

คำวินิจฉัยของ นายมงคล ธรรมัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๔๓

วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาขอให้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๒ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นของ นายวีระชัย สุตรสุวรรณ สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๖๕ คน ว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... มาตรา ๖ ที่มีได้บัญญัติให้งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว อยู่ในสังกัดของสำนักงานศาลยุติธรรม และมาตรา ๓๖ ที่มีได้บัญญัติให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม มีข้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑. คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๒ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องดำเนินการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยเร็ว

๒. สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๒ และลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๒ โดยมีการแก้ไขหลักการตรงข้ามกับร่างพระราชบัญญัติ ฯ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ แล้วเสนอวุฒิสภาพิจารณา

๓. วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบกับหลักการและตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒ และลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราตามหลักการของร่างพระราชบัญญัติ ฯ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๒ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ปรากฏว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓)

๔. เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎร จึงยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นพิจารณาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ และลงมติยืนยันร่างเดิมที่เคยผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

๕. ต่อมาสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... มาตรา ๖ และมาตรา ๓๖ มีข้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ ประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑)

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสกาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ฯลฯ”

เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๘๒ คน และวุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คน รวมทั้งสองสภามีสมาชิกจำนวน ๖๓๒ คน ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว เมื่อสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๓๓ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

มาตรา ๒๓๑ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

มาตรา ๒๓๕ ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๓๐ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๐ ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... (รัฐสภาเห็นชอบแล้ว)

มาตรา ๕ ให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานศาลยุติธรรมและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้ทำเป็นประกาศ ก.บ.ศ.

ประกาศตามวรรคสอง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖ สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๓๖ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม และให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เว้นแต่ที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไปเป็นของประธานศาลฎีกา เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณี

ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม เว้นแต่ที่เป็นของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

การโอนข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม ให้เป็นไปตามที่ประธานศาลฎีกา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตกลงกัน

การโอนตามมาตรานี้ ให้หมายถึงการโอนงานในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ตามที่ประธานศาลฎีกาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตกลงกัน

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)

มาตรา ๕ ให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๖ สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ งานวิชาการ งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว และงานอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีและการบังคับคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๗ สำนักงานศาลยุติธรรมมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

(๑) สำนักเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ งานวิชาการ และงานอื่นใดของศาลยุติธรรม รวมทั้งการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม

(๒) สำนักคุมประพฤติ

(๓) สำนักบังคับคดี

(๔) สำนักพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว

การแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศ ก.บ.ศ.

ประกาศตามวรรคสอง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... (ที่ผ่านวุฒิสภา)

มาตรา ๕ ให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๖ สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ งานวิชาการ งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และงานอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีและการบังคับคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๖ ทวิ สำนักงานศาลยุติธรรมมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

(๑) สำนักเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

(๒) สำนักคุมประพฤติ

(๓) สำนักบังคับคดี

(๔) สำนักพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

(๕) สำนักส่งเสริมงานตุลาการ

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศ ก.บ.ศ.

ประกาศตามวรรคสาม เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ปัญหาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง บทบัญญัติมาตรานี้มุ่งประสงค์ให้ศาลยุติธรรมแยกออกไปจากกระทรวงยุติธรรม จากหลักการเดิมที่มีพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมทั้งหลายตามพระธรรมนูญนี้ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม” และมาตรา ๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย แต่การดำเนินการพิจารณาคดีรวมถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับคดีให้เสร็จเด็ดขาดไปนั้น ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะ” ดังนั้น ระบบศาลยุติธรรมซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้ประกาศใช้ในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗๕ ให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ทั้งนี้ให้การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม โดยกำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๓๓๔ ยังได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยว่า ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๒๗๕ ให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือภายในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ศาลยุติธรรมเมื่อแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม จะต้อง มีหน่วยธุรการของตนเอง เรียกว่า “สำนักงานศาลยุติธรรม” ซึ่งมีอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากกระทรวงยุติธรรมซึ่งเคยมีภารกิจในด้านนี้ให้กับศาลยุติธรรม ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้ว่า “เพื่อบังคับและการแก้ไขการขัดข้องในคดี แลรับผิดชอบในการพิพากษาและพิจารณาเป็นไปโดยสะดวก แลเป็นยุติธรรม มีหน้าที่แผนกหนึ่งต่างหากจากการพิพากษาและพิจารณาคดีนั้น”

