

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ  
ศึกษารณีย์ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและ  
วุฒิสภา พ.ศ. 2554

นางสาวสุรัชณี พานำมา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2555  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF THE EXECUTIVE BRANCH'S ACTIVITIES  
: A CASE STUDY OF THE REQUEST ORDER OF THE COMMITTEE OF THE HOUSE OF  
REPRESENTATIVES AND THE SENATE ACT B.E. 2554

Miss Suratchenee Pharnumma

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ  
ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

โดย

นางสาวสุรัชณี พานำมา

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.โกศิน พลกุล )

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

สุรัชณี พานำมา : การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554. (PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF THE EXECUTIVE BRANCH'S ACTIVITIES : A CASE STUDY OF THE REQUEST ORDER OF THE COMMITTEE OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES AND THE SENATE ACT B.E. 2554) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ. ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 288 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่มีต่อฝ่ายบริหารเพื่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดที่มาของระบบคณะกรรมการอิสระสำคัญของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ซึ่งมีรูปแบบและกระบวนการขั้นตอนของการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันอาจก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้

ผลจากการวิจัยพบว่า บทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการไทยในอดีตที่ผ่านมาประสบปัญหาอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ประกอบกับโครงสร้างปัจจัยทางการเมืองของฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติอยู่มาก จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการมีภาวะอ่อนแอ ขาดระบบตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามความจำเป็น แม้รัฐสภาจะมีการปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีภารกิจที่ชัดเจน และสอดคล้องกับงานด้านการนิติบัญญัติมากขึ้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐสภาดังปรากฏในรัฐธรรมนูญอยู่ตลอดมา แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการด้านการสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหาร พบว่ายังมีอุปสรรคปัญหาอันเนื่องมาจากการบังคับใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไร่ซึ่งสภาบังคับ ส่งผลให้ไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ต้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสาร คณะกรรมการขาดการเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ดังนี้ จึงเป็นเหตุผลที่มาของการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ตามหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แม้เป็นกฎหมายสำคัญที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการให้มีอำนาจเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการสอบสวนตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายฉบับนี้กลับกลายเป็นปัจจัยที่เอื้อให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกระทำได้อย่างกว้างขวาง อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาหลายประการ ทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคล หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมถึงผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังพบว่าการใช้อำนาจขาดการกลั่นกรองและตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเพียงพอ รวมถึงมีปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจดังกล่าว จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....  
ปีการศึกษา.....2555.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

# # 538 60670 34 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : THE REQUEST ORDER OF THE COMMITTEE OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES AND SENATE ACT B.E. 2554.

SURATCHANEE PHARNUMMA : PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF THE EXECUTIVE BRANCH'S ACTIVITIES : A CASE STUDY OF THE REQUEST ORDER OF THE COMMITTEE OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES AND THE SENATE ACT B.E. 2554. ADVISOR : PROF. NANTAWAT BORAMANAND Ph.D, 288 pp.

This thesis presents a study of the legal problem in relation to the use of power of committee against the executive in order to control the public administration under the Request Order of the Committee of the House of Representatives and Senate Act, B.E. 2554.

On the basis of the results of this research, it can be concluded that the role of Thai committee in the past has confronted many problems as the result of the scope of their jurisdiction is unclear and the political structure of the executive is far more superior than the legislature. With this situation, it effects to the weak proficiency of the operation of the committee and it is lack of check-balance system to the use of power of the executive in necessary. Even through the parliament has modified the mission of the committee to be more explicit and correspondence to the legislation works in order to make the strong parliament as shown in the Constitution, the committee is still at pains to investigate and check up on the executive's operation. Because of the enforcement of the use of power of the committee to issue the request order under the provision of the Constitution is no sanction. This results related person is noncooperation to clarify facts or give relating documents. Therefore, the committee is unable to access the facts in all aspects. For this reason, it is the source of enact the Request Order of the Committee of the House of Representatives and Senate Act, B.E. 2554 in accordance with the new concept of the Thai Constitution, B.E. 2550.

Although The Request Order of the Committee of the House of Representatives and Senate Act, B.E. 2554 is an important law supporting the operation of the committee in relation to find facts, investigate and check up on the operation of the executive, this Act may become a factor of widen the power of the committee issuing the request order broadly. This may result in many consequences such as the freedom of individuals, the principal of conflicts of interest including effecting to the stability of the executive. Furthermore, the study found that the use of power of the committee is lack of sufficient screening and balance checking, this comprise with the problems of duplication and overlap. The author recommends further modification to the Act and related regulations to be more suitable.

Field of Study : .....LAWS..... Student's Signature .....

Academic Year : .....2012..... Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยเพราะความกรุณาอย่างยิ่งของท่าน ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมมานันท์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ โดยตลอดระยะเวลาการจัดทำวิทยานิพนธ์อาจารย์เป็นผู้ให้คำแนะนำ ข้อมูล ข้อคิดเห็น ต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์สำหรับการเขียนและศึกษาวิจัย ทั้งยังได้สละเวลาอันมีค่าให้ความกรุณาตรวจ แก้ไขวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนจนสำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดี ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ มาเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ ดร.โกศิน พลกุล ที่ได้สละเวลาอันมีค่า รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งเมตตาให้คำชี้แนะ อันเป็น ประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์อย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำที่เป็นแนวทางในการ ปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาของผู้เขียน

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานในสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทุกท่าน ที่คอยเอื้อเฟื้อข้อมูลที่เป็น ประโยชน์สำหรับการเขียนวิทยานิพนธ์ เพื่อน ๆ คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชนทุกท่าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ล้วนเป็นผู้มีน้ำใจที่ได้ให้ ความช่วยเหลือมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณนายไพบูลย์ศักดิ์ และนางมยุรี พานามา บิดา มารดา ผู้คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญให้กับผู้เขียนเสมอมา ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลง ได้ด้วยดี หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับด้วยจิตคารวะต่อผู้อ่าน ทุกท่าน ส่วนดีของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแด่คุณบิดามารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน รวมทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ได้ให้ การศึกษาอบรมแก่ผู้เขียน

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฑ
สารบัญภาพ.....	ฒ
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	6
<b>บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิดพื้นฐานและพัฒนาการเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของ รัฐสภาต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....</b>	<b>7</b>
2.1 แนวคิดพื้นฐานและพัฒนาการเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา.....	7
2.1.1 หลักการพื้นฐานของอำนาจอธิปไตย.....	8
2.1.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย.....	9
2.1.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย.....	11
2.1.1.2.1 สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	12
2.1.1.2.2 ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	14
ก) ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ.....	14
ข) ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ.....	14
2.1.1.3 หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ.....	15
2.1.1.3.1 การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติ.....	16
2.1.1.3.2 การถ่วงดุลอำนาจบริหาร.....	18
2.1.1.3.3 การถ่วงดุลอำนาจตุลาการ.....	19

2.1.2	วิวัฒนาการของรัฐสภาที่เป็นสถาบันทางการเมือง.....	19
2.1.2.1	ต้นกำเนิดของรัฐสภา.....	20
2.1.2.2	อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา.....	23
2.1.2.2.1	การตรากฎหมาย.....	23
2.1.2.2.2	การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	23
2.1.3	หลักการปกครองในระบบรัฐสภา.....	25
2.1.3.1	ลักษณะสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา.....	25
2.1.3.2	รูปแบบของรัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา.....	26
2.1.3.2.1	ประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร.....	27
2.1.3.2.2	ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร.....	29
2.1.4	ทฤษฎีอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา.....	30
2.1.5	หลักความมีเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา.....	32
2.2	ที่มาและแนวคิดของการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติ.....	34
2.2.1	ความหมายและแนวคิดของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	35
2.2.2	เหตุผลและความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	36
2.2.3	ระบบวิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน.....	37
2.2.3.1	ระบบรัฐสภา.....	37
2.2.3.2	ระบบประธานาธิบดี.....	40
2.2.3.3	ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี.....	42
2.2.3.4	ระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา.....	44
2.2.4	แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้ระบบคณะกรรมการ .....	45
2.2.4.1	ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา.....	46
2.2.4.2	ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดี.....	47
2.2.4.3	ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี.....	51
2.2.4.4	ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา.....	53

**บทที่ 3 ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยกลไก**

	<b>คณะกรรมการการของประเทศไทย.....</b>	<b>55</b>
3.1	แนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทย.....	56
3.1.1	ที่มา ความหมายและความสำคัญของคณะกรรมการ.....	56



3.1.1.1	ที่มาของคณะกรรมการธิการ.....	56
3.1.1.2	ความหมายของคณะกรรมการธิการ.....	58
3.1.1.3	มูลเหตุของการจัดตั้งระบบคณะกรรมการธิการ.....	58
3.1.2	ประเภทของคณะกรรมการธิการ.....	60
3.1.2.1	คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา.....	60
3.1.2.2	คณะกรรมการธิการวิสามัญ.....	65
3.1.2.3	คณะกรรมการธิการเต็มสภา.....	70
3.1.2.4	คณะกรรมการธิการร่วมกัน.....	70
3.1.3	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ.....	72
3.1.3.1	ด้านการตรากฎหมาย.....	73
3.1.3.2	ด้านการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร.....	75
3.1.3.2.1	การติดตามตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล.....	75
3.1.3.2.2	การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน.....	75
3.1.3.3	ด้านอื่น ๆ .....	76
3.1.4	วิธีการจัดตั้งและขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ.....	77
3.1.4.1	วิธีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการ.....	77
3.1.4.1.1	หลักเกณฑ์วิธีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการ.....	77
3.1.4.1.2	องค์ประกอบของคณะกรรมการธิการ.....	81
3.1.4.2	ขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ.....	82
3.1.4.2.1	การจัดประชุม.....	82
3.1.4.2.2	การจัดตั้งคณะอนุกรรมการธิการ.....	84
3.1.4.2.3	การเชิญบุคคลมาชี้แจงหรือส่งเอกสารต่อ คณะกรรมการธิการ.....	84
3.1.4.2.4	การมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการประชุม คณะกรรมการธิการ.....	85
3.1.4.2.5	การจัดทำรายงานเสนอต่อสภา.....	85
3.1.5	สิทธิประโยชน์และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการธิการ.....	85
3.1.5.1	สิทธิประโยชน์ของกรรมการธิการ.....	86
3.1.5.2	การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการธิการ.....	86
3.2	บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการด้านการควบคุมการทำงานของ ของฝ่ายบริหาร.....	87

3.2.1	อำนาจของคณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	88
3.2.1.1	อำนาจพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในกิจการที่ กระทำ และได้รับมอบหมายแล้วรายงานต่อสภา.....	89
3.2.1.2	อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ.....	90
3.2.1.2.1	คำสั่งเรียกเอกสาร.....	90
3.2.1.2.2	คำสั่งเรียกบุคคล.....	90
3.2.2	อำนาจของคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุม.....	91
3.2.2.1	ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร.....	92
3.2.2.2	ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา.....	98
3.2.2.3	ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา.....	104
3.2.3	วิวัฒนาการและประสิทธิภาพของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการ.....	105
3.2.3.1	อำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการ ปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475.....	106
3.2.3.2	อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.....	110
3.2.3.3	อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.....	113
3.2.3.4	อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.....	116
3.2.3.5	อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538.....	117
3.2.3.6	อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	121
3.2.4	การเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานของคณะกรรมการ กรณีการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	128

3.2.5 อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก	
ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554.....	139
3.2.5.1 เหตุผลที่มาของการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	
ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ	
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554.....	139
3.2.5.2 สารสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ	
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ	
วุฒิสภา พ.ศ. 2554.....	141
3.2.5.2.1 บทนิยามศัพท์.....	141
3.2.5.2.2 หลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนการออกคำสั่งเรียก.....	142
ก) หลักเกณฑ์ทั่วไปก่อนเข้าสู่กระบวนการ	
ออกคำสั่งเรียก.....	142
(1) คณะกรรมการผู้มีอำนาจ.....	142
(2) ที่มาของการใช้อำนาจ.....	142
(3) องค์ประชุมของคณะกรรมการ.....	143
(4) มติของคณะกรรมการมีคำสั่งเรียกบุคคล	
หรือขอให้จัดส่งเอกสารต่อคณะกรรมการ...	144
(5) ขอบเขตและข้อจำกัดของอำนาจ	
ออกคำสั่งเรียก.....	144
ข) รูปแบบขั้นตอนกระบวนการออกคำสั่งเรียกของ	
คณะกรรมการ.....	145
(1) กระบวนการมีหนังสือเชิญ.....	145
(2) กระบวนการออกคำสั่งเรียก.....	153
3.2.5.2.3 บทคุ้มครองและบทลงโทษ.....	159
ก) บทคุ้มครอง.....	159
ข) บทลงโทษ.....	160
3.2.5.3 ข้อสังเกตของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ	
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554.....	162
3.2.5.3.1 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการ	
จัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ	
พ.ศ. 2554.....	163

3.2.5.3.2 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของ ผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ต่อคณะกรรมการสิทธิการ พ.ศ. 2554 .....	165
3.3 บทสรุปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการของประเทศไทย .....	166
<b>บทที่ 4 วิเคราะห์สภาพปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 .....</b>	<b>168</b>
4.1 ปัญหาหลักเกณฑ์การกำหนดบุคคลผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 .....	169
4.1.1 การกำหนดให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ เป็นผู้ใช้อำนาจ .....	170
4.1.1.1 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน .....	171
4.1.1.2 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ของรัฐสภา .....	171
4.1.2 ขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการ .....	177
4.2 ปัญหากระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 .....	188
4.2.1 การมีมติออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ .....	188
4.2.2 ความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ .....	191
4.3 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบผลจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554 .....	198
4.3.1 ขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้านการควบคุม ฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 .....	199
4.3.1.1 ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล .....	199
4.3.1.2 ผลกระทบต่อหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ .....	205
4.3.1.3 ผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร .....	207

4.3.2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554.....	210
4.3.2.1 แนวคิดกรณีสถานะทางกฎหมายของอำนาจคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการ.....	211
4.3.2.1.1 การพิจารณาแง่องค์กร.....	211
4.3.2.1.2 การพิจารณาแง่ที่มาของอำนาจ.....	213
4.3.2.1.3 การพิจารณาเนื้อหาลักษณะของการกระทำ .....	214
4.3.2.2 กรณีคณะกรรมการธิการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบหรือโดยทุจริต.....	218
<b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>225</b>
5.1 บทสรุป.....	225
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	232
รายการอ้างอิง.....	241
ภาคผนวก.....	251
ภาคผนวก ก. พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และข้อสังเกตของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554.....	252
ภาคผนวก ข. ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554.....	259
ภาคผนวก ค. ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. 2554.....	279
ภาคผนวก ง. ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ. 2552.....	286
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	288

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางกำหนดอัตราส่วนของจำนวนกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร 35 คณะ ชุดปัจจุบัน .....	79
2	ตารางเปรียบเทียบอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการติดตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2475 ถึง 2550.....	122
3	ตารางเปรียบเทียบสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ....	136
4	ตารางสรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554.....	236

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แผนผังขั้นตอนกระบวนการจัดทำหนังสือเชิญของคณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554.....	151
2	แผนผังขั้นตอนกระบวนการจัดทำคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554.....	157

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในการกำหนดกฎเกณฑ์กติกา ระเบียบข้อบังคับขั้นในสังคม รวมทั้งมีการจัดให้มีองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อันมีที่มาจากแนวความคิดพื้นฐานสำคัญที่ภายในรัฐจำเป็นต้องมีอำนาจอธิปไตย และอำนาจอธิปไตยนี้ถือเป็นอำนาจสูงสุดที่เป็นของปวงชนทุกคน ตามแนวคิดของหลักการได้มีการแบ่งแยกอำนาจนี้ออกเป็น 3 ฝ่าย กล่าวคือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

รัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันฝ่ายการเมือง เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยมีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมาย รวมไปถึงการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เนื่องจากองค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จำเป็นต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย อันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยชอบธรรม มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการปกครองในระบอบรัฐสภา ถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารในเรื่องความสมดุลของการใช้อำนาจทั้งสององค์กรให้มีความเหมาะสมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารในการปกครองประเทศ จำเป็นต้องมีการตรวจสอบได้จากฝ่ายประชาชน โดยตัวแทนที่เรียกว่า “รัฐสภา” รัฐธรรมนูญจึงสร้างกลไกให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีอำนาจถ่วงดุลองค์กรฝ่ายบริหารหลายประการ กล่าวคือ โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน และประการสุดท้าย คือ วิธีการจัดตั้งระบบคณะกรรมการ



คณะกรรมการธิการ จึงถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของรัฐสภา เนื่องจากเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ คณะกรรมการธิการถูกจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกแต่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา รวมทั้งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาต่อคณะกรรมการอีกประการหนึ่งด้วย อาจกล่าวได้ว่า วิธีการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยระบบคณะกรรมการ เป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวถือเป็นเพียงการควบคุมฝ่ายบริหารโดยทางอ้อมเท่านั้น เนื่องจากท้ายที่สุด คณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำรายงานสรุปข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขไปยังรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดการปรับปรุงการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกรอบนโยบายของรัฐบาลโดยไม่มีผลผูกพันให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด

บทบาทของคณะกรรมการธิการไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา พบว่าประสบปัญหาหลายประการ ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ในขณะที่โครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองไทยเป็นระบบอำนาจนิยม รัฐสภาเกิดภาวะอ่อนแอและตกอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐบาล คณะกรรมการจึงไม่อาจมีบทบาท รวมทั้งไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้เท่าใดนัก รัฐบาลเห็นว่าการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารมิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งเป็นการก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหาร ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้คณะกรรมการมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนมากขึ้น รวมไปถึงให้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ก็ตาม แม้คณะกรรมการจะมีอำนาจสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหารมากขึ้น แต่กลับพบว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคล ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ มีปัญหาจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือองค์กรหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการมาให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะเรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง ไม่มีสภาพบังคับ จึงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตลอดมา

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้อำนาจออกคำสั่งเรียกตั้งกล่าวของคณะกรรมการมีผลตามกฎหมาย เพื่อเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นบังคับใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการในอดีตดังที่กล่าวมา โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้กับคณะกรรมการ นอกจากคณะกรรมการจะมีอำนาจเรียกบุคคลให้มาชี้แจงหรือส่งเอกสารต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการได้อย่างกว้างขวางแล้ว คณะกรรมการยังมีอำนาจเรียกพยานวัตถุประกอบการพิจารณาได้อีกด้วย

การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้อำนาจคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับตามกฎหมาย การใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมการจึงสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งเรียกตามกฎหมายในหลายประการ อาทิ การกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลอันเป็นข้อมูลส่วนตัว ซึ่งอาจเป็นข้อมูลลับที่ไม่ประสงค์จะเปิดเผย หรือข้อมูลที่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้ การกระทบต่อหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือแม้กระทั่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดขึ้นเหล่านี้ถือเป็นปัญหาสำคัญ จำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะต้องมีมาตรการเพื่อมาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวให้มีความถูกต้องและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย รวมทั้งศึกษาค้นคว้าแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันจะช่วยส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐสภาไทยให้ก้าวหน้าต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดของระบบคณะกรรมการของประเทศไทยกับระบบคณะกรรมการของต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาโครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการของประเทศไทยเกี่ยวกับกรณีการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

3. เพื่อศึกษาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิ ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

4. เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ทั้งนี้ ได้มีการศึกษาแนวความคิดของระบบคณะกรรมการสิทธิการของต่างประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงแนวคิด รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดังกล่าว มีความเหมือนหรือแตกต่างกันของแต่ละประเทศเป็นประการใด รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิการดังกล่าวเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิการไทยตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เพื่อควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการตามกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกที่กว้างขวางไม่มีขอบเขตอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลในการเข้าถึงข้อมูล หลักการขัดกันแห่ง

ผลประโยชน์ รวมถึงผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดรูปแบบวิธีการที่เหมาะสมรวมทั้งสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของคณะกรรมการ โดยการศึกษารายงานจากเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก โดยวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

ศึกษาเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพ.ศ. .... บันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของต่างประเทศ

ศึกษาเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ ข่าวหนังสือพิมพ์ เอกสารรายงานการวิจัย เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสัมมนาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร บทความที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ ข้อมูลต่าง ๆ จากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยนั้น ผู้เขียนได้นำเอกสารดังกล่าว มาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาอุปสรรค และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยอาศัยประสบการณ์การทำงานของผู้เขียนในตำแหน่งนิติกร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของคณะกรรมการว่าเป็นประการใด จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดของต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงผลสรุปของการวิจัยและแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าว

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการโดยเฉพาะกรณีศึกษา เรื่องอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

2. เพื่อทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการของต่างประเทศและนำมาเป็นแนวทางพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระบบคณะกรรมการการของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. เพื่อเป็นแนวทางต่อการพัฒนางานของคณะกรรมการการของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันเป็นการส่งผลดีต่อการดำเนินงานของรัฐสภาไทย

4. เพื่อประโยชน์แก่ผู้สนใจศึกษาระบบงานคณะกรรมการการของรัฐสภาไทย รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงงานของรัฐสภา

## บทที่ 2

### ทฤษฎี แนวคิดพื้นฐานและพัฒนาการของการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา ต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อศึกษาถึงปัญหาของระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและหลักพื้นฐานสำคัญในเรื่องของความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อน นั่นคือทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ได้อธิบายถึงจุดเริ่มต้นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่ใช้ปกครองรัฐมาตั้งแต่อดีตซึ่งมีการศึกษาคิดค้นจนมาเป็นทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและใช้มาจนถึงปัจจุบัน แนวคิดที่สำคัญประการต่อมาที่มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ทั้งสองทฤษฎีนี้ได้อธิบายถึงเหตุผลของการแบ่งแยกและการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามฝ่าย โดยการกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจไปพร้อมกันกับการใช้อำนาจ กล่าวคือมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ทั้งสามองค์กรนี้ล้วนมีอำนาจเป็นของตนเอง องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะใช้อำนาจเพียงลำพังมิได้เพราะอาจเกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวคิดให้ต้องมีการถ่วงดุลและคานอำนาจ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรให้สมดุล ทฤษฎีที่กล่าวมาจึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ศึกษาเพื่ออธิบายถึงสถานะความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามแนวคิดการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบ รัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงสร้างแนวคิดของการใช้กลไกระบบคณะกรรมการเข้ามาตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ในบทที่ 2 นี้ จึงมีการวิเคราะห์ศึกษาแนวคิดที่มา อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการในต่างประเทศซึ่งมีระบบการปกครองแตกต่างกัน ระหว่างการปกครองในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี และระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา เปรียบเทียบกับระบบคณะกรรมการของไทย ดังที่จะกล่าวต่อไป

#### 2.1 แนวคิดพื้นฐานและพัฒนาการเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐบาล

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติมีจุดเริ่มต้นมาจากอำนาจอธิปไตย หลักการสำคัญของอำนาจอธิปไตยนี้มีนักปรัชญากล่าวอธิบายไว้หลายท่าน เป็นทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยที่เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและถือเป็นสิ่งสูงสุดเมื่อมีอำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นแล้ว

การกำหนดลักษณะรูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาต่อมา โดยมี การแบ่งแยกอำนาจและกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นสามฝ่าย ตามแนวคิดของหลักการแบ่งแยก อำนาจอธิปไตย และหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ เพื่อให้เกิดความสมดุลของการใช้อำนาจและ สามารถอธิบายถึงความจำเป็นของการสถาปนาอำนาจนิตินัยบัญญัติขึ้น จนนำมาสู่การวิวัฒนาการของ รัฐสภาที่เป็นสถาบันการเมือง อันนำมาสู่ทฤษฎีความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และความมีเอกสิทธิ์ ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ รวมไปถึงการสร้างหลักการปกครองในระบบรัฐสภา ดังมีสาระสำคัญที่จะ อธิบายต่อไปนี้

### 2.1.1 หลักการพื้นฐานของอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากสภาวะการณ์ในทางการเมืองและประวัติศาสตร์ เป็นอำนาจที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐเป็นอย่างยิ่งกล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบสำคัญ ประการหนึ่งของรัฐ ที่ทำให้รัฐสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมดำเนินการในการปกครองไปได้ เนื่องจาก รัฐเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นประกอบเป็นสังคมที่มีผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองภายใต้กฎเกณฑ์การ อยู่ร่วมกันเพื่อเกิดความสงบสุข ดังที่มีผู้ให้นิยามของคำว่า “อำนาจ” ในรัฐว่า<sup>1</sup>

“อำนาจคือพลังแห่งเจตนาธรรมณ์ ซึ่งแสดงออกมาโดยผ่านทางบุคคลต่างๆ ที่ ดำเนินการปกครองกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งและซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลต่างๆ เหล่านั้นอยู่เหนือกลุ่มชนโดย อาศัยกำลังและอำนาจอันถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าอำนาจได้รับการค้ำจุนโดยกำลังเพียงอย่างเดียว อำนาจนั้นก็เป็อำนาจทางพฤตินัยและจะสามารถเป็นอำนาจทางนิตินัยได้ก็โดยความยินยอมของ ผู้อยู่ใต้ปกครอง”

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจภายในรัฐนั้น จึงมีอาจปฏิเสธได้ ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐและเกิดขึ้นมาพร้อมกับความเป็นรัฐ ดังปรากฏพบได้จาก เหตุสภาวะการณ์ในทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของยุโรปอันเป็นจุดเริ่มต้น<sup>2</sup> อำนาจ อธิปไตย จึงมีความหมายว่า อำนาจสูงสุดเด็ดขาดไม่ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ใดและเป็นอำนาจที่อิสระ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2554), หน้า 69.

<sup>2</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2550), หน้า 118.

<sup>3</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 119.

แนวคิดของอำนาจอธิปไตยมีรากฐานพัฒนามาจากแนวความคิดของชาวยุโรป ภายหลังจากจักรกรีกโรมันล่มสลายลง และปรากฏขึ้นในยุคที่มีความรุ่งเรืองของศาสนาคริสต์เข้ามาแทนที่ในสมัยนั้นซึ่งมีความศรัทธาพระเจ้า มีการสร้างความเชื่อที่ว่าพระเจ้าเท่านั้นเป็นผู้สร้างโลก อำนาจปกครองจึงเป็นของพระเจ้า และอำนาจปกครองนี้ถือเป็นอำนาจสูงสุดซึ่งเป็นของพระเจ้าเป็นเจ้าของ หรือที่เรียกว่า อำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า (The supremacy of God) ดังปรากฏจากนักปรัชญาที่สำคัญหลายท่าน อาทิ นักคิดจากสำนักกฎหมายธรรมชาติได้อธิบายหลักการดังกล่าวไว้ได้แก่ เซนต์โทมัส อควีนาส เซนต์ออกัสติน เป็นต้น จากความคิดนี้ถูกพัฒนาและเกิดการถ่ายทอดอำนาจมาสู่ตัวแทนผู้รับมอบอำนาจของ พระเจ้าเพื่อมาปกครองมนุษย์ด้วยกันคือพระสันตะปาปา แต่เพียงผู้เดียว

แต่ในขณะเดียวกัน แมคคิอาเวลลี ซึ่งเป็นนักปรัชญาสำคัญได้เสนอแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจว่าควรเป็นของบุคคลเพียงคนเดียวเพื่อการปกครองอาณาจักรให้เข้มแข็งและควรเป็นของกษัตริย์ผู้ปกครองรัฐและผู้สืบเชื้อสายของกษัตริย์เท่านั้น ดังปรากฏในหนังสือ “The Prince” แต่ความคิดนี้มีอาจต้านทานความเชื่อความศรัทธาของพระเจ้าของฝ่ายศาสนจักรที่เริ่มมีบทบาทอำนาจมากขึ้น จนทำให้สังคมในช่วงนั้นเกิดการครอบงำอำนาจของฝ่ายอาณาจักรโดยฝ่ายศาสนจักรอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนและนำไปสู่ความไม่พอใจของฝ่ายอาณาจักรอย่างรุนแรง ทำให้เกิดภาวะความขัดแย้งและสงครามเพื่อแย่งชิงอำนาจนี้ระหว่างฝ่ายอาณาจักรกับศาสนจักรมาเป็นเวลายาวนาน จนเริ่มเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงแนวคิดว่าอำนาจสูงสุดเป็นของศาสนจักรมาเป็นของฝ่ายอาณาจักรแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยมีกษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนี้แทนในเวลาต่อมา<sup>4</sup>

นักปรัชญาคนสำคัญที่มีแนวความคิดว่ากษัตริย์สมควรเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากพระเจ้าให้เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ มีปรากฏจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ ฌอง โบแดง และโทมัส ฮอบส์ ทั้งสองนักคิดดังกล่าวเป็นผู้มีความสำคัญที่อธิบายถึงแนวความคิดของอำนาจสูงสุดจนกลายมาเป็นชื่อของอำนาจอธิปไตยว่า “อำนาจอธิปไตย” ดังปรากฏเป็นทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยขึ้นเป็นครั้งแรก

### 2.1.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty)

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาชาวฝรั่งเศสคนแรกที่เสนอแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยขึ้น ปรากฏในหนังสือชื่อ “สาธารณรัฐใน 6 บรรพ” (six livres de la Republique 1576) โดยมีการอธิบายถึงลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่า เป็นอำนาจที่ปราศจากขอบเขต ถาวร และสูงสุดเป็นล้นพ้น อำนาจอธิปไตยนี้เกิดขึ้นเพื่อรัฐ รัฐเป็นองค์อธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจนี้

<sup>4</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายมหาชน : ความเป็นมาทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2553), หน้า 241.



