

## คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๓

วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

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

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไข เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แล้วเสนอวุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบปรากฏว่า วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยจึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เกี่ยวข้องการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นพิจารณาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ และลงมติเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ ยืนยันร่างเดิมที่เคยผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๕ บัญญัติ

๒. งานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม มีกฎหมายรองรับและประวัติความเป็นมาว่า

๒.๑ งานบังคับคดี เป็นภาระหน้าที่ของศาลที่ต้องตั้งจำศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อภารกิจหน้าที่ของจำศาลเกี่ยวกับงานธุรการมีมากขึ้น จึงมีการจัดตั้งกรมบังคับคดีขึ้นรองรับงานธุรการของศาลเกี่ยวกับการบังคับคดีแห่งเป็นการเฉพาะ กรมบังคับคดีจึงเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม

๒.๒ งานคุมประพฤติ เป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นจากพนักงานคุมประพฤติดีมีอำนาจหน้าที่ต้องสืบเสาะ พินิจ สอดส่อง ทำรายงาน และดำเนินการอื่นตามคำสั่งศาลเกี่ยวกับจำเลยเพื่อเสนอต่อศาล ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖ เป็นต้น

๒.๓ งานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง มิได้กำหนดให้หน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม ทั้งที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๒ และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๓ นอกจากนั้น ยังปรากฏในบทบัญญัติอีกหลายมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบ่งชี้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัวซึ่งเป็นศาลยุติธรรม เช่น การที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีหน้าที่สืบเสาะและพินิจเรื่องเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน รวมทั้งบิดามารดาผู้ปกครอง หรือบุคคลซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วยเพื่อรายงานต่อศาล หน้าที่สอดส่องและควบคุมเด็กและเยาวชน หน้าที่ประมวลและรายงานข้อเท็จจริง รวมทั้งเสนอความเห็นต่อศาล ตลอดจนการดำเนินการอื่นๆ ตามคำสั่งศาล ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ ถึงมาตรา ๔๓ 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 จึงแสดงให้เห็นว่า เป็นการกำหนดหลักการขึ้นใหม่ โดยไม่ประสงค์ให้งานธุรการของศาลยุติธรรมอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอีกต่อไป หากแต่ประสงค์ให้ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ

ด้วยเหตุนี้ งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ที่เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมแต่เดิม จึงต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และขึ้นตรงต่อฝ่ายตุลาการ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้

ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑)

พิจารณาแล้ว เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ซึ่งเมื่อสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... มีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัย

กระทรวงยุติธรรม เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... แม้จะมีได้บัญญัติให้กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม อันเป็น “หน่วยธุรการ” ของศาลยุติธรรม ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ดังกล่าว ก็ยังไม่อาจถือได้ว่า ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง เพราะกรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีความเห็นสรุปว่า

๑. กรมบังคับคดี เห็นว่า คำว่า “หน่วยธุรการ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง คือ หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนให้งานหลักสามารถปฏิบัติภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร เมื่อภารกิจหลักของศาลยุติธรรมคือ “การพิจารณาพิพากษาคดี” ดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง...” อีกทั้งกรมบังคับคดีเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนหลังจากศาลยุติธรรมพิพากษาคดีในทางแพ่งแล้ว และมีใช่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ฉะนั้น กรมบังคับคดีจึงมีใช่องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม

๒. กรมคุมประพฤติ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง และมาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจเฉพาะเรื่องการพิจารณาพิพากษาคดี แต่สำนักงานศาลยุติธรรมทำหน้าที่ด้านธุรการของศาลยุติธรรม จึงน่าจะทำหน้าที่เฉพาะงานธุรการที่เกี่ยวกับคดี ส่วนคดี และงานสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่ไม่หมายความรวมถึงงานบังคับคดีแพ่งตามคำพิพากษาของศาล อันเป็นงานของกรมบังคับคดี งานคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติ ที่เป็นกระบวนการหลังจากศาลมีคำพิพากษา และเป็นกระบวนการปฏิบัติงานในทางบริหารที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม

