

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๓

วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

นายวีระชัย สุตรสุวรรณ และสมาชิกวุฒิสภาอื่นอีกจำนวน ๖๔ คน ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ กราบเรียนประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้ส่งความเห็นของพวกตนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงของเรื่องตามที่ปรากฏในหนังสือของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกัน ๑ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับการยืนยันนี้เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญ

พวกตนในฐานะสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันนี้มีข้อความซึ่งเป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

“ศาลยุติธรรมมีหน่วยราชการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น
ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก ตามมาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า

“สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริม
งานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้ง
เสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ”

ร่างกฎหมายเดิมที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า

“มาตรา ๖ สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริม
งานตุลาการ งานวิชาการ งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและ
ครอบครัว และงานอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้ง
เสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีและการบังคับคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ”

“มาตรา ๗ สำนักงานศาลยุติธรรมมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

(๑) สำนักเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม
งานส่งเสริมงานตุลาการ งานวิชาการ และงานอื่นใดของศาลยุติธรรม รวมทั้งการบริหารงานบุคคล
การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม

(๒) สำนักคุมประพฤติ

(๓) สำนักบังคับคดี

(๔) สำนักพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว

การแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศ ก.บ.ศ.

ประกาศตามวรรคสอง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

การที่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยตัดข้อความที่ขีดเส้นใต้ออก
ซึ่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบโดยถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของ
รัฐสภาแล้วดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นเจตนาของบทบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจนว่าแม้จะระบุว่า
“สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม” แต่ก็ไม่ได้รวมความถึง
งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่
ของกรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วย ร่างมาตรา ๖
จึงไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ กำหนด

ประการที่สอง งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวนั้น เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม โดยมีตัวบทกฎหมายรองรับและมีประวัติความเป็นมาดังนี้

๑. ในส่วนที่เกี่ยวกับกรมบังคับคดี เดิมการบังคับคดีแพ่งเป็นภาระหน้าที่ของศาลที่จะต้องตั้งจำศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ต่อมาภารกิจหน้าที่ของจำศาลในงานธุรการของศาลอย่างอื่นมีด้นมือ จึงได้ตั้งกรมบังคับคดีขึ้นเพื่อรองรับงานธุรการของศาลที่เกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งโดยเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนผู้มีอรรถคดีและยังมิได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ได้รับชำระหนี้โดยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานศาล หรือนัยหนึ่ง เพื่อให้งานบังคับคดีของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กรมบังคับคดีจึงเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้การส่งคำคู่ความและเอกสารของศาลเป็นหน้าที่ของกรมบังคับคดีด้วย ทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า งานดังกล่าวเป็นงานของเจ้าพนักงานศาล เช่น การส่งคำคู่ความตามมาตรา ๓๐ - ๓๔ และมาตรา ๓๗ - ๓๘ และบทบัญญัติเรื่องการบังคับคดีในภาค ๔ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะต้องบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล

๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ตามมาตรา ๓๖ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า

“ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม และให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เว้นแต่ที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไปเป็นของประธานศาลฎีกา เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี

ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม เว้นแต่ที่เป็นของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน....”

ข้อความในมาตรา ๓๖ ดังกล่าว บัญญัติบังคับไม่ให้หน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอยู่ในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม ทั้งที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัวซึ่งเป็นศาลยุติธรรม กล่าวคือ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๐ อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางเป็นผู้รับผิดชอบงานของศาลเยาวชนและครอบครัวและของสถานพินิจทั้วราชอาณาจักร และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการสถานพินิจทั้วราชอาณาจักร โดยให้มีฐานะเสมือนอธิบดีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอธิบดีผู้พิพากษาและอธิบดีผู้พิพากษาศาลตามที่บัญญัติไว้ใน พระธรรมนูญศาลยุติธรรม

(๒)

“มาตรา ๒๒ ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเยาวชนและครอบครัวที่อยู่ในเขตอำนาจของตน และให้เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัว และของสถานพินิจที่อยู่ในเขตอำนาจของตนตามที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางมอบหมาย เมื่อมอบหมายแล้วให้ผู้มอบหมายรายงานไปยังกระทรวงยุติธรรม”

พระธรรมนูญศาลยุติธรรมที่อ้างถึงบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๓ ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลมีอำนาจและหน้าที่อย่างเดียวกับอธิบดีผู้พิพากษาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ และให้มีอำนาจ

(๑) สั่งให้ผู้พิพากษาหรือจำศาลรายงานเกี่ยวกับคดี หรือรายงานกิจการอื่นของศาลซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของตน.....”