และมีอำนาจเป็นสูงสุดในการปกครองเหนือประชาชนภายในรัฐ โดยไม่ถูกจำกัดหรืออยู่ภายใต้ อำนาจอำนาจอื่นใดทั้งภายในและภายนอก อำนาจนี้ไม่สามารถแบ่งแยกได้เพราะเป็นนิรันดร์ รัฐจึง เป็นผู้อยู่เหนือกฎหมายเพราะสามารถแสดงออกโดยการบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมาย ดังนั้น เมื่อรัฐ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดที่เป็นเด็ดขาด กษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองรัฐจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมในการเป็น ตัวแทนผู้ใช้อำนาจนี้ ระบอบกษัตริย์จึงเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด แต่ในขณะเดียวกันกษัตริย์ จะใช้อำนาจนี้ตามอำเภอใจของตนมิได้ รวมทั้งต้องรักษากฎศีลธรรมของเอกชนเป็นที่ตั้ง โบแดง เสนอความคิดนี้ เรียกว่า ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty) โดยการอธิบายว่า อำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจสูงสุด เป็นนิรันดร์ ไม่อาจแบ่งแยกได้ มีอายุถาวรโอนได้ และมีอายุเพิก ถอนได้ เนื่องจากมีความเป็นถาวรและล้นพ้น กษัตริย์เท่านั้นที่ เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจนี้เพื่อสร้างการ ปกครองของรัฐให้มีความสงบสุข ทฤษฎีนี้ต่อมาได้พัฒนาเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญของกฎหมาย มหาชนมาจนถึงปัจจุบัน<sup>5</sup>

โทมัส ฮอบส์ (Thomus Hobbs) เป็นนักปรัชญาชาวอังกฤษคนต่อมาที่ เป็นผู้อธิบายขยายความสนับสนุนแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของ ฌอง โบแดง โดยมีความเชื่อว่า อำนาจนี้เหมาะสมกับระบบกษัตริย์จนก่อให้เกิดเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น นอกจากนี้ฮอบส์ ยังเชื่อว่ามนุษย์โดยธรรมชาติมีลักษณะโหดร้ายและเห็นแก่ตัว มนุษย์ทุกคนต่างต้องการความมั่นคง และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเป็นที่ตั้ง รัฐจึงมีลักษณะทางสังคมที่มีแต่ความขัดแย้ง ที่รุนแรง การแย่งชิงผลประโยชน์มาเป็นของตนเอง ดังนั้นเพื่อระงับความขัดแย้งและเกิดความสงบ สุขภายในรัฐ มนุษย์ทุกคนต่างต้องยอมทำสัญญาละสิทธิเสรีภาพของตนว่าจะเคารพสิทธิของผู้อื่น พันธสัญญาจึงเกิดขึ้นจากประชาชนแห่งประชาคมนั้นมาตกลงยินยอมทำสัญญากันเองโดยมิใช่ พันธสัญญาที่ทำกับรัฐ แต่รัฐที่บทบาทเกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้รับมอบอำนาจจากประชาชนและ ปฏิบัติตามพันธสัญญาดังกล่าว<sup>6</sup> ดังนั้น จึงส่งผลให้รัฐมีสถานะเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุดโดย ไม่มีข้อจำกัดทั้งทางกฎหมายหรือทางศีลธรรม เด็ดขาดเหนือทุกคนในประชาคม ทั้งนี้เพื่อให้เกิด ความสงบสุขขึ้นภายในรัฐได้จริง<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยได้แพร่หลายและ เป็นที่รู้จักมากขึ้น ทำให้สังคมในยุคนั้นนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เพื่อพัฒนารูปแบบการปกครองที่เรียก กันว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น โดยระบอบนี้มีการสร้างอำนาจให้กับกษัตริย์อย่างมากจน

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิชาต้นทางการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย มหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 10. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 30-31.

<sup>6</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 32.

<sup>7</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน : ความเป็นมาทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, หน้า 32.

กลายเป็นการส่งเสริมให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ประชาชนภายในรัฐเริ่มเกิดความไม่พอใจ และต่อต้านกษัตริย์ทำให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมจากชนชั้นล่างที่ต้องการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ โดยสร้างแนวคิดใหม่ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเท่านั้น ซึ่งมีนักปรัชญาได้อธิบายแนวคิดนี้ไว้ได้แก่ จอห์น ล็อก และ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ เป็นต้น ล้วนมีแนวคิดเดียวกันว่าปวงชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมิใช่กษัตริย์อีกต่อไป รัฐเป็นผู้ได้รับมอบเจตจำนงทั่วไปของประชาชนเพื่อปกครองประชาชน กล่าวคือผู้ปกครองแท้จริงก็คือประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองนั่นเอง จากเหตุการณ์ดังกล่าวพบว่าอำนาจอธิปไตยถูกเปลี่ยนผ่านจากกษัตริย์มาสู่มือของประชาชนอันถือเป็นการสร้างหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั่นเอง

### 2.1.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (Separation of Powers)

การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดสรรอำนาจอธิปไตยของรัฐ กล่าวคือเป็นการแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้มีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อันมีองค์กรใช้อำนาจทั้งสามอำนาจต่างองค์กรกันและต่างเป็นอิสระจากกัน โดยให้องค์กรเหล่านั้นคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน<sup>8</sup> เพราะภายใต้การปกครองใด ก็ตามจะมีรัฐในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดลำพังแต่เพียงผู้เดียวมิได้ การใช้อำนาจนี้อาจอาจเกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีชอบหรือเป็นไปในรูปแบบเผด็จการได้ ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย จึงมีสาระสำคัญของแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวหรือองค์กรเดียวผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ อันอาจทำให้เกิดภาวะของการใช้อำนาจตามอำเภอใจทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ข่มเหง ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองประเทศแถบยุโรปหลายประเทศเกิดเหตุการณ์ภาวะที่ผู้นำใช้อำนาจปกครองประชาชนโดยไม่ชอบ เช่น ประเทศอังกฤษประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปกครองของกษัตริย์ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนเกิดเหตุให้ประชาชนรวมตัวกันต่อต้านอำนาจกษัตริย์ นับเป็นเหตุการณ์ครั้งสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาแนวคิดของการแบ่งแยกอำนาจขึ้น<sup>9</sup> อิทธิพลจากเหตุการณ์ทางการเมืองของอังกฤษได้นำมาสู่การอธิบายถึงแนวคิดของการแบ่งแยกการใช้อำนาจได้ดีที่สุด ดังที่มเตสกีเออนำมาอธิบายแนวความคิดของตนจนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

<sup>8</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า164.

<sup>9</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า

### 2.1.1.2.1 สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

มงเตสกีเออ (Montesquieu) ได้อธิบายถึงสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในหนังสือเรื่อง เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Spirit of Law) เล่ม 11 บทที่ 6 ในแง่ของความคิดที่ว่า ไม่ควรไว้วางใจผู้มีอำนาจเนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมาโดยตลอด ซึ่งว่า มนุษย์ทุกคนมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ไปในทางที่ผิด และจะใช้มันไปจนสุดขอบเขตที่ตนจะใช้ได้ ด้วยเหตุนี้แม้แต่สิ่งดีงามทั้งหลายก็ยังจำเป็นต้องมีขอบเขตของมันเช่นกัน และการป้องกัน ที่จะมิให้มีการใช้อำนาจในทางที่ผิดจึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบ โดยให้อำนาจหนึ่งยับยั้งอีกอำนาจหนึ่ง วิธีการนี้เป็นการใช้อำนาจต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ประสานและยับยั้งซึ่งกันและกัน ในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสำหรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนขึ้นได้จริง<sup>10</sup>

ดังนั้น ในแต่ละรัฐจึงต้องมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามประเภท ซึ่งการแบ่งแยกของมงเตสกีเออไม่เพียงแต่จะแยกประเภทของอำนาจเท่านั้น แต่ยังมีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจด้วย เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียวอันอาจเกิดการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้<sup>11</sup>

(1) อำนาจประการแรก คือ อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ภายในรัฐนั้น รวมไปถึงการแก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมาย มีองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจ

(2) อำนาจบริหาร เป็นอำนาจในการปกครองหรือบริหารประเทศ เพื่อดูแลให้รัฐมีความมั่นคงปลอดภัยจากภายในและภายนอกประเทศรวมทั้งเกิดความสงบเรียบร้อย มีรัฐบาลเป็นองค์กรฝ่ายบริหารผู้ใช้อำนาจ

(3) อำนาจตุลาการ เป็นอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และสามารถลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมาย มีองค์กรตุลาการหรือศาล เป็นผู้ใช้อำนาจ

แต่เมื่อพิเคราะห์ต่อมากลับพบว่า มงเตสกีเออได้กล่าวถึงความสำคัญของการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมากกว่าที่จะอธิบายถึงอำนาจตุลาการ มงเตสกีเออเห็นว่าลักษณะความสัมพันธ์ของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้นมีความสัมพันธ์

<sup>10</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2553, หน้า 438.

<sup>11</sup> อมร จันทสมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2525, หน้า 51-52.

กันเป็นอย่างยิ่ง เมื่อใดที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่รวมกันในบุคคลเดียวกัน อาจเชื่อได้ว่า ราชัตรีหรือบุคคลผู้ใช้อำนาจนั้นย่อมออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นพระราชและลำเอียง เสรีภาพในประชาชนผู้ได้ปกครองไม่อาจมีขึ้นได้และถึงกาลอวสาน<sup>12</sup> อันเป็นการกล่าวถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้อย่างปรากฏชัด โดยมีได้กล่าวถึงอำนาจตุลาการไว้อย่างชัดเจนเท่าใดนัก แต่สามารถอธิบายเป็นที่แน่นอนได้ว่าแต่ละอำนาจล้วนเป็นอิสระต่อกัน และความเป็นอิสระนี้ถูกยึดโยงด้วยความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันด้วย

ดังนั้น จากแนวคิดดังกล่าวของมงเตสกีเออสามารถสรุปได้ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย เป็นหลักการที่กำหนดรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย ออกเป็นสามประการ คือ อำนาจอริปไตยทางด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหารและด้านตุลาการ โดยมีองค์กรของรัฐที่ถูกกำหนดขึ้นให้เป็นผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจนั้นโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจภายในรัฐเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี ผลที่เกิดขึ้นจากการแบ่งแยกการใช้อำนาจนั้นทำให้เกิดรูปแบบการปกครองในลักษณะต่าง ๆ ขึ้น โดยทั่วไปรัฐต่าง ๆ มักมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ที่เหมือนกันเกือบทุกรัฐ แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือ รูปแบบการปกครองที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจ ที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายจำแนกได้เป็นสองรูปแบบใหญ่ คือรูปแบบแรก คือ ระบบรัฐสภา เป็นการปกครองที่มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแบบผสมผสานพึ่งพาอาศัยอำนาจซึ่งกันและกัน ส่วนรูปแบบที่สอง คือ ระบบประธานาธิบดี เป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นเอกเทศภายในขอบอำนาจของตน เว้นแต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์เฉพาะให้ใช้อำนาจร่วมกันได้ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันด้วย<sup>13</sup> ปัจจุบันแนวคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายและเป็นที่มาของการจัดรูปแบบการปกครองในแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน เมื่อแต่ละประเทศมีระบบการปกครองที่ต่างกัน ย่อมส่งผลถึงระบบของคณะกรรมการในแต่ละประเทศซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาจากอำนาจนิติบัญญัติเพื่อควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่แตกต่างกันด้วย

<sup>12</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, “หลักการแบ่งแยกอำนาจ”ใน อนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ โหตระกิตย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อัมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง,2540),หน้า 310.

<sup>13</sup> วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521),หน้า 8.

### 2.1.1.2.2 ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

เราสามารถจำแนกระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจออกได้เป็นระบบการปกครองที่ไม่มีมีการแบ่งแยกอำนาจ กับระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจดังจะขอกล่าวอธิบายได้ดังต่อไปนี้

#### ก) ระบบการปกครองที่ไม่มีมีการแบ่งแยกอำนาจ

เนื่องจากระบบการปกครองที่มีหลายระบอบการแบ่งแยกอำนาจจึงไม่อาจเกิดผลได้ทุกกรณีไป ดังเช่นประเทศที่มีการปกครองในระบบเผด็จการจะไม่มีมีการแบ่งแยกอำนาจ การใช้อำนาจจึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งการใช้อำนาจทั้งหมดอาจไปรวมอยู่กับฝ่ายบริหาร หรือการใช้อำนาจทั้งหมดอาจจะไปรวมอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ กล่าวคือการปกครองที่มีอำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่ที่ฝ่ายบริหารอาจเกิดขึ้นได้ขณะที่มีฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถใช้อำนาจส่วนของตนได้ตามความเป็นจริง ทั้งที่ในทางกฎหมายอำนาจยังนั้นคงมีอยู่ ส่วนการปกครองที่มีอำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การปกครองแบบรัฐบาลของรัสเซีย ระบบนี้ฝ่ายบริหารเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ฝ่ายบริหารจะไม่สามารถตอบโต้หรือยุบสภาได้<sup>14</sup>

#### ข) ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ

เป็นระบบการปกครองที่มีการแยกอำนาจโดยมีการกำหนดให้มืองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่าย กล่าวคือไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดอำนาจไว้เพียงฝ่ายเดียว โดยที่การใช้อำนาจระหว่างองค์กรเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน และความสัมพันธ์นี้อาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามระบบการปกครอง อาทิ ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี เป็นต้น ซึ่งระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถจำแนกออกได้แบ่งเป็นสองระบบ คือ ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด และระบบการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เด็ดขาด ดังนี้

##### (1) ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด

เป็นระบบที่นิยมและใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ เป็นรูปแบบที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาด เพราะที่มาของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก

<sup>14</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า252.

ประชาชนต่างมีสิทธิและอำนาจเด็ดขาดจากการเป็นตัวแทนของประชาชน ส่งผลให้ระบบวิธีการควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรจึงมีรูปแบบที่ต่างไปจากประเทศที่มีระบบการปกครองแบบไม่เด็ดขาด กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารเพราะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภา แต่พบว่าในความเป็นจริงแล้ว การแบ่งแยกการใช้อำนาจดังกล่าวอาจมีความไม่เด็ดขาดอย่างแท้จริง เนื่องจากการตรากฎหมายของรัฐสภาจะสมบูรณ์ได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีอาจใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto Right) ได้ อีกทั้งรองประธานาธิบดีมีตำแหน่งเป็นประธานสภาสูงด้วย ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจถอดถอนบุคคลสำคัญ (impeachment) หรือฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจลงโทษบุคคล ฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีจะมีอำนาจให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาได้นอกจากนี้ ฝ่ายตุลาการยังมีอำนาจตีความกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นบังคับใช้ได้<sup>15</sup> เป็นต้น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายจึงไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาดเสียทีเดียว ทั้งที่ประเทศเหล่านี้มีรูปแบบการปกครองที่เป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด

## (2) ระบบแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด

ระบบนี้ยึดหลักการและความสัมพันธ์ตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน เนื่องจากเห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดไม่สามารถทำให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่อธิบายได้ชัดเจนคือประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองของระบบรัฐสภา มีความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นไปในลักษณะที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันได้ โดยมีระบบวิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในหลายประการ อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การยุบสภา ซึ่งมีระบบควบคุมที่ต่างไปจากประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด ดังที่จะขอกล่าวอธิบายต่อไปภายหลัง<sup>16</sup>

### 2.1.1.3 หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (Check and Balance)

หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ เป็นหลักการที่อธิบายถึงลักษณะความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างสามฝ่าย กล่าวคือ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร อำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ และอำนาจตุลาการกับอำนาจนิติบัญญัติ โดยมีการกำหนดกลไกของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรไว้ตามกฎหมาย เพื่อให้องค์กรของรัฐ

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 254.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน.

ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงความชอบธรรมอยู่เสมอ หลักการถ่วงดุลอำนาจจึงเกิดขึ้นบนพื้นฐานที่มาของแนวคิดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

อย่างไรก็ตาม รูปแบบความสัมพันธ์ของการถ่วงดุลระหว่างอำนาจซึ่งกันและกันนั้นอาจมีความแตกต่างและไม่จำเป็นที่จะต้องมีความเท่าเทียมกันเสมอไป เนื่องจากในแต่ละรัฐมีการกำหนดรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันไป รูปแบบการปกครองนี้เองเป็นตัวบ่งชี้ความเป็นอิสระของแต่ละอำนาจที่แตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่น ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองเป็นระบบเผด็จการจะปกครองโดยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ปกครองประเทศจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเพียงผู้เดียว ส่วนประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีรูปแบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจนี้อาจมีลักษณะที่เป็นเด็ดขาด และไม่เด็ดขาดแยกย่อยลงไปอีก<sup>17</sup> โดยประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด จะมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างมีการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น โดยไม่อาจแทรกหรือใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งได้ ตัวอย่างของประเทศที่มีรูปแบบการแบ่งแยกดังกล่าวได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อันมีการปกครองในระบบประธานาธิบดี ซึ่งมีระบบกลไกการใช้อำนาจตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดหรือไม่เคร่งครัด อันได้แก่ประเทศที่มีการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ ตามลำดับ หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจได้ถูกคิดขึ้นเพื่อให้การใช้อำนาจเกิดความสมดุลกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างการองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างยิ่งในด้านการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ในบทนี้จึงจะขอกล่าวอธิบายกรณีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการถ่วงดุลฝ่ายตุลาการ ได้เป็นดังนี้

### 2.1.1.3.1 การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติ<sup>18</sup>

การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติมีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้อำนาจนิติบัญญัติมีมากเกินไป สามารถกระทำได้สองประการ คือ การถ่วงดุลโดยองค์กรฝ่ายบริหาร และการถ่วงดุลโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยตนเอง

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>18</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 8. (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 87.

### ก) กรณีการถ่วงดุลโดยองค์กรฝ่ายบริหาร

เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ ดังต่อไปนี้

- การใช้อำนาจยุบสภาซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี อันจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดวาระลงก่อนกำหนดและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารก็ต้องพ้นจากตำแหน่งและรักษาการไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ามารับหน้าที่แทน

- การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายแล้วไปให้ราษฎรออกเสียงลงประชามติได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรยืนยันหรือปฏิเสธร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้แล้วให้ถือว่าเป็นการยุบสภานิติบัญญัติหรือถือว่าเป็นการให้อำนาจประชาชนแสดงเจตจำนงของตนต่อกฎหมายที่สภาเป็นผู้บัญญัติได้

- การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความร่วมมือในการบัญญัติกฎหมายและสามารถแสดงความประสงค์ของฝ่ายบริหารได้ว่าต้องการกฎหมายแบบใด

- ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจะได้ชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นได้ในที่ประชุมสภาย่อมทำให้สภาสามารถดำเนินการโดยถูกต้องตรงความเป็นจริงในการพิจารณา ด้วยเหตุนี้ข้อบังคับการประชุมสภาจึงให้รัฐบาลขออภิปรายได้ทุกโอกาส

- ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาดหรือการยับยั้งร่างกฎหมายโดยถ่วงเวลาให้ล่าช้าเพราะเป็นการทำให้อำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายมีค่าน้อยลง เพื่อเป็นการป้องกันการออกกฎหมายขาดความรอบคอบไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงเพียงเพราะเป็นไปตามกระแสสังคม หรือในระหว่างที่ร่างกฎหมายถูกยับยั้งย่อมมีโอกาสได้หยั่งทราบสาธารณมติเกี่ยวกับกฎหมายนั้นได้ และยังเป็นการให้โอกาสแก่ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดของตน

### ข) กรณีการถ่วงดุลโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกัน

เป็นกรณีที่มีการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาโดยสภาสูงหรือวุฒิสภา การควบคุมเกิดขึ้นระหว่างการร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดว่ากฎหมายจะบัญญัติขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเห็นชอบให้ใช้เป็นกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จ



แล้วเมื่อใดมีหน้าที่ต้องส่งไปยังให้สภาสูงเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือแก้ไข รวมทั้งยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนี้ ในบางประเทศกรณีมีการยื่นยื่นร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย สภาสูงต้องมีมติเสียงข้างมากเป็นพิเศษ ที่มีจำนวนคะแนนเสียงที่เกินกึ่งหนึ่งหรืออย่างน้อยสองในสามส่วนของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีมติไม่เห็นชอบ จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ราษฎรออกเสียงลงประชามติว่าจะให้มีการบังคับใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ต่อไป อีกทั้งในรัฐธรรมนูญบางประเทศยอมรับให้สภาสูงยังมีอำนาจเสนอกฎหมาย หรือมีส่วนในการลงมติในร่างกฎหมายได้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้สมาชิกสภาสูงเสนอร่างกฎหมายไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร<sup>19</sup>

### 2.1.1.3.2 การถ่วงดุลอำนาจบริหาร<sup>20</sup>

เพื่อป้องกันฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญบางประเทศจึงบัญญัติวิธีการควบคุมการใช้อำนาจบริหารให้กับรัฐสภาไว้ ดังนี้

- การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ
- คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นสัญญาว่าตนจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ เพื่อเป็นการได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนทำหน้าที่บริหารประเทศ
- การตั้งกระทู้ถาม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามทั่วไปและกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี อันเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล
- การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีพฤติกรรมไปในทางทุจริต
- ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้เงินตามใจชอบ นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่น อาทิ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารให้ไปโดยถูกต้อง แล้วรายงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

- ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจฟ้องฝ่ายบริหารต่อสภาสูงหรือศาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเมื่อฝ่ายบริหารละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

- ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา รวมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการธิการมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา กล่าวคือ คณะกรรมการธิการจะเป็นผู้เข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย

### 2.1.1.3.3 การถ่วงดุลอำนาจตุลาการ<sup>21</sup>

ฝ่ายตุลาการแม้มีอิสระในการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายบริหารในทางกฎหมายอาญาหรือทางกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ ตามระบบศาลซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของความผิดอันอยู่ในเขตอำนาจศาลนั้นนั้น อาจเป็นศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ตามแต่กรณี ขณะเดียวกันการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการอาจมีการใช้อำนาจมากเกินไปได้ จึงต้องมีระบบการถ่วงดุลอำนาจตุลาการ ดังต่อไปนี้

- การจัดตั้งศาลและการกำหนดขอบเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควร

- การกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจในการเป็นผู้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด จะบังคับใช้มิได้ อันเป็นผลให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่าหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจเป็นหลักการที่สำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดความสมดุลอันส่งผลให้การปกครองภายในรัฐสามารถดำเนินไปได้อย่างสมดุลและเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นที่ตั้ง

## 2.1.2 วิวัฒนาการของรัฐสภาที่เป็นสถาบันทางการเมือง

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย บทบาทของรัฐสภาอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่เหมือนกันคือที่มาและ

<sup>21</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า

เจตจำนงในการก่อตั้งเพื่อให้เป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการแสดงออกซึ่งสิทธิและเป็นกระบอกเสียงให้กับราษฎรภายในรัฐ ซึ่งในอดีตประวัติศาสตร์ความเป็นมาและพัฒนาการทางการเมืองการปกครองได้หล่อหลอมและก่อกำเนิดองค์กรทางนิติบัญญัติขึ้น เพื่อต่อต้านสถาบันกษัตริย์ผู้ใช้อำนาจปกครองกตซึ่งราษฎรผู้อยู่ใต้ปกครองให้ได้รับความชอบธรรม จนกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในเวลาต่อมา อาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาเป็นตัวแทนในการแสดงออกทางเจตจำนงของประชาชน และพัฒนามาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองในปัจจุบัน อันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชน และสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาขุนนาง ดังปรากฏในปัจจุบัน<sup>22</sup>

### 2.1.2.1 ต้นกำเนิดของรัฐสภา

รัฐสภา หรือ Legislature หมายถึง ที่ประชุมอันมีสภาพเป็นตัวแทนที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการตรากฎหมาย ส่วนคำว่า “สภา” มีความหมายคือ ที่ประชุม องค์กรหรือสถานที่ประชุม “รัฐสภา” จึงหมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิ ประเทศอังกฤษ เรียกชื่อว่า Parliament ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกชื่อว่า Congress ประเทศญี่ปุ่น เรียกชื่อว่า Diet สำหรับประเทศไทยใช้ชื่อว่า รัฐสภา<sup>23</sup> เป็นต้น รัฐสภาก่อกำเนิดมาจากพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษเป็นจุดเริ่มต้นเนื่องจากมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ประกอบกับความมีเอกลักษณ์ของขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่เคร่งครัด อังกฤษจึงเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบรัฐสภาและมีรัฐสภาเป็นต้นกำเนิดดังที่ได้มีการกล่าวขานว่า รัฐสภาหรือสภาปาร์เลียมেন্টของอังกฤษเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเก่าแก่มากที่สุดในโลก

ในประวัติศาสตร์ช่วงเริ่มต้นของยุคกลาง อังกฤษมีการปกครองที่ยึดถือจารีตประเพณีปฏิบัติที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจตีความและใช้กฎหมายตามจารีตประเพณีการปกครอง โดยการอาศัยการปรึกษาจากสภาที่ปรึกษา (Witenagemot) จนเข้าสู่ศตวรรษที่ 10 โครงสร้างของสังคมในอังกฤษเสรีชนเริ่มมีสถานะกึ่งทาส มีระบบการปกครองแบบลัทธิฟิวดัล (Feudalism) หรือระบบศักดินา โดยกษัตริย์เป็นผู้แบ่งปันที่ดินส่วนหนึ่งตอบแทนให้กับขุนนางเจ้าครองนครยึดถือเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งผู้ที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากย่อมมีอำนาจสูงกว่าตามลำดับ กษัตริย์จึงพยายามแสวงหาการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในระบบศักดินาจึงได้ทรงจัดตั้ง

<sup>22</sup> ขโลธร ตู๋ทองคำ, “ความล้มเหลวสถาบันรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย,” รัฐสภาสาร ปีที่ 52 11 (พฤศจิกายน. 2547) : 3

<sup>23</sup> จิโรช วีระสัย และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 29.

