



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๓

วันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาเสนอคำร้องลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๖๕ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๒ และลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไข เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แล้วเสนอวุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

ปรากฏว่า วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นพิจารณาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ และลงมติเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ ยืนยันร่างเดิมที่เคยผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มาตรา ๖ บัญญัติว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ” แต่มาตรา ๖ ของร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ งานวิชาการ งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว และงานอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีและการบังคับคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ” อีกทั้งมาตรา ๗ ของร่างเดิมก็บัญญัติด้วยว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้... (๒) สำนักคุมประพฤติ (๓) สำนักบังคับคดี (๔) สำนักพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว...” ฉะนั้น แม้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว โดยเฉพาะในมาตรา ๖ จะบัญญัติว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม...” ก็ตาม แต่ในเมื่อไม่รวมงานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วย มาตรา ๖ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ บัญญัติ

๒. งานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม มีกฎหมายรองรับและประวัติความเป็นมาว่า

๒.๑ กรมบังคับคดี เดิมการบังคับคดีแพ่งเป็นภาระหน้าที่ของศาลที่ต้องตั้งจำศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อภารกิจหน้าที่ของจำศาลเกี่ยวกับงานธุรการมีมากขึ้น จึงมีการจัดตั้งกรมบังคับคดีขึ้นรองรับงานธุรการของศาลเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งเป็นการเฉพาะ กรมบังคับคดีจึงเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดให้การส่งคำคู่ความและเอกสารของศาลเป็นหน้าที่ของกรมบังคับคดี และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ชัดเจนว่า การส่งคำคู่ความตามมาตรา ๗๐ ถึงมาตรา ๗๔ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘ และการบังคับคดีในบทบัญญัติ ภาค ๔ เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งต้องบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล และเป็นงานของเจ้าพนักงานของศาล

๒.๒ กรมคุมประพฤติ เป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นจากพนักงานคุมประพฤติดำเนินงานหน้าที่ต้องสืบเสาะ พิสูจน์ สอดส่อง ทำรายงาน และดำเนินการอื่นตามคำสั่งศาลเกี่ยวกับจำเลยเพื่อเสนอต่อศาล ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖ เป็นต้น

๒.๓ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม และให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เว้นแต่ที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไปเป็นของประธานศาลฎีกา เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม เว้นแต่ที่เป็นของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน” มิได้กำหนดให้หน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม ทั้งที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๒ และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑๐ และ

มาตรา ๑๓ นอกจากนั้น ยังปรากฏในบทบัญญัติอีกหลายมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบ่งชี้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัวซึ่งเป็นศาลยุติธรรม เช่น การที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีหน้าที่สืบเสาะและพินิจเรื่องเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนรวมทั้งบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วยเพื่อรายงานต่อศาล หน้าที่สอดส่องและควบคุมเด็กและเยาวชน หน้าที่ประมวลและรายงานข้อเท็จจริง รวมทั้งเสนอความเห็นต่อศาล ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ตามคำสั่งศาล ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ ถึง มาตรา ๔๗ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๐ มาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ... มาตรา ๓๖ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

๓. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา” ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ว่า ประสงค์จะให้ศาลยุติธรรมแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม ซึ่งแต่เดิมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมทั้งหลายตามพระธรรมนูญนี้ ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย...” และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนงานธุรการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง มีบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดหลักการขึ้นใหม่ โดยไม่ประสงค์ให้งานธุรการของศาลยุติธรรมอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอีกต่อไป หากแต่ประสงค์ให้ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ ด้วยเหตุนี้ งานคุ้มครองประพฤติกฎ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมแต่เดิม จึงต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและขึ้นตรงต่อฝ่ายตุลาการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้

ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ตามที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ขณะที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๘๒ คน และวุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คน รวม ๖๓๒ คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน จึงเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ซึ่งเมื่อสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัย

กระทรวงยุติธรรม เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. แม้จะมีได้บัญญัติให้กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม อันเป็น “หน่วยธุรการ” ของศาลยุติธรรม ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ดังกล่าว ก็ยังไม่อาจถือได้ว่า ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง เพราะ

กรมบังคับคดี เห็นว่า คำว่า “หน่วยธุรการ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง น่าจะมีความหมายทั่วไป คือ หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนให้งานหลักสามารถปฏิบัติภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร เมื่อภารกิจหลักของศาลยุติธรรม คือ “การพิจารณาพิพากษาคดี” ดังที่รัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง...” อีกทั้งกรมบังคับคดีเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน หลังจากศาลยุติธรรมพิพากษาคดีในทางแพ่งแล้ว และมีใช่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ฉะนั้น กรมบังคับคดีจึงมิใช่องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม

กรมคุมประพฤติ เห็นว่า รัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง และมาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจเฉพาะเรื่องการพิจารณาพิพากษาคดี แต่สำนักงานศาลยุติธรรมทำหน้าที่ด้านธุรการของศาลยุติธรรม จึงน่าจะทำหน้าที่เฉพาะงานธุรการที่เกี่ยวกับคดี สำนักคดี และงานสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เช่น งานรับฟ้อง งานออกหมาย งานเก็บสำนวน งานหน้าบัลลังก์ งานสารบบ หรือคำพิพากษาและงานสารบรรณที่เกี่ยวกับสำนวนคดี ฯลฯ แต่ไม่หมายความรวมถึงงานบังคับคดีแพ่งตามคำพิพากษาของศาลอันเป็นงานของกรมบังคับคดี งานคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติ ที่เป็นกระบวนการหลังจากศาลมีคำพิพากษา และเป็นกระบวนการปฏิบัติงานในทางบริหารที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เห็นว่า สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นองค์กรที่รับผิดชอบงานบางส่วนในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนซึ่งมีลักษณะเป็นงานบริหาร มิใช่งานธุรการศาลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาคดี และแม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ บัญญัติว่า ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ข้าราชการตุลาการ คณะตุลาการ และข้าราชการธุรการ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็หาใช่บทบัญญัติที่กำหนดว่า สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ และกรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานที่สังกัดศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

ส่วนศาลยุติธรรม เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มาตรา ๖ และมาตรา ๓๖ ไม่มีบทบัญญัติให้โอนบรรดากิจการและอำนาจหน้าที่ของกรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งเป็น

“หน่วยธุรการ” ของศาลยุติธรรม ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มาตราดังกล่าว จึงขาดข้อความอันเป็นสาระสำคัญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง เพราะการใช้อำนาจตุลาการของศาลยุติธรรมจะประกอบด้วยงาน ๒ ประเภท คือ งานตุลาการและงานธุรการของศาลยุติธรรม

งานตุลาการ ได้แก่ งานพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

งานธุรการของศาลยุติธรรม มีอยู่ด้วยกัน ๒ ลักษณะ คือ

๑. งานธุรการทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ทั้งก่อนและหลังจากศาลมีคำพิพากษา เช่น งานรับฟ้อง งานส่งคำคู่ความ และเอกสาร งานหน้าบัลลังก์ งานเก็บสำนวนความ งานพิมพ์หมาย งานสืบเสาะ และพินิจ งานสอดส่องงานคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา เป็นต้น

๒. งานธุรการเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษา สำหรับคดีแพ่ง เป็นงานต่อเนื่องหลังจากศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้ ศาลจำเป็นต้องเข้าควบคุมดูแลเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับแท้จริง เช่น งานยึดทรัพย์ หรืองานขายทอดตลาด เพื่อให้เอกชนผู้ชนะคดีได้รับผลสำเร็จตามคำพิพากษา ศาลจึงต้องมีอำนาจส่วนนี้ สำหรับคดีอาญานั้น เป็นกรณีที่บุคคลกระทำละเมิดกฎหมายอาญาแผ่นดิน ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ฉะนั้น งานบังคับคดีอาญาจึงตกอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารแนวนโยบายเกี่ยวกับพลเมืองที่อยู่ในปกครองของตน ฝ่ายบริหารจึงมีความชอบธรรมในการบังคับโทษเอาแก่จำเลยผู้กระทำผิดและถูกศาลพิพากษาลงโทษ อีกทั้งสามารถพิจารณาลดโทษ พักการลงโทษ หรือดำเนินการขอพระราชทานอภัยโทษได้ อนึ่ง การที่วางงานธุรการเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษา เป็นงานธุรการของศาลนั้น หลักการเช่นนี้ได้รับการยืนยันไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๗ (๓) ที่บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็น “หน่วยธุรการ” ของศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีด้วย

นอกจากนี้ ลักษณะงานบังคับคดี เป็นงานของศาลและตัวบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของศาลมาแต่แรกเริ่มตั้งศาลจนถึงปัจจุบัน ข้าราชการของกรมบังคับคดีทุกระดับมีอำนาจบังคับคดีเมื่อศาลแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เท่านั้น หากให้เจ้าพนักงาน ทั้งสองตำแหน่งนี้ซึ่งรับราชการอยู่ในกรมบังคับคดีไม่ต้องสังกัดหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ อาจถูกแทรกแซงในการแต่งตั้งได้ และส่งผลให้คำพิพากษาของศาลไม่สามารถบังคับได้อย่างจริงจัง ส่วนงานคุมประพฤติเป็นงานที่ต้องสัมพันธ์กับศาลโดยตรง การที่ศาลจะพิพากษา

