



บทที่ 1

บทนำ

ที่มาของความสำคัญของการศึกษา

ข้าราชการและสถาบันข้าราชการ เป็นหน่วยปฏิบัติงานของกระบวนการใช้อำนาจการปกครองของรัฐทั้งสามอำนาจ คือ อำนาจบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ข้าราชการและสถาบันข้าราชการ คือเครื่องมือของผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ภารกิจของผู้ใช้อำนาจปกครองก็คือการดำเนินการทุกทางที่จะก่อให้เกิดความสงบสุขและเสถียรภาพในสังคมของประชาชน กับก่อให้เกิดความพอเพียง มั่งคั่งสมบูรณ์ในการดำรงชีพของประชาชนส่วนมาก ตลอดจนการรักษาความมั่นคงของรัฐ แม้ว่าภารกิจและหน้าที่เฉพาะของแต่ละส่วนย่อยของสถาบันข้าราชการจะแตกต่างกัน แต่ก็มีเป้าหมายร่วมกันคือจะต้องใช้ความรู้ ความสามารถ และวิชาการเฉพาะอย่างที่ดีชำนาญ ปฏิบัติการให้เกิดผลแก่สังคม ประชาชนและประเทศชาติร่วมกัน

จากหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศกับประชาชน ที่ว่าการที่มนุษย์หรือประชาชนยอมให้มนุษย์คนอื่น ๆ (รัฐบาลและข้าราชการ) มาปกครองพวกเขา นั้น ก็เพราะพวกเขา เชื่อและหวังว่าผู้ปกครองรัฐจะสร้างความพอเพียง มั่งคั่ง และให้ความคุ้มครองป้องกันภัยพวกเขาได้ และด้วยเงื่อนไขเท่านั้นที่ประชาชนจะคงความศรัทธาและยอมรับสถานะความเป็นรัฐบาลหรือข้าราชการ หากเมื่อใดที่ผู้ใช้อำนาจปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวนี้ได้ ประชาชนก็จะตั้งคำถามต่อผู้ใช้อำนาจปกครองถึงความชอบธรรมของอำนาจ และหากการปฏิบัติภารกิจของผู้ปกครองรัฐยังไม่อาจตอบสนองเงื่อนไขดังกล่าวได้อีก ประชาชนก็จะตั้งคำถามทำนองดังกล่าวถึงขั้นรุนแรงจนอาจถึงขั้นปฏิเสธอำนาจรัฐก่อการกระด้างกระเดื่องและเข้าโค่นล้มคณะผู้ปกครองประเทศชุดนั้น ๆ

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าประชาชนทั่วไปมีความสนใจทั้งในผลสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ วิธีการและการประจักษ์ผลปฏิบัติของข้าราชการด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการใส่ใจใช้ควบคุมข้าราชการให้ปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ตามเป้าหมายและนโยบายที่รัฐบาลกำหนด

ตลอดจนควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการผู้ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ให้บริการ โดยตรงกับประชาชน เพื่อมิให้เกิดการประพฤติมิชอบอันเป็นผลเสียหายเกิดขึ้นได้ กลไกเช่นว่านั้นก็คือวินัยของข้าราชการนั่นเอง

วินัยข้าราชการ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคล วินัยข้าราชการมีลักษณะเป็นข้อปฏิบัติเพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ข้าราชการอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม อันเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการ เพราะคุณสมบัตินี้สำคัญยิ่งของข้าราชการที่ดีมีอยู่สามประการคือ ความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ ในคุณสมบัตินี้ทั้ง 3 ประการนี้ อาจกล่าวได้ว่าความประพฤติเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถสักปานใด ถ้าความประพฤติไม่ดี ความรู้ความสามารถนั้นก็สูญเปล่า ไม่อาจถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานได้

ข้าราชการตุลาการและสถาบันตุลาการ เป็นหน่วยปฏิบัติงานของกระบวนการใช้อำนาจตุลาการอันเป็นอำนาจหนึ่งในสามของอำนาจการปกครองของรัฐ ข้าราชการตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ ประสิทธิภาพประสิทธิผลความยุติธรรม อารมณ์และรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย บังคับและปราบปรามอาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความเป็นธรรมในสังคม ด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือข้อพิพาทด้วยหลักนิติศาสตร์ อำนาจนี้มีผลกระทบต่อชีวิต อิศรภาพ เสรีภาพ ชื่อเสียง เกียรติคุณและทรัพย์สินของประชาชนทั่วไป ข้าราชการตุลาการได้รับการยกย่องอยู่ในระดับสูง เป็นผู้ทำหน้าที่สำคัญอันมีเกียรติและเป็นที่ยอมรับของประชาชน นอกจากนี้ ข้าราชการตุลาการจะมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่การงาน (task role) ที่สำคัญดังกล่าวแล้ว ขณะเดียวกันยังมีบทบาทในเชิงสังคม (social role) หรือการประพฤติปฏิบัติโดยทั่วไปในฐานะผู้นำทางจริยธรรมและศีลธรรม เพื่อตั้งให้ประชาชนคงความศรัทธาในข้าราชการตุลาการและสถาบันตุลาการ และเพื่อเป็นแบบอย่างหลักยึดทางสังคมให้แก่ประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

เป็นที่ยอมรับกันว่า ข้าราชการตุลาการที่ดีนอกจากจะมีความรู้ความสามารถดีแล้ว ยังต้องมีความประพฤติดี ตามวิสัยของตุลาการด้วย ซึ่งเรียกว่า จรรยาตุลาการ¹ อันได้แก่ความ

¹บัญญัติ สุชีวะ. "จรรยาตุลาการ". เอกสารประกอบคำบรรยายในการอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษารุ่นที่ 32. 10 สิงหาคม 2525 (อัดสำเนา).