มหาสภา (Great Council) ขึ้นในราวศตวรรษที่ 11 เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาถวายคำแนะนำให้แก่พระมหากษัตริย์ในการปกครองแผ่นดิน โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาทั้งในด้านการบริหาร ด้านนิติบัญญัติและตุลาการ<sup>24</sup> สภาที่ปรึกษานี้มีสมาชิกเป็นชนชั้นสูงคือพระและขุนนางคนสำคัญเท่านั้น ที่ประชุมนี้เรียกว่า คอนซิลเลียม (Concilliam)<sup>25</sup> มีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาในการออกกฎหมายของพระมหากษัตริย์ และทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีอีกด้วย ต่อมาพระมหากษัตริย์เริ่มมีบทบาทในสภามากขึ้นทำให้ฝ่ายขุนนางเกิดความไม่พอใจและนำไปสู่ความขัดแย้งจากการที่ตนถูกรีดรอนอำนาจในสภา ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางมีมากขึ้นรวมทั้งการต่อสู้ระหว่างชนชั้นก็มีมากทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องถูกจำกัดลง<sup>26</sup> อันเป็นที่มาของกฎบัตรแมกนาคาตา กฎบัตรดังกล่าวกำหนดขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย การจัดเก็บภาษีอากรต้องได้รับความเห็นชอบจากมหาสภาก่อน และการใช้อำนาจของกษัตริย์ต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ต่อมาในคริสต์ศักราช 1265 กษัตริย์มั่งฟอร์ดได้เรียกประชุมรัฐสภา มีการเลือกอัศวิน และชาวเมืองให้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมพร้อมกับพระและขุนนางด้วย นับเป็นครั้งแรกที่มีผู้แทนจากพลเมืองเข้าร่วมประชุมรัฐสภา อันเป็นที่มาของการปกครองในระบบผู้แทนราษฎรในเวลาต่อมา

สมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (คริสต์ศักราช 1265 – 1336) มีการพัฒนารูปแบบของสภาเป็นระบบสองสภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) ประกอบด้วยขุนนาง พระเถระชั้นผู้ใหญ่ และสภาสามัญ (House of Commons) ประกอบด้วยผู้แทนจากสามัญชน เมื่อมีการแบ่งแยกสองสภาทำให้รัฐสภาเริ่มมีบทบาทมากขึ้นจากการที่มีตัวแทนของประชาชนเข้าสู่สภา ส่งผลให้อำนาจของพระมหากษัตริย์และขุนนางถูกคานอำนาจและลดบทบาทลงโดยสามัญชนในรัฐสภาสถาบันกษัตริย์ไม่ได้เป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองเพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป แต่ต้องใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับรัฐสภา จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติต่อมา นอกจากนี้ การประชุมรัฐสภาจะต้องพิจารณาข้อร้องทุกข์หรือฎีกาของสมาชิกสามัญชนก่อนระเบียบวาระอื่น การพิจารณาข้อร้องทุกข์นั้นเมื่อมีข้อยุติอย่างไร จะร่างเป็นระเบียบหรือกฎหมายบังคับใช้เกี่ยวกับเรื่องนั้นโดยสภาสามัญจะเป็น ผู้ริเริ่มร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อรัฐสภา และพระมหากษัตริย์พิจารณาร่วมกัน<sup>27</sup>

<sup>24</sup> อรณิข รุ่งธิพานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553), หน้า 10.

<sup>25</sup> มนต์รี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 15.

<sup>26</sup> สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548), หน้า 141.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

บทบาทในระยะแรกของรัฐสภา มีหน้าที่ให้คำปรึกษามากกว่าที่จะควบคุมการบริหารและการปกครอง กษัตริย์เริ่มตระหนักถึงการต้องรักษาสถาบันกษัตริย์ไว้จึงต้องจำยอมให้มีตัวแทนจากสภาประชาชนเข้ามามีบทบาทภายในรัฐสภามากขึ้น ส่งผลให้รัฐสภาเริ่มมีความเข้มแข็ง สามารถกำหนดและเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เกี่ยวกับพระบรมราชโองการของกษัตริย์ให้ต้องแถลงต่อสภา ซึ่งเป็นการแสดงถึงความพยายามลดอำนาจพระมหากษัตริย์ลง จนปลายศตวรรษที่ 17 อำนาจของรัฐสภามีมากจนเหนืออำนาจกษัตริย์ในการบัญญัติกฎหมาย<sup>28</sup> เรียกว่ารัฐสภามีอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง (Sovereignty of parliament) การทำงานของรัฐสภามีการแบ่งแยกระหว่างกลุ่มขุนนางและกลุ่มสามัญชน กลายมาเป็นสภาผู้แทนราษฎร และสภาสูงในปัจจุบัน โดยสภาสามัญ มีหน้าที่เป็นอัยการ และสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นตุลาการ บทบาทของสภาสามัญได้พัฒนาความสำคัญมากขึ้น จนกระทั่งกลายเป็นสภานิติบัญญัติที่มีอำนาจสูงสุดในปัจจุบัน ส่วนสภาขุนนางทำหน้าที่เพียงการกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น<sup>29</sup> รัฐสภาจึงเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ในทุกประเทศทั่วโลกต่างได้มีการนำหลักการนี้มาใช้อย่างแพร่หลาย<sup>30</sup>

สำหรับประเทศไทยมีวิวัฒนาการของรัฐสภาเริ่มตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อปีพุทธศักราช 2475 โดยที่รัฐสภากลายเป็นสถาบันองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติที่ถูกกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญตามหลักสากล เนื่องจากรัฐสภาเป็นสถาบันการเมืองที่ยอมรับว่าจะต้องมีในทุกประเทศทั่วโลก แต่ประเทศไทยเองก็ได้มีวิวัฒนาการประวัติศาสตร์การเมืองเหมือนเช่นอังกฤษแต่อย่างไร ในความเป็นจริงรัฐสภาไทยมิได้เกิดจากวัฒนธรรมทางการเมือง แต่รัฐสภาเกิดจากการนำแนวคิดรูปแบบการปกครองมาจากต่างประเทศ ในระยะแรกรัฐสภาจึงมีความล้มลุกคลุกคลาน ทั้งโครงสร้าง รูปแบบมีการเปลี่ยนแปลงไปตามผู้มีอำนาจร่างรัฐธรรมนูญที่มีการใช้ระบบสภาเดียวบ้าง ระบบสองสภาบ้าง ภายใต้บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีการช่วงชิงอำนาจอยู่ตลอดเวลา รัฐสภาไทยจึงขาดประสิทธิภาพ และยังคงต้องใช้เวลาพัฒนาสู่ความเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่เข้มแข็งต่อไป โดยสรุปแล้วไม่ว่าประเทศนั้นจะมีการปกครองรูปแบบประชาธิปไตย หรือสังคมนิยมคอมมิวนิสต์

<sup>28</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 122.

<sup>29</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 43.

<sup>30</sup> ชโลธร ตูทองคำ, “ความล้มเหลวสถาบันรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย,” 3.

ต่างก็ต้องใช้รัฐสภาเป็นกลไกทางการเมืองที่เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติอย่างแท้จริง<sup>31</sup>

### 2.1.2.2 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

รัฐสภาเป็นองค์กรที่ถูกพัฒนาขึ้นมาจากการเป็นผู้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและถวายคำแนะนำให้กับพระมหากษัตริย์ในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการออกกฎหมายต่าง ๆ ปัจจุบันสภาพของสังคมการเมืองเปลี่ยนแปลงไป รัฐสภาจึงถูกพัฒนาขึ้นมาให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญสองประการใหญ่ คือการทำหน้าที่ออกกฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่เกี่ยวกับการตรากฎหมาย และการควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานภายในขอบเขตของกฎหมายและเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐสภาทั้งในการปกครองในระบบรัฐสภา และระบบประธานาธิบดี ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>32</sup>

#### 2.1.2.2.1 การตรากฎหมาย

รัฐสภาเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมเรียกว่าสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้ดำเนินการประชุมภายในขอบเขตและวิธีการที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติหรือด้านการตรากฎหมายไว้หลายประการ อาทิ การพิจารณาพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในรัฐ ดังนั้น การตรากฎหมายจึงถือเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาในทุกประเทศทั่วโลก

#### 2.1.2.2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐสภานอกจากมีบทบาทในการตรากฎหมายแล้วยังมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารได้ด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างต้องถูกตรวจสอบควบคุมซึ่งกันและกันได้ โดยมีวิธีการตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หลายวิธี อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การ

<sup>31</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 3.

<sup>32</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555), หน้า 30.

ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน และการตั้งคณะกรรมการธิการ ซึ่งวิธีการที่กล่าวมาในบางประเทศอาจมีการกำหนดวิธีการที่แตกต่างกันตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เนื่องมาจากรูปแบบการปกครองประเทศที่ต่างกัน ตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรูปแบบการปกครองในระบบประธานาธิบดี จะมีวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยใช้วิธีการจัดตั้งระบบคณะกรรมการธิการ วิธีการตั้งกระทู้ถาม วิธีการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน แต่ไม่มีวิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล บทบาทของคณะกรรมการธิการในการตรวจสอบฝ่ายบริหารจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องมีกลไกที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง ในประเทศไทย มีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา ใช้วิธีการตรวจสอบฝ่ายบริหารสามารถในหลายวิธีการ ทั้งวิธีการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน และการตั้งคณะกรรมการธิการ โดยแต่ละวิธีจะมีมาตรการตอบโต้ที่รุนแรงแตกต่างกันไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการธิการขึ้นเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร คณะกรรมการธิการเป็นเครื่องมือสำคัญนอกเหนือจากการช่วยพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ในสภาแล้ว ยังมีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้ถูกต้องตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจด้วย นอกจากนี้ที่หลักของรัฐสภา จะเป็นการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว รัฐสภายังมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของแผ่นดินในกรณีต่าง ๆ ด้านความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ หรือด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย เนื่องจากเรื่องเหล่านี้มีความสำคัญต่อประเทศ รัฐสภาจึงเป็นองค์กรสำคัญที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวรวมไปถึงการมีอำนาจในการสรรหาและถอดถอนบุคคลในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ บทบาทในการสรรหาและถอดถอนบุคคลของรัฐสภานั้น เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจกับสภาสูงสามารถพิจารณาดำเนินการถอดถอนบุคคลสำคัญทางการเมือง อาทิ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ข้าราชการระดับสูง เป็นต้น หากพบว่าบุคคลเหล่านี้กระทำการอันเป็นการทุจริตหรือมีการจงใจกระทำการขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามที่ได้บัญญัติไว้<sup>33</sup>

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน.

### 2.1.3 หลักการปกครองในระบบรัฐสภา

การปกครองระบบรัฐสภา เป็นรูปแบบการปกครองที่แพร่หลายที่สุดในบรรดาการปกครองตามระบบรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นรูปแบบการปกครองพัฒนามาตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์ จนเกิดเป็นรูปแบบที่มีลักษณะสำคัญเป็นระบบรัฐสภาขึ้น ซึ่งมีโครงสร้างปกครองของฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารอย่างใกล้ชิดและเป็นไปอย่างแน่นแฟ้น<sup>34</sup> อันมีลักษณะของการผสมผสานกันไป ทั้งสองฝ่ายต่างไม่อาจดำเนินการทางการเมืองได้โดยปราศจากความร่วมมือกัน ซึ่งความสัมพันธ์เช่นว่านี้มีอยู่สองด้านด้วยกันคือ ด้านหนึ่งเป็นการถ่วงดุลหรือการควบคุมและอีกด้านหนึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จากความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถอธิบายถึงลักษณะสำคัญของการปกครองของรัฐสภาได้ดังต่อไปนี้

#### 2.1.3.1 ลักษณะสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา

หลักการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) เป็นกรณีที่ยึดถือหลักการแห่งความเสมอภาคระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารต้องเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะมีอำนาจมากเกินไปไม่ได้ และต่างต้องต้องถูกตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจได้ เมื่อฝ่ายบริหารแต่งตั้งขึ้นจากรัฐสภาเพื่อมาบริหารประเทศอันถือว่าการได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ดังนั้น การบริหารประเทศจะต้องเป็นไปตามแนวนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และรัฐบาลต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา หากการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้วางไว้ ซึ่งหลักความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารนี้มีพัฒนาการมาจากแนวคิดว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบในการกระทำใดอันเกิดขึ้นจากการปกครองและทรงอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น<sup>35</sup> ประมุขของประเทศมีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะด้านพิธีการเท่านั้น ฝ่ายบริหารเป็นผู้แสดงออกซึ่งการใช้อำนาจปกครองจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อ รัฐสภานอกจากจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติแล้ว ยังเป็นผู้ควบคุมองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารคือคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารจะต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา เมื่อใดที่รัฐสภาไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีอาจต้องพ้นจากตำแหน่งหรือต้องลาออกจากตำแหน่งไป แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีสิทธิยุบสภาได้หากเห็นว่าสภาไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป ซึ่งมีผลทำให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย โดยหลักการแล้ว

<sup>34</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 37-40.

<sup>35</sup> ร้อยตรี วัฒนา สุตรสุวรรณ, “ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 68.



รัฐสภาจึงมีอำนาจมาก โดยเฉพาะในอังกฤษมีการกล่าวกันเสมอว่า รัฐสภาของอังกฤษเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด ทั้งนี้ เพราะว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติหรือในความเป็นจริงแล้ว คณะรัฐมนตรีกลับเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริงมากกว่า ดังจะเห็นได้จากการปกครองระบบนี้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ยังเป็นบุคคลชั้นนำผู้มีอิทธิพลในพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา สภาจะดำเนินการอย่างไรล้วนเป็นไปตามมติของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเสียงข้างมากเสมอ ดังนั้น บุคคลกลุ่มนี้จึงควบคุมทั้งคณะรัฐมนตรีพรรคที่มีเสียงข้างมากทั้งในสภาและรัฐสภาด้วยในเวลาเดียวกัน<sup>36</sup> ตัวอย่างในประเทศอังกฤษจะเห็นได้ชัดเจนว่า รัฐบาลกับรัฐสภาไม่ค่อยขัดแย้งกัน เพราะรัฐบาลมาจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา รัฐบาลมีความสัมพันธ์กับรัฐสภาค่อนข้างใกล้ชิด ซึ่งผิดกับในระบบประธานาธิบดีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติไม่จำเป็นต้องมาจากพรรคเดียวกัน จึงทำให้มีน้อยของความขัดแย้งกันอยู่เสมอๆ นอกจากนั้นแล้ว ในระบบรัฐสภาแม้ว่าฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา แต่ก็สามารถเสนอให้ประมุขของประเทศยุบสภาได้ เท่ากับว่าเป็นการป้องกันมิให้รัฐสภาปฏิบัติตนตามอำเภอใจ และเป็นการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินขั้นสุดท้ายในกรณีที่มีการขัดแย้งอันตกลงกันไม่ได้ระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหาร ข้อดีของระบบรัฐสภาก็คือ การดำเนินงานของฝ่ายบริหารต้องอาศัยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการปกครองแบบอำนาจรวมอยู่ที่บุคคลเดียวอันอาจกลายเป็นเผด็จการได้ง่าย อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบบรัฐสภาไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในประเทศที่รัฐสภาอ่อนแอ มีการขัดแย้งของชนในชาติอย่างลึกซึ้งและมีพรรคการเมืองมาก แต่ไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภา นอกจากนั้นถ้าพรรคไม่มีวินัยที่เข้มแข็ง สมาชิกพรรคไม่มีความรับผิดชอบ ไม่ปฏิบัติตามนโยบายของพรรคอย่างเคร่งครัด และไม่รู้จักประนีประนอมกัน ไม่ว่าจะป็นสมาชิกพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านรัฐบาล ระบบรัฐสภาก็มีความมั่นคงได้ยาก ผู้นำประเทศคือนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากประชาชนโดยตรงแต่เป็นการเลือกเพียงกลุ่มคนด้วยอาศัยเสียงข้างมากจากสภา<sup>37</sup>

### 2.1.3.2 รูปแบบของรัฐธรรมนุญในประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา

การปกครองในระบบรัฐสภาเป็นหลักการที่ยึดถือว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีสถานะสูงกว่าองค์กรอื่นทั้งหมด เนื่องจากมีตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้งจากประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่อำนาจบริหารอยู่ที่อำนาจนิติ

<sup>36</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา รายงานการวิจัยของสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : บริษัทธรรมดาเพลส จำกัด ,2554), หน้า 23.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

บัญญัติ ไม่ว่าจะรัฐบาลหรือรัฐสภาจะต้องไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเหื่อนานตลอดไป<sup>38</sup> โดยลักษณะการปกครองในระบบรัฐสภาอาจมีสภาเดียวหรือสองสภาก็ได้ โดยทั่วไปแล้วโครงสร้างของระบบรัฐสภานั้น จะประกอบไปด้วยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญคือ สถาบันประมุข สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ เป็นหลัก<sup>39</sup> ปัจจุบันระบบนี้ถูกนำมาใช้แพร่หลายมากที่สุดปรากฏในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่ ประเทศเยอรมัน ประเทศอิตาลี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสวีเดนแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเบลเยียม และบรรดาประเทศอาณานิคมเก่าของอังกฤษ รวมถึงประเทศไทยด้วย เป็นต้น สังเกตพบว่าประเทศเหล่านี้มีการนำแนวคิดของระบบรัฐสภาของอังกฤษมาดัดแปลงใช้กับประเทศของตนโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ด้วยบริบทวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกัน ทำให้ระบบการปกครองระบบรัฐสภาในแต่ละประเทศอาจมีลักษณะที่เฉพาะตัวต่างไปจากประเทศอังกฤษซึ่งมีลักษณะพิเศษที่เป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมการเมืองการปกครองแตกต่างไปจากประเทศอื่นอีกทั้งเป็นประเทศเดียวในโลกที่เป็นต้นแบบของการปกครองโดยไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร จากที่กล่าวมาจึงสามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภาตามรูปแบบของรัฐธรรมนูญได้เป็นดังนี้

#### 2.1.3.2.1 ประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

ปัจจุบันประเทศที่มีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี หรือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศอิสราเอล และประเทศนิวซีแลนด์<sup>40</sup> ซึ่งมีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเทศอังกฤษถือเป็นต้นแบบของทุกประเทศทั่วโลกที่ใช้ระบบรัฐสภา เนื่องจากอังกฤษมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาทางการเมืองที่เป็นจารีตประเพณี หรือมีรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ระบบรัฐสภาเป็นผลผลิตมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมทางการเมือง รากฐานทางจารีตประเพณีค่านิยมในสังคมของอังกฤษที่สั่งสมมาอย่างยาวนาน จากการใช้อำนาจของกษัตริย์ผู้ปกครองแบบอำเภอใจบีบคั้นให้ประชาชนผู้ใต้ปกครองไม่ยอมรับและออกมาต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของตน และจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ให้อยู่

<sup>38</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 39-40.

<sup>39</sup> ปรีชา จำรัสศรี, “การคานอำนาจของระบบรัฐสภาไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2537), หน้า 41.

<sup>40</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 122.

ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเด็ดขาดและถือว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาเป็นสิ่งสูงสุด การที่กษัตริย์มีอำนาจอย่างจำกัด และประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพนี้ ไม่ใช่เรื่องของหลักการที่เป็นตัวอักษรหรือคำมั่นสัญญา หากแต่เป็นสิ่งที่คนอังกฤษสัมผัสและรับรู้ได้ในวิถีชีวิตความเป็นอยู่จนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง

อังกฤษแม้ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) แต่ก็ถือว่ามีกรอบแบบรัฐธรรมนูญในแง่เนื้อหาที่เป็นแบบฉบับของตนเอง ความหมายในแง่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญหมายถึงกฎเกณฑ์ที่กำหนดถึงโครงสร้างและแบบแผนของสถาบันการเมืองขึ้นภายในรัฐนั่นเอง ดังนั้น การที่อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ได้หมายความว่าไม่มีรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพราะประวัติศาสตร์ความเป็นมาของระบบการเมืองการปกครองอังกฤษอันมีเอกลักษณ์โดดเด่นเฉพาะตัวได้สร้างเครื่องมือแห่งการจำกัดอำนาจและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ”<sup>41</sup> ที่มีลักษณะเป็นวัฒนธรรมและจารีตประเพณี เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีกฎหมายอยู่รวมกันเป็นกฎหมายฉบับเดียวแต่ปรากฏที่มาจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ กฎหมายที่บัญญัติขึ้น (Statute law) กฎหมายจารีตประเพณี (convents) ธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) หลักการตีความกฎหมาย และคำพิพากษาของศาล

ด้วยความที่รัฐธรรมนูญมีลักษณะยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองได้ดี วิวัฒนาการทางการเมืองของชาวอังกฤษจึงก่อกำเนิดแนวคิดพื้นฐานสำคัญของอำนาจอธิปไตยและจารีตประเพณีที่เกี่ยวกับรัฐสภา เช่น คำพิพากษาของศาลคอมมอนลอว์และเอคควิตีเป็นที่มาสำคัญของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ คือ “หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา”<sup>42</sup> ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มาจากผู้แทนปวงชนซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย จึงมีอำนาจสูงสุดไม่มีองค์กรใดที่สามารถออกกฎหมายโดยไม่อิงอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นได้จริง หากสภาตรากฎหมายแล้วไม่มีศาลใดหรือผู้ใดตัดสินหรือกล่าวหาได้ว่ากฎหมายนั้นเป็นโมฆะ เมื่อรัฐสภาผิดพลาด รัฐสภาเท่านั้นที่ผู้แก้ไขข้อผิดพลาด เพราะอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอื่น จึงไม่มีสิ่งใดจำกัดอำนาจรัฐสภาได้ ด้วยความที่รัฐสภามีอำนาจสูงสุดเช่นนี้ นอกจากจะส่งผลให้สภาอำนาจในการตรากฎหมายแล้ว ยังส่งผลต่ออำนาจด้านการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารของสภาที่มีลักษณะของการถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ โดยการที่รัฐสภามีอำนาจคุ้มครองตนเอง จากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงของรัฐหรือสมาชิกรัฐสภา

<sup>41</sup> โภคิน พลกุล, “ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และประวัติรัฐธรรมนูญไทย,” รัฐสภาสาร 36, 12 (ธันวาคม 2531) : 3-5.

<sup>42</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันท์วัฒน์ บรมานันท์, “ทฤษฎีกฎหมายมหาชน”, เอกสารประกอบการสอนวิชาทฤษฎีกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, หน้า 186.

โดยไม่สมควร รวมทั้งสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้ ดังปรากฏตามจารีตประเพณีที่เรียกว่า “หลักว่าด้วยเอกสิทธิ์ของสมาชิกสามัญและสภาขุนนาง” ซึ่งมีค่าเป็นรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาอังกฤษได้ยอมรับและปฏิบัติมาช้านาน เอกสิทธิ์ที่ว่านี้เป็นการให้อำนาจสภาสามารถลงโทษผู้ที่ขัดขวางต่อการดำเนินงานของรัฐสภาและคณะกรรมการธิการของสภารวมทั้งเจ้าหน้าที่ของสภาด้วย อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และละเมิดอำนาจรัฐสภานี้ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อต้องการให้ความคุ้มครองความเป็นอิสระของฝ่ายสภาจากการถูกคุกคามของสถาบันกษัตริย์ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในอดีตมีฐานะเป็นผู้สืบทอดของศาลสูงสุดของรัฐสภา (High Court of Parliament) ในการวินิจฉัยบรรดคดีต่าง ๆ แทนพระมหากษัตริย์ซึ่งอำนาจดังกล่าวเทียบได้เช่นเดียวกับอำนาจของศาลยุติธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าว จารีตประเพณีของรัฐสภาจึงสร้างอำนาจให้กับรัฐสภาในการลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดต่อรัฐสภา (An offence against Parliament) ได้<sup>43</sup>

ประเทศใดประเทศหนึ่งจะมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้น มิใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตามความชอบใจ เนื่องจากรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้นย่อมเกิดขึ้นได้ด้วยวิวัฒนาการ ที่ละเล็กละน้อย จึงสามารถพัฒนาไปได้ตามสภาวะการณ์ของสังคมตามแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย ไม่ต้องแก้ไขเหมือนรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ประเทศส่วนใหญ่ไม่มีวิวัฒนาการอย่างประเทศอังกฤษ จึงมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งสิ้น<sup>44</sup> ข้อพิจารณาสำหรับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนี้มีจุดที่พึงระวังโดยเฉพาะเมื่อไม่มีกฎหมายสูงสุดกำกับรัฐสภา รัฐสภาจึงเป็นองค์กรผู้มีอำนาจสูงสุดเสียเอง ถ้าสมาชิกรัฐสภาไม่ถูกควบคุมอย่างดีจากประชาชนผู้เลือกตั้งและไม่มีสมรรถภาพของระบบการเมืองระหว่างองค์กรทั้งหลาย อาจทำให้บุคคลบางกลุ่มสร้างระบบเผด็จการที่มาจากเลือกตั้งได้โดยง่าย<sup>45</sup>

### 2.1.3.2.2 ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้นเกือบทุกประเทศใช้การปกครองรูปแบบนี้ โดยส่วนใหญ่มักเป็นประเทศที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษมาแต่เดิม จึงมีการรับเอาแนวคิดของระบบรัฐสภามาใช้ในประเทศของตน ดังเช่นประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย หรือในประเทศเยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่น ฯลฯ รวมถึงประเทศไทยด้วย วัฒนธรรม ภาษา ประชาชนที่ต่างกันประเทศเหล่านี้ จึงมิได้มีวิวัฒนาการทางการเมืองอย่างประเทศ

<sup>43</sup> สมภพ โทตระกิตย์, “อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา,” รัฐสภาสาร, หน้า 3-7.

<sup>44</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 11.

<sup>45</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และนันทวัฒน์ บรมานันท์, “ทฤษฎีกฎหมายมหาชน”, หน้า 187.

อังกฤษ แต่ละประเทศมีรูปแบบเป็นของตนเองที่ต่างกันไป แต่สิ่งที่เหมือนกันในทุกประเทศ คือ ประชาชนทุกคนต้องการได้รับการปกครองที่ดีตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้กับประชาชน รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือขึ้นมาบัญญัติไว้เป็น ลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” เพื่อเป็นกติกาในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนให้พ้นจากการถูกริดรอนจากอำนาจรัฐที่มีชอบหรือตามอำเภอใจ<sup>46</sup>

ระบบรัฐสภาในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐสภาอาจไม่ได้เป็นองค์กรผู้มีอำนาจสูงสุด แต่เป็นองค์กรที่ถูกรัฐสถาปนาไว้ให้เป็นผู้ใช้อำนาจ นิติบัญญัติ กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ตรากฎหมายและควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นหลัก ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาใช้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่าง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยความที่รัฐสภามีได้มีอำนาจสูงสุดตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็น ของรัฐสภาเหมือนแบบอย่างประเทศอังกฤษ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในด้านการตรา กฎหมายและการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารจึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์ อักษร รวมทั้งต้องไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตภายใต้ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ในระบบรัฐสภามีหลักการว่า รัฐบาลต้องมาจากสภาและบริหารงานภายใต้ความไว้วางใจของสภานั้น กลไกการถ่วงดุลและคาน อำนาจระหว่างการใช้อำนาจทั้งสองฝ่ายจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีลักษณะของความใกล้ชิด ผูกพันจนไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถดำรงความเป็นอิสระ และเข้มแข็งได้จริง การดำเนินงานของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ของตนอาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ ฝ่ายบริหาร ด้วยความที่รัฐธรรมนูญบัญญัติข้อความไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ อาจทำให้เกิด ช่องว่างของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่จะตีความและนำมาบังคับใช้ให้ เหมาะสมตามสภาวการณ์บ้านเมือง<sup>47</sup>

#### 2.1.4 ทฤษฎีอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (The Supremacy of Parliament)

ในทางทฤษฎีรัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุดเพราะถือว่าเป็นตัวแทนเจตจำนงของ ประชาชนโดยตรง การอธิบายถึงหลักการของควมมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภานี้ตัวอย่างที่ดีที่สุด คือ ประเทศอังกฤษ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของ จอห์น ล็อกนักปรัชญาคนสำคัญซึ่งได้เขียน ทศนคติของตนไว้ในหนังสือ An Essay concerning the True Original, Extent, and End of

<sup>46</sup> โภคิน พลกุล, “ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และประวัติรัฐธรรมนูญไทย,” รัฐสภา สาร, 3.

