

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ 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

พิจารณาแล้วเห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีการแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามฝ่าย ต่างมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภานั้น นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่นระบบคณะกรรมการซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่ได้ และให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ และมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว

Nono

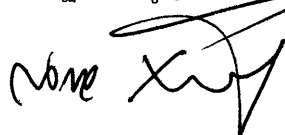
ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญหลายประการเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการอันแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ทางกฎหมายที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงกลไกการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่มีความแตกต่างไปจากอำนาจของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพบังคับทางกฎหมายระหว่าง “อำนาจเรียก” กับ “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ของคณะกรรมการ กล่าวคือ คำว่า “อำนาจเรียก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ เป็นการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมการในลักษณะของการเชิญหรือการขอความร่วมมือให้ส่งเอกสารหรือให้ไปแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ อนึ่งการส่งเอกสารและการชี้แจงต่อคณะกรรมการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นมาตรการของฝ่ายบริหาร สำหรับคำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เป็นถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นมีสภาพบังคับในทางกฎหมายที่แตกต่างจากการใช้อำนาจเรียกตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการโดยการเปลี่ยนแปลงจาก “การสอบสวน” เป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” อันเป็นการใช้ถ้อยคำให้ตรงกับหลักการที่แท้จริงเนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการเป็น “การสืบหาข้อเท็จจริง” ไม่ใช่การ “สืบสวน” หรือ “สอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ได้มีการตัดผลบังคับของคำสั่งเรียก ความว่า “และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก อีกด้วย

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๘ เป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการของทั้งสองสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ และเพื่อให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๓ ให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘

๑๖๖๐

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดกลไกการดำเนินกิจการของทั้งสองสภาไว้ในมาตรา ๑๒๙ และได้บัญญัติวิธีการบังคับไว้เป็นการเฉพาะซึ่งเป็นมาตรการเชิงบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการสิทธิการของทั้งสองสภาต้องการในมาตรา ๑๒๙ วรรคห้า โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการของทั้งสองสภาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการของทั้งสองสภาเรียก เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ จึงไม่ได้บัญญัติให้มีกฎหมายบังคับการเรียกและมิได้มุ่งเน้นที่จะลงโทษทางอาญาต่อบุคคลผู้ถูกเรียกเหมือนบทบังคับในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๓ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการของทั้งสองสภามีอำนาจเพียงเรียกเอกสารหรือบุคคลเท่านั้น มิให้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคล ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ดังนั้น การนำโทษทางอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนมาใช้กับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงไม่เกิดดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจของคณะกรรมการและการให้ความคุ้มครองผู้ที่ได้รับคำสั่งเรียกตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน อันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙



(นายเนตล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