

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๓

วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ หรือไม่

ประธานวุฒิสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ว่านายวิรัชชัย
สูตรสุวรรณ และสมาชิกวุฒิสภารวม ๖๕ คน เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการศาลยุติธรรม
พ.ศ. มีข้อความซึ่งเป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๕
ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงาน
ศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ
ตุลาการศาลยุติธรรม

สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น
ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ด้วยเหตุผลดังนี้

ประการแรก ตามมาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

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

ร่างกฎหมายเดิม ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า

“มาตรา ๖ สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริม
งานตุลาการ งานวิชาการ งานคุ้มครองสิทธิ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว
และงานอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณา
พิพากษาคดีและการบังคับคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ”

“มาตรา ๗ สำนักงานศาลยุติธรรมมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

(๑) สำนักเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ งานวิชาการ และงานอื่นใดของศาลยุติธรรม รวมทั้งการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม

(๒) สำนักคุมประพฤติ

(๓) สำนักบังคับคดี

(๔) สำนักพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว

การแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศ ก.บ.ศ.

ประกาศตามวรรคสอง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

การที่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยตัดข้อความที่ขีดเส้นใต้ออกซึ่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบโดยถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจนว่า แม้จะระบุว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม” แต่ก็ไม่ได้รวมถึงงานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วย ร่างมาตรา ๖ จึงไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๕ กำหนด

ประการที่สอง งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวนั้นเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม โดยมีตัวบทกฎหมายรองรับและมีประวัติความเป็นมาดังนี้

๑. ในส่วนที่เกี่ยวกับกรมบังคับคดี เดิมการบังคับคดีแบ่งเป็นภาระหน้าที่ของศาลที่จะต้องตั้งจำศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ต่อมาภารกิจหน้าที่ของจำศาลในงานธุรการของศาลอย่างอื่นมีล้นมือ จึงได้ตั้งกรมบังคับคดีขึ้นเพื่อรองรับงานธุรการของศาลที่เกี่ยวกับการบังคับคดีแบ่งโดยเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนผู้มีอรรถคดีและยังไม่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ได้รับชำระหนี้โดยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานศาล หรือนัยหนึ่ง เพื่อให้งานบังคับคดีของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กรมบังคับคดีจึงเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้การส่งคำคู่ความและเอกสารของศาลเป็นหน้าที่ของกรมบังคับคดีด้วย ทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่างานดังกล่าวเป็นงานของเจ้าพนักงานศาล เช่น การส่งคำคู่ความตามมาตรา ๓๐ - ๓๔ และมาตรา ๓๗ - ๓๘

และบทบัญญัติเรื่องการบังคับคดีในภาค ๔ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งจะต้องบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล

๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ตามมาตรา ๓๖ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า

“ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม และให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เว้นแต่ที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไปเป็นของประธานศาลฎีกา เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณี

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

ข้อความในมาตรา ๓๖ ดังกล่าวบัญญัติบังคับไม่ให้หน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอยู่ในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม ทั้งที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัวซึ่งเป็นศาลยุติธรรม กล่าวคือ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๐ อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางเป็นผู้รับผิดชอบงานของศาลเยาวชนและครอบครัวและของสถานพินิจทั้วราชอาณาจักร และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการสถานพินิจทั้วราชอาณาจักร โดยมีฐานะเสมือนอธิบดีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอธิบดีผู้พิพากษาและอธิบดีผู้พิพากษาภาคตามที่บัญญัติไว้ในพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรม

(๒) ...”

“มาตรา ๒๒ ให้อธิบดีผู้พิพากษาภาคมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเยาวชนและครอบครัวที่อยู่ในเขตอำนาจของตน และให้เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัว และของสถานพินิจที่อยู่

ในเขตอำนาจของตนตามที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางมอบหมาย เมื่อมอบหมายแล้ว ให้ผู้มอบหมายรายงานไปยังกระทรวงยุติธรรม”

พระราชธรรมนุญศาลยุติธรรมที่อ้างถึงบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๓ ... ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางมอบหมายและหน้าที่อย่างเดียวกับอธิบดีผู้พิพากษาศาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ และให้มีอำนาจ

(๑) สั่งให้ผู้พิพากษาหรือจำศาลรายงานเกี่ยวกับคดี หรือรายงานกิจการอื่นของศาลซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของตน ...”