“มาตรา ๑๐ ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาหรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาลหรือผู้ทำการแทน ต้องรับผิดชอบในงานของศาลให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ระมัดระวังการที่จะใช้ระเบียบวิธีการต่างๆ ที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยประการอื่นให้เป็นไป โดยถูกต้อง เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จเด็ดขาดไปโดยเร็ว

(๒)

(๓) ร่วมมือกับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองท้องถิ่นในบรรดากิจการอันเกี่ยวกับการจัดวางระเบียบ และการดำเนินการงานส่วนธุรการของศาล

(๔) ทำรายงานการคดีและกิจการของศาลส่งไปตามระเบียบ.....”

นอกจากนี้ยังปรากฏในบทบัญญัติอีกหลายมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบ่งชี้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัวซึ่งเป็นศาลยุติธรรม เช่น การที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีหน้าที่สืบเสาะและพินิจเรื่องเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน รวมทั้งบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วยเพื่อรายงานต่อศาล หน้าที่สอดส่อง และควบคุมเด็กและเยาวชน หน้าที่ประมวลและรายงานข้อเท็จจริงรวมทั้งเสนอความเห็นต่อศาล ตลอดจนการดำเนินการอื่นๆ ตามคำสั่งศาล ดังที่บัญญัติในมาตรา ๓๔, ๓๘ ๔๑ - ๔๓, ๕๐, ๕๕, ๖๕, ๗๕ - ๘๐, ๑๑๓ - ๑๑๘ เป็นต้น ดังนั้น ร่างมาตรา ๓๖ จึงไม่เป็นไปตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

๓. ในส่วนที่เกี่ยวกับกรมคุมประพฤติ กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติซึ่งต้องทำหน้าที่สืบเสาะ พินิจสอดส่อง ทำรายงาน และดำเนินการอื่นตามคำสั่งศาลเกี่ยวกับจำเลยเพื่อเสนอต่อศาล ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖ เป็นต้น

ประการที่สาม มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา” นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ประสงค์ให้ศาลยุติธรรมแยกออกไปจากกระทรวงยุติธรรมที่เดิมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมทั้งหลายตามพระธรรมนูญนี้ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม” และในมาตรานี้บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย แต่การดำเนินการพิจารณาคดีรวมตลอดถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับคดีให้เสร็จเด็ดขาดไปนั้นให้อยู่ในดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะ” สำหรับข้าราชการในส่วนงานธุรการนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงเป็นผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเดิมกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ บัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกำหนดหลักการใหม่ ไม่ประสงค์ให้งานธุรการของศาลยุติธรรมที่มีมาแต่เดิมอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอีกต่อไป โดยประสงค์ให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแต่ไปขึ้นตรงต่อ

ประธานสภาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายตุลาการ ดังนั้น งานคุ้มครองสิทธิ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครอง
เยาวชน และครอบครัวที่เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมมาแต่เดิม จึงต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและ
ไปขึ้นตรงต่อฝ่ายตุลาการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้

เมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งถือว่าได้รับความเห็นชอบ
ของรัฐสภาแล้วดังกล่าวข้างต้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้หน่วยงานกรมคุ้มครอง
สิทธิและเสรีภาพ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรม
ด้วยเหตุผลดังกล่าวเรียนข้างต้น โอนไปสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ดังเช่นที่บัญญัติ
ให้โอนสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมไป ตามมาตรา ๓๖ ผลก็คือ หน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรม
ดังกล่าว จึงเป็นอันสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรมตามเดิม ร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงมีข้อความ
ที่เป็นส่วนสาระสำคัญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของสมาชิก
วุฒิสภาดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย
ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เสนอ
ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. จะมีได้บัญญัติให้
กรมบังคับคดี กรมคุ้มครองสิทธิ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยงานในสังกัด
สำนักงานศาลยุติธรรมก็ตาม ก็ยังไม่อาจถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ
ในการนี้กรมบังคับคดีเห็นว่า “หน่วยธุรการ” ตามมาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญน่าจะ
หมายความถึงหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนให้งานพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมบรรลุวัตถุประสงค์
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ กรมบังคับคดีเป็นเพียงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในการ
อำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนหลังจากศาลพิพากษาคดีในทางแพ่งแล้ว มิใช่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้น
เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล กรมบังคับคดีจึงมีชื่อองค์กร
ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม

ส่วนกรมคุ้มครองสิทธิมีความเห็นว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยมีสำนักงาน
ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ด้านธุรการของศาล ซึ่งได้แก่งานธุรการที่เกี่ยวกับคดี ส่วนงานคดี และงานสนับสนุน
การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เช่น งานรับฟ้อง งานออกหมาย งานเก็บสำนวน งานหน้าบัลลังก์