<sup>47</sup> หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 14.

Civil Government กล่าวไว้ว่า รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจในการออกกฎหมายซึ่งประชาชนทุกคนต้องเชื่อฟัง ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภานี้ยังปรากฏในคำพูดของ เซอเนอวว์ เดอ ลอล์ม ที่อ้างถึงรัฐสภาของอังกฤษว่า “รัฐสภาแห่งอังกฤษจะทำอะไรก็ได้ นอกจากเปลี่ยนหญิงเป็นชายและชายเป็นหญิง”<sup>48</sup> นอกจากนี้ยังมีผู้อธิบายถึงแนวคิดหลักอำนาจสูงสุดของนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา (The supremacy of Parliament) หรือ อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) คือ ไดซี (Dicey) อธิบายว่าหลักการนี้มีแนวความคิดในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังปี ค.ศ. 1688 หลักนี้ถือว่าเมื่อรัฐสภาเป็นผู้แทนปวงชน ย่อมมีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย และเมื่อตรากฎหมายใดแล้วไม่มีศาลหรือผู้ใดตัดสินใจหรือกล่าวหาได้ว่ากฎหมายนั้นเป็นโมฆะ จึงไม่อาจมีสิ่งใดจำกัดอำนาจรัฐสภาได้<sup>49</sup> ส่งผลให้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายของรัฐสภาถือเป็นสิ่งสูงสุด พระมหากษัตริย์ทรงกระทำการโดยผ่านทางสภาสามัญและสภาขุนนาง ตามพระราชบัญญัติรัฐสภา (Parliament Acts 1911-1949) การออกกฎหมายของรัฐสภาจึงไม่มีข้อจำกัดใด รัฐสภาสามารถกระทำการสิ่งใดตามที่มุ่งประสงค์กระทำ อันเป็นสิ่งที่เรียกว่าเป็นสิ่งที่ “สูงสุด”

แนวคิดนี้มีวิวัฒนาการมาจากการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษในอดีต ตั้งแต่สมัยแองโกล-แซกซอน พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดทางการเมือง เนื่องจากมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ กล่าวคือพระมหากษัตริย์เป็นทั้งเจ้าของที่ดินและเป็นผู้ออกกฎหมายทุกฉบับ จึงมีความพยายามจะจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ลง ดังเกิดเหตุการณ์ที่พระเจ้าจอห์น ทรงลงนามยินยอมถูกจำกัดพระราชอำนาจของตนในกฎบัตรแมกนาคาตา (Magna Carta) รวมทั้งการเกิดหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Bill of Rights 1689) นับเป็นการยุติความขัดแย้งระหว่างอำนาจของพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา ในที่สุดเมื่อรัฐสภาได้รับชัยชนะจากการถูกรอบงำโดยพระมหากษัตริย์ การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์เรื่องต่าง ๆ อาทิ การเก็บภาษีจะกระทำโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาไม่ได้ และการออกกฎหมายใดต้องได้รับความยินยอมของรัฐสภารวมทั้งต้องมีการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเสมอ หรือแม้กระทั่งการที่รัฐสภามีการตรากฎหมาย (The Act of Settlement 1700) เพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับราชสันตติวงศ์ของอังกฤษต้องกระทำโดยรัฐสภา เป็นต้น จากเหตุการณ์ดังกล่าวมาชี้ให้เห็นถึงอำนาจของรัฐสภาที่มีบทบาทเหนือพระราชอำนาจของกษัตริย์มากขึ้น

<sup>48</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, “ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา,” รัฐสภาสาร 51,10 (ตุลาคม 2546) : 21.

<sup>49</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 18.

ตามลำดับ<sup>50</sup> และส่งผลให้เกิดแนวคิดว่ารัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ดังนั้น รัฐสภาจึงมีอำนาจควบคุมทุกสิ่งทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายมาบังคับใช้ การร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยสรุปเมื่ออำนาจพระมหากษัตริย์ลดลงและถูกแทนที่โดยสภา จึงถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุด หรือที่เรียกว่า (Supremacy of the parliament)

ในปัจจุบันข้อเท็จจริงของสภาพสังคมการเมืองการปกครองของอังกฤษมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ส่งผลให้แนวคิดที่ว่ารัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมายอาจไม่เป็นที่นิยมตามทฤษฎีดังกล่าวโดยตรง ทั้งนี้เนื่องด้วยรัฐสภาตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับปัจจัยหลายประการ อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา หรือระบบการเมืองที่รัฐบาลเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น<sup>51</sup>

### 2.1.5 หลักความมีเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา

หลักเอกสิทธิ์ของรัฐสภา เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีจารีตประเพณีว่าด้วยเอกสิทธิ์ของสมาชิกสามัญและสภาขุนนาง โดยรัฐสภาอังกฤษได้มีการยอมรับและถือปฏิบัติมาเป็นเวลาช้านาน ด้วยแนวความคิดที่ต้องการคุ้มครองสมาชิกสภาสามัญ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจากอำนาจของรัฐบาลที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งขึ้นในคริสต์วรรษที่ 14 และ 15 สมาชิกรัฐสภาของอังกฤษ โดยเฉพาะสมาชิกสภาสามัญมักจะถูกจับกุม และฟ้องร้องในข้อหาการใส่ร้ายป้ายสีหรือหมิ่นพระบรมเดชานุภาพพระมหากษัตริย์ โดยในสมัยพระเจ้าริชาร์ดที่ 2 ได้มีคดีประวัติศาสตร์ คือ คดีฮักซีส์ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า นายฮักซีส์ ผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการลดค่าใช้จ่ายในราชสำนักของพระเจ้าริชาร์ดที่ 2 ต่อสภา ทำให้ถูกจับกุมและฟ้องร้องให้ลงโทษหาว่าทรยศต่อกษัตริย์กระทำความผิดเป็นกบฏ ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์อ้างว่า เสรีภาพในการพูดซึ่งให้แก่พวกท่าน ไม่ได้หมายความว่าท่านพูดตามที่ท่านประสงค์ท่านมีสิทธิแต่เพียงจะกล่าวคำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเท่านั้น แม้สมาชิกรัฐสภาจะตัดทอนอย่างไร พระมหากษัตริย์ก็ทรงเพิกเฉย ต่อมานายฮักซีส์ ได้ยื่นคำร้องถวายฎีกาต่อพระเจ้าเฮนรีที่ 4 โดยอ้างว่าการที่ตนถูกจำคุกเช่นนั้นเป็นการขัดต่อกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภา ตนควรได้รับเอกสิทธิ์ในการกระทำดังกล่าว ซึ่งพระเจ้าเฮนรีที่ 4 และสภาขุนนางได้ลงมติว่านายฮักซีส์ไม่มีความผิด คดีนี้จึงเป็นคดีแรกที่ปรากฏเป็นหลักฐานเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ในการอภิปรายเสนอกฎหมายในที่ประชุมสภา

<sup>50</sup> สาโรช โชติพันธุ์, “การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตราจารย์ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 153.

<sup>51</sup> วสันต์ เตียวตระกูล และนางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์. “อำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการของร่างกฎหมาย” รัฐสภาสาร 47, 8 (สิงหาคม 2542) : 92.

ต่อมาหลักในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในประเทศอังกฤษได้รับการรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรในปี ค.ศ. 1688 โดยปรากฏใน “พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ” (Bill of Rights, 1689) มาตรา 9 ดังข้อความว่า “โดยเหตุที่การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรืออภิปรายหรือดำเนินการภายในรัฐสภานั้น ไม่ควรเป็นเหตุให้ต้องถูกกล่าวโทษ หรือถูกตั้งเป็นประเด็นสอบถามในศาล หรือ ณ สถานที่อื่นใดนอกจากรัฐสภา” จากพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1689 นี้เอง ได้เป็นจุดกำเนิดในการบัญญัติรับรองเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก ปรากฏเป็นตัวอย่งให้แก่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนำหลักดังกล่าวมาบัญญัติไว้<sup>52</sup> เนื่องจากเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในประเทศอังกฤษเกิดจากการต่อสู้ของสภาสามัญเพื่อสถาปนาความเป็นอิสระ และอำนาจในการกำหนดกิจกรรมของตนเอง เริ่มจากศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา มีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสิทธิ์ เสรีภาพในการพูด ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ที่มีความสำคัญ โดยสภาสามัญต้องการให้ตนเองมีความเป็นอิสระจากอำนาจของกษัตริย์ รวมทั้งฝ่ายบริหาร<sup>53</sup>

นอกจากนี้ รัฐสภายังมีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควร รวมทั้งสามารถกำหนดขอบเขตของการแทรกแซงว่าเป็นความผิดและมีอำนาจลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งความผิดดังกล่าวอาจเป็นความผิดที่กระทำต่อรัฐสภาโดยตรง เช่น ผู้เข้าฟังการประชุมปฏิบัติตนไม่เหมาะสมเกิดความวุ่นวายในรัฐสภา การพูดหรือการเขียนที่ทำให้รัฐสภาเสื่อมเสีย หรือการกระทำความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐสภา การปฏิบัติตนที่เป็นการขัดขวางของพยาน การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา เป็นต้น หรืออาจเป็นกรณีความผิดที่กระทำต่อสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของสภา เช่น การจงใจรบกวนหรือขัดขวางสมาชิกปฏิบัติหน้าที่ และการติดสินบน เป็นต้น ดังเช่น เอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกจำคุกหรือหน่วงเหนี่ยวโดยไม่มีคำสั่งของประธานสภา เว้นแต่ในกรณีต้องหาว่ากระทำผิดอาญา และเอกสิทธิ์ที่จะกล่าวถ้อยคำอภิปราย หรือการดำเนินการใดภายในรัฐสภา ย่อมได้รับความคุ้มครองและไม่ถือว่าเป็นความผิดที่สามารถฟ้องร้องได้ และสภาทั้งสองมีอำนาจที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และละเมิดอำนาจรัฐสภา (Breaches of Privileges and Contempts) ได้เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม อำนาจลงโทษนี้ไม่จำกัดเฉพาะการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาและสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการขัดขวางเจ้าหน้าที่ของสภาในการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภาได้ อาทิ

- การประพฤติตนไม่เรียบร้อยในที่ประชุมสภาหรือคณะกรรมการสภา

<sup>52</sup> มานิตย์ จุมปา, “เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 9 เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (2544) : 3-5.

<sup>53</sup> ภิรมย์ เจริญรุ่ง, “ขอบเขตการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา”, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542) หน้า 23.



- การไม่กระทำการในฐานะพยานต่อสภาหรือคณะกรรมการสภา
- การไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของสภาหรือคณะกรรมการสภา
- การเสนอเอกสารปลอมต่อสภาหรือสมรู้กันหลอกลวงสภา
- การขัดขวางสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภาในการปฏิบัติหน้าที่<sup>54</sup>

โทษสำหรับผู้ซึ่งละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภา ได้แก่ ชัง ปรับ ภาคทัณฑ์ หรือตักเตือน ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นสมาชิกหรือบุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญ และประธานสภาขุนนาง มีอำนาจออกหมายชังตามมติของแต่ละสภา<sup>55</sup> ดังนั้น การที่สภานิติบัญญัติของบางประเทศอ้างสิทธิที่จะใช้อำนาจทางอาญาจำคุกบุคคลที่กระทำความผิดในกรณีจำเป็นโดยอิสระจากศาล แม้จะเป็นที่เข้าใจทั่วไปว่าการใช้อำนาจลงโทษจำคุกจะไม่ปรากฏบ่อยนัก แต่ก็เป็นอำนาจบังคับเด็ดขาดโดยแท้จริง ซึ่งประเทศเหล่านี้เชื่อกันว่ารัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยราบรื่นถ้าไม่มีอำนาจลงโทษทางอาญา และการที่รัฐสภามีอำนาจลงโทษบุคคล ถือว่าเป็นการเพิ่มพูนเกียรติของสภา และยืนยันความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารด้วย ในทางปฏิบัติอำนาจเช่นนี้มีประโยชน์เนื่องจากการกระทำที่มีลักษณะเป็นการไม่ให้ความเคารพและลบหลู่ อาจเป็นการยากที่จะบัญญัติรวมเข้าไว้ในหัวข้อความผิดในประมวลกฎหมายอาญา แต่จะเป็นการง่ายถ้าสภาดำเนินการโดยวิธีการรวบรัด และเป็นการหลีกเลี่ยงความล่าช้าอันเนื่องมาจากกระบวนการพิจารณาในศาลได้<sup>56</sup>

## 2.2 ที่มาและแนวคิดของการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภา เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย บทบาทความสำคัญของรัฐสภาย่อมแตกต่างกันออกไปตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยในแต่ละระบบ กล่าวคือการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐสภาเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นที่มาของรัฐบาล รัฐสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตั้งแต่ก่อนเข้ารับบริหารประเทศ คือการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา โดยมีวิธีการควบคุมที่แตกต่างกันไป อาทิ การอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยการลงมติที่มีผลทำให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง หรือการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น แต่ทั้งนี้รัฐบาลย่อมสามารถตอบโต้ได้โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรหากเห็นว่ารัฐสภาใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ เหล่านี้เป็นการแสดงถึงความเกี่ยวพันและการยึดโยงซึ่งกันและกันระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลโดยแท้ สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี รัฐสภา

<sup>54</sup> สมภพ โทตระกิตย์, "อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา", รัฐสภาสาร 28,7 (กรกฎาคม 2523) : 3-4.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-41.

และรัฐบาลมีที่มาจากประชาชนเช่นเดียวกันอันมีฐานะที่เสมอกัน เมื่อรัฐบาลไม่ได้มาจากรัฐสภาการตรวจสอบควบคุมการทำงานระหว่างสองสถาบัน จึงเป็นการกระทำตามกระบวนการตรวจสอบที่เด็ดขาด รัฐสภาไม่มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น แต่มีกลไกการใช้ อำนาจควบคุมตรวจสอบโดยใช้ระบบคณะกรรมการในการเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐมาสืบสวน สอบสวนได้ ในขณะที่เดียวกันหากประธานาธิบดีทำหน้าที่ผิดพลาดมีผลเสียหายร้ายแรงต่อประเทศ สมาชิกรัฐสภาสามารถดำเนินการถอดถอน (Impeachment) ประธานาธิบดีได้ กลไกการตรวจสอบ ของฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดีจึงแตกต่างไปจากระบบรัฐสภา<sup>57</sup>

### 2.2.1 ความหมายและแนวคิดของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อกล่าวถึงฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารกิจการสาธารณะและบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว พบว่ากิจกรรมที่ฝ่าย บริหารกระทำนั้นถือเป็นกิจกรรมสำคัญของประเทศ ที่ต้องมีการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล หรือเรียกว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (Political control of Government) ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการเมืองตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ ควบคุม สอดส่องดูแลและเรียกร้องให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบ (accountability) หรือแสดงความรับผิดชอบ (responsibility) ซึ่งการควบคุมอาจมีหลายวิธีหรือหลายมาตรการตั้งแต่สถานเบาไปจนถึง สถานหนัก<sup>58</sup>

แนวความคิดของการควบคุมฝ่ายบริหาร เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรโรมัน เจริญรุ่งเรือง ขณะนั้นชาวโรมันมีปัญหาความเดือดร้อน จึงต่างมาร้องทุกข์ต่อผู้ปกครองจำนวนมาก จึงมีแนวคิดจัดให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ตำแหน่งตรวจสอบ (office of censor) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ เป็นผู้ตรวจสอบควบคุมกิจการและรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ ของฝ่ายบริหารที่อาจก่อความเสียหายแก่ราษฎร ประกอบกับผู้ปกครองในสมัยนั้นมีพระราชอำนาจ เด็ดขาด เกิดการบริหารประเทศที่กระทบสิทธิของราษฎร การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองโดย ประชาชนจึงเป็นที่มาของแนวคิดการควบคุมฝ่ายบริหาร ปัจจุบันปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหาร นับเป็นปัญหาสำคัญในทุก ๆ ประเทศ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในปัจจุบันขยายวงกว้าง ออกไปอย่างมาก ฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรมากขึ้นตามลำดับ สำหรับปัญหาการของการควบคุมฝ่ายบริหารสามารถแยกออกเป็นการควบคุมโดยวิถีทางการเมือง

<sup>57</sup> ชโลธร ตูทองคำ. “ความล้มเหลวสถาบันรัฐสภาในระบบอบประชาธิปไตย,” รัฐสภาสาร, หน้า 3.

<sup>58</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 260.

ในสถานการณ์ที่ฝ่ายบริหารกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาล และการควบคุมโดยฝ่ายตุลาการในการกระทำที่ฝ่ายบริหารมีฐานะเป็นฝ่ายปกครอง<sup>59</sup>

## 2.2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายบริหาร

การควบคุมการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ถือเป็นภารกิจสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกฎหมายและเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล เมื่อพิจารณาแนวคิดของการควบคุมฝ่ายบริหารในการเมืองการปกครองระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี พบว่าด้วยรูปแบบโครงสร้างการปกครองที่ต่างกัน ย่อมส่งผลต่อแนวคิดและระบบการควบคุมฝ่ายบริหารที่ต่างกันตามไปด้วย กล่าวคือ ระบบรัฐสภา มีรัฐบาลและรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่มีได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด หัวใจสำคัญของการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่รัฐบาลเป็นผู้แถลงกำหนดนโยบายการบริหารประเทศไว้ต่อสภา การควบคุมนี้ถือว่าเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือเรียกว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” สำหรับระบบประธานาธิบดีมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารที่แบ่งแยกจากกันเด็ดขาด ระบบการถ่วงดุลอำนาจจึงมีความชัดเจน รัฐบาลจะเข้าไปร่วมประชุมชี้แจงในสภานิติบัญญัติไม่ได้ จึงไม่มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อประชาชนก่อนมีการเลือกตั้ง<sup>60</sup> วิธีการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา มีความเป็นอิสระไม่ถูกยึดโยงกับฝ่ายบริหาร ส่งผลให้มีระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งในการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างกัน

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่าความจำเป็นของการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารมีลักษณะสำคัญ “เป็นไปตามหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย” ด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องยึดถือและเคารพเสียงส่วนใหญ่ ราษฎรจึงควรมีโอกาสตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลตลอดจนรัฐสภาได้ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของประเทศในทุกเรื่อง ฝ่ายบริหาร จึงมีอิทธิพลและอำนาจอย่างมากมายจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมให้ปฏิบัติตามเจตจำนงของประชาชน<sup>61</sup> และ

<sup>59</sup> วชิรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล, “การควบคุมฝ่ายบริหาร”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 20-23.

<sup>60</sup> สมภพ โทตระกิตย์, รัฐธรรมนูญไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://elib.coj.go.th/Article/d11\\_4\\_3.pdf](http://elib.coj.go.th/Article/d11_4_3.pdf), หน้า 27. [ 2555, กันยายน 30]

<sup>61</sup> Ernest S. Griffith แปลโดย นิพนธ์ มาศะวิสุทธิ์, ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 1. (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 170 -171.

เป็นไปตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมาใช้แก่ราษฎร การบริหารหรือการปกครองประเทศได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ในส่วนของการออกกฎหมายมาใช้แก่ราษฎรนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการออกกฎหมายเท่ากับว่าเป็นการออกกฎหมายโดยความเห็นชอบจากประชาชนนั่นเอง แต่คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศของประชาชน จึงควรให้รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ควบคุมการทำงานของรัฐบาล อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ประชาชนควบคุมสภา สภาควบคุมรัฐบาล<sup>62</sup>

### 2.2.3 ระบบวิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

จากเหตุผลความสำคัญและความจำเป็นของการควบคุมฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ทุกประเทศทั่วโลกที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต่างต้องมีกลไกของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายกระทำการเกี่ยวกับการบริหารประเทศ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นความสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุด มีมาตรการที่มีระดับความรุนแรงตั้งแต่สถานเบาไปถึงสถานหนัก รัฐสภาสามารถเข้าควบคุมโดยมีมาตรการตั้งแต่ การตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ และประเมินผลการทำงานของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น<sup>63</sup> ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันไป อาทิ ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งรัฐสภาและกึ่งประธานาธิบดี จึงส่งผลให้มีรูปแบบและวิธีการของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ต่างกันตามไปด้วย ดังจะขออธิบายได้ดังนี้

#### 2.3.3.1 ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

บรรดาระบบรัฐบาลภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) เป็นระบบที่พัฒนามาโดยอาศัยระยะเวลายาวนานที่สุด รัฐบาลมีที่มาจากความไว้วางใจของรัฐสภา การดำเนินตามแนวนโยบายของรัฐบาลในการปกครองประเทศจึงต้องเป็นไปตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ หากการดำเนินงานไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว รัฐสภาสามารถตรวจสอบควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้ เรียกว่ามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งระบบวิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถกระทำได้หลายวิธีการ และมีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันตามแต่ละวิธีการที่ใช้ควบคุม คือ

<sup>62</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1, หน้า 261.

<sup>63</sup> วิษณุ เครืองาม, กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตำราหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง, พิมพ์ครั้งที่ 1. (นนทบุรี : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 13.

### 2.2.3.1.1 การตั้งกระทู้ถาม (Question)

การตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจ รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา การตั้งกระทู้ถามสามารถตั้งถามได้ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะกรณีปัญหาหรือเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน ถือว่าเป็นกลไกและวิธีการควบคุมที่มีระดับมาตรการที่ไม่รุนแรง และเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการติดต่อและเชื่อมโยงกันอยู่ตลอดระยะเวลาที่มีการประชุมสภา รวมทั้งสามารถทราบถึงทิศทางการดำเนินงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีแนวทางการแก้ไขเพื่อให้เกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน<sup>64</sup>

กระทู้ถาม คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตั้งถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลแต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน โดยทั่วไปกระทู้ถามแบ่งเป็น 2 ประเภท<sup>65</sup> คือ กระทู้ถามทั่วไป เป็นกระทู้ถามที่ตั้งถามโดยทำเป็นหนังสือ ถามไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคำถาม วิธีการตอบกระทู้ทั่วไป รัฐมนตรีสามารถตอบกระทู้ถามทั้งได้ทั้งในที่ประชุมสภา หรือสามารถตอบเป็นหนังสือในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้ถามสด เป็นกระทู้ที่ตั้งถามด้วยวาจา ภายในวันที่มีการประชุมสภาในวันนั้น และต้องมีลักษณะเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ที่ถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน

### 2.2.3.1. การขอเปิดอภิปราย

สมาชิกรัฐสภาสามารถใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ประชาชน หรือพบว่าบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีบริหารงานไม่เหมาะสม ทั้งนี้วุฒิสภามีสิทธิใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปที่ไม่เป็นการลงมติได้ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งทั้งสองวิธีการจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ถือได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นมาตรการที่

<sup>64</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 1.(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 10-11.

<sup>65</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 1.(กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555), หน้า 105-106.

มีระดับความรุนแรงมากที่สุด เพราะเป็นนำไปสู่การลงมติว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีชุดนั้นสมควรได้รับความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปหรือไม่<sup>66</sup> หากเสียงส่วนใหญ่มีมติว่าการบริหารของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีชุดนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งทันที ถือเป็นวิธีการที่สามารถถ่วงดุลอำนาจการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้อยู่ในภาวะสมดุลได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ลักษณะการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจสามารถกระทำได้โดยวิธีการลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นวิธีการควบคุมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล กรณีสภาสูงย่อมมีสิทธิขอเปิดอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็น วิพากษ์การทำงานของรัฐบาลได้แต่ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจ และในการประชุมสภาเพื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้น ต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อรับฟังและชี้แจงด้วยตนเองทุกครั้ง<sup>67</sup>

### 2.2.3.1.3 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน

การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยผ่านกระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหาร การอนุมัติเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นอำนาจของสภาที่มีลักษณะเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมที่ไม่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการใช้อำนาจบริหารโดยตรงมากนัก แต่ถือว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐสภาสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในด้านการกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการบริหารประเทศได้ในอีกทางหนึ่ง

### 2.2.3.1.4 การตั้งระบบคณะกรรมการ

นอกจากมาตรการข้างต้นแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีกลไกสำหรับหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลในรูปของระบบคณะกรรมการ ซึ่งถือเป็นมาตรการเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐสภามีอำนาจเรียกเอกสาร หรือบุคคล มาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการพิจารณาสอบสวนเรื่องที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายจากสภา รวมทั้งยังทำหน้าที่รับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา

<sup>66</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1, หน้า 262.

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111-115.

ที่เกิดขึ้นจากการทำงานของฝ่ายบริหารและสรุปเป็นข้อเสนอแนะโดยการรายงานในที่ประชุมสภา เพื่อแจ้งให้รัฐบาลทราบถึงปัญหาและแนวทางการดำเนินการต่อไป<sup>68</sup>

### 2.3.3.2 ระบบประธานาธิบดี (Presidential System)

การปกครองระบบประธานาธิบดีเป็นการปกครองที่มีรูปแบบแตกต่างจากการปกครองในระบบรัฐสภา กล่าวคือ เป็นระบบที่มีการแต่งตั้งให้ประมุขของรัฐมีอำนาจสูงสุด ดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรีอยู่ภายใต้อำนาจของประมุขแห่งรัฐ มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการโดยมีรูปแบบการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือรัฐสภา สำหรับประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ โดยการใช้อำนาจทั้งสามอำนาจของแต่ละองค์กรล้วนมีความเป็นอิสระจากกัน มีการยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด และจะมีลักษณะที่เด่นชัดมากในความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารที่แบ่งแยกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ตัวอย่างประเทศที่ใช้การปกครองรูปแบบนี้ที่อธิบายได้ดีที่สุดคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีสาเหตุมาจากประชาชนชาวอเมริกาที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดของนักคิดจากอังกฤษเป็นพื้นฐานที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นดินแดนที่แยกตัวมาจากอังกฤษนั้น มีอาณาเขตกว้างขวาง ประกอบไปด้วยหลายชนชั้นของคนในสังคมที่มีความแตกต่างกันทางความคิดอันเป็นอิสระ เห็นพ้องต้องกันว่าแนวคิดการปกครองระบบรัฐสภานั้น ไม่เหมาะสมและไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมของชาวอเมริกาอีกต่อไป จึงมีการนำรูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดีมาใช้ ซึ่งมีลักษณะรูปแบบของการปกครองที่ตรงข้ามกับระบบรัฐสภาอย่างจงใจ<sup>69</sup>

นอกจากจะมีการยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดแล้ว ประมุขของประเทศคือ ประธานาธิบดีเพียงผู้เดียวที่เป็นศูนย์กลางผู้ใช้อำนาจบริหารในการปกครองประเทศ และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เนื่องจากรูปแบบการปกครองนี้ไม่มีพระมหากษัตริย์และนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีจึงสวมหมวกสองใบ กล่าวคือเป็นทั้งพระมหากษัตริย์และนายกรัฐมนตรีในคนเดียวกัน มีคณะรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองของประธานาธิบดีเพื่อมาเป็นผู้ช่วยดำเนินงานโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ขณะเดียวกันรัฐสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน และมีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติอย่างแท้จริง กล่าวคือเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎหมาย เมื่อองค์กรทั้งสองฝ่ายต่างมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนทำให้ความสัมพันธ์

<sup>68</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน,” รัฐสภาสาร 40,11 (เดือนพฤศจิกายน: 2535),: 5.

