



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาหลักไวยากรณ์ของข้าราชการตุลาการในประเทศไทย ที่ปรากฏอยู่ในรูปของกฎระเบียบ ข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติที่เป็นทางการ โดยศึกษาจากวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เริ่มจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นฉบับแรก จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2521 ทั้งนี้ ขอบเขตของการศึกษาจำกัดอยู่เพียงฉบับที่ถือว่าเป็นหลักสำคัญหรือเป็นแม่บท 7 ฉบับ คือฉบับ พ.ศ. 2471. 2477. 2479. 2482. 2485. 2497 และ 2521 ทำให้ทราบว่ากฎระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติที่เป็นทางการในประเด็นของข้อกำหนดวินัย การรักษาวินัย และการลงโทษ สำหรับข้าราชการตุลาการมีความเป็นมาในระยะเริ่มแรก และวิวัฒนาการแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงในระยะต่อมาดังนี้

ก. ข้อกำหนดวินัย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 49-61 รวม 13 มาตรา หลังจากได้เปรียบเทียบกับบทบัญญัติที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติอื่นที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาทั้ง 6 ฉบับแล้ว พบว่าข้อกำหนดวินัยที่มีอยู่แต่ใน 2 ฉบับหลังสุด กล่าวคือ เฉพาะฉบับ พ.ศ. 2497 และฉบับ พ.ศ. 2521 ได้แก่ข้อกำหนดวินัยที่ห้ามข้าราชการตุลาการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง ประการหนึ่ง (ปรากฏในมาตรา 51 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 และมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497) กับข้อกำหนดวินัยที่เอาผิดกับผู้บังคับบัญชาหากไม่ดำเนินการเมื่อรู้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย อีกประการหนึ่ง (ปรากฏในมาตรา 61 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 และมาตรา 56 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497)

ลวณข้อกำหนดวินัยอีก 11 ข้อ ของพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน ล้วนแต่เป็นบทบัญญัติที่มีมาแต่เดิมทั้งสิ้น โดยในบางข้อก็มีการเปลี่ยนแปลงข้อความบางตอน ในลักษณะขยายความบ้าง หรือตัดทอนข้อความบางส่วนที่มีอยู่เดิมออกไป แต่ยังคงความหมายเดิมไว้ ไม่เปลี่ยนแปลง

ข. การรักษาวินัย จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติทั้ง 7 ฉบับต่างก็ยึดหลักของการรักษาวินัยในรูปของคณะกรรมการสอบสวน แต่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนและขั้นตอนของการสอบสวน ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 3 ยุค

ยุคแรก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ.2471 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (เลขาธิการกระทรวงยุติธรรม) ตั้งกรรมการสอบสวน โดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนไว้ว่า ต้องเป็นข้าราชการตุลาการ แต่ก็เปิดช่องให้รัฐมนตรีเข้ามาเป็นกรรมการสอบสวนได้ด้วย และให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการพิจารณาล้างลงโทษ

ยุคที่สอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ.2477 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2479 และ พ.ศ.2482 โดยที่ตามพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ.2477 กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจในการสอบสวน (หรือเดิมใช้ว่า "ไต่สวน") และรายงานความเห็นไปยังรัฐมนตรี เพื่อล้างลงโทษตามที่คณะกรรมการตุลาการเสนอมา พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ.2479 และฉบับ พ.ศ.2482 ก็ยังคงรูปแบบเดิมไว้ แต่เปลี่ยนแปลงในส่วนขอขั้นตอนของการสอบสวน คือ ได้มีการแก้ไขจำแนกวิธีพิจารณาเป็น 2 กรณี โดยใช้ลำดับโทษเป็นเกณฑ์ ถ้าเป็นความผิดที่มีโทษถึงขั้นไล่ออกหรือปลดถือว่าเป็นกรณีความผิดร้ายแรง กรณีนี้กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการสอบสวนก่อน ในขณะที่ถ้าเป็นความผิดที่มีโทษไม่ถึงขั้นไล่ออกหรือปลด ซึ่งถือว่าเป็นกรณีความผิดไม่ร้ายแรงก็ให้คณะกรรมการตุลาการไม่ต้องสอบสวน แต่ให้ดำเนินการพิจารณากำหนดโทษ แล้วรายงานให้รัฐมนตรี เพื่อล้างลงโทษตามที่คณะกรรมการตุลาการเสนอมา

ยุคที่สาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2485 พ.ศ.2497 และ พ.ศ.2521 โดยพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ.2485 กำหนดให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น แล้วรายงานให้คณะกรรมการตุลาการพิจารณา และให้รัฐมนตรี เป็นผู้ล้างลงโทษ ต่อมาพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ.2497 ก็ยังคงให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเข้ามามีส่วนในการพิจารณาเมื่อเกิดกรณีข้าราชการตุลาการกระทำผิดวินัยขึ้นอีกเช่นกัน แต่มีรายละเอียดต่างจากฉบับ พ.ศ.2485 บ้าง กล่าวคือ กำหนดขั้นตอนการสอบสวนเป็นชั้นสอบสวนชั้นต้น โดยในขั้นนี้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา หากผลการสอบสวนพบว่าเป็น

กรณีศึกษาวิจัยรายราย ให้ดำเนินการในชั้นต่อไปคือ กระทำในรูปคณะกรรมการสอบสวนซึ่งกำหนดขอบเขตของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนไว้กว้าง ๆ โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาชั้นต้นแล้วแต่กรณี ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2521 ก็ยังคงกำหนดขั้นตอนการพิจารณาเป็นชั้นสอบสวนชั้นต้น และชั้นแต่ใดคณะกรรมการสอบสวน แต่ต่างจากเดิมคือในชั้นแต่งตั้งกรรมการสอบสวน กำหนดให้รัฐมนตรีเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ค. การลงโทษทางวินัย มีการเปลี่ยนแปลงสถานโทษที่ใช้กับผู้กระทำผิดหลายครั้ง ในที่จะได้สรุปให้เห็นในรูปของตารางเปรียบเทียบดังนี้

ตารางที่ 10 แสดงสถานโทษทางวินัยที่ใช้กับข้าราชการตุลาการ

ชื่อพระราชบัญญัติ	สถานโทษทางวินัย
1. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471	ไล่ออก ลดตำแหน่งหรือลดชั้น ตัดเงินเดือน และตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร
2. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2477	ไล่ออก ลดชั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร
3. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2479	ไล่ออก ปลด ตัดเงินเดือน ตำหนิโทษ และภาคทัณฑ์
4. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2482	ไล่ออก ปลดออก ตัดเงินเดือน ตำหนิโทษ และภาคทัณฑ์
5. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2485	ไล่ออก ปลดออก ลดอันดับเงินเดือน ตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์
6. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2487	ไล่ออก ปลดออก ให้ออก อดบำเหน็จความชอบ และภาคทัณฑ์
7. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521	ไล่ออก ปลดออก ให้ออก อดบำเหน็จความชอบ และภาคทัณฑ์

