

บันทึก

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขออนุญาตเข้าดูงานของรัฐบาล

๑. ในประเทศอังกฤษหรือประเทศอื่นบางประเทศ ซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่รับรองหลักการแยกอำนาจ (หนังสือว่าด้วย Parliamentary Practice ของ May) เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจก้าวท้าวเข้าไปในขอบเขตของฝ่ายบริหาร หรือกลับกัน ก็ไม่อาจที่จะกล่าวได้ว่าเป็นการไม่สมควร การใช้อำนาจก้าวท้าวเช่นนี้ ตามประเพณีอังกฤษซึ่งมีมานมนาน (ไม่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร) ถือว่าเป็นของธรรมดาเสียด้วยซ้ำไป เพราะในอังกฤษการปฏิบัติเช่นนี้เกี่ยวเนื่องอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารหาอยู่ในข้อผูกมัดที่จะต้องแยกออกจากกันเป็นคนละส่วนและไม่ติดต่อกันนั้นไม่

๒. แต่ในปัจจุบันมีประเทศมากมายได้ตรารัฐธรรมนูญขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยยึดถือหลักการแยกอำนาจ (ฝรั่งเศส อิตาลี สหรัฐอเมริกา และประเทศในภาคพื้นยุโรปและอเมริกาส่วนมาก)

ในประเทศจำพวกหลังนี้ การที่ฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจก้าวท้าวเข้าไปในกิจการของอีกฝ่ายหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญย่อมจะได้รับการปฏิเสธอย่างเด็ดขาด เช่น การเข้าควบคุมการงานของข้าราชการพลเรือนโดยสภาหรือสมาชิกเหล่าใดเหล่าหนึ่งของสภาเป็นการต้องห้ามโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้มีผลไกลไปถึงกรณีคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนที่สภาตั้งขึ้นในอันที่จะเรียกข้าราชการมาสอบถามตามที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนนั้นด้วย คณะกรรมการเหล่านั้นได้ถูกปฏิเสธสิทธิที่ว่านี้เสียตั้งแต่ระบบรัฐสภายังอยู่ในระยะเริ่มต้น เพิ่งจะมีการรับรองสิทธิของคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนของสภาในอันที่จะเรียกข้าราชการมาเป็นพยานได้ต่อภายหลัง (คำสั่งกระทรวงต่าง ๆ ของฝรั่งเศส กฎหมายเบลเยียม ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๘๘๐ เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ) และก็เฉพาะผู้ที่เป็นครรมาธิการในคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนเท่านั้น จึงจะมีอำนาจสอบถามข้าราชการนั้น ๆ ได้ในเรื่องที่คณะกรรมการนั้นได้รับแต่งตั้งให้พิจารณาสอบสวน

การตีความในรัฐธรรมนูญไทยสำหรับกรณีนี้

ประเทศไทยอยู่ในบรรดาประเทศจำพวกหลังซึ่งมีรัฐธรรมนูญตราไว้โดยยึดถือหลักการแยกอำนาจ

แต่มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน”

บทบัญญัตินี้จะพึงอนุมานได้หรือไม่ว่า เป็นการอนุญาตให้สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควบคุมการงานหรือความประพฤติของบรรดาข้าราชการได้

ข้าพเจ้าเห็นว่า การที่จะอนุมานเช่นนั้นเป็นการตีความในมาตรา ๔๐ ผิดทีเดียว ดังเหตุผลต่อไปนี้

๑) การตีความเช่นนั้นย่อมขัดกับหลักการแยกอำนาจอันเป็นมูลฐานของ รัฐธรรมนูญ ฉะนั้น การตีความดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้น เว้นแต่จะมีบทบัญญัติหรือที่มาอื่น ๆ สนับสนุน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มาตรา ๔๐ นั้นได้เขียนขึ้นไว้โดยประสงค์จะให้ เป็นข้อยกเว้นของ หลักการแยกอำนาจ แต่ก็ห้ามมีบทบัญญัติหรือที่มาดังกล่าวนั้นไม่

๒) คำว่า “ราชการ” ของบ้านเมืองหมายความว่า

อันราชการของบ้านเมืองนั้น ในทัศนะของรัฐบาล ก็มีได้เป็นสองประการ คือ

ก) นโยบายทั่วไปของรัฐบาลเกี่ยวกับการเงินและเศรษฐกิจทั้งภายในและ ภายนอก (บางทีก็เรียกว่า การกำหนดลักษณะอันแน่นอนแห่งกิจการของบ้านเมือง)