<sup>69</sup> โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2518), หน้า 146-148.

ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลจึงดำรงอยู่ได้โดยไม่ต้องได้รับความไว้วางใจ เนื่องจากไม่มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่เป็นบทบาทของประธานาธิบดีที่ เป็นผู้แถลงนโยบายต่อประชาชนก่อนมีการเลือกตั้ง และเมื่อประชาชนเลือกผู้สมัครคนใดเป็นประธานาธิบดี ย่อมหมายความว่าประชาชนพอใจในนโยบายดังกล่าวแล้ว ประธานาธิบดีจึงไม่จำเป็นต้องมาแถลงต่อรัฐสภาอีกครั้ง<sup>70</sup> และผลจากการยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ฝ่ายสภาจึงไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลในด้านนโยบายได้โดยตรง กล่าวคือ ไม่มีการใช้ระบบวิธีการตั้งกระทู้ถาม ไม่มีวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และที่สำคัญรัฐบาลไม่มีสิทธิใช้วิธีการยุบสภาเพื่อการถ่วงดุลอำนาจได้ ในขณะเดียวกันรัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่ได้เช่นเดียวกัน<sup>71</sup> แต่มีใช้ว่าระบบนี้จะไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน วิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีวิธีการที่ต่างจากระบบรัฐสภา ดังจะขอกกล่าวต่อไปนี้ คือ

### 2.2.3.2.1 การถอดถอนบุคคลสำคัญออกจากตำแหน่ง หรือระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

ระบบนี้เป็นการควบคุมที่ตัวบุคคลใช้วิธีการไต่สวนเพื่อการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นกระบวนการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อการควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งการบริหารระดับสูง หรือการฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารระดับสูงของรัฐบาล โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือโดยสภาสูง มีการเปิดโอกาสให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระการดำรงตำแหน่งได้ เพราะเหตุว่า หากปล่อยให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งต่าง ๆ หากบุคคลเช่นว่านั้นมีได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย ก็อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง นั้นได้ ทั้งนี้ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นวิธีการที่มุ่งควบคุม ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านตัวบุคคลเป็นสำคัญ โดยส่วนใหญ่มักจะมุ่งควบคุมหัวหน้าฝ่ายบริหาร และรัฐมนตรี แต่ขอบเขตในด้านตัวบุคคลนี้อาจครอบคลุมถึงตำแหน่งอื่น ๆ ได้ ตามแต่ที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ<sup>72</sup>

<sup>70</sup> สมภพ โทตระกิตย์, รัฐธรรมนูญไทย, หน้า 36.

<sup>71</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 264-268.

<sup>72</sup> ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์, The USA Impeachment Overview :ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา, [ออนไลน์], แหล่งที่มา [www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684) [2555, กันยายน 20]



### 2.2.3.2.1 การตั้งระบบคณะกรรมการ

คณะกรรมการเป็นช่องทางที่สำคัญที่สุดของฝ่ายนิติบัญญัติ มีขอบเขตอำนาจตามที่สภามอบหมาย มีคุณลักษณะของการดำเนินงานที่เป็นกลไกสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการของสภาได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทอำนาจหน้าที่สูงและมีประสิทธิภาพค่อนข้างเข้มแข็ง กล่าวคือ อำนาจของสภาองเกรสคืออำนาจการสอบสวน และมาตรการแสวงหาข้อเท็จจริงจากการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและจากประชาชนทั่วไป อำนาจสอบสวนนี้จะเป็ประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายต่าง ๆ ของสภาให้เป็นกฎหมายที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด รวมไปถึงการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารให้บริหารประเทศเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายรัฐสภาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ<sup>73</sup> แนวคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนในระบบประธานาธิบดีนี้ จึงเป็นที่มาของความเป็นอิสระระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ทำให้เกิดระบบตรวจสอบของคณะกรรมการโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง<sup>74</sup> ดังที่ประธานาธิบดีวูดโร วิลสัน เคยกล่าวถึงบทบาทของสภาและคณะกรรมการไว้ว่า “สภาทำงานในลักษณะของการแสดงผลงาน ในขณะที่การปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ”<sup>75</sup>

### 2.2.3.2.3 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน

การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยผ่านกระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหาร การอนุมัติเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นอำนาจของสภาที่มีลักษณะเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมที่ไม่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการใช้อำนาจบริหารโดยตรงมากนัก แต่ถือว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐสภาสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในด้านการกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการบริหารประเทศได้ในอีกทางหนึ่ง

<sup>73</sup> สเวน โกรนนิงส์และ โจนาธาน พี ฮอว์ลีย์แปลโดย นพมาศ อีระเวคิน และโกวิท วงศ์สุรวัฒน์, สมาชิกสภาองเกรสคำสัญญาและอำนาจ, พิมพ์ครั้งที่ 1.(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2523), หน้า 107-109.

<sup>74</sup> ประเสริฐ ทรัพย์สุนทร, ทฤษฎีระบบรัฐสภา ปฏิบัติระบบประธานาธิบดี และจาก “ระบบ” สู่ “ระบอบ”, พิมพ์ครั้งที่ 1.(กรุงเทพฯ : เคทีกรู้งไทยการพิมพ์, 2538), หน้า 12-13.

<sup>75</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 6.(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548), หน้า 143.

### 2.2.3.3 ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary System)

ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี เป็นโครงสร้างทางปกครองที่มีวิวัฒนาการมาจากระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกที่สาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกิดปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองอย่างหนักและไร้เสถียรภาพอย่างรุนแรง จวบจนกระทั่งปี ค.ศ. 1958 สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเกิดการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ โดยผู้นำคนสำคัญคือนายพลเดอโกล เป็นผู้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อการปกครองประเทศมีลักษณะเฉพาะของตนเองที่มาจากระบบผสมผสานระหว่าง ระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยการปกครองระบบนี้มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐโดยมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี แต่ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ รวมทั้งอาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีการลงนามรับสนอง สังกัดได้ว่าความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลมีความใกล้ชิดกันและต่างต้องตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้เหมือนกับระบบรัฐสภา กล่าวคือ รัฐบาลมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารต่อการกำหนดนโยบายการปกครองประเทศ ฝ่ายรัฐสภามีอำนาจตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ โดยใช้วิธีการเช่นเดียวกับระบบรัฐสภา คือ

- การตั้งกระทู้ถาม
- การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
- การตั้งระบบคณะกรรมาธิการ

ทั้งสามวิธีการที่กล่าวมานี้เป็นการนำเอาวิธีการของระบบรัฐสภามาใช้ ซึ่งเป็นรูปแบบวิธีการของการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน แต่โดยหลักข้อสำคัญที่ทำให้ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีนี้มีความแตกต่างไปจากระบบอื่นคือ รัฐสภาถูกจำกัดอำนาจในการออกกฎหมายค่อนข้างมากการออกกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายได้เอง อาทิ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น อีกทั้งระบบนี้กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจพิเศษหรือมาตรการที่จำเป็นในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ที่ต้องตัดสินใจเกี่ยวกับสถานการณ์สำคัญทางการเมืองความมั่นคงของประเทศได้อย่างเด็ดขาด รวมทั้งยังสามารถใช้อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หากมีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นรองประธานาธิบดีกับรัฐสภาเป็นสำคัญ<sup>76</sup>

<sup>76</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 268-271.

#### 2.2.3.4 ระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา

ระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภานี้ขึ้นอยู่กับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีประชากรไม่มากนัก รูปแบบการปกครองของรัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์มีลักษณะต่างไปจากรูปแบบการปกครองโดยทั่วไป จึงไม่อาจจัดอยู่ในระบบการปกครองของระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดและเป็นอิสระต่อกัน ซึ่งคล้ายคลึงกับระบบประธานาธิบดี เพียงแต่ต่างกันในเรื่องที่มาของประธานาธิบดี กล่าวคือ ประธานาธิบดีของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่มาจากการคัดเลือกของรัฐสภา อีกทั้งรัฐสภายังมีอำนาจคัดเลือกศาลสูงสุดหรือฝ่ายตุลาการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีอีกด้วย<sup>77</sup> มีการจัดรูปแบบการปกครองเป็นแบบผสมผสาน (Hybrid of Government)<sup>78</sup> ที่อำนาจบริหารอยู่ในความควบคุมของอำนาจนิติบัญญัติแต่ฝ่ายเดียว รัฐบาลจึงเป็นของรัฐสภาโดยแท้ (Assembly Government)<sup>79</sup>

รัฐสภาแห่งสมาพันธรัฐสวิส ใช้ระบบสองสภาประกอบด้วยสภาแห่งชาติหรือสภาล่าง (The National Council) มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสภาแห่งรัฐหรือสภาสูง (The Council of States) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งในแต่ละกองตง (The Canton) ซึ่งเป็นเขตอำนาจการปกครองแบบมลรัฐทั้ง 26 มลรัฐในสวิตเซอร์แลนด์<sup>80</sup> รัฐสภามีบทบาทสำคัญค่อนข้างมากเนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจเลือกสภาผู้บริหารหรือคณะรัฐมนตรีขึ้นเป็นรัฐบาลจำนวน 7 คน จากนั้นคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะประชุมเลือกกันเองขึ้น 1 คน เพื่อดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะรัฐมนตรีหรือเรียกว่าประธานาธิบดี ทำหน้าที่เป็นประมุขแห่งรัฐในเชิงพิธีกรรม รวมทั้งดูแลกระทรวงที่ตนเองรับผิดชอบ และผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจะไม่มีอำนาจหน้าที่เหนือคณะรัฐมนตรีคนอื่นแต่อย่างใด เนื่องจากการบริหารประเทศเป็นการใช้อำนาจร่วมกันที่เรียกว่า “ความรับผิดชอบร่วมกันของผู้บริหาร” จึงมีลักษณะแตกต่างไปจากประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา<sup>81</sup> นอกจากนี้รัฐสภายังมีอำนาจเป็นผู้ควบคุมนโยบายของฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด แต่ไม่สามารถเรียกร้องให้มีการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจได้ (Vote of No Confidence) เมื่อใดที่

<sup>77</sup> สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐสภาแห่งสมาพันธรัฐสวิส. (กรุงเทพฯ : สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551), หน้า 56.

<sup>78</sup> สิริพรรณ นกสวน, การเมืองการปกครองของสวิตเซอร์แลนด์. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า 48-49.

<sup>79</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 271.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-58.

รัฐสภาไม่เห็นด้วยกับการบริหารของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีไม่ต้องลาออก แต่ต้องเปลี่ยนนโยบายการบริหารให้ตรงตามที่รัฐสภาต้องการ<sup>82</sup> หรือหากรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติใดแล้วไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐบาลไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อร่างข้อเสนอนั้นโดยการลาออก<sup>83</sup> ซึ่งกล่าวโดยสรุปรัฐสภามีหน้าที่ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล โดยใช้วิธีการดังต่อไปนี้<sup>84</sup>

#### 2.2.3.4.1 การเปิดอภิปรายทั่วไป (Interpellation)

การเปิดอภิปรายทั่วไปมีผลให้คณะมนตรีแห่งสภาพันธ์(รัฐบาล) ต้องแจ้งข้อมูลในเรื่องนโยบายภายในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสภาพันธ์ต่อรัฐสภา วิธีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปสามารถกระทำได้โดยการนำผลของการตอบข้อซักถามของฝ่ายรัฐบาลมาเป็นประเด็นของการอภิปรายโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร (bureau) ของสภา ก่อน จากนั้นการเปิดอภิปรายทั่วไปจะได้รับประกาศให้เป็นเรื่องเร่งด่วนและต้องกระทำการพิจารณาในระหว่างสมัยประชุม

#### 2.2.3.4.2 กระทู้ถาม (Question)

กระทู้ถามมีผลทำให้คณะมนตรีแห่งสภาพันธ์ต้องให้ข้อมูลในเรื่องนโยบายภายในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสภาพันธ์ต่อรัฐสภา ซึ่งโดยทั่วไปจะแบ่งเป็นกระทู้ถามทั่วไปกับกระทู้ถามสด กรณีกระทู้ถามทั่วไปคณะมนตรีแห่งสภาพันธ์จะตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร สภาจะไม่ทำการพิจารณากระทู้ถามดังกล่าวในที่ประชุมสภาได้ตามความเห็นชอบของประธานสภา สำหรับกรณีของสภาแห่งรัฐ กระทู้ถามทั่วไปอาจได้รับการประกาศให้เป็นกระทู้ถามในที่ประชุมสภาได้ซึ่งจะต้องตั้งถาม 1 สัปดาห์ก่อนหมดสมัยประชุม กรณีกระทู้ถามสดจะเป็นกระบวนการเฉพาะของสภาแห่งชาติที่จะพิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน คณะมนตรีแห่งสภาพันธ์จะตอบข้อซักถามที่สมาชิกได้ตั้งถามด้วยวาจา วาระกระทู้ถามสด จะมีในช่วงต้นสัปดาห์ที่ 2 และสัปดาห์ที่ 3 ของสมัยประชุม โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 90 นาที

<sup>82</sup> สมภพ โทตระกิตย์, รัฐธรรมนูญไทย, หน้า 42-43.

<sup>83</sup> สิริพรรณ นกสวน, การเมืองการปกครองของสวีเดน, หน้า 130-131.

<sup>84</sup> สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐสภาแห่งสภาพันธ์รัฐสวีเดน, หน้า 20.

## 2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้ระบบคณะกรรมการธิการ

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ อาจกล่าวได้ว่าทุกประเทศทั่วโลกต่างมีรัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมือง ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาในระบบรัฐสภา ระบบกึ่งประธานาธิบดี หรือในระบบประธานาธิบดี ต่างมีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการธิการ เป็นส่วนประกอบสำคัญสำหรับการดำเนินกิจการของรัฐสภา คณะกรรมการธิการเปรียบเสมือนตัวแทนของสภา เมื่อรัฐสภาต้องการทราบข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารที่ดี คณะกรรมการธิการจึงได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่สอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ อาจเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารก็ได้ ดังนั้นรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ จึงอาจมีระบบคณะกรรมการธิการเป็นแบบฉบับของตนเอง และมีบทบาทอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบรัฐสภา ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

### 2.2.4.1 ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งคณะกรรมการธิการของระบบรัฐสภา มีที่มาจากหลักการถ่วงดุลอำนาจและสถานะความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาที่เป็นไปในลักษณะของการคานอำนาจซึ่งกันและกันเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต ดังนั้น การดำเนินงานใดของฝ่ายบริหารจะต้องถูกตรวจสอบได้จากฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการธิการในระบบรัฐสภาจึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่วิธีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการในระบบรัฐสภานั้นเป็นเพียงวิธีการหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ยังมีวิธีการอื่นในการควบคุมฝ่ายบริหารอีกหลายประการ ดังที่เคยกล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นวิธีการตั้งกระทู้ถาม วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การควบคุมการใช้เงินงบประมาณของแผ่นดิน เป็นต้น ดังนั้น การใช้ระบบคณะกรรมการธิการในระบบรัฐสภาจึงเป็นวิธีการหนึ่งของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า การปกครองระบบรัฐสภา เป็นระบบแห่งสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารรวมกัน หรือที่เรียกว่า “Fusion of power” ที่ไม่ได้แบ่งแยกอำนาจจากกันเด็ดขาด<sup>85</sup> จากความสัมพันธ์ระหว่างสองอำนาจนี้ ส่งผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธิการถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นหลัก ส่วนอำนาจพิจารณาสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารจะมีเพียงเท่าที่สภามอบหมายเท่านั้น โดยที่โครงสร้างของคณะกรรมการธิการนี้ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากฝ่ายนิติ

<sup>85</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1, หน้า 20.

บัญญัติ อันมีที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากของรัฐบาล เป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการธิการและรัฐบาลมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ เพื่อการสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหารจึงไม่ใช่วิธีการควบคุมอย่างเด็ดขาด

ตัวอย่าง ประเทศอังกฤษ รูปแบบการก่อตั้งคณะกรรมการมิได้ตั้งไว้ตาม สาขางานของรัฐ แต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการไว้เป็นประเภทมีบทบาทอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป คณะกรรมการที่มีบทบาทและสำคัญอย่างมาก คือ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ซึ่งปัจจุบันมีชื่อเรียกว่า General Committee<sup>86</sup> มีอำนาจหน้าที่เพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเกือบทั้งหมดที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาในชั้นกรรมการธิการของสภาสามัญ<sup>87</sup> โดยมากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจากรัฐบาล คณะกรรมการประเภทนี้จะมีบทบาท เพื่อสำหรับการอภิปรายในเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติ ไม่ใช่คณะกรรมการที่มีความ เชี่ยวชาญเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะและไม่ใช่นิติกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวน<sup>88</sup> อำนาจหน้าที่ด้านการสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหารจะตกเป็นของคณะกรรมการวิสามัญ (select committee) ที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นพิเศษเฉพาะด้าน เพื่อดำเนินการสอบสวน ศึกษาการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยครอบคลุมงานตามสาขากิจการที่รัฐบาลทำเป็นราย กระทบ รวมทั้งตรวจสอบค่าใช้จ่ายการบริหารงานและนโยบายของหน่วยงานนั้น ในบางกรณีอาจ ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดพระราชบัญญัติหนึ่งเป็นการเฉพาะด้วยได้<sup>89</sup> แสดงให้เห็นว่า บทบาทของคณะกรรมการระบบรัฐสภา มีเจตนารมณ์ที่มุ่งเน้นกระบวนการร่างกฎหมายมากกว่า การตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีเครื่องมือและวิธีการควบคุมฝ่ายบริหาร อีกหลายวิธีการ ที่สามารถตรวจสอบรัฐบาลได้โดยตรง ด้วยแนวคิดเช่นนี้ จึงส่งผลให้ คณะกรรมการในระบบรัฐสภามีความแตกต่างจากระบบประธานาธิบดี

#### 2.2.4.2 ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดี

แนวคิดที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการของประเทศที่ปกครองใน ระบบประธานาธิบดีเพื่อมาควบคุมฝ่ายบริหารนั้น สืบเนื่องมาจากแนวคิดทฤษฎีของหลักการถ่วงดุล

<sup>86</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล, “ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมของสภาไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 153.

<sup>87</sup> อรรถวิทย์ พิศาลบุตร, “ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 42-43.

<sup>88</sup> Kenneth Bradshaw and David Pring, P 222-223.

<sup>89</sup> สิริวิภา หาญสิริเพชร, “บทบาทของคณะกรรมการ วุฒิสภา ในการสอบสวนการทุจริตและประพฤติ มิชอบ” รายงานวิจัยของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , 2549, หน้า 30.

อำนาจที่ต่างไปจากประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา การกำหนดสถานะความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาในระบบประธานาธิบดีมีความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาที่มีลักษณะแยกจากกันได้อย่างชัดเจน เหตุเพราะทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างมีภูมิหลังที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน ทั้งสองฝ่ายย่อมมีสถานะเท่าเทียมกัน ส่งผลถึงรูปแบบแนวคิดของการใช้อำนาจตามทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือที่เรียกว่า “Separation of Power” มีลักษณะความสัมพันธ์ที่แยกออกจากกัน กล่าวคือ ระบบนี้มีการกำหนดให้รัฐบาลและประธานาธิบดีมีอำนาจบริหารประเทศ และรัฐสภามีอำนาจนิติบัญญัติ เพื่อออกกฎหมาย ลักษณะต่างฝ่ายต่างเป็นอิสระไม่ยึดโยงกัน กล่าวคือฝ่ายบริหารมีอำนาจเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เพื่อให้กลไกของการใช้อำนาจทั้งสองฝ่ายเกิดความสมดุล<sup>90</sup> ประกอบกับรัฐสภาในระบบประธานาธิบดีไม่มีการตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นรายบุคคลเพื่อซักถามปัญหาอันเกิดจากการบริหารประเทศ ดังนั้น รัฐสภาจึงใช้คณะกรรมการการเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งต่อการควบคุมฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศที่ได้รับการยอมรับถึงระบบคณะกรรมการการที่มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพการดำเนินงานที่โดดเด่นเป็นอย่างยิ่ง คือ ระบบคณะกรรมการการของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>91</sup>

คณะกรรมการการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกากำเนิดขึ้นมาพร้อมกับการสถาปนาสถาบันนิติบัญญัติ การดำเนินงานของรัฐสภาส่วนใหญ่ต้องอาศัยการดำเนินงานของคณะกรรมการการตลอดมา คณะกรรมการการที่จัดตั้งขึ้นมักมีความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์หรือปัญหาของประเทศชาติที่เกิดขึ้น เช่นเกิดการขยายตัวของการค้าขายระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ทำให้ต้องจัดตั้งคณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ หรือในปี ค.ศ. 1795 สหรัฐอเมริกาซื้อหลุยส์เซียนาจากประเทศฝรั่งเศส เกิดคณะกรรมการที่ดินสาธารณะ เป็นต้น ระบบการจัดตั้งคณะกรรมการสามารถแบ่งออกเป็นหลายประเภท แต่คณะกรรมการที่มีบทบาทและสำคัญที่สุด คือ คณะกรรมการสามัญ (standing committee) มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายทุกฉบับก่อนที่จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและตราเป็นกฎหมาย รวมทั้งมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่ที่ประชุมสภา คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามชื่อของคณะกรรมการ แต่ต่อมาภายหลังมีกฎหมาย The Legislative Reorganization Act of 1946 เพื่อปฏิรูประบบคณะกรรมการ ทำให้คณะกรรมการสามัญได้รับมอบหมายให้อำนาจหน้าที่

<sup>90</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1, หน้า 262.

<sup>91</sup> สเวนนิ่ง โกรว์, สมาชิกสภาองเกรส: คำสัญญาและอำนาจระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 1. (พระนคร : แพร่พิทยา, 2515), หน้า 104.

สอบสวนศึกษาเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารและเรื่องอื่น ๆ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละกรรมาธิการ การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการนี้สภาได้จัดสรรงบประมาณไว้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสืบสวนโดยเฉพาะด้วย ส่งผลให้ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการเพื่อการสอบสวนหาข้อเท็จจริงนี้ได้กลายเป็นอำนาจที่สำคัญมากที่สุดของรัฐสภา<sup>92</sup> นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select or Special Committee) ที่สภาจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวน ศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริงบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ไม่มีอำนาจอย่างเป็นทางการที่จะพิจารณาร่างกฎหมายเหมือนกับคณะกรรมาธิการสามัญ แต่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงจากการทำงานของฝ่ายบริหารหรือเป็นเรื่องที่เมื่อทำการศึกษาค้นคว้าเรื่องที่ได้รับมอบหมายแล้วก็จะสลายตัวไป เช่นกรณีเกิดความเหลื่อมล้ำหรือข้อขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญ และไม่สามารถตกลงให้คณะกรรมาธิการคณะใดเป็นผู้พิจารณารับผิดชอบพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สภาจะจัดตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาหาข้อยุติเรื่องดังกล่าว<sup>93</sup>

นอกจากนี้ การคัดเลือกสมาชิกกรรมาธิการยึดถือธรรมเนียม “ความอาวุโส” (Seniority Rule) ประกอบกับการดำเนินงานที่มี “ความอิสระเป็นตัวของตัวเอง” (Independent and autonomy)<sup>94</sup> ส่งผลให้อำนาจคณะกรรมาธิการมีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะอำนาจที่เป็นอาวุโสสำคัญของคณะกรรมาธิการคือ อำนาจสอบสวนตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารที่ทรงประสิทธิภาพ การสอบสวนโดยทั่วไปของคณะกรรมาธิการจึงมีจุดประสงค์สำคัญเพื่อแสดงผลงานเวทีทางการเมือง รวมไปถึงประโยชน์ในการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับร่างกฎหมายอย่างละเอียดในทางวิชาการ และตรวจสอบถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร อันเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลต่าง ๆ ทำให้ได้ร่างกฎหมายที่ตรงตามความต้องการของประชาชนและเป็นไปตามนโยบายสาธารณะ<sup>95</sup> เรื่องที่สอบสวนมีหลายประการตามที่คณะกรรมาธิการเห็นชอบ อาทิ ความยากจน อาชญากรรม สิทธิเสรีภาพประชาชน นโยบายทางการเงิน นโยบายด้านต่างประเทศ และเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งการดำเนินการสืบสวนเกี่ยวกับ

<sup>92</sup> เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, “การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 75.

<sup>93</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

<sup>95</sup> สเวนนิ่ง โกรว์, สมาชิกสภาองเกรส: คำสัญญาและอำนาจระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา, หน้า



ความประพฤติของสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง เป็นต้น<sup>96</sup> วิธีการดำเนินการสอบสวนกรรมการสามารถออกหมายเรียกบุคคล (Subpoena) มาให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่คณะกรรมการที่ต้องการทราบได้ตั้งแต่รัฐมนตรีลงมาถึงประชาชนธรรมดา เว้นแต่ประธานาธิบดี และผู้พิพากษาศาลสูงเท่านั้นที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจ ถ้าหากบุคคลใดขัดขืนไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงความคิดเห็นตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการ จะมีความผิดละเมิดอำนาจรัฐสภาซึ่งถือเป็นอำนาจเอกสิทธิ์ของรัฐสภาอีกทั้งยังต้องรับโทษจำคุกหรือปรับตามแต่กรณี<sup>97</sup>

ปัจจุบันอำนาจออกคำสั่งเรียกดังกล่าวมีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (Code of Laws of the United States of America) ในมาตรา 192 มีสาระสำคัญว่า กรณีบุคคลใดที่ถูกออกหมายเรียก (Subpoena) ให้มาชี้แจงหรือให้ข้อมูลต่อสภาองเกรส เกิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ถือว่าผู้นั้นมีความผิดต้องรับโทษทางอาญาประเภทตีลู่โทษ<sup>98</sup> ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ข้อที่ 11 และข้อที่ 26 กำหนดว่ากรณีสภาจำต้องมีการสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต้องมอบหมายให้คณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการชุดใดชุดหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ<sup>99</sup> โดยอำนาจที่ถูกมอบไปยังคณะกรรมการนี้มิได้มีการจำกัดประเภทของคณะกรรมการ ส่งผลให้คณะกรรมการในทุกประเภทต่างมีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการของตนได้<sup>100</sup>

ด้วยอำนาจของคณะกรรมการที่มีอย่างมากมาย ทั้งการพิจารณาร่างกฎหมาย และอำนาจสืบสวนสอบสวนอย่างกว้างขวางแล้ว สภาองเกรสยังมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากวงในของฝ่ายบริหารและจากประชาชนทั่วไปด้วย เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงจากเรื่องที่ไม่ปรากฏชัดว่ามีการละเมิดกฎหมาย แต่เป็นเรื่องจริยธรรมความประพฤติของบุคคลผู้ใช้

<sup>96</sup> เกษมศักดิ์ แสนโกชน, “การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา”, หน้า 78

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-74.

<sup>98</sup> The 1992-93 Staff of the Legislative Research Bureau, An Overview of Congressional Investigation of the Executive: Procedures, Devices, Limitations of Congressional Investigative Power, 20 Syracuse J. Legis. & Pol’y 1 (1995).