ในเวลานี้เกี่ยวกับสิทธิ์ร้องทุกข์ของข้าราชการตุลาการ เทียบปรากฏจากการศึกษาพระราชบัญญัติฯ ที่ ๗ ฉบับ พบว่าพระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. 2485 เนียงฉบับเดียวเท่านั้นที่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากที่สุด โดยกำหนดวิธีการดำเนินการร้องทุกข์ไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหากโดยเฉพาะ ส่วนพระราชบัญญัติฯ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติที่พอจะนับได้ว่าเป็นหลักประกันเพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตุลาการแต่เพียงว่า กรณีที่ปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ส่งไปโดยผิดพลาด ให้รัฐมนตรีฯ มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นคุณแก่ผู้ลงโทษได้ แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตุลาการเสียก่อน

จากประเด็นของข้อกำหนดวินัย การรักษาวินัย และการลงโทษ ได้นำไปใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าในบางช่วงของวิวัฒนาการของกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการ ได้นำเอาบทบัญญัติของวินัยข้าราชการพลเรือนมาใช้โดยอนุโลม คือพระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. 2477 และฉบับ พ.ศ. 2479 ผลของการศึกษาพอสรุปได้ว่า

ก. ข้อกำหนดวินัย สำหรับข้าราชการตุลาการและข้าราชการพลเรือน เมื่อเปรียบเทียบเนื้อหาของบทบัญญัติในแต่ละมาตรา จากมาตรา 49 ถึง 61 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 และมาตรา 65 ถึง 82 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แล้ว เห็นว่าข้อกำหนดวินัยของข้าราชการทั้งสองประเภทไม่มีความแตกต่างกันในเนื้อหา เพียงแต่การเรียบเรียงถ้อยคำและการจัดวางบทบัญญัติแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย

ข. การรักษาวินัย ในส่วนของข้าราชการตุลาการ กำหนดไว้ในมาตรา 89 ถึง 95 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 สำหรับข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ในมาตรา 86 ถึง 93 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เมื่อศึกษาเปรียบเทียบแล้วพบว่า มีขั้นตอนในการรักษาวินัยคล้ายคลึงกัน เพียงใช้ถ้อยคำต่างกัน และมีรายละเอียดบางส่วนต่างกัน กล่าวคือ จุดเริ่มต้นเมื่อเกิดการกล่าวหาทางวินัยขึ้นต่างก็กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่จะต้องดำเนินการหาข้อเท็จจริง โดยในส่วนของข้าราชการตุลาการใช้ว่าการสอบสวนชั้นต้น ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนใช้ว่าการดำเนินการทางวินัย จากนั้นถ้าเห็นว่าการกระทำความผิดทางวินัยนั้นอาจมีโทษถึงขั้นไล่ออก บลตออก หรือให้ออก ก็ถือว่าเข้ากรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน และขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการสำหรับกรณีนี้ ก็ได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นพิจารณาเช่นเดียวกัน แต่ในส่วนของข้าราชการพลเรือนจะมี

ความซับซ้อนยิ่งยากกว่าข้าราชการตุลาการ เพราะข้าราชการพลเรือนประกอบด้วยหน่วยงานจาก กระทรวง ทบวง กรม ที่แตกต่างกัน แต่มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลรวมกันอยู่แห่งเดียวคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ดังนั้นจึงมีรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจของผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน การรายงานผลการสอบสวนที่ประกอบด้วยขั้นตอนมากกว่าข้าราชการตุลาการ นอกจากนี้ในประเด็นของการสั่งให้พิจารณารองข้าราชการของข้าราชการทั้งสองประเภทก็บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่ต่างกันคือ ข้าราชการพลเรือนมีการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา ในขณะที่ข้าราชการตุลาการไม่มีบทบัญญัติเช่นนั้น

ค. การลงโทษ ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติที่ว่าด้วยการลงโทษทางวินัย จากมาตรา 69 ถึง 75 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 และ มาตรา 83 ถึง 86 กับมาตรา 102 ถึง 107 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พอสรุปได้ว่าสถานโทษของข้าราชการทั้งสองประเภทกำหนดไว้ต่างกัน กล่าวคือ สถานโทษทางวินัยของข้าราชการตุลาการมี 5 สถาน คือ ไล่ออก ปลดออก ให้ออก งดบำเหน็จ ความชอบ และภาคทัณฑ์ ส่วนข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ 6 สถานคือ ไล่ออก ปลดออก ให้ออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือนและภาคทัณฑ์ ในประเด็นที่กล่าวถึงสิทธิร้องทุกข์ของข้าราชการตุลาการ ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาก โดยได้แยกการร้องทุกข์ไว้เป็นหมวดหนึ่ง และการอุทธรณ์เป็นอีกหมวดหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า กลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการที่ปรากฏอยู่ในรูปของกฎระเบียบ กติกาบังคับหรือวิธีปฏิบัติที่เป็นทางการ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับแม่บททั้ง 7 ฉบับนั้น อาจกล่าวได้ว่า ไม่ได้มีวิวัฒนาการที่แปลกใหม่ ไปจากจุดเริ่มต้นเลย ทั้งในส่วนเนื้อหาและหลักการ ไม่ว่าจะ เป็นข้อกำหนดวินัย การรักษาวินัยหรือการลงโทษ นอกจากนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยที่ใช้กับ ข้าราชการตุลาการก็ไม่ได้มีความแตกต่าง ไปจากบทบัญญัติที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนมากมายนัก อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ากลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาถึงความเป็น มาแล้วจะไม่แตกต่าง ไปจากแรกเริ่มในภาพรวมเลยก็ตาม ก็มิได้หมายความว่ากลไกทางวินัยของ ข้าราชการตุลาการจะใช้ไม่ได้ผล หรือไร้ประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นว่าถ้าพิจารณาถึงหลักการที่เป็น แก่นของกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่ทำการศึกษา ก็คือ

1. ยึดหลักความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ โดยพยายามให้ข้าราชการตุลาการดำเนินภาระทางวินัยกันเอง การถือกำเนิดของคณะกรรมการตุลาการ ในปี พ.ศ. 2477 ก็เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ องค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการนี้ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่หลายครั้ง จนถึงปัจจุบันจากองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการสามารถเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการได้อย่างปราศจากข้อสงสัย เพราะคณะกรรมการตุลาการทั้ง 12 คน มาจากข้าราชการตุลาการทั้งสิ้น มีปลัดกระทรวงเป็นตัวเชื่อมกับรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีเป็นตัวเชื่อมกับรัฐสภา