งานสารบบ หรือคำพิพากษา และงานสารบรรณที่เกี่ยวกับสำนวนคดี ฯลฯ แต่ไม่รวมถึงงานบังคับคดีแพ่ง ตามคำพิพากษาของศาลอันเป็นงานของกรมบังคับคดี งานคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติซึ่งเป็นกระบวนการหลังจากศาลมีคำพิพากษาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม

ในขณะเดียวกันสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนก็มีความเห็นว่า สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นองค์กรที่รับผิดชอบงานบางส่วนในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน ซึ่งมีลักษณะเป็นงานบริหาร มีสำนักงานธุรการศาลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาคดี และแม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ จะได้บัญญัติไว้ว่า ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ข้าราชการตุลาการ คณะตุลาการ และข้าราชการธุรการ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ทำให้บทบัญญัติที่กำหนดว่า สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ และกรมบังคับคดี เป็นหน่วยงานที่สังกัดศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

ต่อมาประธานศาลฎีกาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เสนอข้อมูลและความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย มีใจความสำคัญดังนี้

อำนาจตุลาการประกอบด้วยงาน ๒ ประเภท คือ

๑. งานตุลาการ ได้แก่ งานพิจารณาพิพากษาอรรถคดี
๒. งานธุรการ ได้แก่ งานสนับสนุนเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลยุติธรรมสำเร็จลุล่วงไปโดยเรียบร้อย

งานทั้งสองส่วนนี้จำเป็นต้องผสมผสานให้เป็นเนื้อเดียวกันเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยหลักการที่ถูกต้องแล้วงานธุรการทั่วไป งานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานสืบเสาะและพินิจ เป็นการใช้อำนาจตุลาการทั้งสิ้น โดยผู้ใช้อำนาจตุลาการคือผู้พิพากษาได้มอบหมายให้หน่วยธุรการไปดำเนินการแทน ผู้พิพากษาจึงต้องเป็นผู้ดูแลงานธุรการให้ดำเนินไปตามอำนาจหน้าที่และบทบาทความเป็นกลางของผู้พิพากษาซึ่งงานธุรการของศาลยุติธรรมมีอยู่ด้วยกัน ๒ ลักษณะ คือ

๑. งานธุรการทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี เป็นงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมทั้งก่อนและหลังจากศาลมีคำพิพากษา ได้แก่ งานรับฟ้อง งานส่งคำคู่ความและเอกสาร งานหน้าบัลลังก์ งานเก็บสำนวนความ งานพิมพ์หมาย งานสืบเสาะและพินิจ งานสอดส่องงานคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา เป็นต้น

๒. งานธุรการเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีแพ่ง เป็นงานต่อเนื่องหลังจากศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาในคดีแพ่งเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับอย่างแท้จริงและศาลจำเป็นต้องเข้าควบคุมดูแล อันได้แก่ งานยึดทรัพย์ งานขายทอดตลาด งานบังคับคดีแพ่งต่างจากงานบังคับ

คดีอาญา เพราะคดีแพ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน คู่ความที่น่าคดีมาสู่ศาลมิได้ประสงค์เพียงได้รับคำพิพากษาให้ตนชนะคดีเท่านั้น แต่ต้องการผลสำเร็จตามคำพิพากษาด้วย ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจในส่วนนี้ ส่วนคดีอาญาเป็นกรณีที่บุคคลกระทำละเมิดกฎหมายอาญาแผ่นดินซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน อันมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ งานบังคับคดีอาญาจึงมักจะตกอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ในประเทศไทยงานบังคับคดีอาญาจึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นไปตามหลักของการบริหารแนวนโยบายของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับพลเมืองซึ่งอยู่ในปกครองของตน ฝ่ายบริหารจึงมีความชอบธรรมในการบังคับโทษเอาแก่จำเลยผู้กระทำผิดและถูกศาลพิพากษาลงโทษ และสามารถพิจารณาลดโทษ พักการลงโทษ หรือดำเนินการขอพระราชทานอภัยโทษได้ แต่ในคดีแพ่งหากมิให้อำนาจในการบังคับคดีอยู่ที่ศาลยุติธรรมแล้ว ศาลยุติธรรมผู้ใช้อำนาจตุลาการคงมีสถานะไม่แตกต่างจากอนุญาโตตุลาการ หลักการนี้ได้รับการยืนยันในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง มาตรา ๗๗ (๓) ที่กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดี

ศาลเป็นองค์กรที่เป็นกลางและมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม ทั้งอยู่ในฐานะผู้ใช้อำนาจตุลาการซึ่งต้องถ่วงดุลกับอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของศาลยุติธรรมในการตรวจสอบการทุจริต การประพฤติมิชอบและการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างทั้งภายนอกและภายในเพื่อให้ระบบศาลมีความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้กำหนดให้ศาลทุกศาลมีหน่วยธุรการของตนเองที่เป็นอิสระ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร เพื่อให้กระบวนการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตุลาการของศาลไม่ถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายอื่น และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคู่ความในคดี

