

ปัญหาคุณสมบัติของผู้พิการในการดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการ¹

หัสชัย จงกลรอด²

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555 เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 245 (1) ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือร้องเรียนของนายศิริมิตร ซึ่งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีมติไม่รับสมัครสอบนายศิริมิตรเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาประจำปี พ.ศ. 2552 ทางคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) พิจารณานายศิริมิตรมีสภาพร่างกายและจิตใจไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการตุลาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า มีกายหรือจิตไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 30 วรรคสาม

แม้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “มีกายหรือจิตไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และต่อมามีข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ก.ต. มีมติไม่ประกาศรายชื่อเป็นผู้พิการเป็นผู้มีสิทธิทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้ง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาคุณสมบัติของผู้พิการในการดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประโมทย์ จารุนิล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ประจำปี พ.ศ. 2568 โดยไม่ทราบเหตุผลและไม่มีกรณีแจ้งกรณีดังกล่าว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาการสรรหาคนพิการเข้ารับราชการเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 โดยหลักแล้วการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการหรือการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งโดยปกติแล้วต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยหลักต้องใช้วิธีการสอบแข่งขันเป็นการทั่วไปจากผู้มีสิทธิสอบเข้ารับราชการตามมาตรา 53 เว้นแต่ กรณีเป็นข้อยกเว้นตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ 5 กรณี ซึ่งสามารถใช้วิธีการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการโดยวิธีอื่นไม่ต้องใช้วิธีสอบแข่งขัน ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง เป็นการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการกรณีที่มีเหตุพิเศษโดยวิธีการคัดเลือกตามมาตรา 55

กรณีที่สอง เป็นการบรรจุเข้ารับราชการที่มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างยิ่งของส่วนราชการโดยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญสูง เข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ หรือทรงคุณวุฒิหรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กรณีที่สาม เป็นการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการจากผู้เคยเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการไปเนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กรณีที่สี่ เป็นการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการโดยการ โอนพนักงานส่วนท้องถิ่น การโอนข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญ และการ โอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ ก.พ. กำหนดมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กรณีนี้ให้เป็นการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการจากผู้เคยเป็นข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปแล้วมาสมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและทางราชการต้องการจะรับผู้นั้นเข้ารับราชการ ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

แต่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณพิการเข้ารับราชการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1004/ว 21 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2558 เมื่อส่วนราชการได้รับแจ้งจำนวนคณพิการที่ได้รับจัดสรรแล้ว ให้ส่วนราชการดำเนินการเลือกลักษณะงานและตำแหน่งที่รับคณพิการเข้าทำงาน โดยวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสมกับคณพิการ โดยพิจารณาจากลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติจริงหรือพิจารณาข้อมูลเบื้องต้นจากลักษณะงานตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งประกอบกับข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ประเภท ความพิการ ประสิทธิภาพในการทำงานและปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณพิการเข้ารับราชการของ ก.พ. ที่เปิดโอกาสให้เฉพาะกลุ่มคณพิการมีสิทธิได้รับการสรรหาเป็นข้าราชการ แม้ว่าเป็นการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทแล้วปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป แต่เป็นกรณีที่มีเหตุผลที่ควรแก่การรับฟัง เนื่องจากเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคณพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 และพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคณพิการ (Convention on the rights of persons with disabilities : CRPD) ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องสงเคราะห์คณพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองและเป็น “การช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล” หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตามพันธกรณี ข้อ 27 (จ) ที่กำหนดให้ว่าจ้างคณพิการเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น จึงเป็นการกระทำที่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรแก่การรับฟัง ไม่ถือว่าเป็น “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล” และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคสาม

ประการที่สอง ปัญหาคุณสมบัติของผู้พิการในการดำรงตำแหน่งข้าราชการฝ่ายตุลาการ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 15/2555 ว่า ความพิการจึงมิได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จะเป็นข้าราชการตุลาการ ที่จะมีผลต่อการให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความ หรือผู้เกี่ยวข้อง ประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ว่าลักษณะความพิการประเภทใดบ้าง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จะเป็นข้าราชการตุลาการ โดยที่ประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด โดยได้จำแนกประเภทความพิการตามประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ 1. ความพิการทางการเห็น ได้แก่ ตาบอด และตาเห็น เลื่อนราง 2. ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย ได้แก่ หูหนวก หูตึง และสื่อความหมาย 3. ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย 4. ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม 5. ความพิการทางสติปัญญา 6. ความพิการทางการเรียนรู้ และ 7. ความพิการทางออกทิสติก จึงสมควรจำแนกความพิการซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จะเป็นข้าราชการตุลาการ ออกเป็น

1. กลุ่มคนพิการที่สามารถสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งได้ โดยไม่กระทบการทำงาน
2. กลุ่มคนพิการที่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณี (Case by Case)
3. กลุ่มที่มีข้อจำกัดสูงต่อการดำรงตำแหน่ง

ประการที่สาม ปัญหาการตีความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) และ (11) เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) บัญญัติว่า “ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในระเบียบของ ก.ต.” และ (11) บัญญัติว่า “เป็นผู้ที่ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจ โดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณา รายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นสมควรรับสมัครได้” เป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ใช้ดุลพินิจเกินความจำเป็นได้ ควรแก้ไข

ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) “ไม่เป็นบุคคลที่มีสภาวะทางร่างกายหรือจิตใจที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการอย่างมีนัยสำคัญ” และ มาตรา 26 (11) “เป็นผู้ที่ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่งเป็นแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการหรือนักจิตวิทยาที่มีความเข้าใจในบริบทของคนพิการร่วมด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน ซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นสมควรรับสมัครได้”

ประการที่สี่ ปัญหาการควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 คดีเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 เฉพาะเรื่องของการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษา โดยไม่ใช่เรื่องของการพิจารณาพิพากษาคดี แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง แต่กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยเรื่องดังกล่าวจะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองมิได้ แต่สามารถฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม

เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับราชการตุลาการ เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนการเข้าดำรงตำแหน่ง มิได้เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีหรือการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างคู่ความแต่อย่างใด ลักษณะของข้อพิพาทจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและสถานะทางกฎหมายของบุคคลในการเข้ารับราชการ ซึ่งมีลักษณะเดียวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การบรรจุแต่งตั้ง หรือการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐทั่วไปเมื่อพิจารณาตามหลักการดังกล่าว ข้อพิพาทเช่นนี้ควรจัดอยู่ในประเภทคดีปกครอง มิใช่คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในฐานะศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญา หากการการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการ ก.ต. อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลยุติธรรมอาจเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในเชิงโครงสร้างขององค์กรผู้ตรวจสอบยังขาดความเหมาะสม เนื่องจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

ซึ่งเป็นประชาชนหรือข้าราชการตุลาการผู้ถูกกล่าวหา มีฐานะทางกฎหมายที่ด้อยกว่าและเป็น ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำทางปกครองของ ก.ต. บุคคลดังกล่าว ต้องรับภาระในการแสวงหาพยานหลักฐาน และต้องยื่นคำขอข้อมูลต่อคณะกรรมการ ตุลาการซึ่งเป็นคู่กรณีเอง ย่อมเป็นเรื่องยากที่จะได้รับความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูล ที่อาจเป็นผลเสียต่อฝ่ายนั้น จึงสมควรยกเลิก มาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542