



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๖๒

วันที่ ๗ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๒๙ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายไพบูลย์ นิตตะวัน ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕
มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ เนื่องจากพระราชบัญญัติ
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียก เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕

ผู้ร้องเห็นว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๘ เป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และเพื่อให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ แห่งกฎหมายดังกล่าวว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการกระทำกิจการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริง ที่ครบถ้วน แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ กำหนดกลไก การดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ โดยบัญญัติให้คณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และบัญญัติวิธีการบังคับไว้เป็นการเฉพาะซึ่งเป็นมาตรการเชิงบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง ตามที่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องการ โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรี ที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด หรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก เพื่อให้คณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากระทำกิจการสนับสนุนการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งเป็นการบัญญัติวิธีการบังคับไว้เป็นการเฉพาะแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ จึงบัญญัติให้คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลเท่านั้น มิได้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคล ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า มีกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ...” เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะอดีตประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำความเห็นเป็นหนังสือและส่งข้อมูลตามประเด็นที่กำหนด ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. บันทึกการประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ความมุ่งหมายและคำอธิบายบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ กำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการเพื่อให้กลไก การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยวางหลักการใหม่เกี่ยวกับการ ทำหน้าที่ของคณะกรรมการ กล่าวคือ ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจ หรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ และเพื่อให้ภารกิจของคณะกรรมการ มีความชัดเจน จึงใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” อีกทั้งกำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่นั้นได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นดังกล่าว มิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ ที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของศาล เพื่อให้กระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของศาลมีความเป็นอิสระ นอกจากนี้ คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการเรียกวัตถุอื่นใดที่ไม่ใช่เอกสารหรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อมาสอบหาข้อเท็จจริงเนื่องจากคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา และกำหนดให้เป็นหน้าที่ ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาต้องให้ความร่วมมือ กับคณะกรรมการ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะอดีตรองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำความเห็นเป็นหนังสือ สรุปได้ว่า ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีภารกิจสำคัญในการบัญญัติกฎหมายและการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีหลายวิธี เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น การเรียกเอกสารหรือการเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ต่อรัฐสภา โดยการดำเนินการผ่านคณะกรรมการเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐสภาใช้ในการตรวจสอบการทำงาน ของฝ่ายบริหาร หากเป็นการสืบหาข้อเท็จจริงรัฐธรรมนูญแต่เดิมใช้คำว่าคณะกรรมการอาจ “เรียก” บุคคลให้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือขอให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แก้ไขเป็น “คำสั่งเรียก” แต่ยังเป็นการเรียก

หรือเชิญบุคคลมาให้ความเห็นหรือชี้แจงข้อเท็จจริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงใช้คำว่า “คำสั่งเรียก” แต่บัญญัติเพิ่มเติมว่าให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจะต้องได้รับโทษทางอาญา ซึ่งถือว่าเป็นโทษที่รุนแรง หลักการของพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระทำความผิด และโทษทางอาญา ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการ และใช้คำว่า “อำนาจเรียก” กำหนดให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสิทธิการสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษามีหน้าที่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดไปให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสารหรือแสดงความคิดเห็น ตามที่คณะกรรมการเรียก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ไปจะมีความผิดทางวินัย และรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ โดยตรงต่อรัฐสภา ประกอบกับหลักการสากลทั้งในระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา การตรวจสอบ การดำเนินงานของฝ่ายบริหารแยกเป็นการตรวจสอบระดับการเมืองและระดับเจ้าหน้าที่ โดยอำนาจเรียกของ คณะกรรมการใช้สำหรับการเรียกเจ้าหน้าที่และประชาชนทั่วไป แต่ในทางการเมืองมีระบบการตรวจสอบ โดยการตั้งกระทู้ถามและวิธีการอื่น การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา “สอบสวน” หรือศึกษาอยู่ ทั้งที่การดำเนินการของคณะกรรมการไม่ใช่การสอบสวน แต่เป็นการสืบหาข้อเท็จจริง ซึ่งคำว่า “สอบสวน” เสมือนการสอบสวนของเจ้าพนักงานในคดีอาญา จึงไม่ถูกต้องในหลักการ เพราะเป็นคนละเรื่องกัน ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงใช้คำว่า “คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๗ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด” วรรคสอง บัญญัติว่า “การกระทำกิจการ การสอบสวนข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำกิจการ การสอบสวนข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้” วรรคสี่ บัญญัติว่า “คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้น มิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษา หรือตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี” วรรคห้า บัญญัติว่า “ให้เป็นที่หน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสารหรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก” วรรคหก บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย” วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๔ ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกตามมาตรานี้ด้วย” วรรคแปด บัญญัติว่า “กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร” และวรรคเก้า บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๒๘ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคแปด”

สำหรับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ คือ “เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน” โดยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง” มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่” และวรรคสาม บัญญัติว่า “คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก” มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย”

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายต่างมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในลักษณะการตรวจสอบและดุลอำนาจ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัตินอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจทางนิติบัญญัติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วย เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น การดำเนินการผ่านคณะกรรมการถือเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของคณะกรรมการเพื่อให้สามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการนั้น จำเป็นต้องมีการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานหรือบุคคลผู้ครอบครองหรือดูแลข้อมูล หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ รัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่สอบสวนได้ อย่างไรก็ตาม การเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการเป็นการขอความร่วมมือโดยไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการขณะนั้นไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เปลี่ยนแปลงแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการจากคำว่า “อำนาจเรียก” หรือ “อาจเรียก” มาเป็นคำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” แต่ไม่ได้กำหนดให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการยังคงไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่เชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือให้ส่งเอกสารต่าง ๆ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเพิ่มเติมหลักการสำคัญไว้ในมาตรา ๑๓๕ เพื่อให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย โดยเพิ่มเติมถ้อยคำ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันเป็นฐานนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการที่คณะกรรมการสามารถเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วน และให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับตามกฎหมาย พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และกำหนดขั้นตอนในการออกคำสั่งเรียกไว้ในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ให้บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามมาตรา ๘ ไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ให้ต้องโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ มาตรา ๑๓ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ถ้าเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ มีเจตนารมณ์ชัดเจน เปลี่ยนหลักการและสาระสำคัญของการดำเนินงานของคณะกรรมการ จึงแก้ไขหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แก้ไขอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น โดยใช้คำว่า “อำนาจเรียก” แทน และกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนขึ้น โดยใช้คำว่า “การสอบสวน” เป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” ซึ่งคณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ รวมทั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก มาใช้เป็นสภาพบังคับแทนการกำหนดโทษทางอาญา โดยตัดถ้อยคำความว่า “และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการใหม่ แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์เปลี่ยนแปลงเครื่องมือของคณะกรรมการให้มีความแตกต่างไปด้วยเช่นกัน

เห็นได้จากการใช้ถ้อยคำที่มีความแตกต่างกันถึงหน้าที่และอำนาจ รวมถึงสภาพบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ อำนาจของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ ให้มีอำนาจ “เรียก” แทนอำนาจ “ออกคำสั่งเรียก” โดยอำนาจเรียกเป็นการเชิญหรือการขอความร่วมมือบุคคลให้ส่งเอกสาร หรือให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ส่วนอำนาจออกคำสั่งเรียก ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการออกคำสั่งที่ประสงค์ให้มีผลบังคับทางกฎหมาย นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒๙ โดยเปลี่ยนจาก “การสอบสวน” มาเป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการ เป็นการสืบหาข้อเท็จจริง ไม่ใช่การสืบสวนหรือสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนของการกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามการใช้อำนาจของคณะกรรมการ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๓ บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีความผิดและต้องได้รับโทษปรับหรือโทษจำคุก ซึ่งเป็นโทษทางอาญา แต่เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการใหม่โดยกำหนดผลบังคับทางกฎหมายไว้ในมาตรา ๑๒๙ วรรคห้า เป็นมาตรการเชิงบังคับ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการต้องการ โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ ในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด หรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ที่ให้คณะกรรมการดำเนินกิจการในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดโทษทางอาญาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาแก่บุคคล และความร้ายแรงของการกระทำความผิด เนื่องจากการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกหรือไม่แถลงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสาร ต่อคณะกรรมการนั้นไม่ได้มีสภาพร้ายแรงหรือทำให้เกิดความเสียหายที่จะกระทบต่อผลในเรื่องที่ สอบหาข้อเท็จจริงดังเช่นการดำเนินคดีอาญา อีกทั้งการฝ่าฝืนการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว มิได้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยรวม นอกจากนี้ ยังมีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ วรรคห้า ที่คณะกรรมการสามารถใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ได้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ กำหนดหลักการและสาระสำคัญใหม่ที่เปลี่ยนแปลงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ซึ่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ อาศัยอำนาจตราเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับ ดังนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ ที่บัญญัติอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ มาตรา ๘ ที่บัญญัติขั้นตอนในการออกคำสั่งเรียกไว้ และมาตรา ๑๓ ที่กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙

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

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุพห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