ประเพณีหรือกริยาที่ควรประพฤติของตุลาการ และต้องยึดถือจรรยาบรรณนั้นตลอดเวลาทั้งในและนอกหน้าที่ราชการ แม้ความเป็นผู้พิพากษานั้นเป็นเฉพาะแต่ในเวลาปฏิบัติหน้าที่ราชการเฉพาะบนบัลลังก์ ขณะที่นั่งพิจารณาคดี แต่ความประพฤตินั้นต้องมีอยู่ตลอดเวลา การประพฤติปฏิบัติตนนั้นต้องยึดถือหลักความเหมาะสม โดยคำนึงถึง "วินัยของข้าราชการตุลาการ" และรักษาปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ดังนี้ กลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะช่วยควบคุมส่งเสริมความประพฤติโดยทั่วไปของข้าราชการตุลาการ ทั้งในรูปของจารีตประเพณีที่ยึดถือกันต่อ ๆ มา บรรทัดฐานของความประพฤติ ประมวลจริยธรรมที่เป็นลายลักษณ์อักษรและข้อกำหนดวินัย ข้าราชการตุลาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เพื่อใช้ความดีหรือจริยธรรมของข้าราชการตุลาการค้ำจุนอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่และคงความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อข้าราชการตุลาการและสถาบันตุลาการไว้ได้อย่างไม่เสื่อมคลาย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาและรวบรวมแนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการตุลาการ
2. ศึกษาและรวบรวมแนวความคิด ทฤษฎีและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัยโดยทั่วไป
3. ศึกษาและวิเคราะห์ถึงกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการจากกฎระเบียบ ข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติที่เป็นทางการ และในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่จริง
4. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการ
5. เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ผู้สนใจที่จะทำการศึกษา วิจัยในเรื่องนี้ ในขอบเขตประเด็นปัญหาอื่น ๆ ให้ลึกซึ้งกว้างขวางยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. เป็นการศึกษากลไกทางวินัยเฉพาะกรณีของข้าราชการตุลาการ ซึ่งยังไม่เคยมีการศึกษาเฉพาะกรณีเช่นนี้มาก่อน จึงอาจจะเป็นการริเริ่มประเด็นปัญหาซึ่งจะทำให้มีการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวเนื่องกับหัวข้ออื่น ๆ ต่อไป
2. ช่วยให้เห็นทราบถึงกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการ

3. จากข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ให้ไว้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ ในการนำไปใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงงานวินัยของข้าราชการตุลาการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวินัยเรื่องนี้จะศึกษาเฉพาะเนื้อหาและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง และเกี่ยวกับกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการ ทั้งในทางกฎระเบียบ ข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติที่เป็นทางการ โดยศึกษาจากวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เฉพาะส่วนที่กล่าวถึงวินัย เริ่มต้นตั้งแต่พระราชบัญญัติฉบับแรก พ.ศ. 2471 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2521 ทั้งนี้ จะศึกษาพระราชบัญญัติที่ถือว่าเป็นหลักสำคัญหรือเป็นแม่บท 7 ฉบับ คือฉบับ พ.ศ. 2471. 2477. 2479. 2482. 2485. 2497 และ 2521 อันเป็นการศึกษาเปรียบเทียบในส่วนของข้อกำหนดวินัย การดำเนินการทางวินัย และการลงโทษ ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในประเด็นต่าง ๆ เช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาข้างต้น จากนั้นจะศึกษาถึงวินัยของข้าราชการตุลาการในเรื่องของข้อกำหนดวินัยและจริยธรรมของข้าราชการตุลาการ และจะศึกษาถึงกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่จริง ในขอบเขตของการรักษาวินัย กรณีศึกษาเกี่ยวกับกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการ ตลอดจนแนวความคิดเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการตุลาการในบางประเทศ

วิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยค้นคว้าและรวบรวมเอกสารการดำเนินงานของกองงานคณะกรรมการตุลาการ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ได้แก่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ หนังสือเวียน ตลอดจนบันทึกและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ จะศึกษาเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับกรอบแนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการในบางประเทศ และใช้วิธีการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ เพื่อรวบรวมทัศนะที่มีประโยชน์ต่อการ

ศึกษา จากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้และ/หรือประสบการณ์เกี่ยวกับกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการ โดยการนำเสนอผลการศึกษาแบ่งเป็น 4 บท ดังนี้

การนำเสนอผลการศึกษา

- บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา
- บทที่ 2 ข้าราชการตุลาการและวินัย ความหมายและขอบเขตของคำว่าข้าราชการตุลาการและวินัย แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับข้าราชการตุลาการและวินัย ตลอดจนผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 กลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการในประเทศไทย ศึกษาวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการในเชิงเปรียบเทียบ ศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ศึกษาถึงวินัยข้าราชการตุลาการ การรักษาวินัย และกรณีศึกษาเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของข้าราชการตุลาการ นอกจากนี้ จะศึกษาถึงกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการในบางประเทศ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาเลเซีย และสิงคโปร์
- บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