

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๖๒

วันที่ ๗ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ซึ่งมีความมุ่งหมายกำหนดอำนาจในการตั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และอำนาจของกรรมการในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง การเรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การทำหน้าที่ของกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งทำให้สมาชิกของแต่ละสภาสามารถเข้าใจถึงปัญหา และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง และมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

หากพิจารณาความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ พบว่า นับตั้งแต่ประเทศไทย เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยกำหนดให้รัฐสภามีสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการไว้ (มาตรา ๒๖) โดยเรียกว่า อนุกรรมการ ซึ่งต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช

๒๔๗๕ ได้เปลี่ยนชื่อจากคำว่า “อนุกรรมการ” เป็น “คณะกรรมการ” และนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้เปลี่ยนรูปแบบของโครงสร้างสภา จากสภาเดี่ยวเป็นสภาคู่ ทำให้รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒสภา (ภายหลังเปลี่ยนเป็นวุฒิสภา) และสภาผู้แทนราษฎรมีการบัญญัติเกี่ยวกับระบบกรรมการ (มาตรา ๕๙) โดยกำหนดให้พฤฒสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อให้กลไกในการช่วยเหลือการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ ยังเป็นการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งสมาชิกของแต่ละสภาเป็นคณะกรรมการสามัญ กรรมการร่วมกันตามมาตรา ๑๓๗ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภาเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ รวมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา เพื่อให้กลไกการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันกลไกดังกล่าวไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ในการกำหนดหน้าที่และอำนาจดังกล่าวข้างต้น ยังเป็นการจำกัดไม่ให้คณะกรรมการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการ

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในกรณีการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้นั้น โดยประสงค์ให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ จึงได้ใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ที่ให้อำนาจเลือกผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกของสภามาเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนได้ด้วย

การกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งทำให้สมาชิกของแต่ละสภาสามารถเข้าใจถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง และมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นดังกล่าว มิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการ

วิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของศาล เพื่อให้กระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของศาลมีความเป็นอิสระ รวมทั้งคณะกรรมการสิทธิการไม่มีอำนาจในการเรียกวัดถูลอื่นใดที่ไม่ใช่เอกสาร หรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เพื่อมาสอบหาข้อเท็จจริง เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิการไม่มีอำนาจในการสอบสวนในคดีอาญา

การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสิทธิการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา ต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิการ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การบัญญัติให้เปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการสิทธิการให้ประชาชนทราบ เป็นการสะท้อนให้ประชาชนเห็นถึงความโปร่งใส สุจริต และตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการ เพื่อเป็นหลักประกันว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิการจะยึดถือเอาประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา ๑๓๗ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ

ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการสิทธิการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการสิทธิการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่

ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กร ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา ที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็น ตามที่คณะกรรมการเรียก

ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงาน การสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๔ ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตาม คำเรียกตามมาตรานี้ด้วย

กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือ ใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ใน สภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๒๘ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคแปด”

สำหรับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเหตุผลปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียก เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือ เรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับซึ่งจะส่งผลดีต่อการ พิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ ตามลำดับ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕ คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับ ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละ

องค์การตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง”

“มาตรา ๘ บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควร และโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก”

“มาตรา ๑๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ ยังบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ทั้งนี้ ยังบัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต่างมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในลักษณะการตรวจสอบและดุลอำนาจ โดยในส่วนของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจทางนิติบัญญัติ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วย เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น และรัฐสภายังมีคณะกรรมการการ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ ฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของคณะกรรมการเพื่อให้สามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการนั้นจำเป็นต้องมีการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานหรือบุคคลผู้ครอบครองหรือดูแลข้อมูล หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคล มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่สอบหาข้อเท็จจริงได้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้การเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นของ คณะกรรมการเป็นการขอความร่วมมือ โดยไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการ ในช่วงนั้นไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการจากคำว่า “อำนาจเรียก” หรือ “อาจเรียก” เป็นคำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” แต่มิได้กำหนดให้การใช้อำนาจ ออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการยังคงไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่เชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นหรือให้ส่งเอกสารต่าง ๆ ต่อมาใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ จึงเพิ่มเติมหลักการสำคัญเพื่อให้ บรรลุความประสงค์ดังกล่าวโดยให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย โดยเพิ่ม ถ้อยคำ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันเป็นฐานนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นใช้บังคับ

เพื่อให้คณะกรรมการสามารถเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วนและให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับตามกฎหมาย พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และกำหนดสภาพบังคับในการออกคำสั่งเรียกไว้ในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง โดยให้บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามมาตรา ๘ ไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ให้ต้องโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ มาตรา ๑๓ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งถ้าเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ แล้วพบว่า มีเจตนารมณ์ที่เปลี่ยนแปลงหลักการอันเป็นสาระสำคัญของระบบคณะกรรมการ ซึ่งเป็นกลไกการตรวจสอบข้าราชการฝ่ายประจำที่เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายฝ่ายบริหาร โดยการเรียกมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น โดยมีการแก้ไขหลักการดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น โดยใช้คำว่า “อำนาจเรียก” แทน และกำหนดภารกิจของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนขึ้นโดยเปลี่ยนแปลงจากคำว่า “การสอบสวน” เป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” ซึ่งคณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ รวมทั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริงส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการเรียกเป็นสภาพบังคับแทนการกำหนดโทษทางอาญา โดยตัดถ้อยคำความว่า “และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นผลบังคับของคำสั่งเรียกดังกล่าวออก

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการยอมนแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์เปลี่ยนแปลงเครื่องมือของ คณะกรรมการที่มีความแตกต่างไปจากคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ซึ่งเห็นได้จากการใช้ถ้อยคำที่มีความแตกต่างกันถึงหน้าที่และอำนาจ รวมถึงสภาพบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ ในส่วนของหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการให้มี อำนาจเรียกแทนอำนาจออกคำสั่งเรียก โดยอำนาจเรียกเป็นการเชิญหรือการขอความร่วมมือให้ส่งเอกสาร หรือให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ อำนาจออกคำสั่งเรียกซึ่งเป็นถ้อยคำ ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีเจตนารมณ์ให้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ในส่วนภารกิจของคณะกรรมการ ให้เปลี่ยนภารกิจการสอบสวนมาเป็นการสอบหาข้อเท็จจริงแทนซึ่งเป็นถ้อยคำตรงกับหลักการของระบบ คณะกรรมการที่แท้จริง เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการเป็นการสืบหาข้อเท็จจริง ไม่ใช่การสืบสวนหรือสอบสวนซึ่งเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนของการกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ซึ่งหลักการเดิม มีการออกกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๓ กำหนดโทษทางอาญากับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ เพื่อสร้างระบบการตรวจสอบและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการ ให้มีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ แต่ในเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ วรรคห้า บัญญัติมาตรการเชิงบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการต้องการ โดยให้เป็นหน้าที่ของ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก เพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่ให้คณะกรรมการดำเนินการในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากผู้กระทำการฝ่าฝืนเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว พระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๓ ที่กำหนดโทษทางอาญา แก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ จึงเป็นการลงโทษที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ บุคคล อันเป็นภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็นกฎหมายที่เกินจำเป็นตามมาตรา ๗๗ เพราะไม่ใช่การกระทำที่ร้ายแรงและมีมาตรการอื่นบังคับได้อยู่แล้ว

อีกทั้งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ ยังเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการธิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๗๗ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