2. ยึดรูปแบบของการแสวงหาข้อเท็จจริงของเรื่องราวกล่าวหาทางวินัยในรูปคณะกรรมการ ซึ่งย่อมจะให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหาได้เป็นอย่างดี ตั้งแต่พระราชบัญญัติฯ ฉบับแรกก็ใช้รูปแบบนี้ ในครั้งนั้นเชื่อว่าคณะกรรมการสอบสวน ต่อมาในฉบับ พ.ศ. 2477, 2479 และ 2482 ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการทำหน้าที่ไต่สวน กระทั่งถึงฉบับ พ.ศ. 2485, 2497 และ 2521 ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้หาข้อเท็จจริงของข้อกล่าวหาทางวินัย เพื่อเป็นข้อมูลให้คณะกรรมการตุลาการเป็นผู้พิจารณาความผิดและกำหนดโทษ และตีกรอบไว้เฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำผิดวินัยร้ายแรงที่มีโทษค่อนข้างหนักคือ ไล่ออก บลตออก และให้ออกเท่านั้น จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยรวดเร็วขึ้น ถ้าเป็นกรณีที่ทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็ไม่ต้องดำเนินการหาข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการสอบสวน เพียงกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสอบสวนชั้นต้นเท่านั้น แต่ในชั้นสุดท้ายก็ต้องผ่านคณะกรรมการตุลาการนั่นเอง

หลักการ 2 ประการข้างต้นเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ยอมรับทั่วไปว่าเหมาะสมถูกต้อง และจุดเด่นอีกประการหนึ่งของกลไกทางวินัยข้าราชการตุลาการในประเทศไทยก็คือ การที่ข้าราชการตุลาการทุกคนได้รับการปฏิบัติเมื่อมีกรณีกล่าวหาทางวินัยด้วยกฎระเบียบ วิธีการ และสถานโทษเช่นเดียวกันทุกประการ ในขณะที่บางประเทศมีการแบ่งประเภทของข้าราชการตุลาการและกำหนดรูปแบบการดำเนินการทางวินัยไว้เฉพาะสำหรับข้าราชการตุลาการแต่ละประเภท ทั้งนี้ กลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการในประเทศต่าง ๆ ที่ทำการศึกษา ได้แก่ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ลักเซมเบิร์ก สาธารณรัฐเยอรมัน มาเลเซีย และสิงคโปร์ ต่างก็มีรูปแบบกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการที่กำหนดขึ้นเป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง กล่าวคือ ประเทศอังกฤษกำหนดให้ Lord Chancellor เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยกับผู้พิพากษาในศาลชั้นล่าง ซึ่งเมื่อพิจารณาในประเด็นขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจะเห็นว่าตำแหน่ง Lord Chancellor เป็นทั้งประธาน

สภาขุนนางหรือมาจันตีบญัตติ เป็นประธานศาลสูงสุดอื่น เป็นประมุขของฝ่ายตุลาการ และเป็นเสมือน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือฝ่ายบริหารด้วย สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือของการใช้อำนาจทั้ง 3 ในขณะที่การที่กำหนดให้รัฐสภาทั้งสองสภาเป็นผู้พิจารณาความผิดทางวินัยผู้พิพากษาในศาลชั้นสูงหรืออาจกระทำโดยวิธี Impeachment ก็เป็นการคานอำนาจตุลาการ โดยฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง ในประเทศสหรัฐอเมริกา การดำเนินการทางวินัยผู้พิพากษาคาลสหรัฐทุกตำแหน่ง ใช้วิธี Impeachment แต่สำหรับการเสนอให้ใช้วิธี Impeachment กับผู้พิพากษาคาลสหรัฐในศาลสูงสุดกระทำโดยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร ล้วนศาลอุทธรณ์และศาลชั้นต้นกระทำโดย Judicial Council of U.S. Circuit สำหรับศาลมลรัฐมีวิธีการดำเนินการทางวินัยของผู้พิพากษาแตกต่างกันไปหลายวิธี เช่น ให้ผู้ว่าการรัฐเป็นผู้ดำเนินการ รัฐสภามลรัฐร่วมกันพิจารณา กระทำโดยศาลพิเศษ หรือในรูปของคณะกรรมการ เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของผู้พิพากษาคาลสหรัฐในศาลสูงสุด จะเห็นว่า เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและวิธีการรั้งถ่วงดุลแห่งอำนาจ เพราะบทบาทของผู้พิพากษาคาลสหรัฐในการตีความรัฐธรรมนูญเป็นการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในทางกลับกันการที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เสนอใช้วิธี Impeachment กับฝ่ายตุลาการ ก็เท่ากับเป็นการคานอำนาจตุลาการโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในประเทศฝรั่งเศส ระบบศาลยุติธรรมมีการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการตุลาการ เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยแยกอำนาจให้ฝ่ายตุลาการดำเนินการทางวินัยกันเอง ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยของผู้พิพากษากระทำโดยศาลวินัย ซึ่งนอกจากจะเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนเป็นอย่างมาก ประเทศมาเลเซียกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยผู้พิพากษาศาลชั้นต้นกระทำโดย Judicial and Legal Service ส่วนผู้พิพากษาคาลชั้นสูง กระทำในรูปคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งก็เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่จากการศึกษาพบว่า ฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงฝ่ายตุลาการอย่างมาก สำหรับประเทศสิงคโปร์กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยผู้พิพากษาคาลชั้นต้นกระทำโดย Legal Service Commission (LSC) และผู้พิพากษาคาลชั้นสูงกระทำโดยคณะกรรมการสอบสวน แม้ว่า ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสิงคโปร์มีความสัมพันธ์ต่อกันมากจนแทบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการเมืองในระบบพรรคเดียว แต่ฝ่ายตุลาการก็เป็นเอกเทศพอสมควร เมื่อมาพิจารณาถึงการดำเนินการทางวินัยของผู้พิพากษาในประเทศไทย ซึ่งกระทำโดยคณะกรรมการตุลาการ จะเห็น

การเมืองของประเทศไทยอำนาจที่ 3 เป็นอิสระและแยกจากกันโดยเด็ดขาด แต่อำนาจตุลาการของไทยไม่ได้ดูแลและคานกับอำนาจนิติบัญญัติอย่างในสหรัฐอเมริกา เพราะไทยกำหนดให้อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญเป็นของตุลาการรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการก็กระทำไม่ได้สมบูรณ์นัก เพราะประเทศไทยไม่มีศาลปกครอง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าโดยทั่วไปแล้วกลไกนี้ยังสามารถรักษาหลักการความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ ด้วยการที่ให้ฝ่ายตุลาการควบคุมดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการด้วยตนเอง กับการที่เมื่อมีกรณีกล่าวหาทางวินัยเกิดขึ้น ข้าราชการตุลาการทุกคนจะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน ด้วยกฎระเบียบ วิธีการดำเนินการ และสถานโทษเช่นเดียวกันทุกประการ ในขณะที่บางประเทศมีการกำหนดรูปแบบการดำเนินการทางวินัยไว้แตกต่างกัน สำหรับข้าราชการตุลาการต่างประเภทหรือต่างระดับ เช่น ในประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม จากการที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้มา ทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาหลาย ๆ ด้าน ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าปัญหาบางอย่างเป็นปัญหาที่ซ่อนเร้นอยู่ แม้จะไม่ได้รับการแก้ไขโดยฉับพลัน กลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการก็ยังคงสามารถดำเนินไปได้ แต่ถ้าผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการ ไม่ได้ตระหนักและเตรียมการแก้ไขอย่างจริงจังและต่อเนื่องแล้ว ผลในระยะยาวที่อาจเกิดขึ้น อาจทำให้กลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการไม่เป็นที่ยอมรับของข้าราชการตุลาการหรือเป็นกลไกที่ไร้ประสิทธิภาพและไม่สามารถควบคุม เสริมสร้างพฤติกรรมของคนในองค์กรแต่อย่างใด จึงใคร่ขอเสนอปัญหาและอุปสรรคตลอดจนแนวทางในการปรับปรุงกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการดังนี้

