกรรมการตุลาการ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ (Judicial act) ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จึงย่อมต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการที่เหมาะสมเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองจากการกระทำดังกล่าว

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.3.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับกระทำทางปกครอง
- 1.3.2 เพื่อศึกษาลักษณะของการกระทำทางปกครองซึ่งออกโดยคณะกรรมการตุลาการ
- 1.3.3 เพื่อวิเคราะห์การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลของคณะกรรมการตุลาการ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครอง รวมถึงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่ออกโดยองค์กรตุลาการ โดยศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยการวิจัยเชิงเอกสาร (Document research) โดยค้นคว้าและวิเคราะห์ทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ทั้งในและต่างประเทศที่กระทำโดยองค์กรฝ่ายตุลาการจากตำราหรือเอกสารวิชาการของคณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายปกครอง วิทยานิพนธ์ เว็บไซต์กฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลภายในประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทราบถึงทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง
- 1.6.2 ทราบถึงลักษณะของการกระทำทางปกครองซึ่งออกโดยคณะกรรมการตุลาการ

1.6.3 ทราบถึงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลของคณะกรรมการตุลาการ

