

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๓

วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญ<sup>(๑)</sup> เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) พร้อมทั้งส่งสำเนาหนังสือของ นายวิรัช สุทรสุวรรณ สมาชิกวุฒิสภา<sup>(๒)</sup> ที่เสนอความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภามาเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความดังจะกล่าวต่อไปนี้

ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้ร่วมกันรายงานและเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ค้างอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) นั้น ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ทันที และลงมติเห็นชอบร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าว (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... มีข้อความซึ่งเป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ ซึ่งบัญญัติว่า

(๑) ส่งมาตามหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๘/๒๗๗๑ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒

(๒) สำเนาหนังสือ ที่ พิเศษ/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๒

“ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

**ผู้ร้องได้ชี้แจงเหตุผลสนับสนุนความเห็นดังกล่าว ดังต่อไปนี้**

**ประการแรก มาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า**

“สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ”

ร่างกฎหมายเดิมที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า

“มาตรา ๖ สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ งานวิชาการ งานคุ้มครองคดี งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว และงานอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีและการบังคับคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

“มาตรา ๗ สำนักงานศาลยุติธรรมมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

(๑) สำนักเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ งานวิชาการ และงานอื่นใดของศาลยุติธรรม รวมทั้งการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม

(๒) สำนักคุ้มครองคดี

(๓) สำนักบังคับคดี

(๔) สำนักพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว

การแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศ ก.บ.ศ.

ประกาศตามวรรคสอง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

การที่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยตัดข้อความที่ขีดเส้นใต้ ออก ซึ่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบโดยถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจนว่า แม้จะระบุว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม” แต่ก็ไม่ได้รวมความถึงงานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วย ร่าง มาตรา ๖ จึงไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ กำหนด

ประการที่สอง งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวนั้นเป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม โดยมีตัวบทกฎหมายรองรับและมีประวัติความเป็นมา ดังนี้

๑. ในส่วนที่เกี่ยวกับกรมบังคับคดี เดิมการบังคับคดีแบ่งเป็นภาระหน้าที่ของศาลที่จะต้องตั้ง จำศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ต่อมาภารกิจหน้าที่ของจำศาลในงานธุรการของศาลอย่างอื่นมีล้นมือ จึงได้ตั้งกรมบังคับคดีขึ้นเพื่อรองรับงานธุรการของศาลที่เกี่ยวกับการบังคับคดีแบ่งโดยเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนผู้มีมรดกคดีและยังไม่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ได้รับชำระหนี้ โดยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานศาล หรือนัยหนึ่ง เพื่อให้งานบังคับคดีของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กรมบังคับคดีเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดให้การส่งคำคู่ความและเอกสารของศาลเป็นหน้าที่ของกรมบังคับคดีด้วย ทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า งานดังกล่าวเป็นงานของเจ้าพนักงานศาล เช่น การส่งคำคู่ความตามมาตรา ๓๐ - ๓๔ และมาตรา ๓๗ - ๓๘ และบทบัญญัติ เรื่อง การบังคับคดีในภาค ๔ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะต้องบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล

๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

มาตรา ๓๖ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า

“ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม และให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เว้นแต่ที่เกี่ยวกับสถานพินิจ

และคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไปเป็นของประธานศาลฎีกา เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และของเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี

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

ข้อความในมาตรา ๓๖ ดังกล่าวบัญญัติบังคับไม่ให้หน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอยู่ในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม ทั้งที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัวซึ่งเป็นศาลยุติธรรม กล่าวคือ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๐ อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางเป็นผู้รับผิดชอบงานของศาลเยาวชนและครอบครัวและของสถานพินิจทั้วราชอาณาจักร และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการสถานพินิจทั้วราชอาณาจักร โดยให้มีฐานะเสมือนอธิบดีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอธิบดีผู้พิพากษาและอธิบดีผู้พิพากษาศาลตามที่บัญญัติไว้ในพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรม

(๒) .....