<sup>99</sup> พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “อำนาจว่าด้วยการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงของสภาองเกรสในประเทศสหรัฐอเมริกา”, บทคัดย่อไม่ไหว้ครู รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมายเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันเกิด ปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม, กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์, 2554, หน้า 264.

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน.

อำนาจแทนประชาชน<sup>101</sup> นอกเหนือจากการทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย และติดตามการทำงานตามนโยบายของฝ่ายบริหาร หรือประกอบกรณาดำเนินกิจการอื่นของรัฐสภาด้วย<sup>102</sup> คณะกรรมาธิการสภา คองเกรสของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหารเป็นหลัก เหตุที่คณะกรรมาธิการมีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก เนื่องมาจากวัฒนธรรมทางสังคมได้หล่อหลอมทัศนคติชาวอเมริกันกลายเป็นปัจเจกบุคคลในเรื่องสิทธิเสรีภาพของทุกคน ยึดมั่นหลักจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต มีอุดมการณ์และความรับผิดชอบต่อสังคม รวมไปถึงมาตรฐานของนักการเมือง<sup>103</sup> เมื่อพิจารณาประกอบกับปัจจัยทางการเมืองปัจจุบันภายในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองใหญ่ เพียงสองพรรคซึ่งมีนโยบายที่ไม่แตกต่างกันมากนัก อีกทั้งการรวมตัวของสมาชิกพรรคการเมืองที่ค่อนข้างมีอิสระไม่ผูกพันกับคำสั่งหรือตามมติพรรคการเมืองมากเกินไป จึงส่งผลให้คณะกรรมาธิการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐสภามากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง บทบาทการตรวจสอบฝ่ายบริหารจึงมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพจนถึงปัจจุบันนี้<sup>104</sup>

#### 2.2.4.3 ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งคณะกรรมาธิการของระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี มีที่มาจากหลักการถ่วงดุลอำนาจและสถานะความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาที่เป็นไปในลักษณะของการคานอำนาจซึ่งกันและกันเช่นเดียวกับระบบรัฐสภา ดังจะเห็นได้จากวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหลายประการ อาทิ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม และการตั้งคณะกรรมาธิการ ล้วนเป็นมาตรการควบคุมโดยวิธีการคล้ายคลึงกับระบบรัฐสภา เมื่อพิจารณาถึงวิธีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการในระบบนี้ประเทศที่อธิบายได้ดีที่สุดคือ ประเทศฝรั่งเศส จากการศึกษาพบว่า ระบบคณะกรรมาธิการของประเทศฝรั่งเศสจะมีการจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมาธิการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีการจัดแบ่งคณะกรรมาธิการออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ คณะกรรมาธิการด้านงานนิติบัญญัติ กับคณะกรรมาธิการด้านงานอื่นที่มีงานนิติบัญญัติ โดยคณะกรรมาธิการด้านงานนิติบัญญัติ จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายเป็นหลัก รวมไปถึงการติดตามการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ยังมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคล

<sup>101</sup> Ernest S. Griffith แปลโดย นิพนธ์ มาศะวิสุทธิ์, ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา, หน้า 179.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-77.

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 176-179.

<sup>104</sup> เกษมศักดิ์ แสนโกชน, “การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา”, หน้า 130.

ให้มาชี้แจงหรือส่งเอกสารต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ อันเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติ คณะกรรมการด้านงานนิติบัญญัตินี้ แบ่งออกเป็น คณะกรรมการประจำสภา คณะกรรมการพิเศษ และคณะกรรมการร่วม สำหรับ คณะกรรมการด้านอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติ จะมีบทบาทอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะตามที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาสอบสวน ตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ตามที่สภามอบหมาย เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็จะสิ้นสภาพไป คณะกรรมการประเภทนี้จะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือบุคคลมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการได้เช่นเดียวกัน โดยแบ่งออกเป็น คณะกรรมการสอบสวนหรือตรวจสอบ คณะกรรมการพิจารณาการขอถอนเอกสิทธิ์และความคุ้มครองของสมาชิกสภา และคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาคดีอาญาร้ายแรงของประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐบาล จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการสอบสวน จะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ชัดเจนว่าจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ อาทิ รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือการจัดการบริการสาธารณะหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ซึ่งเรื่องที่สอบสวนนั้นจะต้องไม่อยู่ในระหว่างพิจารณาคดีของศาล คณะกรรมการจะไม่สามารถสอบสวนหรือดำเนินการใดได้ นอกจากนี้ ระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการจะต้องไม่เกิน 6 เดือน นับแต่สภาตั้งคณะกรรมการ และระหว่างการดำเนินงานของคณะกรรมการนี้ห้ามมิให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นใดเพื่อมาสอบสวนในเรื่องเดียวกันอีกภายใน 12 เดือน โดยคณะกรรมการทุกประเภทต่างมีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือเอกสารได้ทั้งนี้หากมีผู้ใดฝ่าฝืนบุคคลนั้นมีความผิดต้องรับโทษตามกฎหมาย อาญาทั้งจำคุกและปรับตามที่กฎหมายกำหนด<sup>105</sup>

ดังนั้น จากการศึกษาข้อมูลจึงพบว่าแนวคิดของระบบคณะกรรมการของประเทศฝรั่งเศส นั้นมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยถือเป็นมาตรการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัตินอกเหนือจากวิธีการอื่น ๆ ซึ่งระบบคณะกรรมการของประเทศฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการอย่างเป็นระบบ มีความเหมาะสมทั้งขอบเขตวิธีการดำเนินงาน และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ชัดเจน โดยเฉพาะ คณะกรรมการด้านการสอบสวน ดังที่ได้อธิบายมาข้างต้น จึงส่งผลให้การใช้อำนาจตรวจสอบ ถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

<sup>105</sup> ดิสทัท โหตรระกิตย, อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการ รัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส, เอกสารบทความทางวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 2-7.

#### 2.2.4.4 ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา

ด้วยระบบการปกครองที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดและเป็นอิสระต่อกัน มีการจัดรูปแบบการปกครองเป็นแบบผสมผสาน (Hybrid of Government) รัฐบาลและรัฐสภาต่างมีความรับผิดชอบร่วมกัน<sup>106</sup> กลไกการใช้ระบบคณะกรรมการการจึงเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่สำคัญในกระบวนการงานด้านนิติบัญญัติมากกว่าที่จะควบคุมฝ่ายบริหาร เนื่องจากกลไกความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลสามารถตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกันตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญนั่นเอง นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า ในประเทศสวีเดนและแลนด์มีการจัดตั้งคณะกรรมการสภาของแต่ละสภาเป็น คณะกรรมการสภาแห่งรัฐ และคณะกรรมการสภาแห่งชาติ มีการจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการเป็น คณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญ โดยคณะกรรมการสามัญประจำสภาของทั้งสองสภา แบ่งออกเป็น 2 ด้านใหญ่ คณะกรรมการพิจารณากฎหมาย จำนวน 11-12 คณะ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย และคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อทำหน้าที่ด้านตรวจสอบ มีจำนวน 2 คณะ คือ คณะกรรมการการคลัง และคณะกรรมการการบริหารจัดการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณา ตรวจสอบโครงการและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในระดับสมาพันธ์หรือรัฐบาล พิจารณางบประมาณของรัฐบาล และการกู้เงินเพิ่มเติมของรัฐ การควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการของคณะมนตรีแห่งสมาพันธ์และองค์กรบริหารสมาพันธ์ ตามที่ได้รับมอบหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธ์รัฐ และรัฐบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา<sup>107</sup> เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการของรัฐสภาแห่งสมาพันธ์รัฐสวิส ล้วนมีภารกิจเป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างชัดเจนและเป็นไปเพื่อควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยเป็นการติดตามความเป็นไปทางสังคมและการเมือง และจัดทำข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาต่อรัฐบาล นอกจากนี้คณะกรรมการมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูล เอกสาร และทำการพิจารณาสอบสวน ซึ่งข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวนี้จะเป็นไปตามที่กฎหมายและข้อบังคับการประชุมสภากำหนด<sup>108</sup>

กล่าวโดยสรุป การใช้อำนาจนิติบัญญัติของ “รัฐสภา” มีพัฒนาการมาจากแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญเริ่มจากทฤษฎีอำนาจอริปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ผสมผสานกับประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง จนนำมาสู่ความเป็นสถาบันทาง

<sup>106</sup> สิริพรรณ นกสวน, การเมืองการปกครองของสวีเดนแลนด์. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า ,2549), หน้า 48-49.

<sup>107</sup> สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐสภาแห่งสมาพันธ์รัฐสวิส, หน้า 28-43.

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

การเมืองผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติ นอกจากจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อบัญญัติกฎหมายมาบังคับใช้ในสังคมแล้ว ยังมีบทบาทด้านการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่งด้วย รัฐสภาจึงได้รับเอกสิทธิ์ตามหลักเอกสิทธิ์ของรัฐสภาสมาชิกรัฐสภา เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระสำหรับการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ดังที่ได้กล่าวมา รัฐสภาถือเป็นองค์กรผู้มีอำนาจสูงสุดและมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นผู้แทนประชาชนเพื่อกระทำการตามรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาจึงเป็นสถาบันการเมืองที่ยอมรับว่าจะต้องมีในทุกประเทศทั่วโลก แต่ในความเป็นจริง รัฐสภาอาจมีความหลากหลายได้ทั้งในโครงสร้าง รูปแบบ และอำนาจหน้าที่โดยมีคุณสมบัติ ที่เหมาะสมกับสภาพและเงื่อนไขสังคมตนเองโดยเฉพาะของแต่ละประเทศภายใต้บริบทของวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนร่วมกัน รวมไปถึงขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>109</sup> แต่ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีการปกครองรูปแบบประชาธิปไตย หรือสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ต่างต้องใช้รัฐสภาเป็นกลไกทางการเมืองในฐานะสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนด้านนิติบัญญัติอย่างแท้จริง<sup>110</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อทราบถึงความสำคัญของอำนาจนิติบัญญัติที่มีต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในต่างประเทศแล้ว พบว่ามีระบบวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่สามารถกระทำได้หลายวิธีการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองที่ต่างกันไป ดังนั้น เมื่อได้ทราบแนวคิดที่มาของระบบของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยระบบคณะกรรมการสิทธิการของต่างประเทศแล้ว ในบทต่อไปผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกลไกคณะกรรมการสิทธิการของประเทศไทยเพื่อให้ทราบถึงแนวคิดที่มาของระบบคณะกรรมการสิทธิการไทยเปรียบเทียบกับในต่างประเทศ

<sup>109</sup> สมชาย เกษมณภา, “รัฐสภาไทย : ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร,” รัฐสภาสาร (เมษายน : 2523),

: 1.

<sup>110</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, 2530, หน้า 3.

### บทที่ 3

#### ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

#### โดยกลไกคณะกรรมการกิจการของประเทศไทย

ระบบคณะกรรมการกิจการถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญต่อกลไกการดำเนินงานของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ มีบทบาทและภารกิจสำคัญทั้งด้านที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย รวมไปถึงการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินงานภายใต้ระบบคณะกรรมการจึงเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการสนับสนุนและช่วยขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะบทบาทด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร รัฐสภาจะมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารในการที่จะต้องคอยสอดส่องดูแลให้รัฐบาลใช้อำนาจบริหารจัดการปกครองประเทศเป็นไปตามพันธสัญญาตามที่ได้แถลงเป็นนโยบายไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นผลผูกพันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่แม้ต่างเป็นองค์กรที่มีบทบาทภาระหน้าที่ที่ต่างกัน แต่กลับมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกันอย่างใกล้ชิดต่อการที่จะต้องตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลของการใช้อำนาจทั้งสองฝ่าย การควบคุมฝ่ายบริหาร จึงเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบธรรมและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดขึ้นได้จริง คณะกรรมการกิจการจึงเป็นองค์กรสำคัญที่ถูกสร้างขึ้นจากฝ่ายการเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างใกล้ชิด และระบบคณะกรรมการนี้ถือเป็นวิธีการที่รัฐสภาในทุกประเทศทั่วโลกต่างให้การยอมรับอย่างแพร่หลาย จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังนั้น ในบทที่ 3 นี้ จะเป็นการศึกษาถึงกลไกการดำเนินงานของระบบคณะกรรมการกิจการของประเทศไทยในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทำการศึกษารายละเอียด โครงสร้าง และลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วิวัฒนาการของคณะกรรมการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาและพัฒนาการเกี่ยวกับประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการที่มีต่อฝ่ายบริหาร การที่คณะกรรมการเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่สภามอบหมาย อำนาจหน้าที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นภารกิจสำคัญ คณะกรรมการจึงมีอำนาจพิเศษสามารถเรียกเอกสารหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการได้ อำนาจออกคำสั่งเรียกนี้ถือเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับตลอดมา แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงปัญหาในทางข้อเท็จจริงแล้ว อำนาจนี้ก็กลับไม่สามารถเป็นเครื่องมือของ

คณะกรรมการการไทยให้สามารถทำงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงได้อย่างสูงสุด เนื่องมาจากคำสั่งเรียกไม่มีสภาพบังคับ ส่งผลให้การดำเนินการของคณะกรรมการการขาดประสิทธิภาพ ทั้งหมดจึงเป็นเหตุผลที่มาของการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นบังคับใช้ในเวลาต่อมา นับได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น การวิเคราะห์ที่ศึกษาพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้เกิดองค์ความรู้และเพื่อพิสูจน์ว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการการในอดีตที่ผ่านมา รวมทั้งสามารถสนับสนุนและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการต่อบทบาทด้านการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้มากน้อยเพียงใด

### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการการของรัฐสภาไทย

แนวคิดที่มาจากระบบคณะกรรมการการของไทยเกิดขึ้นมาพร้อมกับการมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปีพุทธศักราช 2475 ซึ่งมีการกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ประเภทของคณะกรรมการการ และขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการการไว้เช่นเดียวกับแนวคิดของในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษซึ่งถือเป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีรัฐสภาและระบบคณะกรรมการการตามแนวคิดของสากล สำหรับที่มาและความหมายของคณะกรรมการการ ขอล่าวอธิบายได้ดังต่อไปนี้

#### 3.1.1 ที่มา ความหมาย และความสำคัญของคณะกรรมการการ

เมื่อทราบถึงแนวคิดของระบบคณะกรรมการการในต่างประเทศแล้ว ในเบื้องต้นจึงต้องทราบถึงที่มาและความหมายของคณะกรรมการการในระบบประเทศไทย และมูลเหตุของการจัดตั้งคณะกรรมการการเพื่อให้เกิดความเข้าใจดังนี้

##### 3.1.1.1 ที่มาของคณะกรรมการการ

ที่มาของคณะกรรมการการของประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นนับตั้งแต่ประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 คณะกรรมการการได้ถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่เรียกว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ดังปรากฏตามบทบัญญัติคือ

“มาตรา 26<sup>1</sup> บัญญัติว่า สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น เสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหรือตกลงอีกชั้นหนึ่งได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งเป็นประธานได้

อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นได้ อนุกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องมาได้รับสิทธิในการแสดงความเห็นตามมาตรา 24”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้สภาสามารถจัดตั้ง“อนุกรรมการ” ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว พบว่าเกิดขึ้นจากการจัดตั้งของฝ่ายรัฐสภา รวมทั้งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กระทำการสอบสวน พิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อเสนอต่อสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการในปัจจุบันนั่นเอง เพียงแต่ขณะนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติใช้ถ้อยคำว่า “อนุกรรมการ” ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ผู้ร่างจึงได้บัญญัติหลักการของการจัดตั้งระบบคณะกรรมการใหม่และเปลี่ยนชื่อเรียกเป็น “คณะกรรมการ” ขึ้นเป็นครั้งแรก<sup>2</sup>

ช่วงระยะเวลาที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ในขณะนั้นโครงสร้างทางการเมืองของรัฐสภาไทยเป็นรูปแบบสภาเดี่ยว กล่าวคือรัฐสภาประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ทำให้โครงสร้างของคณะกรรมการอันมีที่มาจากสภาจึงมีเพียงเฉพาะ “คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร” ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐสภาไทยกลายเป็นระบบสองสภา ที่มีทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา คณะกรรมการจึงประกอบไปด้วย คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และ “คณะกรรมการของวุฒิสภา” ซึ่งมีที่มาจากการจัดตั้งของวุฒิสภาขึ้นเป็นครั้งแรก<sup>3</sup> จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนชื่อจากวุฒิสภามาเป็นวุฒิสภา คณะกรรมการที่มาจากการจัดตั้งของวุฒิสภา จึงมีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการของวุฒิสภา” และใช้มาจนถึงปัจจุบัน<sup>4</sup>

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *ความรู้เกี่ยวกับคณะกรรมการ* [ออนไลน์] แหล่งที่มา [www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm](http://www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm) [2555, มิถุนายน 22]

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 59



### 3.1.1.2 ความหมายของคณะกรรมการ

กรรมการ หมายถึง บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็น คณะกรรมการเพื่อให้พิจารณากฎหมายหรือกระทำกิจการใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้ว รายงานต่อสภา นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของคณะกรรมการไว้ดังนี้<sup>5</sup>

Kenenth Bradshaw และ Devid Pring ให้นิยามความหมายของ คณะกรรมการว่าคณะกรรมการเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือของสภา โดยผลการดำเนินงานของ คณะกรรมการจะถูกนำมาพิจารณาอย่างเหมาะสม และการพิจารณาของคณะกรรมการมักได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ หรือที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง รวมไปถึงการตรวจสอบการ ดำเนินงานของรัฐบาล

ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม ให้ความหมายของคณะกรรมการว่า หมายถึง คณะบุคคลประกอบเข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติหน้าที่สำคัญแก่สภาอาจเรียกได้ว่าเป็นสภาเล็ก (little legislature) ในสภาใหญ่เพื่อแบ่งเบาภาระของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากงานของสภามีภารกิจ ขอบเขตกว้างขวางลึกซึ้งละเอียดอ่อนยากที่องค์กรนิติบัญญัติจะปฏิบัติหน้าที่โดยพร้อมเพรียงกันได้

โดยสรุป คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภา ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา จึงมีองค์ประกอบทั้งที่มาจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา หรือมาจากบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกแต่มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกอบเป็นคณะกรรมการโดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ ตามที่แต่ละ สภามอบหมาย เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรื่องเสร็จแล้ว จึงเสนอรายงานและข้อเสนอแนะพร้อม ด้วยข้อสังเกตต่อสภานั้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินงานให้กับสภาและฝ่ายบริหารต่อไป

### 3.1.1.3 มูลเหตุของการจัดตั้งระบบคณะกรรมการ

สำหรับมูลเหตุของการจัดตั้งระบบคณะกรรมการนั้นมีหลายประการ ประการแรกเนื่องจากภาระงานของสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีจำนวนค่อนข้างมากและ เพิ่มขึ้นอย่างมาก คณะกรรมการจึงมีหน้าที่หลักเพื่อช่วยพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่เข้าสู่สภา อันเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระงานของสภาซึ่งมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างและสลับซับซ้อนให้ เกิดความคล่องตัวมากขึ้น อีกทั้งกิจการของสภาในด้านการตรากฎหมายและการพิจารณาศึกษาเรื่อง ต่าง ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานั้นเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะด้านเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ซึ่งมีความหลากหลายของเนื้อหาสาระทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการต่างประเทศ จำเป็น

<sup>5</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการ, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 9-11.

ที่จะต้องอาศัยกรรมวิธีการผู้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ เพื่อให้กฎหมายนั้นมีความครอบคลุมรอบด้านและถูกต้อง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น ซึ่งหากผลการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ดีจะนำไปสู่การทำงานและการตัดสินใจที่ถูกต้องของที่ประชุมใหญ่ อันจะช่วยให้การดำเนินงานของรัฐสภามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เหตุผลประการต่อมา การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภามีบทบาทด้านการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยมอบหมายให้คณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาสอบสวน ศึกษาเรื่องต่างๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภานั้น<sup>6</sup> ถือเป็นกรณีที่มีการเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการในด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหารให้ดำเนินการเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลนั่นเอง นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยการเป็นผู้รับเรื่องร้องทุกข์ ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของรัฐ ไม่ว่าจะร้องเรียนผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอหารือต่อที่ประชุมสภาให้ดำเนินการ หรือร้องเรียนผ่านคณะกรรมการให้พิจารณาตรวจสอบเรื่องดังกล่าวโดยตรงก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันฝ่ายบริหารใช้อำนาจรัฐไปกระทบสิทธิของประชาชนเกินขอบเขตความจำเป็น คณะกรรมการจึงต้องคอยตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าวให้สอดคล้องตามนโยบายของรัฐสภา เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี<sup>7</sup>

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการจึงมีบทบาทและความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ แม้รัฐสภาจะมีกรอบระยะเวลาการทำงานเป็นสมัยประชุมสภา แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการสามารถกระทำได้ตลอดเวลา แม้ว่าจะอยู่นอกสมัยประชุมทำให้การทำงานของรัฐสภาเป็นไปอย่างต่อเนื่องเกิดการปฏิบัติงานที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ<sup>8</sup> ไม่เพียงแต่ส่งผลดีต่อองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ในส่วนขององค์กรฝ่ายบริหารเอง คณะกรรมการเปรียบเสมือนผู้คอยควบคุมการบริหารราชการของฝ่ายบริหารให้ขับเคลื่อนไปตามนโยบายที่รัฐบาล ได้วางแนวทางไว้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และประเภทของคณะกรรมการไว้อย่างคร่าว ๆ หากจะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ ประเภท และวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอย่างละเอียดแล้วพบว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นเรื่องของรัฐสภาที่มีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมสภา

<sup>6</sup> วนิตา มาตะวิสุทธิ์, “คณะกรรมการ,” รัฐสภาสาร 28,5 (พฤษภาคม 2546) : 35.

<sup>7</sup> พินิต อารยะศิริ, “ความรู้เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ,” รัฐสภาสาร 28,5 (พฤษภาคม 2523) : 3-4.

<sup>8</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, คณะกรรมการ [ออนไลน์], . แหล่งที่มา [www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm](http://www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm) [2555, มิถุนายน 25]

ผู้แทนราษฎรหรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาโดยเฉพาะของแต่ละสภา เพื่อเป็นการวางระเบียบหลักเกณฑ์ ขั้นตอนรายละเอียดการปฏิบัติงานและการดำเนินการขององค์กรภายในรัฐสภาได้นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น การจะทราบถึงขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาจึงจำเป็นต้องศึกษาข้อบังคับการประชุมควบคู่ไปด้วยเสมอ

### 3.1.2 ประเภทของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการคือกลุ่มบุคคลที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภา อันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยแต่ละสภามีอำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการธิการของตนเองได้ตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ ดังนั้น ประเภทของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาโดยหลักจึงแบ่งออกเป็นคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา แยกจากกัน ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้โดยกำหนดจำแนกประเภทของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการธิการของวุฒิสภาแตกต่างกันไปตามภารกิจงานที่ได้รับมอบหมายของแต่ละสภา โดยส่วนใหญ่ระบบคณะกรรมการธิการจะค่อนข้างคล้ายคลึงกัน ทั้งในเรื่องที่มา และอำนาจหน้าที่ รวมไปถึงวิธีการดำเนินงาน อาทิ คณะกรรมการธิการประเภทวิสามัญจะมีอำนาจเฉพาะเรื่องตามที่สภามอบหมาย เมื่อดำเนินงานเสร็จสิ้นแล้วย่อมสิ้นสภาพไป คณะกรรมการธิการประเภทนี้ประกอบไปด้วยสมาชิกในแต่ละสภา รวมถึงบุคคลภายนอกด้วย ซึ่งจะต่างกับคณะกรรมการธิการประเภทสามัญประจำสภา ที่ประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นสมาชิกของแต่ละสภาเท่านั้น มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายและสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ตามที่สภากำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา มีอายุการดำเนินงานเป็นการถาวรตลอดวาระของสภานั้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบางประเภทที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษนอกเหนือจากคณะกรรมการที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการในบางเรื่องบางกรณีตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เช่น คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เป็นต้น เมื่อคณะกรรมการต่างมีที่มาภารกิจและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน จึงต้องมีการกำหนดจำแนกประเภทของคณะกรรมการไว้เป็นดังนี้

#### 3.1.2.1 คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา

คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา หมายถึง คณะบุคคลที่สภาเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสภาเท่านั้นประกอบเป็นคณะกรรมการ และมีสภาพเป็นการ

ถาวรตลอดอายุของสภานั้น<sup>9</sup> คณะกรรมการประเพณีนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยดำเนินงานทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กล่าวคือถ้าเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจะแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นเช่นเดียวกัน คณะกรรมการประเพณีนี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ไปตลอดจนกว่าสภาจะสิ้นอายุ องค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยบุคคลตำแหน่งต่าง ๆ คือประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ โฆษก กรรมการและผู้ช่วยโฆษกกรรมการ และที่ปรึกษาของคณะกรรมการ เป็นต้น สำหรับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีหลักเกณฑ์การแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมการว่าต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ดังปรากฏตามที่กำหนดไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญ<sup>10</sup> และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เหตุที่ต้องมีการกำหนดสัดส่วนไว้ เป็นเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสังกัดพรรคการเมือง อาจส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการที่ไม่เป็นกลาง ซึ่งโดยหลักของการทำงานของคณะกรรมการในฐานะเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไม่แบ่งแยกการทำงานระหว่างฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนที่เป็นกรรมการถือเป็นตัวแทนของประชาชนด้วยกัน ต่างมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในเรื่องที่เป็นปัญหาของประชาชนและเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจ แต่ในส่วนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจะไม่มีการกำหนดอัตราส่วนของจำนวนคณะกรรมการเหมือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากการสังกัดพรรคการเมือง<sup>11</sup>

ปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551<sup>12</sup> กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้นจำนวน 35 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
2. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>9</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555) : หน้า126.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรค 5

<sup>11</sup> บุญเลิศ ช่างใหญ่, “ตรวจสอบบทบาทการควบคุมรัฐบาลของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” รัฐสภาสาร 28,5 (พฤษภาคม 2546) : 32.