“มาตรา ๑๐ ประธานศาลฎีกาอธิบดีผู้พิพากษาหรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาลหรือผู้ทำการแทนต้องรับผิดชอบในงานของศาลให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบที่จะใช้ระเบียบวิธีการต่างๆ ที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยประการอื่น ให้เป็นไปโดยถูกต้อง เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จเด็ดขาดไปโดยเร็ว

(๒) ...

(๓) ร่วมมือกับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองท้องถิ่นในบรรดากิจการอันเกี่ยวกับการจัดวางระเบียบและการดำเนินการงานส่วนราชการของศาล

(๔) ทำรายงานการคดีและกิจการของศาลส่งไปตามระเบียบ ...”

นอกจากนี้ยังปรากฏในบทบัญญัติอีกหลายมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบ่งชี้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยราชการของศาลเยาวชนและครอบครัวซึ่งเป็นศาลยุติธรรม เช่นการที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีหน้าที่สืบเสาะและพินิจเรื่องเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน รวมทั้งบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วยเพื่อรายงานต่อศาล หน้าที่สอดส่องและควบคุมเด็กและเยาวชน หน้าที่ประมวลและรายงานข้อเท็จจริงรวมทั้งเสนอความเห็นต่อศาล ตลอดจนการดำเนินการอื่นๆ ตามคำสั่งศาล ดังที่บัญญัติในมาตรา ๓๔, ๓๘, ๔๑ - ๔๗ , ๕๐, ๕๕, ๖๕ ๗๕ - ๘๐, ๑๑๗ - ๑๑๘ เป็นต้น ดังนั้น ร่างมาตรา ๓๖ จึงไม่เป็นไปตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

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

ประการที่สาม มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา” เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ประสงค์ให้ศาลยุติธรรมแยกออกไปจากกระทรวงยุติธรรมที่เดิมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมทั้งหลายตามพระธรรมนูญนี้ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม” และในมาตรานี้บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย แต่การดำเนินการพิจารณาคดีรวมตลอดถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับคดีให้เสร็จเด็ดขาดไปนั้นให้อยู่ในดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะ” สำหรับข้าราชการในสำนักงานธุรการนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงเป็นผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเดิมกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๕ บัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกำหนดหลักการใหม่ ไม่ประสงค์ให้งานธุรการของศาลยุติธรรมที่มีมาแต่เดิมอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอีกต่อไป โดยประสงค์ให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแต่ไปขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ ดังนั้น งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวที่เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมมาแต่เดิมจึงต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและไปขึ้นตรงต่อฝ่ายตุลาการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้

เมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้หน่วยงานกรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น โอนไปสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ ดังเช่นที่บัญญัติให้โอนสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมไป ตามมาตรา ๓๖ ผลก็คือหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมดังกล่าว จึงเป็นอันสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรมตามเดิม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมีข้อความที่เป็นส่วนสาระสำคัญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๕

พิเคราะห์แล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ตามที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

ขณะที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๘๒ คน และวุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คน รวม ๖๓๒ คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๖๕ คนดังกล่าว จึงเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาจึงมีอำนาจตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ที่จะส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความซึ่งเป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๕ หรือไม่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา”

ปัญหาจึงมีว่า ๑. กรมบังคับคดี

๒. กรมคุมประพฤติ และ

๓. สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

เป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๖๕ หรือไม่ เพราะถ้าทั้งสามหน่วยงานดังกล่าว หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในสามหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานของศาลยุติธรรม ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. จะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ เพราะร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้จัดให้ทั้งสามหน่วยเป็นหน่วยงานของศาลยุติธรรมจึงไม่ใช่หน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรม และมีได้อยู่ในบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ตามมาตรา ๒๖๕

กรมบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรมบังคับคดีมีหน้าที่ส่งคำคู่ความ เช่น หมายเรียก หมายนัด และสำเนาเอกสารต่างๆ ให้แก่คู่ความในระหว่างการพิจารณาคดี และมีหน้าที่ดำเนินการให้ผู้ชนะคดีซึ่งยังไม่ได้รับการชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้รับการชำระหนี้โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความก่อนและหลังจากศาลมีคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดียังต้องมีหน้าที่แจ้งให้คู่ความและผู้เกี่ยวข้องทราบเกี่ยวกับการบังคับคดี หากมีผู้คัดค้านการบังคับคดีก็ต้องส่งเรื่องกลับไปสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมอีกครั้งหนึ่ง งานบังคับคดีจึงเป็นงานธุรการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมตลอดเวลา หากต้องแยกกรมบังคับคดีออกจากศาลยุติธรรมเป็นคนละหน่วยงานแล้วก็จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและในการพิจารณาคดี ทำให้คดีความต้องล่าช้าไม่สะดวกไม่เป็นธรรม ทำให้ประชาชนต้องเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค ๔ บัญญัติว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล

กรมคุมประพฤติ มีหน้าที่ในการสืบเสาะข้อเท็จจริงในคดีอาญาแล้วรายงานพฤติกรรมการกระทำของจำเลยให้ศาลยุติธรรมทราบ เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจในการลงโทษจำเลย ศาลยุติธรรมจะต้องใช้รายงานของพนักงานคุมประพฤติ ประกอบการพิจารณาว่าสมควรลงโทษจำเลยเพียงใดและสมควรรอการลงโทษจำเลย หรือไม่ งานคุมประพฤติจึงต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารซึ่งมาจากนักการเมือง เพราะนักการเมืองต้องรักษาระยะแค้นเสียงของตนอาจขอให้พนักงานคุมประพฤติทำรายงานความเห็นในทางที่เป็นคุณหรือโทษแก่จำเลยได้ ถ้าพนักงานคุมประพฤติอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารก็จะเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง ศาลยุติธรรมก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างเหมาะสมแก่รูปคดี และตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ก็บัญญัติว่า ในการคุมประพฤติจำเลยนั้น ศาลอาจสั่งให้จำเลยไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานตามที่ศาลระบุไว้ ย่อมแสดงว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้พนักงานคุมประพฤติเป็นเจ้าพนักงานของศาลยุติธรรมเท่านั้น

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ก่อนศาลมีคำพิพากษา เจ้าพนักงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีหน้าที่สืบเสาะหาข้อเท็จจริงเสนอศาล เพื่อศาลใช้เป็นข้อมูลในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ และหลังคำพิพากษาเจ้าพนักงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีหน้าที่ควบคุมดูแล อบรม และให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชนในสถานพินิจตลอดระยะเวลาที่เด็กและเยาวชนถูกควบคุมตัวอยู่ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือและดูแลเด็กและเยาวชน และติดตามดูพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนในสถานพินิจ หากเจ้าหน้าที่ในสถานพินิจรายงานต่อศาลว่าเด็กและเยาวชนคนใดมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะดีขึ้นหรือเสื่อมลง ศาลเยาวชนและครอบครัวก็มีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา โดยให้ลดหรือเพิ่มเวลา

ฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชนได้ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติไว้ชัดเจนว่างานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม นั้นเอง จะเห็นได้ว่าทั้งสามหน่วยงานนี้ เป็นงานธุรการที่ใกล้ชิดกับศาลเป็นอย่างยิ่ง เปรียบเสมือนเป็นหูเป็นตาของผู้พิพากษาที่จะทำให้การวินิจฉัยของศาลนั้นมีความถูกต้องเหมาะสมและยุติธรรม ตลอดจนสามารถบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ทั้งสามหน่วยงานจึงต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง จะต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ปราศจากความกลัวเกรงต่ออิทธิพลหรืออำนาจใดๆ ทั้งสิ้น จึงจะสามารถทำงานได้ผลอย่างแท้จริง หากต้องทำงานด้วยความกลัวเกรงหรือถูกครอบงำจากฝ่ายอื่นก็จะทำให้ศาลได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ไม่สมบูรณ์ คำพิพากษาก็จะผิดพลาดได้ ดังนั้นการที่สามหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา เท่ากับว่าสามหน่วยงานนี้ ถูกควบคุมดูแลตรวจสอบและตรวจตราโดยฝ่ายบริหาร

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา” นั้นรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ประสงค์ให้ศาลยุติธรรมเมื่อแยกออกจากกระทรวงยุติธรรมแล้วสามารถที่จะดำเนินการพิจารณาและพิพากษาคดีได้อย่างถูกต้องเที่ยงตรงและเป็นธรรม จึงได้กำหนดหลักการใหม่ไม่ประสงค์จะให้งานธุรการของศาลยุติธรรมซึ่งเดิมอยู่ในบังคับบัญชารับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอีกต่อไป โดยประสงค์ให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารจึงบัญญัติให้ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ดังนั้น เมื่อฟังได้ว่าทั้งสามหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมซึ่งต้องเป็นอิสระ แต่กลับไปอยู่ในความดูแลของฝ่ายบริหารเช่นนี้ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมต้องเป็นอิสระ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งไม่ได้กำหนดให้กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โอนไปสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