การที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มาตรา ๖ บัญญัติว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริม งานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ” โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใด กำหนดให้โอนบรรดากิจการและอำนาจหน้าที่ของกรมบังคับคดี และกรมคุมประพฤติไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม และมาตรา ๓๖ บัญญัติให้โอนบรรดากิจการและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว ไปเป็นของสำนักงาน

ศาลยุติธรรม ย่อมมีผลทำให้กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวยังคงสังกัดอยู่ที่กระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรมย่อมไม่อาจใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ข้อความในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความในส่วนสาระสำคัญไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักกฎหมาย หลักการบริหารจัดการองค์กร ประวัติศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานในศาลยุติธรรม และเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยชัดแจ้ง

เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ชี้แจงด้วยวาจาต่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๓ สรุปความได้ว่า การจัดองค์กรนั้นถือหลักการจัดการกิจขององค์กรที่จะนำไปสู่การทำงานที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ในทางวิชาการจะพิจารณาหลักการ ๖ ประการ คือ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักเอกภาพในการตัดสินใจ หลักการถ่วงดุลอำนาจ หลักความเชี่ยวชาญ หลักประเพณีหรือค่านิยมและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการทั้งหมดนี้จะมีความต่อเนื่องและสนับสนุนกัน อย่างไรก็ตามผลสุดท้ายของการจัดองค์กรจะอยู่ที่กระบวนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจว่า จะจัดองค์กรนั้นอย่างไร สำหรับการจัดองค์กรของสำนักงานศาลยุติธรรมที่จะให้มีอำนาจที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า งานทั้งสามส่วนนี้จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมหรือของกระทรวงยุติธรรมย่อมขึ้นอยู่กับมติการตัดสินใจขององค์กรผู้มีอำนาจ ซึ่งไม่ว่าจะตัดสินใจให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดก็สามารถที่จะสร้างจุดเชื่อมโยงในอีกหน่วยงานหนึ่งได้

และในวันเดียวกัน ผู้แทนศาลฎีกาก็ได้ชี้แจงด้วยวาจาต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความสำคัญว่า

หน้าที่หลักของกรมบังคับคดีมีเพียง ๓ ประการเท่านั้นคือ ๑. งานส่งหมายเรียก หมายของศาล และคำคู่ความ ๒. การบังคับคดีแพ่ง ๓. การบังคับคดีล้มละลาย ซึ่งสภาพของงานทั้ง ๓ ประการเป็นงานของศาล และตัวบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็เป็นเจ้าหน้าที่ของศาลมาแต่แรกเริ่มตั้งศาลยุติธรรมและดำรงสภาพและสถานะเช่นนั้นตลอดมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าต่อมาคดีจะเพิ่มขึ้นและได้มีการรวมงานเหล่านี้ขึ้นเป็นกองสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และเป็นกรมบังคับคดี ตามลำดับก็ตาม แต่กฎหมายก็ยังคงสถานะของข้าราชการในสังกัดกรมบังคับคดีเป็นเจ้าหน้าที่ศาล หรือให้กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานธุรการของศาลเช่นเดิม ซึ่งรัฐมนตรีนับว่าการกระทรวงยุติธรรมคงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องแต่เพียงรับผิดชอบดูแลงานธุรการของศาลให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อยเท่านั้น งานหลักทั้ง ๓ ประการนั้น

ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศาลตลอดมา งานส่งหมายและคำคู่ความซึ่งเป็นหัวใจของการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล บรรดาคำฟ้องหมายเรียกและหมายอื่นๆ ของศาลตลอดจนคำบังคับ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๗๐ บัญญัติชัดเจนว่า ให้เจ้าพนักงานศาลเป็นผู้ส่งให้แก่คู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง และการส่งหมายและคำคู่ความนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๑ (๗) ถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่งของศาล ที่ศาลจะต้องเข้ากำกับดูแลให้ถูกต้องเรียบร้อย เพื่อให้กระบวนการพิจารณาของศาลสามารถดำเนินไปได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ในทางปฏิบัตินั้นหน่วยงานเดินหมายและประกาศของกรมบังคับคดีจะทำหน้าที่ธุรการของศาลเป็นผู้ส่ง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ส่งหมายและคำคู่ความของกรมบังคับคดีจึงย่อมอยู่ในสถานะเป็นพนักงานของศาล เป็นเครื่องมือของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่ง งานเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันถือว่าการบังคับคดีแพ่งเป็นอำนาจของศาล และมาตรา ๑ (๑๔) บัญญัติรองรับให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าพนักงานของศาลเป็นเครื่องมือของศาลที่มีไว้ใช้ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา และตามระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ผูกโยงการบังคับคดีไว้กับศาลตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการบังคับคดีโดยอิสระโดยลำพังแยกต่างหากจากศาลไม่ได้ ต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมดูแลของศาลและต้องรายงานผลการบังคับคดีให้ศาลทราบเป็นระยะ หากเจ้าพนักงานบังคับคดีและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งรับราชการในสังกัดกรมบังคับคดีไม่ต้องสังกัดอยู่ในหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรอิสระและยังอาจจะตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ ก็อาจจะถูกแทรกแซงจากบุคคลภายนอกหรือนักการเมืองในรูปแบบต่างๆ เพื่อผลประโยชน์แก่คดีของตนและพวกพ้อง ย่อมจะส่งผลสำคัญให้คำพิพากษาของศาลยุติธรรมไม่สามารถบังคับให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างจริงจัง และข้อพิพาทของประชาชนก็จะไม่รับการเยียวยาแก้ไขในที่สุด