“มาตรา ๒๒ ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเยาวชนและครอบครัวที่อยู่ในเขตอำนาจของตน และให้เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัว และของสถานพินิจที่อยู่ในเขตอำนาจของตนตามที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางมอบหมาย เมื่อมอบหมายแล้วให้ผู้มอบหมายรายงานไปยังกระทรวงยุติธรรม”

พระราชธรรมนูญศาลยุติธรรมที่อ้างถึงบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๓ .....ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวมีอำนาจและหน้าที่อย่างเดียวกับอธิบดีผู้พิพากษาศาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ และให้มีอำนาจ

(๑) สั่งให้ผู้พิพากษาหรือจำศาลรายงานเกี่ยวกับคดี หรือรายงานกิจการอื่นของศาลซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของตน.....”

“มาตรา ๑๐ ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาหรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาลหรือผู้ทำการแทน ต้องรับผิดชอบในงานของศาลให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รมัดระวังการที่จะใช้ระเบียบวิธีการต่างๆ ที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยประการอื่น ให้เป็นไปโดยถูกต้อง เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จเด็ดขาดไปโดยเร็ว

(๒) .....

(๓) ร่วมมือกับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่ในบรรดากิจการอันเกี่ยวกับการจัดวางระเบียบ และการดำเนินการงานส่วนราชการของศาล

(๔) ทำรายงานการคดีและกิจการของศาลส่งไปตามระเบียบ.....”

นอกจากนี้ยังปรากฏในบทบัญญัติอีกหลายมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบ่งชี้อย่างชัดแจ้งว่าหน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยราชการของศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งเป็นศาลยุติธรรม เช่น การที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีหน้าที่สืบเสาะและพินิจเรื่องเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน รวมทั้งบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วยเพื่อรายงานต่อศาล หน้าที่สอดส่องและควบคุมเด็กและเยาวชน หน้าที่ประมวลและรายงานข้อเท็จจริงรวมทั้งเสนอความเห็นต่อศาล ตลอดจนการดำเนินการอื่นๆ ตามคำสั่งศาล ดังที่บัญญัติในมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ - ๔๓ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๕ - ๘๐ มาตรา ๑๑๗ - ๑๑๘ เป็นต้น ดังนั้น ร่างมาตรา ๓๖ จึงไม่เป็นไปตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

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

ประการที่สาม มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีหน่วยราชการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา” นั้น เห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ประสงค์ให้ศาลยุติธรรมแยกออกไปจากกระทรวงยุติธรรมที่เดิมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมทั้งหลายตามพระธรรมนูญนี้ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม” และในมาตรานี้ บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานราชการของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย แต่การดำเนินการพิจารณาคดีรวมตลอดถึงการที่จะมีคำสั่ง หรือคำพิพากษาบังคับคดีให้เสร็จเด็ดขาดไปนั้นให้อยู่ในดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะ” สำหรับข้าราชการในส่วนงานราชการนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๒๐

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเดิมกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๕ บัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกำหนดหลักการใหม่ไม่ประสงค์ให้งานธุรการของศาลยุติธรรมที่มีมาแต่เดิมอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของรัฐมนตรีก่อนการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอีกต่อไป โดยประสงค์ให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ ดังนั้นงานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวที่เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรมมาแต่เดิม จึงต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและไปขึ้นตรงต่อฝ่ายตุลาการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้

เมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วดังกล่าวข้างต้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้หน่วยงาน กรม คุมประพฤติ กรมบังคับคดี และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมโอนไปสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ ดังเช่นที่บัญญัติให้โอนสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมไป ตามมาตรา ๓๖ ผลก็คือ หน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมดังกล่าว จึงเป็นอันสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรมตามเดิม ร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงมีข้อความที่เป็นส่วนสาระสำคัญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่าการเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาที่เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา<sup>(๓)</sup> และการเสนอความเห็นดังกล่าวได้กระทำก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้า

(๓) ในขณะที่สมาชิกเสนอความเห็นดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภา สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีจำนวนทั้งสิ้น ๖๓๒ คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๘๒ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คน อัตราส่วนหนึ่งในสิบของจำนวน ๖๓๒ เท่ากับ ๖๓.๒ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่เสนอความเห็นดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาซึ่งมีจำนวน ๖๕ คน จึงมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา



ทุกกรม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขในการเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น จึงวินิจฉัยเบื้องต้นว่า เรื่องนี้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อประกอบการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

กระทรวงยุติธรรม ได้มีหนังสือแจ้งความเห็นของกรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี และสถานพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชน ต่อศาลรัฐธรรมนูญ<sup>(๔)</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

กรมคุมประพฤติ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจเฉพาะเรื่องการพิจารณาคดีเท่านั้น

