

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๓

วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ให้รัฐสภาพิจารณาเป็นเรื่องด่วน เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติให้รับหลักการและแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นพิจารณา หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และเสนอวุฒิสภาพิจารณา

วุฒิสภาพิจารณาแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับที่วุฒิสภาแก้ไข จึงมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓)

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมฯ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีและได้มีมติยืนยันร่างเดิมที่เคยผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

หลังจากนั้น สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๖๕ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือ

(๑) การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ตัดข้อความเกี่ยวกับงานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจ และคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว ออกจากสำนักงานศาลยุติธรรมในร่างมาตรา ๖ และมาตรา ๗ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ กำหนด

(๒) งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวนั้น เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม โดยมีตัวบทกฎหมายรองรับและมีประวัติความเป็นมาว่าเป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรม

(๓) มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา” นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ประสงค์จะให้ศาลยุติธรรมแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม เป็นการกำหนดหลักการขึ้นใหม่ โดยไม่ประสงค์ให้งานธุรการของศาลยุติธรรมอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อีกต่อไปหากแต่ประสงค์ให้ไปขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกาอันเป็นฝ่ายตุลาการ ด้วยเหตุนี้งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวที่เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมแต่เดิม จึงต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและไปขึ้นตรงต่อฝ่ายตุลาการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกผู้แทนราษฎร ๓๘๒ คน และวุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คน รวมกันเป็นจำนวน ๖๓๒ คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน จึงเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว เมื่อสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม ฯ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ฟังคำชี้แจงแสดงความคิดเห็นของกระทรวงยุติธรรม ศาลฎีกา และสำนักงาน ก.พ. แล้ว

พิจารณาแล้ว การที่งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวจะเป็นงานของกระทรวงยุติธรรมหรือเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมนั้น รัฐสภาได้ตราเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. แล้ว และไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ คงมีประเด็นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญประเด็นเดียวว่า ร่างพระราช

บัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง แล้ว เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ หรือไม่ เท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๕ บัญญัติว่า

“ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานราชการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรม

สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการ อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มาตรา ๕ และมาตรา ๖ บัญญัติว่า

มาตรา ๕ “ให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็น นิติบุคคล

การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานศาลยุติธรรมและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการนั้น ให้ทำเป็นประกาศ ก.บ.ศ.

ประกาศตามวรรคสอง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

มาตรา ๖ “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ”

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง “ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานราชการของศาลยุติธรรม ที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา” และ หน่วยงานราชการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง “ให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล” ดังนั้น หน่วยงานราชการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระนี้ก็คือ สำนักงานศาลยุติธรรม ความอิสระของสำนักงานศาลยุติธรรมบัญญัติไว้ในวรรคสามของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ ว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้

ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายความว่าเมื่ออิสระในการบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติ มีอิสระในการงบประมาณตามที่กฎหมายบัญญัติ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการอื่นที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ คือ การคุมประพฤติ การบังคับคดี และสถานพินิจ ฯ นั้น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรากฎหมายคือรัฐสภา เมื่อรัฐสภา ตรากฎหมายออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มาตรา ๖ ว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ...” โดยไม่รวมงานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานสถานพินิจ ฯ ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายแก่รัฐสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติให้ “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง...” ดังนั้นงานธุรการของศาลยุติธรรม ก็คืองานที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการที่ศาลยุติธรรม จะพิจารณาและพิพากษาคดี ซึ่งมีส่วนที่ตรงกันในคำชี้แจงของกระทรวงยุติธรรม และของศาลยุติธรรมว่า ได้แก่ งานรับฟ้อง งานสารบบ งานออกหมาย งานส่งคำคู่ความและเอกสาร งานหน้าบัลลังก์ งานเก็บสำนวนความ และงานสารบรรณที่เกี่ยวกับสำนวนคดี

สำหรับงานคุมประพฤติและงานบังคับคดีนั้น ตามลักษณะงานเป็นงานที่ต่อเนื่องจาก คำพิพากษา เพราะจะมีขึ้นหลังจากที่มีคำพิพากษาแล้ว ส่วนงานสถานพินิจ ฯ นั้นตามคำชี้แจงของ ศาลยุติธรรมใน “ข้อมูลและความเห็นเรื่องหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม” ว่า ตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๕ ... “ศาลเยาวชน และครอบครัว จำเป็นต้องอาศัยสถานพินิจ ฯ เป็นหน่วยธุรการในการสนับสนุนและช่วยเหลือในการ ดำเนินงานของศาลเยาวชนและครอบครัวนับตั้งแต่การรับตัวเด็กไว้ดูแลหลังการสอบสวน (มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง) การส่งปล่อยตัวชั่วคราว (มาตรา ๕๐ วรรคสอง) การสืบเสาะสภาวะครอบครัวในคดี ครอบครัวรวมทั้งประมวลและรายงานข้อเท็จจริงตลอดจนเสนอความเห็นต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา ๑๑๒ และ ๑๑๗) เมื่อศาลสั่งให้คุมความประพฤติ สถานพินิจ ฯ มีหน้าที่รายงานข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปต่อศาลเกี่ยวกับผลการฝึกอบรม ความประพฤติและความเป็นอยู่ของเด็ก และเยาวชนเพื่อประกอบการพิจารณาเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา (มาตรา ๑๐๐, ๑๐๑ และ ๑๐๒) ...” ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการในชั้นก่อนฟ้องคดี และในชั้นภายหลังที่มีคำพิพากษาแล้วไม่ใช่ในชั้น พิจารณาพิพากษา ดังนั้น งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานสถานพินิจ ฯ จึงไม่อยู่ในความหมาย ของงานธุรการของศาลยุติธรรม แต่เห็นได้ว่าเป็น “การดำเนินการอื่น” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ จึงต้องเป็นไป “ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
ศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครอง
เด็กและเยาวชนเป็นงานของสำนักงานศาลยุติธรรม นั้น ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๗๕

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