สำนักงานคุมประพฤติกับศาลต้องอยู่ติดกันไม่ควรแยกกัน หัวหน้าสำนักงานและพนักงานคุมประพฤติควรผ่านการตรวจสอบถ่วงถ่วงการประพฤติและความซื่อสุจริตให้ศาลเป็นที่เชื่อถือ กรมคุมประพฤติควรให้ศาลช่วยสอดส่องดูแลพนักงานคุมประพฤติ เพื่อให้งานคุมประพฤติ มีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือแก่ประชาชน การที่ศาลไม่สามารถให้ทุนให้โทษแก่พนักงานคุมประพฤติได้ทำให้ขาดความเชื่อถือในรายงานการสืบเสาะ งานคุมประพฤติเป็นงานที่เปรียบเสมือนเครื่องมือเครื่องมือของศาล ศาลให้ความเชื่อถือต่องานคุมประพฤติก็เพราะว่าศาลเห็นว่าสามารถควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบได้

สถานพินิจมีภารกิจที่สำคัญอย่างมากที่จะต้องเกี่ยวข้องดูแลเด็กและเยาวชนซึ่งอยู่ในความดูแลตั้งแต่เริ่มต้น คือตั้งแต่ตอนที่พนักงานสอบสวนส่งตัวเด็กและเยาวชนภายใน ๒๔ ชั่วโมง มาที่สถานพินิจ โดยปกติผู้อำนวยการสถานพินิจมีอำนาจในการปล่อยชั่วคราวได้ แต่ถ้าเห็นไม่สมควรปล่อยชั่วคราวจะต้อง

เสนอให้ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเยาวชนที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นหรืออธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง แสดงว่าอำนาจของศาลเข้ามาเกี่ยวข้องกับตั้งแต่ตอนที่รับตัวเด็กไว้เลย ทั้งนี้ เป็นการตรวจสอบอำนาจของผู้อำนวยการสถานพินิจอีกทีหนึ่ง และนับตั้งแต่รับตัวเด็กไว้เป็นต้นมา ผู้อำนวยการสถานพินิจจะต้องดำเนินการสอบปากคำเด็กและเยาวชนโดยมอบหมายให้พนักงานคุมประพฤติ เป็นผู้ดำเนินการ และนักสังคมสงเคราะห์ก็จะเข้าไปดูแล นักจิตวิทยา จิตแพทย์ แพทย์ จะต้องเข้าไป ตรวจร่างกาย สภาพจิต ตั้งแต่เริ่มต้นในทันที และทำรายงานเสนอต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณา พิพากษาคดีหรือมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อดำเนินการบำบัด แก้ไข ฟื้นฟูเด็กและเยาวชนโดยไม่ได้ มุ่งลงโทษ แต่มุ่งว่าอนาคตของเด็กและเยาวชนจะเป็นอย่างไร ปัญหาที่เกิดขึ้นที่ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง พิจารณาอยู่ในขณะนี้ก็คือ เรื่องประวัติ ต้องทำโดยละเอียดและรอบคอบ มีการตรวจสภาพ ทั้งสภาพ แวดล้อม พนักงานคุมประพฤติจะต้องติดตามลงไปดูในพื้นที่ว่าเด็กและเยาวชนมีความเป็นอยู่อย่างไร ต้องเรียกผู้ปกครองมาให้ปากคำ ผู้ปกครอง โรงเรียน เพื่อน และญาติ ต้องเสนอแนวทางในการแก้ไข เด็กและเยาวชนนั้นด้วย รวมทั้งโรงเรียนที่เด็กและเยาวชนรับการศึกษาอยู่ รายงานของสถานพินิจจึงมีความสำคัญมากเกือบ ๑๐๐ % พนักงานคุมประพฤติจะต้องทำรายงานที่เกี่ยวกับตัวเด็กและเยาวชนแล้ว เสนอต่อศาล ซึ่งศาลจะเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาเพื่อให้อุณหภูมิของเด็กและเยาวชนนั้นดีขึ้น ดังนั้น สถานพินิจต้องขึ้นต่อศาล