เมื่อพิจารณาว่าหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมที่จะสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรมว่าเป็นหน่วยงานธุรการอะไรบ้าง เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้แยกศาลออกเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร รวมทั้งศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ ได้บัญญัติไว้เหมือนกันว่าให้ศาลแต่ละศาลดังกล่าวมีหน่วยธุรการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ขึ้นอยู่กับอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานศาลแต่ละศาล และการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สำนักงานศาลทั้งสามมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงเห็นได้ว่างานธุรการของศาลดังกล่าวมีคุณภาพสูงและมีปริมาณมาก ไม่ได้มีความหมายเพียงงานธุรการหน้าบัลลังก์ หรืองานพิมพ์ดีดอันเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างรวมถึงการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ธุรการศาลทั้งหมดที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยตรงด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอยู่แล้ว เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้มีบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ ที่บัญญัติให้มีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานศาลปกครองขึ้นเพื่อรับผิดชอบในฐานะหน่วยงานธุรการของศาลที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร จึงเป็นบทบัญญัติที่มีหลักการใหม่เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่ศาลดังกล่าว รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีและการบังคับคดีเป็นไปโดยความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ของกรมบังคับคดี คือเดินหมายส่งคำคู่ความ และเอกสารตามคำสั่งศาลเฉพาะศาลในกรุงเทพมหานคร ดำเนินการบังคับคดีแห่งตามคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลในกรณีที่ต้องมีการยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องรายงานให้ศาลทราบถึงทรัพย์ที่ยึด ราคาทรัพย์ที่ประเมิน กำหนดวันขายทอดตลาด วิธีการขาย โดยขออนุญาตจากศาล หากทรัพย์ที่ยึดมีผู้อ้างว่าไม่ใช่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาก็อาจมีการร้องขจัดทรัพย์หรือร้องขอถอนส่วนเจ้าหนี้จำนองหรือบุริมสิทธิอาจขอรับชำระหนี้จากทรัพย์ที่ยึดได้ก่อนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นอาจขอเฉลี่ยทรัพย์ที่ยึด เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดเสร็จเรียบร้อย ต้องดำเนินการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและรายงานให้ศาลทราบจนการบังคับคดีเสร็จสิ้น ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งศาลแต่งตั้งและมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานศาลหากมีการโต้แย้งเกิดขึ้น ศาลจะต้องได้สวนสืบพยานแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และคู่ความมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ฎีกาได้ ส่วนเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องปฏิบัติตามโดยไม่มีสิทธิคัดค้านแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าการร้องขจัดทรัพย์ การคัดค้านการขายทอดตลาด และการขอเฉลี่ยทรัพย์

ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการบังคับคดี จะต้องกลับมาให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอีกหลายเรื่อง และอาจมีการยื่นอุทธรณ์และฎีกาในเรื่องดังกล่าว ทำให้ใช้เวลานานกว่าการพิจารณาพิพากษาคดีหลักด้วยซ้ำไป และในระหว่างพิจารณาคดีของศาล คู่ความอาจยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา ซึ่งศาลจะสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการให้ นอกจากนี้ การบังคับคดีล้มละลายและคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งมีฐานะเป็น เจ้าพนักงานศาล และการดำเนินงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ถือเป็นกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล

กรมคุมประพฤติ มีหน้าที่เกี่ยวกับการสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติของจำเลย ตามคำสั่งศาลเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจในการลงโทษจำเลย และเมื่อศาลพิจารณาให้รอการลงโทษจำคุกและส่งคุมประพฤติจำเลย ก็มีหน้าที่สอดส่องให้จำเลยปฏิบัติตามคำสั่งศาล หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามก็ต้องรายงานต่อศาล เพื่อศาลจะได้เปลี่ยนแปลงคำพิพากษา ซึ่งศาลอาจลงโทษจำคุกที่รอไว้้นั้นได้

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีหน้าที่ควบคุมตัวเด็กหรือเยาวชนที่กระทำความผิดตลอดระยะเวลาพิจารณาคดี ทำการสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดตลอดระยะเวลาพิจารณาคดี ทำการสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดต่อศาล รวมทั้งทำหน้าที่สอดส่องพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนให้ศาลทราบเป็นระยะๆ เพื่อให้ศาลพิจารณาเปลี่ยนแปลงวิธีการที่จะใช้สำหรับเด็กและเยาวชน เพื่อเพิ่มหรือลดระยะเวลาฝึกอบรมเด็กและเยาวชน