ก. ปัญหาแบบการรักษาวินัย พิจารณาจากข้อกำหนดวินัยข้าราชการตุลาการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2521 ทั้ง 12 ข้อ และจากบางส่วนของประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ พ.ศ.2529 เห็นว่ามีลักษณะเป็นวินัยบังคับ (authoritarian discipline) มากกว่าวินัยในตนเอง (self-discipline) ด้วยเหตุที่บัญญัติตามข้อกำหนดวินัยดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางให้ข้าราชการตุลาการต้องถือ

ปฏิบัติ โดยเคร่งครัด หากฝ่าฝืนก็จะมีผลการพิจารณาที่โทษ ในขณะที่แนวความคิดอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเห็นว่าการเสริมสร้างให้คนเฝ้าบังคับการวินัยในตนเอง (self-discipline) จะได้ผลในการกำกับ ควบคุมพฤติกรรมของบุคคล เพื่อระงับพฤติกรรมที่ก่อการเมิ่นบรารณา ได้ผลดีกว่าวินัยบังคับ (authoritarian discipline) สำหรับแนวทางปรับปรุงเกี่ยวกับเรื่องนี้ควรที่จะสร้างปัจจัยส่งเสริมวินัย ดังนี้

1. ส่งเสริมวินัยด้วยการฝึกอบรม ทั้งในระดับ Pre-Service Training และ In-Service Training กล่าวคือ ควรที่จะปลูกฝังค่านิยม และแนวทางในการประพฤติปฏิบัติตน ตลอดจนการครองตนในสังคมของข้าราชการตุลาการ เพื่อให้คู่ความและประชาชนเชื่อถือ ครัทธาในตัวข้าราชการตุลาการและสถาบันตุลาการ ด้วยการกำหนดไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรม ทั้งการฝึกอบรมข้าราชการตุลาการก่อนที่จะเริ่มทำงานในตำแหน่งหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง ได้แก่การอบรมข้าราชการที่เริ่มเข้ารับราชการเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา หรือก่อนที่จะเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่การฝึกอบรมผู้พิพากษาหัวหน้าศาล และการฝึกอบรมในระหว่างทำงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการทำงาน ให้ดีขึ้น หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเทคนิคและวิธีการทำงานใหม่ หรือเมื่อมีการโยกย้ายเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ใหม่ เท่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่ากระทรวงยุติธรรมจะให้ความสนใจในเรื่องนี้อย่างมาก จากการที่ได้ยู่ฐานะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการฝึกอบรมข้าราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม คือ กองฝึกอบรมและสัมมนา สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ ขึ้นเป็นสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ เมื่อปี พ.ศ. 2530 เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทั้งในด้านการกำลังคน อบรม สอน และเทคนิคในการฝึกอบรม ตลอดจนแผนงาน การวิจัยและการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการตุลาการตามโครงการต่าง ๆ ได้อย่างลุ่มาเสมอ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพและการดำเนินงานของข้าราชการตุลาการ แต่ในระยะนี้อาจกล่าวได้ว่าสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการกำลังอยู่ในระยะบุกเบิกหรือระยะที่กำลังพัฒนาตัวเองพร้อม ๆ กับการพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการเพื่อที่จะรองรับหน้าที่ความรับผิดชอบที่เปลี่ยนแปลงขยายขอบเขตเพิ่มขึ้นจากเดิม ซึ่งเชื่อว่าในอนาคตอันใกล้จะสามารถปฏิบัติงานได้ตรงและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากโครงการฝึกอบรมต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการ 4 ปี ของสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ ประจำปีงบประมาณ 2531-2534 ซึ่งกระทรวงยุติธรรมจัดทำขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2530 ตามนัยสำคัญของแผนพัฒนาศาลและกระทรวงยุติธรรมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2530-2534 ในส่วน

ของแผนปฏิบัติการฝึกอบรมและพัฒนา ผู้เขียนเห็นว่าหลักสูตรในระดับ Pre-Service Training ซึ่งสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการ 4 ปี อันประกอบด้วยกรอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษาและการฝึกอบรมผู้พิพากษาหัวหน้าศาล พิจารณาจากหัวข้อในการอบรมแล้วเห็นว่า เป็นการส่งเสริมวินัยในระดับที่เหมาะสม กล่าวคือ

การอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษา ได้รับบรรจุการอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษาใหม่ โดยกระทรวงยุติธรรม ได้ออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษา พ.ศ. 2530 ตามระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีการอบรม 3 ประเภท คือ การอบรมปฐมนิเทศ การอบรมภาควิทยาการ และการอบรมการพิจารณาพิพากษาคดี สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการจะรับผิดชอบในการดำเนินการฝึกอบรมเฉพาะ 2 ประเภทแรก ส่วนประเภทสุดท้ายอยู่ในความรับผิดชอบของศาลต่าง ๆ ที่กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำหนด

หลักสูตรการอบรมปฐมนิเทศ ระยะเวลาการฝึกอบรมอย่างน้อย 1 สัปดาห์ ประกอบด้วยส่วนใหญ่ ๓ ส่วน คือ การบรรยาย (11 ชั่วโมง) ในหัวข้อต่าง ๆ ได้แก่ การดำรงตนของข้าราชการตุลาการ คำแนะนำเกี่ยวกับระเบียบราชการทั่วไป คำแนะนำเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ งานธุรการของหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในศาลแพ่งและศาลอาญา และการศึกษาตุนาน (18 ชั่วโมง)

หลักสูตรการอบรมภาควิทยาการ มีกำหนดระยะเวลา 4 เดือน โดยให้ผู้เข้ารับการอบรมจะต้องเข้ามาอยู่ประจำที่สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ หลักสูตรการอบรมแบ่งออกเป็น 4 หมวด คือ หมวดความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานศาล 28 หัวข้อวิชา 112 ชั่วโมง หมวดวิทยาการที่เกี่ยวข้อง 51 หัวข้อวิชา 170 ชั่วโมง หมวดจริยธรรม 20 หัวข้อวิชา 47 ชั่วโมง และหมวดการศึกษาคูณาน 10 วัน 14 ชั่วโมง

หลักสูตรการอบรมภาคพิจารณาพิพากษาคดี มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี โดยศาลแพ่งและศาลอาญาเป็นผู้ให้การฝึกอบรม และจะลับเปลี่ยนให้เข้าฝึกอบรมศาลละ 6 เดือน

การอบรมผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ระยะเวลาฝึกอบรม 4 เดือน หลักสูตรการฝึกอบรมแบ่งออกเป็น 3 ภาค คือ ภาควิทยาการ (244 ชั่วโมง) แบ่งเป็น 5 หมวด ความรู้พื้นฐาน 15 หัวข้อวิชา 31 ชั่วโมง ความรู้ทางกฎหมาย 19 หัวข้อวิชา 72 ชั่วโมง การบริหารงานศาล 31 หัวข้อวิชา 87 ชั่วโมง หมวดศีลปวัณธรรม การสังคม และการกีฬา งานของสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ ภาคปฏิบัติใช้เวลาประมาณ 20 วัน แบ่งผู้เข้ารับการฝึกอบรมออกเป็น

2. ฝึกอบรม เพื่อฝึกปฏิบัติงานคดีและการบริหารงานในศาลแพ่ง และศาลอาญา และให้หมุนเวียนกันฝึกปฏิบัติทั้ง 2 ศาล ทั้งนี้ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะพักอยู่รวมกันที่สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ ตลอดระยะเวลาของการฝึกอบรม

จากหลักสูตรการฝึกอบรม ระยะเวลา และวิธีการฝึกอบรม ของโครงการฝึกอบรมในระดับ Pre-Service Training ทั้ง 2 โครงการข้างต้น เห็นว่าเป็นการช่วยสร้างความล้าหนักในหน้าที่อันเป็นแนวทางในการจูงใจให้ข้าราชการมีวินัย และการให้ความรู้ในเรื่องระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ก็จะช่วยป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย โดยเฉพาะในหลักสูตรการฝึกอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษาเพราะเนื้อหาของการฝึกอบรม จะแนะนำแนวทางในการดำรงตน ระเบียบต่าง ๆ และจริยธรรมข้าราชการตุลาการ อย่างไรก็ตาม สำหรับหลักสูตรนี้ควรที่จะแทรกหัวข้อเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงของสังคม ให้เกิดความเข้าใจถึงสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของประชาชน ความยากจน ความเดือนร้อนที่ได้รับจากการมาเป็นคดีความในศาล ซึ่งนอกจากจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายแล้ว ยังได้รับความทุกข์ทางใจอีกด้วย ดังนั้น การทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นการสร้างความเดือนร้อนและความทุกข์ยากให้กับประชาชนอย่างมากและเช่นกันสำหรับหลักสูตรการฝึกอบรมผู้พิพากษาหัวหน้าศาล น่าที่จะแทรกหมวดจริยธรรมเพิ่มเติมมากกว่าที่มีอยู่เดิม ด้วยเหตุที่ผู้ที่จะออกไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาล จะต้องเป็นแบบอย่างที่ดี ในฐานะผู้บังคับบัญชาให้กับข้าราชการชั้นผู้น้อย ในลัทธิภูมิภาค และจะต้องเป็นผู้สอดส่องดูแลความประพฤติของผู้ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ในกรอบแห่งพฤติกรรมอันดีงามอีกด้วย

ส่วนหลักสูตรในระดับ In-Service Training ได้แก่การลัมมนาผู้พิพากษาศาลต่าง ๆ และการฝึกอบรมผู้พิพากษาในหลักสูตรเกี่ยวกับกฎหมายพิเศษต่าง ๆ โดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของข้าราชการตุลาการ แต่ในเรื่องความประพฤติ ที่พึงประพฤติปฏิบัติก็ควรที่จะบลูกฝัง ในหลักสูตรต่าง ๆ นี้ด้วย ซึ่งถ้ากระทำได้ก็จะทำให้การฝึกอบรมเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สร้าง เสริมวินัยได้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

2. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อส่งเสริมวินัย โดยการใช้การศึกษาวิจัย เพื่อให้เข้าใจสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ในหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงยุติธรรม เพื่อหาแนวทางและเทคนิคในการบริหารใหม่ ๆ มาใช้ในการปรับปรุงพฤติกรรมของคนในองค์กร เช่น ศึกษาการนำกิจกรรมคิวซีมาใช้ ในการส่งเสริมวินัยข้าราชการตุลาการ โดยที่คิวซีเป็นหลักการบริหารแนวใหม่ เป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม กิจกรรมคิวซีหรือกลุ่มคุณภาพน่าจะนำมาใช้ในการควบคุมคุณภาพ

ข้าราชการตุลาการได้ การส่งเสริมวินัยข้าราชการด้วยวิธีการนี้ก็โดยการจัดกิจกรรมให้ปฏิบัติเพื่อสนับสนุนการแรงค้ำบัลก์เร้าให้สติข้าราชการ ช่วยลดความอึดอัดใจ และให้ข้าราชการมีโอกาสปรับตัว ปรับใจและแสดงความสามารถออกมาในทางสร้างลรรค์ได้มากขึ้น เชื่อว่ากิจกรรมตัวนี้จะช่วยลดปัญหาการละเมิดวินัยข้าราชการตุลาการลงได้ ทั้ง โดยตรงคือ ปัญหาทางวินัยที่มีสาเหตุมาจากตัวข้าราชการเอง เพราะปรัชญาของคดียุติธรรมสร้างคุณภาพคนเพื่อพัฒนาคุณภาพงาน และโดยอ้อมในลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกับปฏิริยาตอบสนองระหว่างข้าราชการกับข้าราชการ ข้าราชการกับองค์การ และข้าราชการกับประชาชนผู้รับบริการ แต่การที่จะเลือกกลุ่มข้าราชการตุลาการ ที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนี้ การวางหลักสูตรอบรม ความต่อเนื่องของกิจกรรม ควรที่จะมีการศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและโดยทีมงานศึกษาวิจัยเป็นงานใหม่ที่กำหนดให้สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งก็มีโครงการศึกษาวิจัยประจำปีงบประมาณ 2531-2534 และในแต่ละปีงบประมาณก็พยายามวางเป้าหมายในการดำเนินการวิจัยในเรื่องต่าง ๆ ประมาณ 3-4 เรื่องอยู่แล้ว จึงน่าที่จะให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางหรือเทคนิคการบริการใหม่ ๆ มาใช้ในการส่งเสริมวินัยด้วย

ข. ปัญหาที่เกิดจากผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาวินัย ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่เด็ดขาด และยังมีปัญหาของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรักษาวินัยของข้าราชการตุลาการอยู่บางประการ จากกรณีศึกษาเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของข้าราชการตุลาการ ผลการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถิติข้อกล่าวหาทางวินัยข้าราชการตุลาการในรอบสิบปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2520-2529 พบว่า มีจำนวนเรื่องที่ถูกกล่าวหาทั้งสิ้น 625 เรื่อง เป็นกรณีกล่าวหาที่เป็นกรกระทำผิดวินัยอย่างแรง 30 เรื่อง ในขณะที่ผลการพิจารณาให้ใช้มาตรการลงโทษมีเพียง 22 ราย หรืออาจสรุปได้อีกทางหนึ่งว่า จากเรื่องกล่าวหาทั้งหมด 625 เรื่องในรอบสิบปี กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการระงับเรื่องไปทั้งสิ้น 603 เรื่อง และจากลักษณะของการกระทำผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษนั้น เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของคำสั่งลงโทษเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นการกระทำผิดที่ร้ายแรง ชัดแจ้งและมีหลักฐานผูกมัดผู้กระทำผิด แต่ลักษณะของการกระทำผิดที่เป็นความผิดเล็กน้อยไม่ปรากฏว่ามีการลงโทษผู้กระทำผิดแต่อย่างใด ในประเด็นนี้ผู้เขียนมุ่งพิจารณาไปที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาวินัย เป็นไปได้หรือไม่ที่การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการยังไม่มีผลความเด็ดขาดเนื่องมาจากผู้มีอำนาจและ