การรับเรื่องไว้พิจารณา

ประธานวุฒิสภาได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ส่งเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งรัฐสภา ให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๖๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อคำร้องของประธานวุฒิสภาเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่ประธานวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้หน่วยงานกรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งผู้ร้องอ้างว่าเป็นหน่วยราชการของศาล ยุติธรรมโอนไปสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่นั้น มีข้อความที่เป็นสาระสำคัญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยราชการ

ของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา” และบัญญัติไว้ในวรรคสามว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องวินิจฉัยจึงมีว่า คำว่า “หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม” ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ นั้น มีความหมายที่จำเป็นต้องรวมถึงกรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติและสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนหรือไม่ เพราะถ้างานของสามหน่วยงานที่กล่าวมีลักษณะเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมจริงแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๖ และมาตรา ๓๖ ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ที่จะมีผลทำให้หน่วยงานทั้งสามนี้ยังคงอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารต่อไปตามเดิมนั้น ย่อมจะต้องขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญอย่างแน่ชัด

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการจัดระบบงาน องค์กรแต่ละองค์กรจำเป็นต้องมีหน่วยธุรการของตนเองเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติการหลักขององค์กรนั้น เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของตนที่เป็นอิสระ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้นิยามคำว่า “ธุรการ” หรือ “หน่วยธุรการ” ของศาลยุติธรรมไว้โดยชัดแจ้ง หรือโดยตรง ณ ที่ใด จึงเห็นว่า จำเป็นต้องแสวงหาความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้จากบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลทั้งหลายว่าเป็น “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี” และมาตรา ๒๗๑ ก็บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่อ้างมานี้ แสดงให้เห็นว่า ภารกิจหลักของศาลก็คือ การพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นภารกิจที่ตรงกับสายความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องของเจ้าหน้าที่ตุลาการ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ก็บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการ มีอิสระ ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” และบัญญัติในวรรคสองว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น” ส่วนในวรรคต่อๆ ไป รัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ไว้ เพื่อประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริงของผู้พิพากษาและตุลาการในการปฏิบัติการหลักของตน นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ให้หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม “เป็นอิสระ” โดยขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ซึ่งจะมีผลทำให้หน่วยธุรการนั้น ปลอดภัยจากอิทธิพลและการแทรกแซงใดๆ จากองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นของฝ่ายบริหารหรือ

ฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุที่ว่าหากหน่วยธุรการที่ต้องสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีขาดความเป็นอิสระแล้ว ก็ย่อมจะมีผลบั่นทอนหรือกระทบกระเทือนความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการอย่างที่จะหลีกเลี่ยงมิได้ด้วย

จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า หลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับเอาไว้ ซึ่งนำไปสู่การแยกระบบศาลยุติธรรมออกจากสังกัดกระทรวงยุติธรรมก็คือ หลักแห่งความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี รวมตลอดถึงความเป็นอิสระของหน่วยธุรการที่มีหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดไว้โดยตรงว่างานประเภทใดบ้างเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม แต่มาตรา ๒๗๕ วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่ามีงาน ๓ ประเภท ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหาร คือ ๑) งานบุคคล ๒) การงบประมาณ และ ๓) งานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามนัยวรรคหนึ่งของมาตราเดียวกันนี้ “สำนักงานศาลยุติธรรม” ก็คือ “หน่วยธุรการ” ของศาลยุติธรรม ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสามของรัฐธรรมนูญประกอบกันแล้วก็จำต้องถือว่างาน ๓ ประเภท ที่กล่าวก็คือ งานธุรการของศาลยุติธรรมนั่นเอง ทั้งนี้ หาได้มีบทบัญญัติใดๆ ไม่ที่ระบุไว้โดยตรงหรือโดยอ้อม หรืออาจแปลความไปได้ว่า งานธุรการของศาลยุติธรรมจะต้องรวมถึงงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรืองานประเภทหนึ่งประเภทใดที่กล่าวในทางตรงกันข้าม นอกจากงานบุคคลและการงบประมาณแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะกำหนดลักษณะและประเภทของงานธุรการอื่นอีกได้ ด้วยเหตุนี้รัฐสภาจึงย่อมมีดุลพินิจในการจัดระบบงานและแบ่งแยกงานตามที่รัฐสภาพิจารณาเห็นสมควร เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงโดยจะต้องยึดถือหลักแห่งความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วยเท่านั้น ดังนั้น เมื่อรัฐสภาตัดสินใจที่จะให้หน่วยงานทั้งสามนั้นยังคงอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารเช่นเดิมต่อไป โดยไม่โอนมาสังกัดหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ก็ต้องถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือในกรณีที่รัฐสภาจะตัดสินใจเลือกทางให้สามหน่วยงานที่กล่าวขึ้นตรงต่อศาลยุติธรรมแล้ว ก็เป็นเรื่องที่ย่อมกระทำได้เช่นเดียวกัน โดยมีอาจถือได้ว่าเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังเช่นที่จะเห็นได้จากกรณีที่รัฐสภาได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้งานบังคับคดีเป็นงานธุรการส่วนหนึ่งของสำนักงานศาลปกครอง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะรัฐสภาเล็งเห็นว่าเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