โดยที่มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ฉะนั้น จึงเห็นว่ามาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลยุติธรรมจัดตั้งสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อทำหน้าที่ด้านธุรการของศาลยุติธรรม โดยเฉพาะงานธุรการเกี่ยวกับคดี อันได้แก่การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสำนวนคดี หรืองานสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เช่น งานรับฟ้อง งานออกหมาย งานเก็บสำนวน งานหน้าบัลลังก์ งานสารบบ หรือคำพิพากษา และงานสารบรรณเกี่ยวกับคดีเป็นต้น แต่กระบวนการหลังจากศาลมีคำพิพากษาซึ่งเป็นงานของกรมบังคับคดี หรือในเรื่องการคุมประพฤติซึ่งเป็นงานของกรมคุมประพฤติ นั้นมิใช่เป็นการปฏิบัติงานธุรการเกี่ยวกับสำนวนคดี แต่ถือว่าเป็นกระบวนการปฏิบัติงานในทางบริหาร ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารอันได้แก่กระทรวงยุติธรรม

กรมบังคับคดี เห็นว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ไม่กำหนดว่ากรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรม ไม่ขัดต่อมาตรา ๒๗๕ แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลดังนี้

---

(๔) หนังสือกระทรวงยุติธรรม ที่ ขธ ๐๕๐๓/๓๓๓๑๔ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

(๑) เจตนารมณ์ในการบัญญัติคำว่า “หน่วยธุรการ” ในมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น น่าจะอยู่ในความหมายทั่วไปของการจัดองค์กรเพื่อบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ กล่าวคือ “หน่วยธุรการ” หมายถึงหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนให้งานหลักสามารถปฏิบัติภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

(๒) ภารกิจหลักของศาลยุติธรรมปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ดังนั้น ภารกิจหลักของศาลยุติธรรมก็คือ “การพิจารณาพิพากษาคดี”

(๓) กรมบังคับคดีเป็นองค์กรซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหลังจากศาลยุติธรรมได้พิจารณาพิพากษาคดีในทางแพ่งแล้ว เช่นเดียวกับกรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนหลังจากศาลยุติธรรมได้พิจารณาพิพากษาในทางอาญาแล้ว

(๔) หน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมต้องเป็นหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุน และอำนวยความสะดวกให้แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กรมบังคับคดีจึงมีองค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรม ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติโดยมิได้กำหนดให้กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมจึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ชี้แจงว่าหน่วยงานนี้รับผิดชอบงานบางส่วนในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน ซึ่งมีลักษณะเป็นงานบริหาร และมีใช้งานธุรการศาลหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาคดี การกำหนดให้สถานพินิจ ๗ สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นส่วนราชการฝ่ายบริหาร นอกจากจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังช่วยให้ศาลยุติธรรมสามารถดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างรวดเร็ว

อนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๒ ได้กำหนดให้สถานพินิจ ๗ เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีผู้อำนวยการสถานพินิจ ๗ เป็นผู้บังคับบัญชา และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการสถานพินิจ ๗ แสดงให้เห็นว่าสถานพินิจ ๗ เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารไม่ใช่หน่วยงานธุรการของศาล แต่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม



นอกเหนือจากการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี การแยกศาลเป็นอิสระโดยจะนำหน่วยงานอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานตามกระบวนการยุติธรรมที่สังกัดฝ่ายบริหารอยู่แล้ว และมีหน่วยงานด้านการพิจารณาพิพากษาคดีมาสังกัดศาลยุติธรรมจึงเป็นกรณีที่น่าจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ด้วยเหตุนี้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... จึงไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ

ศาลยุติธรรม โดยประธานศาลฎีกาได้มีหนังสือส่งข้อมูลและความเห็นประกอบการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนุญ<sup>(๕)</sup> มีสาระสำคัญซึ่งสรุปได้ดังนี้

ศาลเป็นองค์กรที่เป็นกลางและมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของศาลยุติธรรมในการตรวจสอบการทุจริต การประพฤติมิชอบ และการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่และเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายอื่น รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ศาลทุกศาลมีหน่วยธุรการของตนเองที่เป็นอิสระ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร เพื่อให้กระบวนการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตุลาการของศาลไม่อาจถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายอื่น และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคู่ความในคดี