หน้าที่ในการรักษาวิสัย กล่าวคือ ในบรรดาเงื่อนไขเกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการ ในวันนี้จะกล่าวถึง จำนวนกรรมการตุลาการ และการเลือกตั้งกรรมการตุลาการ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของปัญหา และ แนวทางที่จะคลี่คลายอุปสรรคเหล่านั้น ได้อย่างไร ในรูปได้

1. องค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการ พิจารณาจากจำนวนและการเลือกตั้งกรรมการตุลาการ จากทัศนะของจอร์จ เชมะจาร์¹ เห็นว่า “ในบัจจุบันคณะกรรมการตุลาการประกอบด้วยคณะกรรมการตุลาการจำนวน 12 คน ซึ่งเป็นจำนวนคู่ และปรากฏว่าการลงคะแนนเสียงในเรื่องสำคัญ ๓ หลายครั้ง ผลการลงคะแนนออกมาเป็น 6 คะแนนต่อ 6 คะแนน ทำให้ประธานที่ประชุมต้องออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชขาด จึงน่าจะเพิ่มจำนวนกรรมการให้เป็นจำนวนคี่ และได้เสนอความเห็นว่าการควรเพิ่มจำนวนเป็น 15 คน นอกจากนั้นควรเลิกระบบการเลือกตั้งกรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ใช้วิธีกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งไว้ให้แน่นอนในกฎหมาย เพราะอาจเกิดระบบการหาเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการเกิดขึ้นได้ หากกำหนดได้เช่นนั้น วิธีการหาเสียงเพื่อการเป็นกรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งอาจมีขึ้นก็จะหมดไปและกรรมการตุลาการแต่ละคนก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยเต็มภาคภูมิ ไม่ต้องห่วงว่าจะเสียคะแนนเสียงหรือไม่ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการอีก ความเป็นธรรมหรือการปฏิบัติต่อผู้พิพากษาทุกคนโดยเสมอหน้า ไม่เลือกว่าจะเป็นคนของใครหรือพวกของใคร จะได้ลึกลับอยู่ในการพิจารณาลงมติของคณะกรรมการตุลาการ และเป็นหลักประกันแก่ผู้พิพากษาทุกคนโดยเท่าเทียมกัน” จากปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ท่านผู้รู้ท่านนี้ได้นำเสนอไว้ในเอกสารวิจัยส่วนบุคคล แม้จะเป็นเวลาล่วงมาได้ 10 ปีเศษแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ายังเป็นความคิดที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากจะนำไปสู่การปฏิบัติ และน่าจะช่วยให้ดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการมีความเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น เพราะกรรมการตุลาการจะพิจารณากำหนดโทษโดยไม่ต้องเกรงว่าจะเสียคะแนนนิยม หากวางโทษหนักเกินไป ทั้งนี้ การนำความคิดเห็นไปปฏิบัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความยอมรับแนวความคิดนี้ขึ้นก่อน ด้วยการออกแบบสอบถามเพื่อหยั่งเสียงหรือประชามติ (referendum) ของข้าราชการตุลาการที่วราชอาณาจักรเสียก่อน ถ้าเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยจึงค่อยดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามแนวความคิดนี้ได้

¹จอร์จ เชมะจาร์. “การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการกับความมั่นคงภายในประเทศ . หน้า 69-70

๒. บัญชีของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรักษาวินัย ในที่นี้จะพิจารณาถึงปัญหา และอุปสรรคของกองงานคณะกรรมการตุลาการในการรักษาวินัย แยกพิจารณาได้ 3 ประการคือ

๒.1 ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของบุคลากร ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการ บุคลากรของกองงานคณะกรรมการตุลาการ จะต้องเป็นผู้ดำเนินการ และทำหน้าที่เป็นตัวประสานระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้พิจารณาเรื่องกล่าวหาในกรณีที่เรื่องส่งตรงมายังคณะกรรมการตุลาการ และเป็นผู้พิจารณาผลการลอบหาข้อเท็จจริงว่าควรจะดำเนินการต่อไปอย่างไรรวมทั้งการทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกรณีกล่าวหาต่าง ๆ บุคลากรจึงจำเป็นต้องมีความรู้ ความสามารถและเข้าใจในระเบียบ และวิธีการดำเนินการทางวินัยโดยละเอียด เพราะเทคนิคและวิธีการในการดำเนินการทางวินัยนั้น มิได้มีการสอนในหลักสูตรมหาวิทยาลัยอย่างลึกซึ้ง เป็นเพียงการศึกษาอย่างกว้าง ๆ ว่า วินัยคืออะไร มีขั้นตอนและกระบวนการอย่างไร สถานที่ใช้มีอะไรบ้างเท่านั้น แต่เทคนิคที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานนั้น ไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดเลยว่าจะเป็นอย่างไร ทำให้บุคลากรจำต้องชวนช่วยศึกษาด้วยตนเอง ฉะนั้น ความสามารถในการเรียนรู้และศึกษางานจึงขึ้นอยู่กับตัวบุคลากรแต่ละคน เกี่ยวกับปัญหาที่ควรแก้ไข โดยประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพื่อส่งบุคลากรของกองงานคณะกรรมการตุลาการเข้ารับการอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยด้วย เหตุที่บุคลากรของกองงานคณะกรรมการตุลาการมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป และโดยที่ขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการ ตลอดจนถึงข้อกำหนดวินัยที่ใช้กับข้าราชการตุลาการก็ไม่มี ความแตกต่างกับของข้าราชการพลเรือนมากนัก โดยทั่วไปจึงสามารถจะนำเทคนิคการดำเนินการทางวินัยมาประยุกต์ใช้ด้วยกันได้ ในขณะที่เกี่ยวกับบุคลากรของกองงานคณะกรรมการตุลาการก็จำเป็นต้องสร้างมาตรฐานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตุลาการขึ้นมาเป็นของตัวเอง

๒.๒ ปัญหาเกี่ยวกับปริมาณงานและอัตรากำลังบุคลากร ตั้งแต่สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2517 กองงานคณะกรรมการตุลาการซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ให้มีอัตรากำลังในชั้นแรก 10 อัตรา ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 ก.พ. ได้อนุมัติให้เพิ่มอัตรากำลังขึ้นอีก 3 อัตรา รวมเป็น 13 อัตรา จนถึงปัจจุบันนี้แม้ว่าปริมาณงานของกองงานคณะกรรมการตุลาการจะเพิ่มขึ้นจากปี 2519 ขึ้นมาก แต่อัตรากำลังก็ยัง

