

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๖๒

วันที่ ๗ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ระบบคณะกรรมการธิการของรัฐสภาถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุม และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามหลักการคานและดุลอำนาจ ของการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสองตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการธิการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีลักษณะแตกต่างกัน โดยแบ่งออกเป็น ๕ ลักษณะ ดังนี้

๑. อำนาจเชิญ กล่าวคือ สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ ให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลง อีกชั้นหนึ่งก็ได้ โดยอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๖

๒. อำนาจเรียก กล่าวคือ คณะกรรมการธิการมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดง ความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘ มาตรา ๕๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๓๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๕๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๕๘

๓. **อำนาจออกคำสั่งเรียก** กล่าวคือ คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๙

๔. **อำนาจออกคำสั่งเรียกและให้คำสั่งเรียกมีผลบังคับ**ตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕

๕. **อำนาจเรียกและสอบหาข้อเท็จจริง** กล่าวคือ คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙

เพื่อปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ดังกล่าว รัฐสภาได้ตรากฎหมายและออกระเบียบขึ้น จำนวน ๓ ฉบับ คือ

๑. พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔

๒. ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔

๓. ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔

ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงพบว่ามีการดำเนินคดีอาญากับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ อย่างน้อยจำนวน ๔ ราย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน ๑ ราย และมีได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน ๓ ราย แยกเป็นศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดลงโทษจำคุก ๒ เดือน ปรับ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอลงอาญา ๒ ปี จำนวน ๒ ราย คดีถึงที่สุดและพิพากษาลงโทษ จำคุก ๑ เดือน ปรับ ๑,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอลงอาญา ๒ ปี จำนวน ๑ ราย คดีถึงที่สุด

พิจารณาแล้วเห็นว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีเจตนาารมณ์เพื่อให้คำสั่งเรียกมีสภาพบังคับปรากฏตามบันทึกเจตนาารมณ์จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ดังกล่าว รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นโดยมาตรา ๕ มีสาระสำคัญ คือ คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น มาตรา ๘ มีสาระสำคัญ คือ หากบุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียก และมาตรา ๑๓ มีสาระสำคัญ คือ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีเจตนาารมณ์เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่ปรากฏตามบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แต่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ บัญญัติหลักการใหม่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ โดยหลักการใหม่ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

๑. หน้าที่ของคณะกรรมการการ กล่าวคือ เปลี่ยนจากเดิมที่มีหน้าที่พิจารณาสอบสวน เป็นหน้าที่พิจารณาสอบข้อเท็จจริง

๒. อำนาจของคณะกรรมการการ กล่าวคือ เปลี่ยนจากที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเป็นมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น

๓. คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ แต่ถูกตัดออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ปรากฏตามบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๙ วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ มีเจตนารมณ์ หลักการและสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ซึ่งเป็นฐานนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นใช้บังคับ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าว มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