๓. สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เห็นว่า สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นองค์กรที่รับผิดชอบงานบางส่วนในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนซึ่งมีลักษณะเป็นงานบริหาร มิใช่งานธุรการศาลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาคดี

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 งานตุลาการ ได้แก่ งานพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และงานธุรการของศาลยุติธรรม มีอยู่ด้วยกัน ๒ ลักษณะ คือ

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

๒. งานธุรการเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษา สำหรับคดีแพ่ง เป็นงานต่อเนื่อง หลังจากศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้ ศาลจำเป็นต้องเข้าควบคุมดูแลเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับแท้จริง เช่น งานยึดทรัพย์ หรืองานขายทอดตลาด เพื่อให้เอกชนผู้ชนะคดีได้รับผลสำเร็จตามคำพิพากษา ศาลจึงต้องมีอำนาจส่วนนี้ สำหรับคดีอาญานั้น เป็นกรณีที่บุคคลกระทำละเมิดกฎหมายอาญาแผ่นดิน ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ฉะนั้น งานบังคับคดีอาญาจึงตกอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารแนวนโยบายเกี่ยวกับพลเมืองที่อยู่ใน

ปกครองของตน ฝ่ายบริหารจึงมีความชอบธรรมในการบังคับโทษเอาแก่จำเลยผู้กระทำผิดและถูกศาลพิพากษาลงโทษ อีกทั้งสามารถพิจารณาลดโทษ พักการลงโทษหรือดำเนินการขอพระราชทานอภัยโทษได้อีก การที่ว่างานธุรการเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษาเป็นงานธุรการของศาลนั้น หลักการเช่นนี้ได้รับการยืนยันไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓ (๓) ที่บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองซึ่งเป็น “หน่วยธุรการ” ของศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีด้วย

ลักษณะงานบังคับคดี เป็นงานของศาลและตัวบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของศาลมาแต่แรกเริ่มตั้งศาลจนถึงปัจจุบัน ข้าราชการของกรมบังคับคดีทุกระดับมีอำนาจบังคับคดี เมื่อศาลแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เท่านั้น หากให้เจ้าพนักงานทั้งสองตำแหน่งนี้ซึ่งรับราชการอยู่ในกรมบังคับคดีไม่ต้องสังกัดหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรอิสระ อาจถูกแทรกแซงในการแต่งตั้งได้ และส่งผลให้คำพิพากษาของศาลไม่สามารถบังคับได้อย่างจริงจัง

ส่วนงานคุมประพฤติเป็นงานที่ต้องสัมพันธ์กับศาลโดยตรง การที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยหรือไม่ อย่างไร ศาลจะพิจารณาโดยอาศัยรายงานของพนักงานคุมประพฤติด้วย ความน่าเชื่อถือของพนักงานคุมประพฤตินี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ศาลจะต้องเข้าไปกลั่นกรองตรวจสอบ และการที่พนักงานคุมประพฤติเป็นบุคคลที่ศาลแต่งตั้ง จะได้รับความร่วมมือและความเชื่อถือของประชาชน

ในส่วนของงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้น เนื่องจากศาลเยาวชนและครอบครัวเป็นศาลที่มีลักษณะพิเศษ ไม่พิจารณาเรื่องการลงโทษเป็นสำคัญ เพราะเห็นว่าเด็กและเยาวชนเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าของชาติในอนาคต คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ตัดสินเด็กหรือเยาวชนคนหนึ่ง ศาลสามารถพิจารณาแก้ไขได้ตลอดเวลาโดยอาศัยรายงานของพนักงานคุมประพฤติ

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยวางพื้นฐานของการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการให้เอื้อประโยชน์ต่อการปกครองประเทศ รวมทั้งกำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ โดยจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นหลายองค์กร ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่สำคัญใหม่เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดูแลและคานการใช้อำนาจของฝ่ายอื่นให้เป็นอย่างดีเหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเกินขอบเขต การที่องค์กรใดจะปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลและคานกับอำนาจของฝ่ายอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่องค์กรนั้นต้องมีความเป็นอิสระและมีระบบงานที่เป็นเอกภาพ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ



ศาลรัฐธรรมนูญให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเสนอหลักการเกี่ยวกับการจัด  
องค์กรของรัฐ สรุปความได้ว่า การจัดองค์กรนั้น ถือหลักการจัดการกิจขององค์กรที่จะนำไปสู่การ  
ทำงานที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด คือ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล  
หลักเอกภาพในการตัดสินใจ หลักการถ่วงดุลอำนาจ หลักความเชี่ยวชาญ หลักประเพณี หรือค่านิยม  
และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการทั้งหมดนี้จะมีความต่อเนื่องและสนับสนุนกัน อย่างไรก็ตาม  
ผลสุดท้ายของการจัดองค์กรจะอยู่ที่กระบวนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจว่า จะจัดองค์กรนั้นอย่างไร  
สำหรับการจัดองค์กรของสำนักงานศาลยุติธรรมที่จะให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งาน  
คุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า งานทั้งสามส่วนนี้  
จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมหรือของกระทรวงยุติธรรมย่อมขึ้นอยู่กับมติ  
ขององค์กรผู้มีอำนาจ ซึ่งไม่ว่าจะตัดสินใจให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ก็สามารถที่จะสร้าง  
จุดเชื่อมโยงในอีกหน่วยงานหนึ่งได้

พิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม  
พ.ศ. .... ที่ไม่ได้บัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ  
และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๗๕ หรือไม่

การที่มาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ...  
บัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริม  
งานตุลาการ และงานวิชาการ โดยมีได้ให้งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชน  
และครอบครัว อยู่ในงานธุรการของศาลยุติธรรมด้วย โดยมาตรา ๓๖ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของ  
สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานทั้งสามดังกล่าว ไปเป็นของ  
สำนักงานศาลยุติธรรมนั้น จะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของ  
ศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ ...”

หน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระนี้ เป็นส่วนราชการที่ช่วยงานหลักของศาลยุติธรรม  
ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ปัญหาที่มีอยู่่างานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจ  
และคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว เป็นงานหลักของศาลยุติธรรมที่กระบวนการปฏิบัติงานทั้งหมด  
ทุกขั้นตอนโดยเด็ดขาด จำเป็นที่จะต้องอยู่ในการควบคุมของศาลยุติธรรมหรือไม่ และหากศาลยุติธรรม  
ไม่อยู่ในฐานะที่จะทำการควบคุมงานด้านธุรการทางด้านการคุมประพฤติ การบังคับคดี การพินิจและ

คุ้มครองเยาวชนและครอบครัวโดยงานเหล่านี้ขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรมแล้ว ก็จะก่อให้เกิดความไม่เป็นอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับงานเหล่านี้ หรือไม่

ในการบริหารจัดการการยุติธรรมนั้น ศาลเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นสถาบันที่ให้ความยุติธรรมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการบริหาร จัดการ การยุติธรรมนี้ ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่สำคัญสองประเภทคือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ และอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๒ วรรคสองและวรรคสามกับ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขของกระบวนการและขั้นตอนในการบริหารจัดการการยุติธรรมตามที่ กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการการยุติธรรมทั้งก่อนและหลังการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งปวงอีกอย่างหนึ่ง อำนาจหน้าที่ทั้งสองประเภทนี้เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันโดยกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ ด้านการพิจารณาพิพากษาคดีกับกระบวนการสั่งการก่อนและหลังการพิจารณาพิพากษาคดี ต้อง ประสานกันแต่ไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัวว่าจะต้องอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน เพราะสามารถจัดระบบจุด เชื่อมต่อ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและเงื่อนไขตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ที่เป็นอิสระ จะหมายถึงหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่รองรับอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมในการ พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง โดยเฉพาะ หรือจะรวมงานธุรการของกิจการการบริหารงานยุติธรรมอื่น ๆ ด้วยนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับหลักการและวิธีการของการจัดองค์กร และภารกิจขององค์กรเป็นสำคัญ ซึ่ง ควรพิจารณาจากภารกิจหลักขององค์กรนั้น ๆ ควบคู่ไปกับภารกิจหลักของศาลยุติธรรมด้วย กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่าภารกิจหลักของสำนักคุมประพฤติ สำนักบังคับคดี และสำนักพินิจและคุ้มครอง เยาวชนและครอบครัวนั้น เป็นภาระหน้าที่หลักของศาลยุติธรรมหรือไม่ จึงจะหาข้อยุติได้ว่างานเหล่านี้ ต้องเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม หากงานเหล่านี้มิได้ขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาโดยเด็ดขาดของ ศาลยุติธรรม คือมิได้เป็นส่วนหนึ่งของงานธุรการของศาลยุติธรรมแล้ว ถือได้ว่าการที่งานเหล่านี้กลับไป ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม เป็นการทำให้งานที่เป็นของศาลยุติธรรมอยู่ผิดที่ จึงขาดความเป็นอิสระ