เมื่อเปลี่ยนแปลงจึงเห็นว่าถ้าได้รับอนุมัติให้มีอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นอีกบ้างก็จะเป็นการเหมาะสมกับปริมาณงานที่มีอยู่และบุคลากรจะได้มีโอกาสและเวลาที่จะคิดพัฒนางานในความรับผิดชอบของตน รวมถึงงานด้านวินัยให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

2.3 ปัญหาจากความคลั่งคลึงในการปฏิบัติงาน เกิดจากการที่กระทรวงยุติธรรมไม่ได้มอบหมายงานทุกอย่างที่เกี่ยวกับข้าราชการตุลาการมาให้กองงานคณะกรรมการตุลาการปฏิบัติตามหน้าที่ โดยเฉพาะเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เรื่องกล่าวหาทางวินัยข้าราชการตุลาการบางเรื่องกองกลางของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่ต้นจนจบแล้วจึงส่งมาให้งานวินัยและทะเบียนประวัติ กองงานคณะกรรมการตุลาการเป็นผู้เก็บเรื่อง และบางเรื่องก็ยังคงตกค้างอยู่ที่กองกลาง ทำให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน เช่น เรื่องกล่าวหาเรื่องเดียวกันแต่ผู้ร้องเรียนเสนอมาหลายทาง ผ่านทางปลัดกระทรวงยุติธรรมบ้าง หรือส่งตรงมาที่กองงานคณะกรรมการตุลาการบ้าง เมื่อเรื่องวินัยข้าราชการไม่ได้มีเพียงหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบ แม้ว่าโดยหลักการจะกำหนดไว้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการตุลาการ จึงปรากฏการซ้ำซ้อนของงานเช่นนี้ นอกจากปัญหานี้ยังมีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการตุลาการ เพราะในการพิจารณาแต่ละครั้งจะต้องนำเรื่องกล่าวหาทางวินัยพิจารณาประกอบกับรายงานความดีความชอบของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตุลาการเสนอมาด้วย ทำให้เกิดปัญหาในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการกล่าวหาทางวินัยข้าราชการตุลาการของกองงานคณะกรรมการตุลาการ อาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพราะเรื่องบางส่วนอยู่ที่กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวง ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องนี้ ควรที่กระทรวงยุติธรรมจะได้พิจารณามอบหมายงานที่เกี่ยวกับข้าราชการตุลาการทั้งหมดมาให้กองงานคณะกรรมการตุลาการดำเนินการตามหน้าที่ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติงาน

ค. สภาพแวดล้อมของตัวข้าราชการ ในประเทศไทยตัวระบบวินัยหรือโครงสร้างอยู่ในเกณฑ์ที่ละเอียดละออมาก แต่ไม่มีใครมีผลทางปฏิบัติ อาจเนื่องจากการที่ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานไม่ช่วยกันนำมาบังคับใช้ ข้าราชการสามารถทำผิดวินัยต่าง ๆ โดยไม่ถูกกลงโทษได้ง่าย จนกว่าจะมีผู้นำมาร้องเรียนและก็มีมักจะช่วยกันกลบเกลื่อน หรือกลับจะนำภัยไปสู่ผู้นำมาร้องเรียนเสียอีก ดังนั้น บทบาทของผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานซึ่งถือได้ว่าเป็นสภาพแวดล้อมของตัวข้าราชการควรที่จะมีส่วนในการเสริมสร้าง บังคับและควบคุมพฤติกรรมของกันและกันให้อยู่ใน

กรอบของวินัยอันดีงาม

1. ผู้บังคับบัญชา เป็นผู้ที่มีความสำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมของข้าราชการที่ดีที่เอื้ออำนวยต่อการมีวินัยที่ดี ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้นำที่ดีจะสามารถทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตั้งใจ และร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติหน้าที่ด้วยความทุ่มเท อุทิศเวลา ด้วยความรับผิดชอบ และความหวังให้เกิดผลที่ดีที่สุด อันเป็นการทำให้ข้าราชการมีวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงควรเสริมสร้างภาวะผู้นำ (Leadership) ด้วยการทำตัวอย่างที่ดี ผู้บังคับบัญชาจะต้องทำตนให้เป็นผู้มีวินัยเพื่อให้เห็นตัวอย่างที่ดี บลูกฝังค่านิยมที่จะเสริมสร้างวินัยอันดีให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาพึงปฏิบัติตาม เช่น ข้าราชการตุลาการชั้นผู้ใหญ่ เวลาออกไปตรวจเยี่ยมศาลต่างจังหวัดต้องแสดงความเรียบง่ายในการครองตน อย่าให้ข้าราชการต้องจัดงานต้อนรับเอ็กเกริก ล้นเปลือง ต้องเข้าใจถึงสภาพเศรษฐกิจของข้าราชการชั้นผู้น้อยว่าล้าหลัง เงินเดือนคงไม่สะดวกต่อการรับรองที่หรูหราใหญ่โต และอาจเป็นเหตุให้ต้องไปเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากพ่อค้า ประชาชน อันเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อระเบียบวินัยได้อีก นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องสร้างศรัทธาในตัวผู้บังคับบัญชา ด้วยการให้ความคุ้มครองเป็นกันเองและสนใจในทุกซอกซอของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา เข้าร่วมในกิจกรรมของหน่วยงานที่จัดเป็นสว่นรวม ไปร่วมงานที่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาจัดขึ้น ตลอดจนเป็นที่ปรึกษาและช่วยแก้ปัญหาส่วนตัวของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ปกป้องคุ้มครองผู้ใต้บังคับบัญชาในทางที่ถูกต้อง ให้ความเลื่อมใสและยุติธรรมแก่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ทำงานดีและประพฤติดี

2. ผู้ร่วมงาน เมื่อพิจารณาสภาพแวดล้อมของตัวข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์ เครื่องใช้ ในสำนักงาน การจัดสถานที่ทำงาน หรือบรรยากาศในการทำงาน เหล่านี้ล้วนเป็นเงื่อนไขที่ช่วยให้เกิดปัจจัยส่งเสริมวินัยขึ้นได้ โดยเฉพาะผู้ร่วมงานถือว่าเป็นสภาพแวดล้อมที่มีความสำคัญต่อตัวข้าราชการมาก กล่าวคือ ผู้ร่วมงานจะเป็นเงื่อนไขของวินัยดีในหมู่ข้าราชการ ด้วยการที่จะต้องสร้างสัมพันธภาพของความสมัครสมานสามัคคีระหว่างผู้ร่วมงาน สร้างบรรยากาศที่เป็นมิตร โดยทั่วไปในสำนักงาน ทำให้ทุกคนมีความสบายใจในการทำงาน รักผู้ร่วมงาน และอยากทำงาน มีการแนะนำตักเตือนกันเมื่อผู้ร่วมงานคนใดคนหนึ่งมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปนอกกรอบหรือมีแนวโน้มที่จะเป็นการละเมิดวินัย ถ้าสามารถจัดสภาพแวดล้อมในเรื่องผู้ร่วมงานให้เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปเป็นประโยชน์เป็นปัจจัยสร้างเสริมวินัยข้าราชการได้แล้ว ก็เชื่อว่าจะเป็นปัจจัยที่ได้ผลยั่งยืน สม่่าเสมอ และประหยัด เพราะสามารถเสริมสร้างได้ตลอดชั่วโมงทำงาน ไม่สิ้นเปลืองเวลาหรืองบประมาณแต่อย่างใด