ข) งานประจำของข้าราชการ ซึ่งจักต้องปฏิบัติไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ความ รับผิดชอบของรัฐบาล และจักต้องให้เป็นที่น่าพอใจ บังเกิดประโยชน์และความมั่นคงแก่ประชาชน พลเมือง

คำว่า “ราชการ” ในมาตรา ๔๐ นั้น เมื่อพิจารณาตามแบบอย่างซึ่งมีจำนวนเป็น ร้อย ๆ ในประเทศอื่น ๆ แล้ว ก็ต้องเข้าใจตามนัยสองประการดังกล่าวมาแล้วและมีวิธีการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

ก) ประการแรก มาตรา ๔๐ ให้สภามีอำนาจควบคุมนโยบายทั่วไปของรัฐบาล ตามนัยดังกล่าวข้างต้น ในประเทศต่าง ๆ แทบทุกประเทศ สภานิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมเช่นนั้น เต็มที่ การใช้ อำนาจนี้กระทำโดยวิธีตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีต่าง ๆ ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องตอบและ ชี้แจง (เว้นแต่ในกรณีพิเศษซึ่งเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะหรือประโยชน์อันสำคัญของรัฐ) ผลร้ายก็มีอยู่ว่า ถ้าสภาไม่อนุมัตินโยบายของรัฐบาล สภา ก็อาจที่จะลงมติไม่ไว้วางใจซึ่งจะเป็นผลให้ คณะรัฐบาลจำต้องลาออก

เมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้าหากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แล้ว ก็ จะ เห็นได้ชัดว่า ในประเทศไทยนั้นก็เช่นเดียวกับในประเทศทั้งหลายอื่น กล่าวคือ หลักการควบคุม ราชการแผ่นดิน (มาตรา ๔๐ วรรคต้น) นั้น ยังได้มีข้อความบัญญัติต่อเนื่องออกไปอีกอันแสดง ให้เห็นกลไกของการควบคุม (คือการตั้งกระทู้ถาม และการลงมติไม่ไว้วางใจ)

ข) ประการที่สอง ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลในการปกครอง นั้น รัฐบาลจำต้องดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการให้เป็นไปโดยสม่ำเสมอ และกอบด้วย สมรรถภาพ รัฐบาลต้องรับผิดชอบในการนี้ สภาอาจจะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีต่าง ๆ ในเมื่อสภา เห็นว่าการปฏิบัติงานของข้าราชการไม่เป็นที่น่าพอใจหรือมีการทุจริตเกิดขึ้นก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ สภาอาจจะไม่พอใจในวิธีปฏิบัติงานของข้าราชการหรือในการขาดความควบคุมของผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจหน้าที่ในอันจะแต่งตั้งข้าราชการที่กอบด้วยสมรรถภาพ ถอดถอนข้าราชการที่ขาด สมรรถภาพ สั่งให้ปฏิบัติงาน ต่าหนึ่และแก้ไขความบกพร่อง ฯลฯ ของข้าราชการ และในกรณีหลัง

นี้สภาอาจจะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบและลงมติไม่ไว้วางใจในอันจะเป็นผลให้คณะรัฐบาลต้องออกไปก็ได้

ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ย่อมแสดงให้เห็นชัดถึงหลักการในเรื่องการควบคุมของสภา ตามนัยแห่งถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๔๐ (คำว่า “ควบคุม” โดยทั่วไปมักจะเลี่ยงไม่ใช้กันในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่รับรองหลักการแยกอำนาจ)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมงานในการปกครองบ้านเมืองนั้น เพื่อเป็นการเคารพต่อหลักการแยกอำนาจ ก็มีหลักอันปราศจากปัญหาอยู่ว่า สมาชิกสภาไม่ทำการติดต่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ถ้าสมาชิกสภามีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับความประพฤติหรือสมรรถภาพของข้าราชการบางคน ก็หาวิธีที่จะไปตรวจหรือไต่ถามถึงการทำงานของข้าราชการนั้น ๆ ในสำนักงานหรือกระทรวงที่ข้าราชการนั้นสังกัดอยู่ไม่ แต่จะต้องร้องเรียนไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัดผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และในการนี้รัฐมนตรีจะได้รับคำเตือนให้ทราบถึงความประพฤติชั่วหรือการขาดสมรรถภาพของข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและรัฐมนตรีอาจตำหนิและแก้ความบกพร่องของข้าราชการนั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจจะสอบสวนถึงความประพฤติอันไม่สมควรเพื่อตอบข้อถามหรือข้อตำหนิของสมาชิกสภาที่เสนอมาเป็นส่วนตัวก็ดี หรือโดยตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภาที่ดี (รัฐมนตรีอาจจะตำหนิหรือโต้แย้งเกี่ยวกับความประพฤติของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้)

