คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๔๓ **วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓**

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

นายอาษา เมฆสวรรค์ รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ได้ส่งคำร้องลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า

คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณา เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๒ และลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามที่คณะกรรมาธิการวิสามัญแก้ไข เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แล้วเสนอวุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการ และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒ และลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๒ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงต้องตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ปรากฏว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นพิจารณาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ และลงมติเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ ยืนยันร่างเดิมที่เคยผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ต่อมา สมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๖๕ คนดังกล่าว ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มาตรา ๖ บัญญัติว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ” แต่ในเมื่อมาตรานี้ไม่รวมงานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม มาตรา ๖ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้จึงไม่เป็นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ บัญญัติ

๒. งานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม มีกฎหมายรองรับและประวัติความเป็นมาว่า

๒.๑ กรมบังคับคดี เดิมการบังคับคดีแพ่งเป็นภาระหน้าที่ของศาลที่ต้องตั้งจ่าศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อภารกิจหน้าที่ของจ่าศาลเกี่ยวกับงานธุรการมีมากขึ้น จึงมีการจัดตั้งกรมบังคับคดีขึ้นรองรับงานธุรการของศาลเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งเป็นการเฉพาะ กรมบังคับคดีจึงเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดให้การส่งคำคู่ความและเอกสารของศาลเป็นหน้าที่ของกรมบังคับคดี และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า การส่งคำคู่ความตามมาตรา ๗๐ ถึงมาตรา ๗๔ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘ และการบังคับคดีในบทบัญญัติ ภาค ๔ เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งต้องบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของศาลและเป็นงานของเจ้าพนักงานของศาล

๒.๒ กรมคุมประพฤติ เป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นจากพนักงานคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่ต้องสืบเสาะ พินิจ สอดส่อง ทำรายงาน และดำเนินการอื่นตามคำสั่งศาลเกี่ยวกับจำเลยเพื่อเสนอต่อศาล ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖ เป็นต้น

๒.๓ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยงานธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดี

เยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๒ และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๓ นอกจากนั้น ยังปรากฏในบทบัญญัติอีกหลายมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบ่งชี้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัวซึ่งเป็นศาลยุติธรรม เช่น การที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีหน้าที่สืบเสาะและพินิจเรื่องเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน รวมทั้งบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วยเพื่อรายงานต่อศาล หน้าที่สอดส่องและควบคุมเด็กและเยาวชน หน้าที่ประมวลและรายงานข้อเท็จจริง รวมทั้งเสนอความเห็นต่อศาล ตลอดจนการดำเนินการอื่นๆ ตามคำสั่งศาล ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ 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 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม และให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เว้นแต่ที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไปเป็นของประธานศาลฎีกา เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม เว้นแต่ที่เป็นของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน” มิได้กำหนดให้หน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

๓. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา” ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ว่า ประสงค์จะให้ศาลยุติธรรมแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม ซึ่งแต่เดิมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมทั้งหลายตามพระธรรมนูญนี้ ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย....” และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนงานธุรการตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่งมีบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดหลักการขึ้นใหม่ โดยไม่ประสงค์ให้งานธุรการของศาลยุติธรรมอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอีกต่อไป หากแต่ประสงค์ให้ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ ด้วยเหตุนี้ งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมแต่เดิม จึงต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และขึ้นตรงต่อฝ่ายตุลาการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้

ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ตามที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตาม มาตรา ๙๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตาม มาตรา ๙๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

ขณะที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๘๒ คน และวุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คน รวม ๖๓๒ คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน จึงเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งเมื่อสมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และ

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... มีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัย

กระทรวงยุติธรรมเสนอความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ที่มิได้บัญญัติให้กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม อันเป็น “หน่วยธุรการ” ของศาลยุติธรรม ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ดังกล่าวนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง เพราะ กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ของกระทรวงยุติธรรมเห็นพ้องกันว่า คำว่า “หน่วยธุรการ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง น่าจะมีความหมายทั่วไป คือ หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนให้งานหลักสามารถปฏิบัติภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร เมื่อภารกิจหลักของศาลยุติธรรม คือ “การพิจารณาพิพากษาคดี” ดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง...” งานธุรการของศาลยุติธรรมจึงเป็นงานที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม

กรมบังคับคดีเห็นว่าเป็นงานที่ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน หลังจากศาลยุติธรรมได้พิพากษาคดีในทางแพ่งแล้ว จึงไม่ใช่งานที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม กรมบังคับคดีจึงไม่ใช่หน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรม

ส่วนกรมคุมประพฤติ เห็นว่างานของกรมคุมประพฤติเป็นงานหลังจากศาลมีคำสั่งพิพากษาแล้ว จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติงานในทางบริหารที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม

สำหรับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเห็นว่า รับผิดชอบงานบางส่วนของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นส่วนของงานบริหาร มิใช่เป็นงานธุรการศาลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาคดี

ส่วนศาลยุติธรรมเห็นว่า งานธุรการของศาลยุติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ เป็นงานสนับสนุนเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมสำเร็จลุล่วงไปโดยเรียบร้อย และเห็นว่างานธุรการทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นงานที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม ทั้งก่อนและหลังจากศาลมีคำพิพากษา ส่วนงานธุรการเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีแพ่ง ซึ่งเป็นงานในกรมบังคับคดีเป็นงานต่อเนื่อง หลังจากที่ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาในคดีแพ่งเด็ดขาดแล้ว เพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับอย่างแท้จริง และศาลจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมดูแล ส่วนลักษณะงานของกรมคุมประพฤติ คืองานสืบเสาะและพินิจในคดีอาญา ก่อนศาลมีคำสั่งพิพากษา