๑. ปัญหาเกี่ยวกับคำตอบแทนในการทำงานของข้าราชการตุลาการ มีผลกระทบต่อ การรักษาวินัยอยู่บ้าง ควรกำหนดคำตอบแทนให้คุ้มกับความยากของงาน ซึ่งก็เชื่อว่าถ้าข้าราชการ ตุลาการ ไม่เดือดร้อนในเรื่อง เศรษฐกิจส่วนตัวและค่าครองชีพแล้ว น่าจะ ไม่ เบี่ยงเกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติดังวินัย จากการล้มมนาเรื่อง นโยบายการบริหารเงินเดือนในราชการ¹ โดยสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้จัดเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2530 บราภฏผลสรุปว่า "เมื่อเปรียบเทียบระหว่างบุคคลที่มี ความรู้ความสามารถและวุฒิการศึกษาในระดับเดียวกันแล้ว ปัจจุบันข้าราชการมีรายได้ต่ำกว่ารายได้ของบุคคลกลุ่มอื่น ๆ เป็นอย่างมาก และระดับรายได้ของข้าราชการนั้น ไม่เพียงพอในอันที่จะ ใช้ จ่ายในการครองชีพให้เหมาะสมแก่ฐานะได้ ในขณะที่อาชีพราชการจึงเป็นอาชีพที่ตกต่ำมากที่สุด ใน ประเทศ" และโดยที่ฐานะความเป็นอยู่ของข้าราชการตุลาการนั้น ผิดกับข้าราชการประเภทอื่น ซึ่งสามารถใช้วิชาความรู้ของตนทำงานนอกเวลาราชการ ทหารายได้ส่วนตัวเพื่อส่งเสริมฐานะ ของตนให้ดีขึ้นได้ แต่ข้าราชการตุลาการจะต้องดำรงตนให้สมกับที่ประชาชนเชื่อถือโดยปราศจาก เคลือบแคลงสงสัย จะเอาวิชาความรู้ทางกฎหมายไปหากินส่วนตัวไม่ได้ เพราะถือเป็นการผิด มรรยาทของตุลาการอันยึดถือเป็นแนวปฏิบัติมาตั้งแต่เดิมจนกระทั่งปัจจุบันนี้ รายได้ที่ข้าราชการ ตุลาการพึงจะได้รับจึงมีแต่เงินเดือนแต่ทางเดียว ฉะนั้น เงินเดือนที่ข้าราชการตุลาการจะพึงได้ รับจะเป็นการเพียงพอที่จะให้ข้าราชการตุลาการดำรงตนเพื่อรักษาความเป็นกลางให้สมกับที่ ประชาชนไว้วางใจให้ชี้ขาดชะตากรรมของเขาได้หรือไม่ จึงควรที่รัฐบาลจะพิจารณากำหนดค่า ตอบแทนในการทำงานของข้าราชการตุลาการให้เพียงพอกับค่าครองชีพ และจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีและสถานะภาพในสังคมตลอดจนอุดมการณ์และความรับผิดชอบในการใช้วิชาชีพในการปฏิบัติ ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการ การดำเนินการทาง วินัยในแต่ละเรื่อง กว่าดำเนินการลงโทษทางวินัยกับผู้กระทำผิดได้ต้องผ่านขั้นตอนการดำเนินการที่ละเอียดละออเพื่อให้เกิดความยุติธรรม และเป็นธรรม อันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณา โทษ อาจเป็นเพราะพะวงกับหลักการทั้ง 2 ประการข้างต้นมาก จนทำให้หลักการในเรื่องความ

¹วารสารข้าราชการ 33 (มกราคม 2531) : หน้า 10-11

ถึงพม่า เหนือ เทษลูกกะ เลย ไป โดยลั่นเชิง แนวทาง ในการปรับปรุงกระบวนการ ในการลงโทษ เพื่อลดความยากลำบาก ความสิ้นเปลือง และล่าช้าในเรื่องนี้ อาจกระทำ ได้ ดังนี้

1. ควรปรับปรุงขั้นตอนดำเนินการพิจารณาความผิดทางวินัย ในกรณีที่เป็นความผิดทางวินัยที่มีโทษ ไม่ร้ายแรง ก็กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เป็นผู้พิจารณากำหนดโทษที่จะลงโทษมาให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณำเสนอคณะกรรมการตุลาการ ได้ทันที พร้อมกับการรายงานเรื่องกล่าวหาให้กระทรวงยุติธรรมทราบในการลอบลวนชั้นต้นนั้นเลย

2. ผู้บังคับบัญชาควรรับผิดชอบในความประพฤติปฏิบัติทางวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา หากปรากฏว่ามีการกระทำผิดทางวินัยอันเป็นลักษณะของการกระทำผิดที่เกิดจากนิสัยในระยะเวลานาน โดยผู้บังคับบัญชาไม่เคยกล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรมาก่อน เช่น การดื่มสุรา เล่นการพนัน ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบด้วย 1 ใน 3 ของโทษ และหากผู้บังคับบัญชาช่วยกลบเกลื่อนเรื่องที่มีผู้มาร้องเรียนก็ให้เอาโทษกับผู้บังคับบัญชาตามควรแก่กรณีด้วย

ปัญหาและอุปสรรคตลอดจนแนวทาง ในการปรับปรุงกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการที่ได้เสนอมานี้ หากจะ ได้มีการนำไปปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้กลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการในประเทศไทย เป็นกลไกที่สามารถปฏิบัติงาน ได้ผลลุ่มความมุ่งหมายมากขึ้น ทั้งนี้ การปรับปรุงจะได้ผลเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับผู้บริหารและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะมองเห็นปัญหาและยอมรับปัญหานั้นหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่าวินัยเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายบริหารบุคคล การที่จะแก้ปัญหาทางบุคคลนั้น จะต้องผลมผลลวนสอดคล้องกันไป ในทุกด้าน จะต่างคนต่างแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น เรื่องฝึกอบรม เรื่องลอบ เรื่องวินัย เป็นเฉพาะเรื่องเฉพาะด้านไปนั้น ย่อมจะไม่ได้ผลอย่างเต็มที่สมบูรณ์ เพราะทั้งหมดล้วนเป็นคนละเรื่องเดียวกัน กล่าวคือ ต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายบริหารบุคคลนั่นเอง