บทบาทของสามหน่วยงานดังกล่าว คืองานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว อาจสรุปได้ ๒ ประการ คือ

๑. บทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม
๒. บทบาทในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นการทำงานในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานศาลหรือได้รับอำนาจจากศาลยุติธรรมและรับผิดชอบโดยตรงต่อศาลยุติธรรม หากการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานศาลเหล่านั้นต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารต่อไป คุณธรรมหรือความมุ่งหวังใดๆ ที่คาดว่าจะได้รับจากการกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นอิสระจากกระทรวงยุติธรรมคงไม่สัมฤทธิ์ผล

โดยที่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... กำหนดให้อธิบดีบดีกิจการและอำนาจหน้าที่ของกรมบังคับคดี และกรมคุมประพฤติไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม และมาตรา ๓๕ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้อธิบดีบดีอำนาจ

(๕) หนังสือศาลฎีกา ที่ ขธ ๐๒๐๖/๑๑๕๘๗ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒

หน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับสถานพินิจและคุ้มครอง  
เยาวชนและครอบครัวไปเป็นของสำนักงานศาลยุติธรรม ย่อมมีผลทำให้กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ  
และสถานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวยังคงสังกัดอยู่ที่กระทรวงยุติธรรม มิได้โอนหน่วยงาน  
ธุรการเหล่านี้ไปสังกัดอยู่ในสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมย่อมไม่อาจใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณา  
พิพากษาคดีได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ข้อความในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร  
ราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความในส่วนสาระสำคัญไม่ถูกต้อง  
ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง

อนึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรฟังความเห็นของผู้ชำนาญการทางด้านการจัดส่วนราชการของรัฐ  
เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องนี้ จึงได้ขอให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (นางทิพาวดี  
เมฆสวรรค์) ซึ่งมีประสบการณ์ดังกล่าวมาให้ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เลขาธิการคณะกรรมการ  
ข้าราชการพลเรือนได้ให้ความเห็นในเชิงวิชาการบริหารซึ่งไม่มีผลโดยตรงต่อการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย  
ตามคำร้อง ฉะนั้น จึงไม่จำเป็นต้องนำความเห็นนั้นมากล่าวในที่นี้

จะได้วินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง ซึ่งมีว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม  
พ.ศ. .... ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้หน่วยงานกรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี และสถานพินิจ  
และคุ้มครองเด็กและเยาวชน โอนไปสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความ  
ที่เป็นส่วนสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจ  
หน้าที่เกี่ยวกับงานคุมประพฤติ งานบังคับคดี และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ บัญญัติไว้ดังนี้

“ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม  
เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา

๑๑๑

สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น  
ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ได้รับรองความเป็นอิสระของหน่วย  
ธุรการของศาลยุติธรรมที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งขึ้นตรงต่อ  
ประธานศาลฎีกา

ส่วนวรรคสามของมาตรานี้ เป็นบทบัญญัติที่รับรองความเป็นอิสระของสำนักงานศาลยุติธรรม ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณา มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ประกอบกับวรรคสาม จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ ได้รับรองโดยปริยายว่าสำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

อนึ่ง พึงสังเกตว่า มาตรา ๒๗๕ วรรคสาม ไม่ได้กล่าวถึงการคุมประพฤติ การบังคับคดี หรือการพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่อย่างใด

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคสาม ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรม ดังกล่าว โดยระบุว่า “**ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ**” ก็เพื่อให้การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมมีความยืดหยุ่น โดยให้รัฐสภาตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว และแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามความจำเป็นได้ตลอดเวลา เพราะหากไม่ให้อำนาจรัฐสภาเช่นนั้น ถ้ามีความจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมในภายหน้าจะทำได้ เว้นแต่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำได้ยาก

ตามที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๗๕ วรรคสาม เป็นเพียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมไว้อย่างกว้างๆ โดยให้รัฐสภาเป็นผู้กำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แน่ชัด โดยตราเป็นกฎหมาย ดังนั้น รัฐสภาย่อมกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมตามแต่จะเห็นสมควรได้

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ มิได้บัญญัติว่า สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติ การบังคับคดี และการพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน อีกทั้งรัฐสภา อาจตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมได้ตามที่เห็นสมควรดังกล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้กรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โอนไปสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรมจึงมิใช่ร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