จะเห็นได้ว่าภารกิจงานในหน้าที่ของกรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ล้วนเป็นงานธุรการของศาลหรือเกี่ยวพันกับงานพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ข้อโต้แย้งที่ว่าหากงานดังกล่าวอยู่กับสำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมก็จะเหลือแต่สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเท่านั้น และงานดังกล่าวไม่ใช่งานพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่เป็นงานด้านการบริหารการยุติธรรม ซึ่งเป็นงานของฝ่ายบริหารเพราะเกิดขึ้นหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ศาลจึงไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องด้วย เช่นเดียวกับงานของกรมราชทัณฑ์ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการลงโทษจำเลยหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาในคดีอาญาแล้ว เห็นว่าหลักการดังกล่าวนำมาเปรียบเทียบกันไม่ได้ เพราะงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานสถานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว ต้องกลับมาให้ศาลใช้ดุลพินิจสั่งหรือมีคำพิพากษาอีก มิได้หลุดลอยหรือหมดไปจากศาลแต่อย่างใด ดังนั้นงานดังกล่าวจึงถือว่าเป็นงานอุปกรณหรืองานส่วนประกอบของศาลยุติธรรม และเมื่อพิจารณาถึงศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม

ปรากฏว่ารัฐสภาซึ่งได้ออกพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว มาตรา ๗๗ (๓) ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง ซึ่งคำบังคับของศาลปกครองตามมาตรา ๗๒ (๓) อาจมีการสั่งให้มีการใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินของคู่ความในคดี เช่นเดียวกับการบังคับคดีแพ่งของศาลยุติธรรม การที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... โดยไม่ยึดถือหลักการที่เคยเห็นชอบมาแล้ว จึงเป็นเรื่องที่ผิดปกติ ส่วนงานคุ้มครองสิทธิสำหรับผู้ใหญ่ที่กระทำความผิด และงานสถานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดนั้น การที่ศาลยุติธรรมสั่งให้มีการสืบเสาะข้อเท็จจริง และพินิจก่อนพิพากษาและมีคำพิพากษาให้คุ้มครองประพฤติก่อนคดี เป็นการใช้อำนาจพิพากษาข้อเท็จจริงก่อนกำหนดโทษและวางเงื่อนไขการลงโทษจำเลยให้เหมาะสม เพื่อให้โอกาสจำเลยได้ประพฤติตนเป็นพลเมืองดีแทนการลงโทษจำคุกจำเลย เช่นเดียวกับการพินิจและสืบเสาะเด็กและเยาวชนก่อนพิพากษา และการกำหนดโทษเด็กและเยาวชนให้เข้ารับการศึกษาและอบรมตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด หากจำเลยประพฤติตัวไม่ดีทำผิดเงื่อนไขคุ้มครองประพฤติก่อนคดี ศาลอาจมีคำสั่งหรือคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยหรือเด็กและเยาวชนประพฤติผิดเงื่อนไขจากที่ศาลกำหนด หรือเมื่อพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลอาจสั่งเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใหม่ได้ ดังนั้นหากงานบังคับคดี งานคุ้มครองประพฤติก่อนคดี และงานสถานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวไม่ถือว่าเป็นงานธุรการของศาล อาจมีปัญหาก่อขึ้นหลายประการ คือ

๑. ความสับสน ยุ่งยาก และล่าช้าในการบังคับคดีแพ่ง เพราะการบังคับคดีไม่ใช่หน้าที่หลักของศาล แม้ศาลจะมีหน้าที่บังคับคดี แต่เมื่อเจ้าหน้าที่บังคับคดีไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของศาล การบังคับคดีอาจมีอุปสรรคทำให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจไม่ได้รับชำระหนี้ หรือได้รับชำระหนี้ไม่ครบถ้วน ซึ่งจะส่งผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาของศาล

๒. การสืบเสาะจำเลยและการคุ้มครองประพฤติก่อนคดี ซึ่งไม่ได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของศาล หากจำเลยคัดค้านรายงานของเจ้าหน้าที่ ศาลต้องทำการไต่สวนเจ้าหน้าที่และจำเลย ทำให้เสียเวลาและเกิดความล่าช้าในการทำคำพิพากษา และเนื่องจากเป็นดุลพินิจของศาลที่จะสั่งให้สืบเสาะจำเลยและพิพากษาให้คุ้มครองประพฤติก่อนคดีหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น หากศาลเห็นว่าไม่จำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์แก่จำเลย ศาลอาจไม่สั่งให้สืบเสาะจำเลยหรือไม่พิพากษาให้คุ้มครองประพฤติก่อนคดีก็ได้

๓. ศาลไม่อาจใช้อำนาจพิพากษาในการกำหนดโทษหรือวิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน ที่กระทำความผิด ตลอดจนการเข้าไปช่วยเหลือ แก้ไข บำบัดฟื้นฟูร่างกายและจิตใจของเด็กและเยาวชนที่ไม่สามารถกระทำได้

๔. ต้องมีการแก้ไขกฎหมายต่างๆ เช่น พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๕ ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ปรากฏว่าหลักการที่ให้งานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานสถานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว ไม่สังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งก็คือสังกัดกระทรวงยุติธรรมตามเดิม ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จึงแตกต่างจากหลักการที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และแตกต่างจากที่วุฒิสภา และคณะกรรมการร่วมกันของสภาทั้งสองได้ให้ความเห็นชอบ ที่ประสงค์ให้งานทั้งสามอยู่ในสังกัดของสำนักงานศาลยุติธรรม ปรากฏตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ ๓ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเห็นด้วย ๑๘๔ เสียง ไม่เห็นด้วยไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนนเสียง ๑ เสียง และเมื่อคณะกรรมการร่วมกันของสภาทั้งสองพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีมติเห็นชอบ แต่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ว่าจะให้ความเห็นชอบกับคณะกรรมการร่วมกันหรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนน ๑๖๑ เสียงต่อ ๐ เสียง และเมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ และมีมติยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ เดิมซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้เคยให้ความเห็นชอบแล้ว ด้วยคะแนนเห็นด้วย ๒๔๗ เสียง ซึ่งเป็นจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญถือว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วแต่เห็นได้ว่า เป็นคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎรในการยืนยันเพียงสภาเดียว ซึ่งแม้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ แต่มีปัญหาที่ว่ารัฐบาลได้ใช้กระบวนการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่งปัญหานี้นับว่าน่าพิจารณาอยู่ไม่น้อย เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญในการแบ่งงานระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาชี้ขาดของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทั้งสามฝ่ายล้วนเป็นอำนาจอธิปไตยของประเทศในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การที่ออกกฎหมายแล้วมีผลให้ งานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวไปสังกัดกระทรวงยุติธรรมตามเดิม ซึ่งเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหาร จึงมีผลกระทบต่อการทำงานของศาลยุติธรรม

ทั้งระบบและอาจมีผลกระทบต่อความสงบสุขของราชอาณาจักรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนเป็นสำคัญ จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ โดยยึดถือถ้อยคำตัวอักษรและเจตนารมณ์อย่างเคร่งครัด เพราะตามหลักรัฐธรรมนูญ รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชนจะเป็นผู้ควบคุมรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหาร สถาปนาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัตินอกจากมีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายแล้ว ต้องมีอำนาจหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร โดยถือหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันด้วย หากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ดำรงอยู่บนหลักการดังกล่าว หรือหากมีการครอบงำด้วยฝ่ายเสียงข้างมากของฝ่ายบริหารที่มีอยู่เหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ หรือทั้งสองฝ่ายรวมเป็นพวกเดียวกันแล้ว ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้เสียงข้างมากในสภาออกกฎหมายตามที่ฝ่ายบริหารต้องการได้ การทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลตามหลักการของระบบรัฐสภาและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็จะไม่เกิดขึ้น และฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎรได้ การใช้อำนาจดังกล่าวแม้เป็นเรื่องปกติในระบบรัฐสภาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักเสียงข้างมากก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่ได้มีบทบัญญัติรับรองไว้ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ซึ่งหมายความรวมถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะพึงได้รับ ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้บังคับเป็นกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๖ และมาตรา ๗๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... เป็นบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวนั้น เป็นสาระสำคัญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