<sup>12</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82

3. คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์กร  
มหาชนและกองทุน
4. คณะกรรมการกิจการชายแดนไทย
5. คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ
6. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ
7. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
8. คณะกรรมการคมนาคม
9. คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ
10. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
11. คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
12. คณะกรรมการการต่างประเทศ
13. คณะกรรมการการตำรวจ
14. คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ
15. คณะกรรมการการทหาร
16. คณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬา
17. คณะกรรมการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
18. คณะกรรมการการปกครอง
19. คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น
20. คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด
21. คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัย  
ธรรมชาติและสาธารณภัย
22. คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติ  
มิชอบ
23. คณะกรรมการการพลังงาน
24. คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการ  
มีส่วนร่วมของประชาชน
25. คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ
26. คณะกรรมการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา
27. คณะกรรมการการแรงงาน
28. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
29. คณะกรรมการการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม

30. คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
31. คณะกรรมการการศึกษา
32. คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม
33. คณะกรรมการการสาธารณสุข
34. คณะกรรมการการสื่อสารและโทรคมนาคม
35. คณะกรรมการการอุตสาหกรรม

คณะกรรมการทั้งสามสิบห้าคณะนี้ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่การดำเนินงานที่แตกต่างกันไปตามชื่อเฉพาะของแต่ละคณะกรรมการนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะจะประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 15 คน มีหน้าที่หลักคือการพิจารณาร่างกฎหมาย หรือพิจารณาสอบสวนศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ในทางข้อเท็จจริงพบว่า เรื่องที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายจากสภามักเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสอบสวนเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการมากกว่าการพิจารณาร่างกฎหมาย ปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้นขึ้นจำนวนสามสิบห้าคณะเพื่อดำเนินการแล้ว

ส่วนคณะกรรมการของวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ได้มีข้อบังคับการประชุมสภาวุฒิสภา พ.ศ. 2551<sup>13</sup> กำหนดให้วุฒิสภาสามารถจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ทั้งสิ้นจำนวน 22 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมการการกีฬา
2. คณะกรรมการการท่องเที่ยว
3. คณะกรรมการการต่างประเทศ
4. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
5. คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส
6. คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
7. คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม
8. คณะกรรมการการศึกษา
9. คณะกรรมการการสาธารณสุข

<sup>13</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาวุฒิสภา พ.ศ.2551 ข้อ 77

10. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค
11. คณะกรรมการการคมนาคม
12. คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
13. คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหาร  
งบประมาณ
14. คณะกรรมการการทหาร
15. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและ  
โทรคมนาคม
16. คณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
17. คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
18. คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ
19. คณะกรรมการการปกครอง
20. คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
21. คณะกรรมการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้าง  
ธรรมาภิบาล
22. คณะกรรมการการพลังงาน

คณะกรรมการของวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปในแต่ละ คณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะจะ ประกอบไปด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 15 คน โดยหลักมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการ ดำเนินงานของคณะกรรมการของตนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา อย่างไรก็ตาม หากวุฒิสภาเห็นว่ามีความจำเป็นก็สามารถตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นหรือลด จำนวนคณะกรรมการลงได้ ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำ วุฒิสภาทั้งสิ้นขึ้นจำนวนยี่สิบสองคณะดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 121 เพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่ง พร้อมทั้งมีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจำเป็นเพื่อรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อ

พิจารณา กล่าวคือคณะกรรมการประเพณีนี้มีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้น<sup>14</sup> ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมกำหนดให้เป็นคณะกรรมการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล เนื่องจากการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว จะต้องตั้งจากสมาชิกที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น โดยมาจากคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอรายชื่อจำนวน 3 คน ส่วนจำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมการคณะละ 1 คน โดยมีจำนวนกรรมการรวมทั้งหมดเป็นคณะไม่เกิน 15 คน<sup>15</sup>

### 3.1.2.2 คณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง คณะบุคคลที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภานั้น กล่าวคือถ้าเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตั้งจากผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งและจากบุคคลธรรมดาทั่วไปอีกจำนวนหนึ่ง ถ้าเป็นคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาจะตั้งจากผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งและจากบุคคลภายนอกทั่วไปอีกจำนวนหนึ่ง<sup>16</sup> โดยมีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนดขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการ การที่สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพราะมีเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง ซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญ หรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญหลายคณะ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญจะแตกต่างกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาทั้งในด้านบุคคลโดยมีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาเป็นสมาชิกในคณะกรรมการและด้านอายุของคณะกรรมการในการปฏิบัติงาน คือเมื่อคณะกรรมการวิสามัญปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเรื่องตามที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นแล้วก็จะสิ้นสภาพไปไม่มีอายุที่ถาวร<sup>17</sup>

วิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรจะเลือกจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด นอกเหนือจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 121

<sup>15</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 101

<sup>16</sup> กายูจนรัตน์ สิริโรจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.๒๕๕๐) หมวดองค์กรทาง การเมือง เรื่อง ๘. คณะกรรมการ สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของครุสภา, 2544) หน้า 9.

<sup>17</sup> พินิต อารยะศิริ, ความรู้เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ, รัฐสภาสาร ,: 122-124.



สำหรับการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ให้ตั้งจากผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดและตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกิน 1 ใน 6 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนกรรมการที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา<sup>18</sup>

นอกจากนี้ การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ จะต้องตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดโดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน<sup>19</sup> และตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกิน 1 ใน 6 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนกรรมการที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร<sup>20</sup>

ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรไว้ จำแนกออกเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญัตติ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ<sup>21</sup> ดังนี้

### 1) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญัตติ มีจำนวนทั้งสิ้น 4 คณะ

- คณะกรรมการวิสามัญตรวจสอบข้อเท็จจริงการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การออกเอกสารสิทธิ์ และกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 วรรคสาม

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 152

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา

<sup>21</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการ [ออนไลน์] แหล่งที่มา

## 2) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐสภาสามารถจัดตั้งคณะกรรมาธิการประเภทนี้ได้ตามความเหมาะสม เนื่องจากการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่สภาเป็นวาระสำคัญต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของกรรมาธิการผู้ร่างกฎหมาย อีกทั้งประกอบกับมีกฎหมายที่ต้องพิจารณาตลอดสมัยการประชุม ในปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังนี้

- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. ....
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ...
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ..
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ.
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ. .
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ.
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ..
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองภูเก็ต พ.ศ....

- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญ ศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา พ.ศ.
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. ....
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิควบคุมดูแลเด็ก พ.ศ. ...
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 เป็นต้น

สำหรับคณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภามีจำนวนตามที่ประชุมวุฒิสภากำหนด โดยไม่มีสัดส่วนของคณะรัฐมนตรี ดังเช่นสภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบันวุฒิสภามีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภา ดังนี้<sup>22</sup>

- คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา
- คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล จังหวัดปัตตานี
- คณะกรรมาธิการวิสามัญและติดตามการแก้ไขปัญหาภาคตะวันออกเฉียงเหนือแบบบูรณาการ
- คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551
- คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหายาเสพติด พ.ศ. ....
- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555
- คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาติดตามการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการ

<sup>22</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, คณะกรรมาธิการวิสามัญ [ออนไลน์] . แหล่งที่มา [http://www.senate.go.th/w3c/senate/committees.php?url=committee&cm\\_type=B](http://www.senate.go.th/w3c/senate/committees.php?url=committee&cm_type=B) [2555, ตุลาคม 2]

- เกี่ยวกับการพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ วุฒิสภา
- คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาอุทกภัย 2554
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ การฟื้นฟูวิกฤตอุทกภัย วุฒิสภา
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูการพัฒนาตามวิถีวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 วุฒิสภา
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. ....วุฒิสภา
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ. .... วุฒิสภา
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ....
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดิน
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. ...
  - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ...

### 3.1.2.3 คณะกรรมาธิการเต็มสภา

คณะกรรมาธิการเต็มสภา หมายถึง คณะกรรมาธิการที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนในที่ประชุมของแต่ละสภาเป็นกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการประเภทนี้ เกิดขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติในที่ประชุมสภาของตนเพื่อให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายและโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนและที่ประชุมอนุมัติและที่ประชุมสภามีมติให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวทันที โดยถือว่าสมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมประกอบเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งเป็นประธานในที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการ โดยมีการเริ่มพิจารณาตั้งแต่วันที่ 1 ขึ้นรับหลักการ เมื่อที่ประชุมลงมติรับหลักการจึงเข้าสู่วาระที่ 2 ขึ้นเรียงลำดับมาตรา และวาระที่ 3 ขึ้นเห็นชอบ เรียกว่าเป็นการพิจารณาสามวาระรวดไปในคราวเดียว การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา เป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมาธิการและการพิจารณาในที่ประชุมของแต่ละสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมารวมกันไป<sup>23</sup> ทั้งนี้เนื่องจากสภาเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นไม่มีความสลับซับซ้อนจึงไม่มีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญมาพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งตามปกติมีระยะเวลาการดำเนินการ ที่ค่อนข้างล่าช้า ดังนั้น การใช้วิธีพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภาจึงเกิดความสะดวกและ รวดเร็วกว่า<sup>24</sup> ในทางปฏิบัติที่ผ่านมารัฐสภาได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการเต็มสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่มากนักตามแต่กรณี อาทิ ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการประมงภาคี อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ครั้งที่ 16 ในประเทศไทย พ.ศ. ....<sup>25</sup> เป็นต้น

### 3.1.2.4 คณะกรรมาธิการร่วมกัน

คณะกรรมาธิการร่วมกัน หมายถึง คณะบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยแต่ละสภาเลือกและแต่งตั้งขึ้นมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันจะไม่มีการเสนอคำแปร

<sup>23</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 128 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 145

<sup>24</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, หน้า 134.

<sup>25</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมาธิการ [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.parliament.go.th/committee/index.pdf> [2556 , กุมภาพันธ์ 22]

ญัตติแต่อย่างใด เมื่อมีการพิจารณาดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานผลการพิจารณา โดยการระบุมাত্রาที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม และมติของคณะกรรมการร่วมกันว่าเห็นด้วยหรือไม่กับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาดังกล่าว จากนั้นคณะกรรมการร่วมกันก็จะสิ้นสภาพไป หากกรณีสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้วนั้น จะต้องยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวไว้ก่อนเมื่อระยะเวลาล่วงพ้นไปแล้ว 180 วันนับตั้งแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ และหากร่างกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถหยิบยกร่างกฎหมายนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันทีโดยไม่มีระยะเวลากำหนด เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีการพิจารณาอีกครั้งและที่ประชุมมีมติยืนยันเพื่อเห็นชอบระหว่างร่างกฎหมายเดิมหรือร่างกฎหมายที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป<sup>26</sup> ตัวอย่างของคณะกรรมการร่วมกันที่รัฐสภาจัดตั้งมีหลายคณะ คือ คณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. .... คณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. .... คณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิควบคุมดูแลเด็ก พ.ศ. .... เป็นต้น<sup>27</sup>

นอกจากนี้ หากกรณีมีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเฉพาะกรณีตามมาตรา 136 ของรัฐธรรมนูญ รัฐสภาสามารถจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ เรียกว่าคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นจากความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยกรรมการที่ตั้งขึ้นจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาเพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ตามแต่ที่ประชุมรัฐสภามอบหมาย เมื่อคณะกรรมการ

<sup>26</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, **คณะกรรมการวิสามัญ** [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm> [2555, กรกฎาคม 5]

<sup>27</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **คณะกรรมการ** [ออนไลน์] แหล่งที่มา [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/main.php?filename=join\\_council\\_committee\\_23](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/main.php?filename=join_council_committee_23) [2555, กรกฎาคม 4]<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน.

ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็จะสิ้นสภาพไปเช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญ โดยคณะกรรมการร่วมกันมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

-การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 127

-การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 137

-การให้ความเห็นชอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 145

-การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 151

-การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 291

ปัจจุบันรัฐสภามีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา คือ คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช...<sup>28</sup> เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

### 3.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนอกเหนือจากการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นหลักแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการมีบทบาทต่อการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา กรรมการสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในฐานะที่เป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารจึงเป็นหน้าที่ของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนดรายละเอียดการทำงานของคณะกรรมการได้ จึงต้องมีข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาเป็นการเฉพาะ โดยข้อบังคับการประชุมจะมีเนื้อหาที่กำหนดขั้นตอนแนวทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการอย่างชัดเจนเป็นระบบ ซึ่งกลายเป็นคู่มือสำคัญอันจะช่วยควบคุมการทำงานของคณะกรรมการให้ดำเนินไปได้อย่างถูกต้อง และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามภารกิจของรัฐสภามากที่สุด

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน.

ดังนั้น งานของรัฐสภาที่มอบหมายให้คณะกรรมการดำเนินการจึงถือเป็นงานของรัฐสภา ลักษณะงานของคณะกรรมการจึงไม่เป็นอิสระแต่ต้องขึ้นอยู่กับสภา<sup>29</sup> ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภามีอย่างไร ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการย่อมต้องเป็นไปตามนั้น เมื่อขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาคือการตรากฎหมายและตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร หน้าที่ของคณะกรรมการจึงเป็นการพิจารณาร่างกฎหมาย และการสอบสวนสวนตรวจสอบการบริหารแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาด้วยเช่นเดียวกัน จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

### 3.1.3.1 ด้านการตรากฎหมาย<sup>30</sup>

การตรากฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือแม้กระทั่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสูงสุดระดับรัฐธรรมนูญ ถือเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐสภา ขั้นตอนกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินี้รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้คณะกรรมการเป็นผู้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายอย่างสำคัญ โดยการทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่รัฐสภา ซึ่งการทำหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวมีหลักเกณฑ์วิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

1) วาระแรก เมื่อกฎหมายใดที่ถูกเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา (โดยหลักเสนอสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงส่งไปยังวุฒิสภาพิจารณาตามลำดับ) ให้ที่ประชุมของสภานั้นๆ นำร่างกฎหมายที่เสนอบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เพื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะมีการลงมติรับหลักการเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น อันเป็นขั้นตอนกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย ในวาระแรกซึ่งเรียกว่า “ขั้นรับหลักการ” ระยะเวลาก่อนที่จะมีการลงมติรับหลักการแห่งร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นอาจตั้งคณะกรรมการของตนไปพิจารณาหลักการหรือปัญหาใด ๆ ของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ โดยมอบหมายให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ไปพิจารณาศึกษากฎหมายและสรุปเสนอความเห็นต่อที่ประชุมสภาว่า ควรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ หากสภามีมติรับหลักการก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

2) วาระที่สอง เรียกว่าขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ กล่าวคือ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา มีมติรับหลักการแห่งร่าง

<sup>29</sup> วนิดา มาคะวิสุทธิ, คณะกรรมการ, รัฐสภาสาร, : 47.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.



พระราชบัญญัติในวาระแรกแล้ว สมาชิกแทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้น มีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาของตนขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรายละเอียด โดยขั้นตอนนี้คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจจัดการประชุม รวมทั้งสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในร่างกฎหมายได้ หากมีสมาชิกผู้ใดไม่เห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการ สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการจะเชิญสมาชิกผู้แปรญัตติมาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิก หากคณะกรรมการเห็นด้วยกับผู้แปรญัตติก็จะแก้ไขเพิ่มเติมให้ เป็นไปตามคำแปรญัตตินั้น แต่ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติใด ผู้แปรญัตติมีสิทธิ สงวนคำแปรญัตติไว้ให้ที่ประชุมของแต่ละสภาที่พิจารณาร่างกฎหมายเป็นผู้วินิจฉัยได้ เมื่อผลการ พิจารณาทั้งหมดเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการจะต้องนำเสนอรายงานที่เสร็จแล้วพร้อมทั้งร่าง พระราชบัญญัตินี้ต่อที่ประชุมดังกล่าวอีกครั้ง เพื่อพิจารณาในวาระที่สามว่าจะเห็นชอบหรือไม่ ต่อไป ทั้งนี้การจัดตั้งคณะกรรมการของแต่ละสภายังขึ้นอยู่กับเนื้อหาของร่างกฎหมายว่ามีความ สอดคล้องเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประเภทใด อาทิเช่น หากร่างกฎหมายนั้น ไม่มีเนื้อหาที่ซับซ้อนหรือยุ่งยากในรายละเอียดมากนัก สภาอาจตั้งให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภา เป็นคณะกรรมการเต็มสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในสามวาระรวดได้ทันที อันเป็นการ ทำงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หรือหากกฎหมายนั้นมีสาระสำคัญจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์โดยเฉพาะ กรณีนี้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี อาจจัดตั้ง คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นก็ ได้ โดยมี กำหนดระยะเวลาการทำงานต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ ดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ด้วยการ พิจารณา ปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย รวมทั้งอนุมัติผ่านหรือไม่ผ่านร่างกฎหมายสำคัญได้ เนื่องจาก ร่างกฎหมายที่เข้าสู่สภามักเป็นกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร การให้คณะกรรมการเป็นผู้ พิจารณาร่างกฎหมายจึงถือเป็นมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่งโดยการ ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการในด้าน การตรากฎหมายส่วนใหญ่ พบว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา มักมอบหมายให้คณะกรรมการ วิสามัญเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายแทบทั้งสิ้น เนื่องจากมีความประสงค์ให้บุคลากร ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายโดยตรง ทำให้บทบาทของคณะกรรมการสามัญ ประจำสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งมีวาระการทำงานถาวรตลอดอายุของสภามีการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติน้อยมาก ภาระงานของคณะกรรมการสามัญ มุ่งเน้นต่อการสอบสวนเรื่อง

ร้องเรียนร้องทุกข์จากประชาชน หรือตรวจสอบนโยบายการทำงานของฝ่ายบริหารมากกว่าการพิจารณาร่างกฎหมาย<sup>31</sup>

### 3.1.3.2 ด้านการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกสำหรับทำหน้าที่สอบสวนตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในรูปแบบ “ระบบคณะกรรมการ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภามอบหมาย ซึ่งอาจเป็นเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการทำงานของฝ่ายบริหารในกระทรวงต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของแต่ละคณะกรรมการจะมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะงานของกระทรวงต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร ดังที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการจำแนกตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงไว้อย่างชัดเจน กล่าวโดยสรุปการดำเนินงานของคณะกรรมการไทยในปัจจุบันจึงมีหน้าที่ดังนี้ คือ

#### 3.1.3.2.1 การติดตามตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล

รัฐสภามีบทบาทในการถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นกรณีการติดตามตรวจสอบการบริหารงานของแต่ละกระทรวงให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่าง คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวในประเทศ รวมทั้งแรงงานไทยในต่างประเทศ อันเป็นบทบาทของการตรวจสอบการทำงานของกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

#### 3.1.3.2.2 การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน

รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากตัวแทนของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือพบปะเยี่ยมเยียนราษฎร รวมทั้งแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับปัญหา อันเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากหน่วยงาน ของรัฐ หรือเป็นการตรวจสอบเรื่องการทุจริตในหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชน หรือกรรมการในคณะซึ่งเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น จึงเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุม

<sup>31</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการ  
ต่อนโยบายของรัฐบาล (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548). หน้า 89.

กรรมการ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถเสนอญัตติโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาสอบสวนในเรื่องซึ่งอาจไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานในนโยบายของรัฐบาลโดยตรง แต่อาจเป็นเรื่องที่เป็นเหตุการณ์ปัจจุบันหรือที่ประชาชนให้ความสนใจ หรือเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนทำให้ได้รับความเดือดร้อน ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นตัวแทนของประชาชน จึงมีบทบาทสำคัญและถือเป็นภารกิจนอกสภาในการให้ความช่วยเหลือและดูแลทุกข์สุขของประชาชนด้วยเช่นกัน เมื่อรัฐสภาได้รับทราบปัญหาจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาในเรื่องต่าง ๆ หลายคณะในปัจจุบัน เช่น<sup>32</sup>

- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- คณะกรรมการวิสามัญตรวจสอบข้อเท็จจริงการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) กรุงเทพมหานคร
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ เป็นต้น

### 3.1.3.3 ด้านอื่น ๆ

ภารกิจด้านอื่นของคณะกรรมการนอกเหนือไปจากการพิจารณาร่างกฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว คณะกรรมการยังมีบทบาทเพื่อการสนับสนุนการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพได้ อาทิเช่น การเดินทางไปศึกษาดูงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงานนิติบัญญัติ ทั้งในหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ หรือเป็นกรณีที่ต้องเดินทางไปสำรวจสถานที่เกิดเหตุจริง เมื่อมีผู้ร้องเรียนร้องทุกข์เพื่อประโยชน์ต่อการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้มากที่สุด รวมไปถึงการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน เกี่ยวกับการแถลงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองในนามของคณะกรรมการ รวมไปถึงข้อสรุปเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อฝ่ายบริหารให้มีความเหมาะสม<sup>33</sup>

<sup>32</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการ [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament> [2555, ตุลาคม 2]

<sup>33</sup> พินิจ อารยะศิริ, ความรู้เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ, รัฐสภาสาร: 6.

### 3.1.4 วิธีการจัดตั้งและขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ

วิธีการจัดตั้งและขอบเขตการดำเนินการของคณะกรรมการธิการ มีสาระสำคัญปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาเป็นการเฉพาะ ทั้งในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ต่างมีการกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการที่ชัดเจนเป็นลำดับขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ที่มาของการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการ องค์ประกอบของคณะกรรมการธิการ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ วิธีการจัดประชุมของคณะกรรมการธิการ การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการธิการ และสิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการธิการ เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าข้อบังคับการประชุมเป็นหัวใจสำคัญของระบบงานกรรมการธิการให้สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การศึกษาขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ จึงจำเป็นต้องศึกษาข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งมีรายละเอียดและสาระสำคัญเป็นดังนี้

#### 3.1.4.1 วิธีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการ

การจัดตั้งคณะกรรมการธิการนั้นสามารถกระทำโดยใช้วิธีการเลือกและแต่งตั้งบุคคลขึ้นตามมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เพื่อประกอบกันเป็นคณะกรรมการ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการดังกล่าวอาจเป็นสมาชิก หรือบุคคลภายนอกได้ตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ และองค์ประกอบของคณะกรรมการธิการเป็นดังนี้

##### 3.1.4.1.1 หลักเกณฑ์วิธีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการ

หลักเกณฑ์การจัดตั้งคณะกรรมการธิการ อาจแตกต่างกันไปตามประเภทของคณะกรรมการ อาทิ กรณีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญโดยทั่วไป แต่ละสภาจะแต่งตั้งกรรมการจากบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือบุคคลภายนอกได้ตามความเหมาะสมประกอบกันเป็นคณะกรรมการโดยไม่จำกัดจำนวนสมาชิกไว้แน่นอน แต่หากเป็นกรณีที่เป็นเรื่องร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอ การจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนจากประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย<sup>34</sup> ส่วนคณะกรรมการสามัญประจำสภาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะประกอบไปด้วยสมาชิกของแต่ละสภาเท่านั้น นอกจากนี้การคัดเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการยังมีหลักเกณฑ์ที่ต่างกัน กล่าวคือหากเป็นฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรกรรมการต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวน

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกลุ่มพรรคการเมือง<sup>35</sup> ซึ่งการคัดเลือกบุคคลผู้เป็นกรรมาธิการในทางปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมาตกลงร่วมกันในที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลและคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน (วิป) ล่วงหน้าก่อนมีการประชุมจัดตั้งคณะกรรมาธิการ เมื่อมีการตกลงร่วมกันตามมติวิปได้แล้ว จากนั้นจึงจะทำการเสนอชื่อเพื่อจัดตั้งคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมสภาต่อไป ซึ่งการกำหนดจำนวนกรรมาธิการจะต้องเป็นไปตามวิธีการคำนวณอัตราส่วนของกรรมาธิการด้วย<sup>36</sup> ดังนี้

$$\text{อัตราส่วนกรรมาธิการ} = \frac{\text{จำนวนสมาชิกแต่ละพรรคการเมือง} \times \text{จำนวนกรรมาธิการสามัญของแต่ละคณะ}}{\text{จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด}}$$

ตัวอย่าง<sup>37</sup> จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันทั้งหมดคือ 500 คน พรรคเพื่อไทยมีจำนวนสมาชิกพรรค 263 คน เมื่อมีการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญจำนวน 35 คณะแต่ละคณะมีจำนวนสมาชิก 15 คน พรรคเพื่อไทยจะมีจำนวนสัดส่วนของกรรมาธิการ

$$\begin{aligned} &= \frac{263 \times 15}{500} \\ &= 8 \text{ คน} \end{aligned}$$

ดังนั้น	พรรคเพื่อไทย (263 คน)	มีจำนวนกรรมาธิการต่อคณะ	=	8	คน
	พรรคประชาธิปัตย์ (160 คน)		=	5	คน
	พรรคภูมิใจไทย (31 คน)		=	1	คน
	พรรคชาติไทยพัฒนา (19 คน)		=	1	คน
	พรรคพลังชล (6 คน)		=	1	คน
	พรรครักประเทศไทย (4 คน)		=	1	คน
	พรรคมาตุภูมิ (2 คน)		=	1	คน
	พรรครักษาสันติ (1 คน)		=	1	คน
	พรรคมหาชน (1 คน)		=	1	คน
	พรรคประชาธิปไตยใหม่ (1 คน)		=	1	คน

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคห้า

<sup>36</sup> วินิตา มาศะวิสุทธิ์, คณะกรรมาธิการ, รัฐสภาสาร : 40-41.

<sup>37</sup> ข้อมูลเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2555

ตารางที่ 1 ตารางกำหนดอัตราส่วนของจำนวนกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร  
35 คณะ ชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 24)<sup>38</sup> สมัยนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา

คณะกรรมการ	พท	ปชป	ภท	ชทพ	ชพน	พช	รพท	มก	รส	มช	ปชม
1. การกฎหมายการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน (เพื่อไทย)*	8	5	1				1				
2. กิจการสภาผู้แทนราษฎร (เพื่อไทย)	8	5	1	1							
3. กิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์กรการมหาชน และกองทุน (ปชป.)	8	5	1	1							
4. กิจการชายแดนไทย (ปชป.)	9	5	1								
5. กิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ (เพื่อไทย)	8	4	1	1					1		
6. แก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ (เพื่อไทย)	9	5	1								
7. การเกษตรและสหกรณ์ (ชาติไทยพัฒนา)	7	5	1	1	1						
8. การคมนาคม (ปชป.)	7	5	1	1	1						
9. ความมั่นคงแห่งรัฐ (เพื่อไทย)	9	4	1	1							
10. การคุ้มครองผู้บริโภค (เพื่อไทย)	9	4	1	1							
11. การเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน (เพื่อไทย)	7	5	1	1		1					
12. การต่างประเทศ (เพื่อไทย)	8	5	1		1						
13. การตำรวจ (ปชป.)	6	5	1	1			1				1
14. ติดตามการบริหารงบประมาณ (ปชป.)	7	5	1	1			1				
15. การทหาร (เพื่อไทย)	9	4	1					1			
16. การท่องเที่ยวและกีฬา (เพื่อไทย)	5	5	1	1	1	1				1	
17. การที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ปชป.)	9	5	1								
18. การปกครอง (ภูมิใจไทย)	7	5	2	1							
19. การปกครองส่วนท้องถิ่น (เพื่อไทย)	8	5	1	1							
20. การป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด (เพื่อไทย)	7	5	1	1			1				
21. การป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย (เพื่อไทย)	9	4	1					1			
22. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ (เพื่อไทย)	7	5	1	1	1						

<sup>38</sup> สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ข้อมูลเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2555

คณะกรรมการ	พท	ปชป	ภท	ชทพ	ชพน	พช	รพท	มก	รส	มช	ปชม
23. การพลังงาน (ปชป.)	7	5	1	1	1						
24. การพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน (ปชป.)	9	5	1								
25. การพัฒนาเศรษฐกิจ (ปชป.)	9	5	1								
26. การพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา (เพื่อไทย)	8	5	1	1							
27. การแรงงาน (เพื่อไทย)	9	5	1								
28. การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (เพื่อไทย)	10	5	1								
29. ส่งเสริมราคาผลผลิตเกษตรกร (ปชป.)	9	5	1								
30. การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (พลังชล)	8	4	1	1		1					
31. การศึกษา (ปชป.)	7	5	1	1		1					
32. การสวัสดิการสังคม (เพื่อไทย)	10	5	1								
33. การสาธารณสุข (ภูมิใจไทย)	7	5	1	1		1					
34. การสื่อสารและโทรคมนาคม (เพื่อไทย)	8	5	1			1					
35. การอุตสาหกรรม (ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน)	6	5	1		2	1					
<b>รวม</b>	<b>278</b>	<b>167</b>	<b>36</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

\* หมายเหตุ : รายชื่อใน ( ) หมายถึง พรรคที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการ

เมื่อที่ประชุมได้มีการพิจารณากำหนดจำนวนสมาชิกที่ตั้งตาม สัดส่วนพรรคการเมืองเรียบร้อยแล้วควรมีจำนวนเท่าใดก็ให้ถือตามนั้น ต่อจากนั้นจึงเสนอรายชื่อ ผู้เป็นกรรมการของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแต่งตั้งเป็น กรรมการ โดยการเสนอรายชื่อดังกล่าวต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน ถ้าจำนวนรายชื่อ ของกรรมการที่เสนอต่อสภาเท่ากับจำนวนกรรมการที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการได้นั้น ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อทั้งหมดเป็นผู้ได้รับเลือก แต่หากมีการเสนอรายชื่อนี้มากกว่าจำนวนบุคคลที่ ประกอบเป็นคณะกรรมการให้ที่ประชุมออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการเป็นการ ลับ<sup>39</sup> การตั้งคณะกรรมการประจำสภาดังกล่าว แม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะไม่

<sup>39</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 83 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 81

บังคับให้ตั้งตามโควตาของพรรค แต่ในทางปฏิบัติการตั้งกรรมการทุกชุดจะเป็นไปตามสัดส่วนของพรรคการเมือง รวมไปถึงการเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะ คือ ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการ เป็นต้น โดยการเสนอรายชื่อเพื่อแต่งตั้งกรรมการนั้น แต่ละพรรคการเมืองจะมีการเจรจาตกลงกันก่อนล่วงหน้าตามจำนวนของคณะกรรมการในแต่ละคณะ จากนั้นจึงเสนอรายชื่อต่อที่ประชุมของแต่ละสภา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว<sup>40</sup>

สำหรับคณะกรรมการสามัญประจำของวุฒิสภา จะไม่มีการกำหนดอัตราส่วนของคณะกรรมการแต่ละคณะ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีได้สังกัดพรรคการเมืองการเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการจะมีการตกลงกันในที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการประสานงานฝ่ายวุฒิสภา (วิป) ก่อนแล้วเสนอรายชื่อของคณะกรรมการในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อทำการแต่งตั้งต่อไปเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร

#### 3.1.4.1.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

ด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้น จะประกอบไปด้วยบุคคลตำแหน่งต่าง ๆ ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการดังนี้<sup>41</sup>

- 1) ประธานคณะกรรมการ จำนวน 1 ตำแหน่ง
- 2) รองประธานคณะกรรมการ จำนวนตำแหน่งตามที่ที่ประชุมเห็นสมควร
- 3) เลขานุการคณะกรรมการ จำนวน 1 ตำแหน่ง
- 4) ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ จำนวนตำแหน่งตามที่ที่ประชุมเห็นสมควร
- 5) โฆษกคณะกรรมการ จำนวน 1 ตำแหน่ง
- 6) ผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ จำนวนตำแหน่งตามที่ที่ประชุมเห็นสมควร
- 7) ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ จำนวนตำแหน่งตามที่ที่ประชุมเห็นสมควร
- 8) กรรมการ จำนวนตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนด

<sup>40</sup> จรัส ดิษฐาภิรักษ์, แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย โครงการวิจัย ชุด “ยกเครื่องเมืองไทย : จินตนาการสู่ปี 2000” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), พิมพ์ครั้งที่ 1.(กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), หน้า 53.