สำหรับระบบศาลปกครอง เนื่องจากคงจะมีคดีปกครองจำนวนน้อยมากที่ถึงขั้นจำเป็นต้องร้องขอให้มีการบังคับคดีกับหน่วยราชการ อีกทั้งยังไม่เป็นการสมควรที่จะมอบหมายให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับคดีกับหน่วยงานซึ่งเป็นของตนเอง ทั้งนี้ ย่อมแตกต่างจากการบังคับคดีระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเอง ในระบบศาลยุติธรรม

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการยืนยันว่ารัฐสภามีดุลพินิจในการกำหนดให้งานประเภทใดบ้างเป็นงานธุรการซึ่งต้องอยู่ในสังกัดศาลยุติธรรม เว้นแต่ในเรื่องการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงให้เป็นงานธุรการของสำนักงานศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระภายใต้บังคับบัญชาของเลขาธิการและขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ซึ่งในเรื่องทั้งสองที่กล่าวนี้ หากรัฐสภาตราพระราชบัญญัติโดยมีข้อความที่จำกัดความเป็นอิสระของสำนักงานศาลยุติธรรมหรือโอนงานทั้งสองประเภทนี้ไปขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารแล้วก็จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน

งานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน พิจารณาแล้วเห็นว่าแม้งานทั้งสามประเภทนี้จะมีความจำเป็นและความสำคัญอย่างยิ่งยวดในกระบวนการบริหารงานยุติธรรมโดยรวม แต่ก็หาได้เป็นงานที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่การพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นภารกิจหลักของศาลยุติธรรมไม่ ซึ่งภารกิจนี้ก็เพียงขั้นตอนหนึ่งเท่านั้นในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด แม้จะถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดก็ตาม ดังนั้น ในหลักการแล้วงานสามประเภทนี้จึงสามารถแยกออกจากศาลยุติธรรมไปขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ตามเดิม โดยไม่น่าจะมีผลกระทบกระเทือนความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษารรคดีแต่อย่างใด เนื่องจากงานทั้งสามประเภทนี้มีขั้นได้ก็ภายหลังที่การพิจารณาพิพากษาคดีได้ผ่านพ้นไปแล้ว

ฝ่ายที่แสดงความเห็นว่างานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยลักษณะแล้วเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม จึงควรต้องโอนไปสังกัดอยู่ในศาลยุติธรรมด้วยนั้น ได้อ้างอิงเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ทางกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมตามหลักการบริหารงานของศาลยุติธรรม เพราะเป็นงานที่ต่อเนื่องจากงานพิจารณาและพิพากษาคดีโดยตรง ซึ่งหากไม่อยู่ในความควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของศาลยุติธรรมตลอดไปทั้งกระบวนการแล้ว ก็จะไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้ออ้างนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในแง่ของประวัติศาสตร์และกฎหมาย พระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๑ ศาลยุติธรรมทั้งหลายตามพระธรรมนูญนี้ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัด ให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย แต่การดำเนินการพิจารณาคดีรวมตลอดถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษา บังคับคดีให้เสร็จเด็ดขาดไปนั้นให้อยู่ในดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะ”