ในปัจจุบันยังไม่มีข้อยุติที่เป็นหลักสำคัญยึดถือกันทั่วโลกว่างานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว เป็นภารกิจหลักของศาลยุติธรรมในกระบวนการปฏิบัติงาน ทั้งหมดทุกขั้นตอนโดยเด็ดขาด เมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาได้มีมติยืนยันที่จะให้งานดังกล่าวนี้ไปขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจ ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตรากฎหมายได้ร่วมกันในการจัดระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม และเป็นการตัดสินใจที่อาศัยหลักวิชาและข้อพิจารณาด้านการบริหารการจัดการเป็นสำคัญ



ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการในการคุมประพฤติ และการบังคับคดี ซึ่งต้องเป็นไปตามคำสั่งศาล แต่มิได้หมายความว่า การดำเนินงานในภาระหน้าที่ของงานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว จะเป็นภารกิจหลักในกระบวนการปฏิบัติงาน ทั้งหมดทุกขั้นตอนโดยเด็ดขาดของศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการพิพากษาคดีทั้งปวง ศาลยุติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติ การบังคับคดี การพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว ในด้านการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลซึ่งจะต้องมีการปฏิบัติตาม โดยเจ้าหน้าที่ที่มีได้เป็นผู้พิพากษา ส่วนการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะเป็นไปโดยอิสระและมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไรนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าเจ้าหน้าที่ที่ทำงานธุรการนั้น สังกัดอยู่กับศาลยุติธรรมหรือไม่ และหากงานเหล่านี้ ไปขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารแล้ว จะเกิดความไม่เป็นอิสระถูกรอบงำโดยฝ่ายบริหารนั้น กรณีเช่นนั้นก็จะต้องให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบโดยตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และจะต้องถูกตรวจสอบตามกระบวนการที่ให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การที่ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ จึงหมายถึงหน่วยงานธุรการที่ปฏิบัติงานเพื่อสนองตอบต่อภารกิจหลักของศาลยุติธรรมโดยตรง การที่มาตรา ๖ มิได้รวมสำนักคุมประพฤติ สำนักบังคับคดี และสำนักพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวไว้ จึงไม่อาจถือเป็นข้อยุติได้ว่า ศาลยุติธรรมไม่มีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ เพราะศาลยุติธรรมยังคงมีสำนักงานศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการอยู่

การทำงานประเภทใดจะถือเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมหรือของกระทรวงยุติธรรมนั้น เป็นข้อพิจารณาด้านนโยบายการบริหารจัดการองค์กรซึ่งได้รับการรับรองและยืนยันโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว มิใช่ประเด็นทางรัฐธรรมนูญเพราะในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ... ก็ได้มีหลักการเหตุผลและบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ อยู่แล้ว เช่น มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เป็นต้น มาตราเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นการยอมรับการที่ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๕ ทั้งสิ้น กล่าวคือมีสำนักงานศาลยุติธรรมที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ... ที่ไม่ได้บัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน นั้น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