ตามหลักที่กล่าวมาข้างต้นย่อมหมายความว่า เมื่อจะ “ควบคุมราชการ” ตามมาตรา ๔๐ แล้ว ก็ต้องเคารพต่อหลักการแยกอำนาจ เพราะฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในกิจการของอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ แต่เมื่อสมาชิกสภาต้องการมีอำนาจควบคุมโดยตรงเหนือบรรดาข้าราชการในการปฏิบัติงานตามหน้าที่แล้ว ความสับสนและการฝ่าฝืนต่อหลักการแยกอำนาจก็เริ่มบังเกิดขึ้น ทั้งนี้หาควรที่จะอนุญาตไม่และควรปฏิบัติอย่างแข็งขัน ดังที่ได้กระทำกันมาแล้วในประเทศอื่น ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญไทย

อันที่จริงใคร ๆ ก็มีสิทธิที่จะขอทราบข้อความบางประการหรือขอคำชี้แจงจากข้าราชการพลเรือนผู้หนึ่งผู้ใด (ซึ่งเป็นผู้รับใช้ประชาชนดังที่เรียกกันเช่นนั้นนั้นในบรรดาประเทศประชาธิปไตย) ในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นได้ เฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสมาชิกสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนของราษฎร ย่อมเป็นที่คาดหมายกันอยู่ว่าจะต้องได้รับการต้อนรับเป็นพิเศษเมื่อขอทราบข้อความบางประการเช่นนั้นอยู่แล้ว โดยไม่กล่าวถึงกรณีที่คณะกรรมการสภาซึ่งตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายพึงใช้อำนาจของตนเรียกข้าราชการมาสอบสวนในฐานะพยานได้ ดังที่ทำการเป็นปกติในต่างประเทศ (ดูที่กล่าวมาแล้วข้างต้น) ทั้งนี้ ดูเหมือนจะได้ถือเป็นระเบียบปฏิบัติตามที่ได้แนะนำไว้ในหนังสือเวียน ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๔๗๖ ดังมีบันทึกแจ้งมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งกันับว่าดีอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะอนุญาตให้สมาชิกสภาเข้าดูการปฏิบัติงานของข้าราชการในสำนักงานต่าง ๆ ของรัฐบาลแล้ว ก็จะเป็นการเลยเถิดไป ทั้งนี้ ย่อมเป็นการไม่สมควร เพราะไม่เป็นที่แน่นอนว่าการที่บุคคลภายนอกมาอยู่ในเวลาที่ข้าราชการกำลังปฏิบัติงานนั้น จะมีการพ้องพ้องกันเบาพอที่จะหลีกเลี่ยงการแทรกแซง การเสียตื้อ การขัดแย้ง และเหตุการณ์อันไม่เป็นที่

นำรับรอง ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดการรบกวนงานตามปกติได้ ผลนานาประการอันไม่พึงปรารถนา
อย่างยิ่งที่วันนี้อาจมีได้ก็ต่อเมื่อและเพราะเหตุที่รัฐบาลจะไม่ปฏิบัติเคร่งครัดตามหลักการแยก
อำนาจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งในอันที่จะป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์อันน่าสลดใจดังกล่าว
มาแล้ว

การจึงเป็นว่า เรื่องนี้ย่อมอยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาล ถ้าการขอร้องนั้นสมควรและ
ไม่น่าจะเป็นการรบกวนงานแล้ว ก็อาจที่จะอนุญาตได้เมื่อรัฐบาลเห็นสมควร บันทึกนี้เกี่ยวกับ
ปัญหาในด้านกฎหมายและรัฐธรรมนูญเท่านั้น และมุ่งหมายที่จะเสนอให้ระลึกว่าทางที่แนบเนียน
อันมีพฤติการณ์ที่ได้เคยประสบมาในประเทศต่าง ๆ สนับสนุนนั้นมีเช่นไร ซึ่งอาจเป็นทางให้
รัฐบาลยึดถือในกรณีที่รัฐบาลเห็นควรปฏิเสธการขอร้องที่ขาดกาลเทศะ

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๔๙๖