ตามนัยบทบัญญัติที่อ้างนี้อาจถือได้ว่า งานบังคับคดี งานคุมประพฤติและงานพินิจ ฯ เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม เพราะหน่วยงานเหล่านี้เคยเป็นเครื่องมือให้แก่ศาลยุติธรรมมาโดยตลอด ในอดีต แต่ในขณะที่เดียวกันพระธรรมนูญศาลยุติธรรมนี้ก็บัญญัติให้หน่วยงานดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร หาได้ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกาไม่ นอกจากนี้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมยังได้บัญญัติว่า “การดำเนินการพิจารณาคดีรวมตลอดถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษา.... นั้น ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะ” ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับหลักแห่งความเป็นอิสระของผู้พิพากษาซึ่งไม่ต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารนั่นเอง ทั้งนี้ แสดงว่าในเนื้อแท้แล้วงานบางประเภทที่เคยเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมมาในอดีตก็สามารถแยกออกจากศาลยุติธรรมได้โดยไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่อย่างใด ในทำนองเดียวกัน งานบังคับคดีอาญาก็เคยอยู่กับศาลยุติธรรมมาก่อน กล่าวคือ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีอาญาได้รวมกันขึ้นเป็นกรมราชทัณฑ์ และกรมนี้ก็ได้เปลี่ยนสังกัดบ่อยครั้ง โดยสลับกันไปมาระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในช่วงเวลาที่สังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรมก็อาจถือได้ว่าเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กรมราชทัณฑ์สังกัดในกระทรวงมหาดไทย มาตลอดจนถึงทุกวันนี้ จึงเห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาก็ได้เคยมีการปฏิรูปการจัดระบบและแบ่งแยกงานยุติธรรมมาแล้ว โดยไม่ถือกันว่า “งานธุรการ” ของศาลยุติธรรมจำเป็นต้องมีลักษณะประการหนึ่งประการใดแบบตายตัว

ด้วยเหตุผลที่กล่าว จึงอาจสรุปได้ว่า การจัดโครงสร้างขององค์กรหรือหน่วยงานตลอดจนการแบ่งแยกงานระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองเป็นเรื่องที่จะต้องเป็นไปตามนโยบาย แผน และแนวความคิดทางปรัชญาที่รัฐมีอยู่ในขณะใดขณะหนึ่ง มิใช่เป็นเรื่องตายตัวที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ โดยอาศัยการอ้างประเพณีหรือประวัติศาสตร์ ดังนั้น งานที่เคยมีที่มาหรือมีประวัติเป็นงานขององค์กรหนึ่ง รัฐอาจมีนโยบายใหม่เพื่อเปลี่ยนไปให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอื่นแทนก็ได้ สำหรับศาลยุติธรรมการจัดระเบียบบริหารราชการศาลนั้นเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ บัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจดุลพินิจกำหนดโดยยกเว้นงานบุคคลและการงบประมาณเท่านั้น ดังนั้น เมื่อรัฐสภาได้ตัดสินใจลงไปทางใดทางหนึ่งแล้วก็ต้องถือว่า เป็นการกระทำหรือทางเลือกที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

มีการแสดงความเห็นอีกด้วยว่าโดยที่งานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจ ฯ เคยเป็นเครื่องมือให้แก่ศาลยุติธรรมและได้ปฏิบัติงานโดยร่วมมือและประสานงานกับศาลยุติธรรมอย่างใกล้ชิดมาตลอดซึ่งยังผลให้กระบวนการยุติธรรมทั้งสายเป็นไปโดยราบรื่นและมีประสิทธิภาพสูง ดังนั้น การที่ไม่โอนสามหน่วยงานนี้ไปสังกัดอยู่ในสำนักงานศาลยุติธรรม อาจจะทำให้เกิดปัญหาหลักหรือความระส่ำระสายขึ้นในกระบวนการยุติธรรมอันจะเป็นผลเสียต่อประชาชนก็ได้ พิจารณาแล้วเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงอาจนำไปสู่สถานะเช่นว่านั้นได้จริงในตอนเริ่มแรก แต่เมื่อเวลาได้ผ่านไปสักระยะหนึ่งและเกิดความเคยชินกับระบบใหม่แล้ว ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ก็อาจจะหายไปได้ การคง ๓ หน่วยงานที่กล่าวไว้ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมภายหลังที่ได้แยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว จะมีผลเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการบริหารงานยุติธรรมตามที่รัฐสภาคาดหมายไว้หรือไม่นั้น เวลาเท่านั้นจะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่ารัฐสภาได้เลือกทางถูกหรือไม่ แต่ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องวินิจฉัยและมีอำนาจวินิจฉัยได้ก็คือว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มาตรา ๖ และมาตรา ๓๖ นั้น มีข้อความหรือขาดข้อความใดอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่ประเด็นที่ว่าในการปฏิเสหมิให้งานบังคับคดี งานคุมประพฤติและงานพินิจ ฯ สังกัดอยู่ในสำนักงานศาลยุติธรรมนั้น รัฐสภาได้ดำเนินนโยบายที่ถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้รัฐสภาแต่เพียงองค์กรเดียวเป็นผู้กำหนดนโยบายในเรื่องนี้ภายในกรอบที่วางไว้ในมาตรา ๒๗๕ วรรคสาม

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มาตรา ๖ และมาตรา ๓๖ ซึ่งมีได้บัญญัติให้งานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไปสังกัดอยู่ในสำนักงานศาลยุติธรรม นั้น ไม่มีข้อความใดหรือขาดข้อความใดอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