เป็นการสืบเสาะข้อมูลทั้งหลายเกี่ยวกับตัวจำเลย และงานสอดส่องและคุมความประพฤติ เมื่อศาลสั่งให้คุมความประพฤติจำเลย จำเลยต้องมารายงานตัวต่อเจ้าพนักงานที่ศาลระบุไว้ ซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานคุมประพฤติ หรือจ่าศาลหรือรองจ่าศาล พนักงานคุมประพฤติต้องรายงานเกี่ยวกับพฤติการณ์ของจำเลยให้ศาลทราบและศาลมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาได้ การดำเนินงานของพนักงานคุมประพฤติเป็นไปตามคำสั่งศาล จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศาลยุติธรรม ส่วนงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว มีลักษณะของเนื้องานคล้ายกับกรมคุมประพฤติ คือมีทั้งที่สืบเสาะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด รวมทั้งการคุมความประพฤติจำเลยที่เป็นเด็กหรือเยาวชน และได้มีการขยายอำนาจของศาลเด็กและเยาวชนให้รวมถึงคดีครอบครัวด้วย สถานพินิจมิใช่เพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่บำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว และมิใช่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ภายหลังศาลมีคำสั่งพิพากษาแล้วเท่านั้น แต่เป็นหน่วยงานที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสวัสดิภาพของผู้เยาว์ในคดีครอบครัวอีกด้วย ศาลเยาวชนและครอบครัวจำต้องอาศัยสถานพินิจ ฯ เป็นหน่วยธุรการในการสนับสนุนและช่วยเหลือในการดำเนินงานของศาลเยาวชนและครอบครัว นับตั้งแต่การรับเด็กและเยาวชนไว้ดูแลหลังการสอบสวนและการส่งปล่อยตัวชั่วคราว เป็นต้น

ดังนั้น ศาลยุติธรรมเห็นว่า งานบังคับคดี งานคุมประพฤติและงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนและครอบครัวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมและมีบทบาทในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม จะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อศาลยุติธรรม

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักการการจัดองค์กรของรัฐ สรุปว่า การจัดองค์กรนั้นจะถือหลักการจัดภารกิจขององค์กรที่จะทำให้การทำงานขององค์กรนั้น ๆ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด โดยยึดหลัก ๖ ประการ คือ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักเอกภาพในการตัดสินใจ หลักการถ่วงดุลอำนาจ หลักความเชี่ยวชาญ หลักค่านิยมหรือประเพณี และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักทั้งหมดต้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ส่วนการจัดองค์กรของสำนักงานศาลยุติธรรม จะให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับการตัดสินใจขององค์กรที่มีอำนาจ ส่วนเมื่อตัดสินให้ไปอยู่กับหน่วยงานใดแล้ว การเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการประสานงานย่อมทำได้

ดังนั้น ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยคือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ หรือไม่

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

ประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนคือ หน่วยธุรการของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคแรกนั้น มีขอบเขตงานที่ต้องรับผิดชอบอะไรบ้าง เมื่อใช้คำว่าเป็นหน่วยธุรการ งานที่ต้องรับผิดชอบจึงเป็นงานธุรการ ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วเป็นงานสนับสนุนให้ศาลยุติธรรมสามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ให้ล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมไว้ว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง...” ดังนั้น หน่วยธุรการจึงมีอำนาจหน้าที่ในงานธุรการที่เกี่ยวกับคดีและที่สนับสนุนศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งงานดังกล่าว ได้แก่ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสำนวนคดี งานรับฟ้อง งานออกหมาย งานเก็บสำนวน งานหน้าบัลลังก์ งานสารบบ และงานสารบรรณที่เกี่ยวกับสำนวนคดี เป็นต้น ส่วนงานชั้นบังคับคดีหลังคำพิพากษาไม่อยู่ในความหมายของงานธุรการข้างต้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ ได้ระบุให้มีหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้หน่วยธุรการนี้แยกออกจากฝ่ายบริหาร คือ กระทรวงยุติธรรม และไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร แต่ให้ขึ้นกับเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ทั้งนี้ เพื่อให้งานธุรการดังกล่าวอยู่ในความดูแลของฝ่ายตุลาการ คือ ศาลยุติธรรม เป็นการประกันความเป็นอิสระของศาลยุติธรรมในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

สำหรับงานของกรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นงานบังคับคดีหลังคำพิพากษา จึงไม่อยู่ในข่ายที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญให้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคสาม ได้เปิดช่องให้ สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการดำเนินการอื่นๆ ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น งานบังคับคดีหลังคำพิพากษาอาจขึ้นกับสำนักงานศาลยุติธรรมได้ แต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายความว่า ขึ้นอยู่กับองค์กรที่มีหน้าที่นิติบัญญัติ คือ รัฐสภาจะออกกฎหมายให้เป็นไปตามนั้น ดังนั้น กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร หรือจะสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมาย

ข้ออ้างของศาลยุติธรรมที่ระบุว่า ถ้างานของกรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม มิได้โอนไปสังกัดอยู่ในสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมย่อมไม่อาจใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ หากบทบาทของสามหน่วยงานนี้ ซึ่งเป็นการทำงานในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานศาลต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร คุณธรรมหรือความมุ่งหวังใดๆ ที่คาดว่าจะได้รับจากการกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นอิสระจากกระทรวงยุติธรรมคงไม่สัมฤทธิ์ผลนั้น แม้จะมีเหตุผลน่ารับฟัง แต่ต้องถือเป็นเรื่องที่องค์กรที่บัญญัติกฎหมายเป็นผู้พิจารณา และถ้าบัญญัติให้ยังคงอยู่กับกระทรวงยุติธรรมแล้วมีปัญหาตามที่ศาลยุติธรรมอ้าง องค์กรนิติบัญญัติย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบอยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และไม่มีมาตราใดกำหนดให้กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โอนไปสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