ลงโทษจำเลยหรือไม่ อย่างไร ศาลจะพิจารณาโดยอาศัยรายงานของพนักงานคุมประพฤติด้วยความน่าเชื่อถือของพนักงานคุมประพฤติจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ศาลจะต้องเข้าไปกลั่นกรองตรวจสอบ และการที่พนักงานคุมประพฤติเป็นบุคคลที่ศาลแต่งตั้ง จะได้รับความร่วมมือและความเชื่อถือของประชาชน และในส่วนของงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้น เนื่องจากศาลเยาวชนและครอบครัวเป็นศาลที่มีลักษณะพิเศษ ไม่พิจารณาเรื่องการลงโทษเป็นสำคัญ เพราะเห็นว่าเด็กและเยาวชนเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าของชาติในอนาคต คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ตัดสินเด็กหรือเยาวชนคนหนึ่ง ศาลสามารถพิจารณาแก้ไขได้ตลอดเวลาโดยอาศัยรายงานของพนักงานคุมประพฤติ

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยวางพื้นฐานของการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการให้เอื้อประโยชน์ต่อการปกครองประเทศ รวมทั้งกำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ โดยจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นหลายองค์กร ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่สำคัญใหม่เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดูแลและคานการใช้อำนาจของฝ่ายอื่นให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเกินขอบเขต การที่องค์กรใดจะปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลและคานกับอำนาจของฝ่ายอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่องค์กรนั้นต้องมีความเป็นอิสระและมีระบบงานที่เป็นเอกภาพ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเสนอหลักการเกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐ สรุปความได้ว่า การจัดองค์กรนั้น ถือเป็นหลักการจัดการกิจขององค์กรที่จะนำไปสู่การทำงานที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ในทางวิชาการจะพิจารณาหลักการ ๖ ประการ คือ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักเอกภาพในการตัดสินใจ หลักการถ่วงดุลอำนาจ หลักความเชี่ยวชาญ หลักประเพณีหรือค่านิยม และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการทั้งหมดนี้จะมีความต่อเนื่องและสนับสนุนกัน อย่างไรก็ตามผลสุดท้ายของการจัดองค์กรจะอยู่ที่กระบวนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจว่า จะจัดองค์กรนั้นอย่างไร สำหรับการจัดองค์กรของสำนักงานศาลยุติธรรมที่จะให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า งานทั้งสามส่วนนี้จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมหรือของกระทรวงยุติธรรมย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจขององค์กรผู้มีอำนาจ ซึ่งไม่ว่าจะตัดสินใจให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ก็สามารถที่จะสร้างจุดเชื่อมโยงในอีกหน่วยงานหนึ่งได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยราชการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา” และวรรคสาม บัญญัติว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยราชการที่เป็นอิสระ คือ สำนักงานศาลยุติธรรม และโดยที่ศาลยุติธรรมเป็นฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยราชการของศาลยุติธรรมจึงต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระเช่นนี้หมายความว่า ความเป็นอิสระของสำนักงานศาลยุติธรรมในลักษณะขององค์กรที่เป็นหน่วยราชการ แต่ไม่มีข้อความในรัฐธรรมนูญบัญญัติความหมายของคำว่า “หน่วยราชการของศาลยุติธรรม” ไว้ นอกจาก มาตรา ๒๗๕ วรรคสาม เพียงแห่งเดียว ที่บัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การจัดองค์กรสำนักงานศาลยุติธรรม นั้น ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคสาม บัญญัติไว้ คือ ต้องจัดองค์กรสำนักงานศาลยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคสาม บัญญัติให้การจัดองค์กรสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นดุลพินิจขององค์กรผู้ที่มีอำนาจตรากฎหมายกำหนด แต่ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณประกอบด้วย เมื่อรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการตรากฎหมายให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ” ประกอบกับมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม และให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม และ

ของเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เว้นแต่ที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไปเป็นของประธานศาลฎีกา เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม เว้นแต่ที่เป็นของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน” คือให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการเท่านั้น แต่ไม่บัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่รวมถึงงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคสาม แล้ว ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่รวมถึงงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๗ (๓) ที่บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองซึ่งเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดีด้วย เป็นกรณีที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตรากฎหมายใช้ดุลพินิจเลือกกำหนดอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงแนวทางที่เหมาะสมสำหรับสำนักงานศาลปกครองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๐ วรรคสาม ให้อำนาจไว้ โดยบัญญัติว่า “สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ไม่ได้หมายความว่า รัฐสภาต้องใช้ดุลพินิจตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมในลักษณะเช่นเดียวกันกับหน่วยธุรการของศาลปกครอง

ดังนั้น เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งมาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๓๖ บัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เฉพาะงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ แต่ไม่รวมถึงงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วย จึงเป็นการที่รัฐสภาตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ ให้อำนาจ และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ไม่มีผลทำให้ความเป็นอิสระของสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมต้องเสียไปแต่ประการใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ขงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