<sup>41</sup> สรศักดิ์ เพ็ญเวช, “คณะกรรมการ”, รัฐสภาสาร, 43 ,7 (กรกฎาคม 2538) : 89 – 90.



นอกจากนี้คณะกรรมการยังสามารถแต่งตั้งคณะบุคคลเข้ามาเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการ ผู้อำนวยการประจำคณะกรรมการ นักวิชาการประจำคณะกรรมการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการได้ เพื่อตอบสนองการปฏิบัติงานให้มีขีดความสามารถอย่างสูงสุด ซึ่งจะแต่งตั้งตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งหรือทุกตำแหน่งก็ได้โดยให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และค่าตอบแทนแต่ละบุคคลที่คณะกรรมการเสนอแต่งตั้งแล้ว ต้องไม่เกินเดือนละ 100,000 บาท ต่อคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะพึงได้รับงบประมาณ<sup>42</sup>

### 3.1.4.2 ขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการ

การดำเนินงานของคณะกรรมการมีความสลับซับซ้อนและค่อนข้างยุ่งยาก รายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาที่กำหนดไว้ เริ่มตั้งแต่ ด้านการจัดประชุม การจัดตั้งคณะอนุกรรมการ การเชิญบุคคลมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ การจัดทำรายงานเสนอต่อสภา ดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

#### 3.1.4.2.1 การจัดประชุม

การประชุมของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551 ได้กำหนดลักษณะการประชุมของคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะ มีลักษณะแตกต่างกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา กล่าวคือการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีลักษณะเป็นการประชุมแบบเปิดเผย ประชาชนหรือบุคคลภายนอกที่สนใจสามารถเข้าร่วมฟังการประชุมได้ รวมทั้งสภาเองจะมีการดำเนินการจัดให้มีการถ่ายทอดสดทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ด้วยตลอดการประชุม แต่สำหรับการประชุมของคณะกรรมการมีลักษณะไม่เปิดเผย ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าฟังการประชุมได้มีเฉพาะ สมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี บุคคลที่ประธานกรรมการเชิญมาชี้แจง หรือบุคคลซึ่งประธานของที่ประชุมอนุญาตเป็นกรณีไปเท่านั้น ดังนั้นประชาชนหรือบุคคลภายนอกทั่วไปไม่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมของคณะกรรมการได้ หากเป็น

<sup>42</sup>

ระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการตั้งที่ปรึกษา ผู้อำนวยการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา พ.ศ. 2551

กรณีประชุมลับผู้ที่เข้าฟังการประชุมได้ต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมและต้องได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมทุกครั้ง<sup>43</sup>

นอกจากนี้ องค์ประชุมของคณะกรรมการถือเป็นเรื่องที่สำคัญมาก จะพบว่าข้อบังคับการประชุมสภาจะมีการบัญญัติเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการไว้ เฉพาะคือการประชุมของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่คณะกรรมการของวุฒิสภาจะถือตามจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงเป็นองค์ประชุม หากจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมย่อมไม่สามารถเริ่มการประชุมได้ และในขณะที่มีการจัดประชุมกรรมการจะต้องอยู่ในที่ประชุมให้ครบเป็นองค์ประชุมด้วยหากเป็นเรื่องสำคัญ แต่ถ้าในการประชุมของคณะกรรมการเป็นการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะถือเป็นองค์ประชุม<sup>44</sup> สำหรับธรรมเนียมปฏิบัติในการประชุมนัดแรกของคณะกรรมการ จะเป็นวาระการพิจารณาเลือกและแต่งตั้งบุคคลในคณะกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งแต่ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ เลขานุการ โฆษก และตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นของคณะกรรมการ รวมทั้งอาจมีการกำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติภารกิจด้วย

มีข้อสังเกตว่า อุปสรรคสำคัญของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการที่ประสบปัญหาในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของจำนวนผู้ที่มาประชุมไม่ครบจำนวนเป็นองค์ประชุม หรือกว่าจะครบจำนวนก็ย่ำแย่ต้องเลื่อนเวลาการประชุมออกไป หรือบางครั้งสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมต้องสั่งเลื่อนการประชุมไปเป็นครั้งหน้า ทำให้เกิดความล่าช้าของการดำเนินงานอย่างที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น หรือกรณีปัญหาความล่าช้าจากการปฏิบัติงานด้านการประชุมในคณะกรรมการ จะมุ่งเน้นการพิจารณาในประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบหลายเรื่องหรือมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ทำให้การพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือการมาอภิปรายชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อกรรมการซึ่งต้องกระทำด้วยความละเอียดรอบคอบ มีประเด็นปัญหาบางประการอาจถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาทบทวนหลายครั้งเพื่อหาข้อยุติที่ดีที่สุด ทำให้การพิจารณาต้องใช้ระยะเวลาาร่วมเดือนกว่าที่ประชุมจะได้ข้อสรุปสำหรับเรื่องนั้น<sup>45</sup>

<sup>43</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 90 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 89

<sup>44</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 84 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 84

<sup>45</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 85 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 85

### 3.1.4.2.2 การจัดตั้งคณะอนุกรรมการ

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการแม้จะมีการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการแต่ละด้านแล้วก็ตาม แต่การปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการดังกล่าวยังมีรายละเอียดและความซับซ้อนของงานอย่างมาก การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการมีผู้ช่วยเหลือการทำงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและ มีความรวดเร็ว คณะกรรมการจึงสามารถจัดตั้งคณะอนุกรรมการ ขึ้นทำหน้าที่พิจารณาเรื่องหรือปัญหาใด ๆ ที่คณะกรรมการนั้นมอบหมาย แล้วนำมาเสนอต่อคณะกรรมการอีกครั้งเพื่อพิจารณาต่อไปได้<sup>46</sup> โดยคณะอนุกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งเป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย แล้วรายงานผลให้คณะกรรมการทราบภายในเวลาที่กำหนด โดยนำหมวดว่าด้วยเรื่องกรรมการมาใช้บังคับโดยอนุโลม การตั้งคณะอนุกรรมการนี้ คณะกรรมการจะตั้งจำนวนคณะอนุกรรมการกี่คณะก็ได้ ส่วนมากจะตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลืองานของคณะกรรมการสามัญเป็นหลัก โดยแต่ละคณะอนุกรรมการจะมีจำนวนสมาชิกประมาณ 8-10 คน และสมาชิกนี้จะประกอบด้วยกรรมการที่มาจากคณะกรรมการที่แต่งตั้งคณะอนุกรรมการนี้ส่วนหนึ่งรวมถึงอาจเป็นบุคคลภายนอกก็ได้ตามที่คณะกรรมการเห็นเหมาะสม

### 3.1.4.2.3 การเชิญบุคคลมาชี้แจงหรือส่งเอกสารต่อคณะกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการมีบทบาทสำคัญที่ต้องดำเนินการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นเรื่องสำคัญระดับนโยบายของรัฐ ทำให้กรรมการต้องรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างรอบด้านในเรื่องที่พิจารณาให้ชัดเจนและถูกต้องรอบคอบ รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม จึงบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจพิเศษที่สามารถออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลต่าง ๆ มาให้ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการทำงานของคณะกรรมการอันจะทำให้การสืบค้นข้อเท็จจริงเกิดความเป็นธรรมและถูกต้องมากที่สุด<sup>47</sup>

<sup>46</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 88 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87

<sup>47</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88

### 3.1.4.2.4 การมีเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันในการประชุม

#### คณะกรรมการธิการ

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ให้เอกสิทธิ์กับกรรมการและบุคคลที่คณะกรรมการเชิญมาชี้แจงต่อที่ประชุมกรรมการไว้ในเรื่องการอภิปราย การแถลงข้อเท็จจริงหรือการแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการนั้น หากถ้อยคำใดที่กล่าวในที่ประชุมคณะกรรมการ ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องมิได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้กับกรรมการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเปิดเผย เพื่อให้ได้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์สำหรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

สำหรับความคุ้มกันจะมีเฉพาะกับคณะกรรมการที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นที่ได้รับสิทธิความคุ้มกันที่จะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีหรือจับกุม คุมขังใด ๆ ต่อศาลยุติธรรม ในระหว่างสมัยประชุมสภา ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้เต็มที่ และปราศจากการแทรกแซงใด ๆ

### 3.1.4.2.5 การจัดทำรายงานเสนอต่อสภา

เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการประชุมพิจารณาเรื่องที่ศึกษาและสอบสวนตามที่สภามอบหมายเสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนสุดท้ายของคณะกรรมการจะต้องจัดทำรายงานผลการพิจารณาเรื่องที่ศึกษาของคณะกรรมการโดยสรุปสาระสำคัญพร้อมข้อเสนอแนะปรากฏเป็นรายงาน หากเป็นเรื่องการพิจารณาร่างกฎหมายคณะกรรมการต้องรายงานถึงผลการพิจารณาว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใดบ้าง หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการนั้น พร้อมทั้งรายชื่อกรรมการผู้สงวนความเห็นทุกท่านโดยระบุไว้ในรายงาน เมื่อกรรมการพบว่า มีข้อเสนอแนะที่คณะรัฐมนตรีควรรับทราบเพื่อนำไปเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวก็ต้องระบุเป็นข้อสังเกตไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารต่อไปในอนาคต<sup>48</sup>

### 3.1.5 สิทธิประโยชน์และการพ้นตำแหน่งของคณะกรรมการ

การที่คณะกรรมการจะปฏิบัติหน้าที่สนองงานของรัฐสภาได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะต้องอาศัยบุคลากรผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ในการทำงาน รวมถึงสมาชิกรัฐสภา ประกอบกันแล้ว การจัดทำให้มีสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ การมีผู้ช่วย

<sup>48</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 95 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 96

ดำเนินงาน สิทธิการเบิกค่าใช้จ่ายการเดินทางไปราชการ เบี้ยประชุมกรรมการ เหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการเพื่อตอบสนองการปฏิบัติงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลสำคัญที่มีความรู้ความสามารถ จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและการพันตำแหน่งของคณะกรรมการเพื่อประโยชน์สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการอีกด้วย

### 3.1.5.1 สิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการ

การประชุมกรรมการในแต่ละครั้ง จะมีการจ่ายเบี้ยประชุมให้กับกรรมการทุกคน ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ตอบแทนจากการปฏิบัติงานของกรรมการ เบี้ยประชุมนี้เรียกว่าเป็นเงินสำหรับการประชุมกรรมการเท่านั้น การจ่ายเบี้ยประชุมดังกล่าวต้องกระทำตามหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ พ.ศ. 2555 ซึ่งมีการกำหนดระเบียบการจ่ายเงินไว้เป็นอัตราเบี้ยประชุมของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ครั้งละ 1,500 บาทต่อหนึ่งคน และให้กรรมการผู้นั้นได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งเฉพาะครั้งที่ มาประชุม หากกรรมการนั้นมีการประชุมในคณะกรรมการคณะอื่นหรือคณะอนุกรรมการด้วยในวันเดียวกัน ให้ได้รับเบี้ยประชุมได้ในวันนั้นไม่เกินสองคณะต่อหนึ่งวัน สำหรับคณะอนุกรรมการใช้หลักเกณฑ์เดียวกับคณะกรรมการแต่ให้ได้รับอัตราเบี้ยประชุมครั้งละ 800 บาท<sup>49</sup>

นอกจากนี้หากคณะกรรมการมีการเดินทางไปศึกษาดูงานราชการทั้งในและต่างประเทศ คณะกรรมการมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายการเดินทางได้ตามหลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2550 ประกอบพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2548 เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

### 3.1.5.2 การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ

การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการมีหลายกรณี

---

<sup>49</sup> พระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ พ.ศ. 2555 มาตรา 13

ซึ่งข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551<sup>50</sup> และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551<sup>51</sup> กำหนดไว้ดังนี้

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) มีการตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะกรรมการชุดเดิม
- 4) สภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง
- 5) กรรมการผู้นั้นขาดการประชุมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มี

เหตุอันสมควร และมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการทราบ สำหรับคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

6) กรณีสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร กรณีวุฒิสภาก็สิ้นสภาพเมื่อสมาชิกออกจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากสมาชิกภาพ

เมื่อตำแหน่งของคณะกรรมการว่างลง ประธานคณะกรรมการต้องแจ้งเรื่องต่อประธานสภา เพื่อขอเสนอให้มีการแต่งตั้งกรรมการคนใหม่แทนตำแหน่งเดิมที่ว่างลง ในคณะกรรมการนั้นต่อไป<sup>52</sup>

### 3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้านการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

บทบาทด้านการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวางหลักการโครงสร้างของ “ระบบกรรมการ” เริ่มตั้งแต่ที่มา การจัดตั้งคณะกรรมการองค์ประกอบของคณะกรรมการ ประเภทของคณะกรรมการ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณาศึกษา สอบสวนเรื่องที่สภามอบหมาย และมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลใดเพื่อการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่การสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหารของคณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีขอบเขตเป็นไปตามที่สภามอบหมาย การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ค่อนข้างกว้าง จึงไม่มีแนวทางที่ชัดเจนต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ รัฐสภาจึงกำหนดรายละเอียดในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้อีกส่วนหนึ่งในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา เพื่อให้เกิดความชัดเจนสำหรับการทำงาน อาจกล่าวได้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาถือเป็นหัวใจของการดำเนินงาน

<sup>50</sup> ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 99

<sup>51</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 99

<sup>52</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ

ของรัฐสภา เพราะนอกจากจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ เป็นไปโดยถูกต้องแล้วยังช่วยให้การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารมีกรอบทิศทางที่ชัดเจน ส่งผลต่อเนื่องไปยังรัฐบาลให้สามารถขับเคลื่อนการทำงานได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร จึงจำเป็นต้องศึกษารัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนของอำนาจหน้าที่ของ กรรมการธิการควบคู่ไปด้วยเสมอ เนื่องจากเป็นที่มาของการใช้อำนาจของคณะกรรมการธิการนั่นเอง ในเบื้องต้นจึงขอกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียก่อน แล้ว จึงจะอธิบายถึงข้อบังคับการประชุมเป็นลำดับถัดมา

### 3.2.1 อำนาจของคณะกรรมการธิการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติหลักการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ให้มีอำนาจ พิจารณาสอบสวนศึกษาเรื่องต่าง ๆ ของรัฐสภา และให้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลใด เพื่อประโยชน์ของการดำเนินงานของรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ตามหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ว่าด้วยบทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ในมาตรา 135 มีหลักการว่า สภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และคณะกรรมการ ดังกล่าวนี้อาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเรียกบุคคลมาแสดงความคิดเห็นและแถลง ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาได้และคำสั่งเรียกนี้มีผลบังคับตามที่ กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแม้มิได้กล่าวไว้ในส่วนที่ว่าด้วยการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตาม บทบัญญัตินั้นพบว่า การที่คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย รวมทั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อสภา<sup>53</sup> เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องที่สอบสวนหรือศึกษาของ คณะกรรมการนั้น ถือได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินด้วย ซึ่งโดยส่วนใหญ่การทำงานด้านการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจะ เกี่ยวข้องกับบริหารงานของรัฐบาล เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรื่องดังกล่าวจนเสร็จสิ้นแล้ว ต้อง จัดทำรายงานเสนอต่อสภาเพื่อให้รัฐบาลทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการปฏิบัติงานต่อไป

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135

แม้ข้อสรุปข้อเสนอแนะตามรายงานของคณะกรรมการการจะมีได้มีบทบังคับเด็ดขาดให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่ข้อมูลรายงานดังกล่าวมีประโยชน์ต่อรัฐบาลในการทราบถึงปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่อาจไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ถือเป็นการกระตุ้นเตือนให้รัฐเร่งพิจารณาทบทวนหามาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหามาจกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางอ้อมนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ในลักษณะค่อนข้างกว้างทำให้คณะกรรมการขาดกรอบการทำงานที่ชัดเจน รัฐสภาจึงต้องระบุรายละเอียดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพิ่มเติมในข้อบังคับการประชุมเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญตราข้อบังคับการประชุม สาระสำคัญอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยกรรมการ ซึ่งวางกรอบการปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม รวมทั้งตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่น เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้<sup>54</sup> อาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจึงมีที่มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมนั่นเอง โดยทั่วไปคณะกรรมการนอกจากจะมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่สภาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังนี้

### 3.2.1.1 อำนาจพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในกิจการที่กระทำและได้รับมอบหมายแล้วรายงานต่อสภา

ตามมาตรา 135 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาสอบสวน ศึกษาเรื่องที่ฝ่ายสภามอบหมายได้อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มอบให้กับคณะกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยเป็นการให้อำนาจกับกรรมการเข้ามาสอบสวน ตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ กรรมการจึงมีหน้าที่สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร การตรวจสอบเช่นว่านี้ ถือเป็นการตรวจสอบในระดับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีหรือของรัฐบาล

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 134



### 3.2.1.2 อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ

ตามมาตรา 135 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการได้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจการออกคำสั่งเรียกทั้งเอกสารและตัวบุคคลมาให้ถ้อยคำและแสดงความคิดเห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ ต่อที่ประชุมกรรมการ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะกระทำในรูปแบบของการมีหนังสือเชิญไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้องให้มาชี้แจงหรือส่งเอกสารต่อคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินการสอบสวนเรื่องดังกล่าว การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนี้สามารถใช้บังคับได้กับบุคคล รวมไปถึงพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารหรือวัตถุต่าง ๆ ดังจะขอกกล่าวต่อไปนี้

#### 3.2.1.2.1 คำสั่งเรียกเอกสาร

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของเอกสาร หมายถึง กระดาษหรือวัตถุอื่นใดที่ได้ถูกบันทึกหรือทำให้ปรากฏด้วยการเขียน พิมพ์ ถ่ายรูป บันทึกหรือวิธีอื่นใดให้ปรากฏเป็นข้อมูลตัวเลข แผนผังหรือสัญลักษณ์อย่างใดทำให้เกิดความหมาย เมื่อกลับมาพิจารณากรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งเรียกเอกสาร จึงถือได้ว่าคณะกรรมการมีอำนาจขอให้บุคคลจัดหาหรือนำส่งเอกสาร หนังสือสัญญาต่าง ๆ อีกทั้งวัตถุสิ่งของอื่นใดที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หรือของเอกชนเหล่านั้นได้ ซึ่งเอกสารที่คณะกรรมการมีความประสงค์ดังกล่าว อาจเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับข้อมูลข้อเท็จจริง หรือเป็นเรื่องทั่วไปที่ประชาชนสามารถเผยแพร่ได้และยังรวมถึงเอกสารที่เป็นข้อมูล ส่วนบุคคลอันมีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานนั้นห้ามเปิดเผยและเป็นชั้นความลับก็ได้แล้วแต่กรณี หากคณะกรรมการเห็นว่า เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาสอบสวนก็จะมีคำสั่งเรียกเพื่อขอเอกสารนั้นมาประกอบการพิจารณาในที่ประชุมของคณะกรรมการได้ทั้งสิ้น

#### 3.2.1.2.2 คำสั่งเรียกบุคคล

เป็นการใช้อำนาจเชิญบุคคลต่างๆ เพื่อมาชี้แจงประกอบการนำส่งเอกสาร ที่เรียกมา โดยบุคคลผู้มาให้ถ้อยคำสามารถแสดงความคิดเห็นหรือตอบคำถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสอบสวนของคณะกรรมการในเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งบุคคลดังกล่าวที่ถูกเชิญมาอาจเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไป หรือเป็นข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในรัฐบาล หรืออาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับบุคคลต่อไปนี้คือ ผู้พิพากษา ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยอรรถคดี และกรรมการในองค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญทั้ง 4 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากการป้องกันการแทรกแซงการทำงานขององค์กรฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยบรรดคดี หรือก้าวท้าวการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบอิสระได้ โดยกำหนดให้ความคุ้มครองเฉพาะงานคดีและการบริหารงานบุคคลของศาล ส่วนกรรมการในองค์กรอิสระได้รับความคุ้มครองเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น หากเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ย่อมอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมาชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการได้โดยไม่อยู่ในข้อห้ามแต่ประการใด<sup>55</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจทั้งด้านการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในกิจการที่กระทำตามที่ได้รับมอบหมายจากสภา และอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ ทั้งสองประการนี้มีลักษณะความสัมพันธ์ต่อกัน การดำเนินงานของคณะกรรมการจะต้องใช้อำนาจทั้งสองด้านควบคู่กันไปเสมอ เพราะอำนาจการออกคำสั่งเรียกจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการในการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อมาประกอบการพิจารณาศึกษาสอบสวนกระทำกิจการในกิจการในเรื่องที่สภามอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง

### 3.2.2 อำนาจของคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุม

เนื่องจากคณะกรรมการมีความสลับซับซ้อนในรายละเอียดของวิธีการดำเนินงาน ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่มีความครอบคลุมต่อการปฏิบัติงานของกรรมการอย่างรอบด้าน รัฐสภาจึงต้องมีการบัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมไว้ในข้อบังคับการประชุม ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นข้อบังคับหรือระเบียบในการปฏิบัติงานภายในรัฐสภา โดยเฉพาะ ทั้งนี้ แต่ละสภาต่างมีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมเป็นของตนเอง กล่าวคือสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาก็มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หากมีการประชุมรัฐสภาระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารัฐสภาจะต้องมีข้อบังคับการประชุมรัฐสภาบังคับเป็นการเฉพาะด้วย ซึ่งโดยภาพรวมแล้วอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมสภาจะมีลักษณะเช่นเดียวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คณะกรรมการมีอำนาจกระทำกิจการ พิจารณาศึกษาสอบสวนเรื่องที่ศึกษา รวมทั้งมี

<sup>55</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,เอกสารประกอบการสัมมนาของสำนักกรรมการ 1,2 และ 3 “การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554”, หน้า3-5.

อำนาจในการออกคำสั่งเรียกได้ โดยในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภานั้นมีรายละเอียดสาระสำคัญดังจะขอกกล่าวต่อไปนี้

### 3.2.2.1 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร<sup>56</sup>

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ ไว้หลายประการ ดังจะขอกกล่าวต่อไปนี้

**1) อำนาจพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในกิจการที่กระทำและได้รับมอบหมายแล้วรายงานต่อสภา**

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 35 คณะ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>57</sup>

(1) คณะกรรมการธิการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมาย การยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิชุมชนในกระบวนการยุติธรรม

(2) คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร

มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบและปรับปรุงการดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎร คำร้องเรียน ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและองค์กรรัฐสภาระหว่างประเทศ ตลอดจนตรวจสอบรายงานการประชุม พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ และติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

(3) คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์กรการมหาชน และกองทุน

มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการบริหารจัดการขององค์กรมหาชนและกองทุนต่างๆ

<sup>56</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

<sup>57</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82

- (4) คณะกรรมการกิจการชายแดนไทย  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาและการพัฒนาชายแดนไทย
- (5) คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ รวมทั้งประสานกับองค์กรภายในประเทศ ต่างประเทศ ประชาคมนานาชาติเกี่ยวกับแนวทางความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาและส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (6) คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สินแห่งชาติ  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหากับหนี้สินทุกระดับ ได้แก่ ปัญหาหนี้สินของประเทศ หนี้สินภาคธุรกิจ หนี้สินภาคอุตสาหกรรม หนี้สินข้าราชการ ตลอดจนหนี้สินเกษตรกร
- (7) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเกษตร การสหกรณ์ การพัฒนาการผลิต และการตลาด
- (8) คณะกรรมการการคมนาคม  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการคมนาคมทั้งการจราจรทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ทางอวกาศ การขนส่งมวลชน การขนส่งสินค้า และการพาณิชย์นาวี
- (9) คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ โดยเฉพาะปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการส่งเสริม สนับสนุน การและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับดินแดนและความมั่นคงของประชาชน
- (10) คณะกรรมการการคุ้มครองบริโภค  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งปัญหาความเดือดร้อนของผู้บริโภค
- (11) คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดเงิน ตลาดทุนและสถาบันการเงินของประเทศ

## (12) คณะกรรมการการค้าต่างประเทศ

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาพลักษณ์ของประเทศ รวมทั้งการกระทำการที่เกี่ยวเนื่องที่เกี่ยวข้อกับชาวไทยซึ่งตั้งถิ่นฐานหรือไปประกอบอาชีพในต่างประเทศ

## (13) คณะกรรมการการค้าตรวจ

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการการค้า การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย การป้องกันแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

## (14) คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

## (15) คณะกรรมการการค้าทหาร

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการทหาร การป้องกัน การรักษาความมั่นคง และการพัฒนาประเทศ

## (16) คณะกรรมการการค้าท่องเที่ยวและกีฬา

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน การแก้ไขปัญหาอุปสรรค และการพัฒนาการท่องเที่ยวและการกีฬาของไทยทั้งในประเทศและต่างประเทศ

## (17) คณะกรรมการการค้าที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม

## (18) คณะกรรมการการค้าปกครอง

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การพัฒนาระบบราชการและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

## (19) คณะกรรมการการค้าปกครองส่วนท้องถิ่น

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(20) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและ

ยาเสพติด

มีอำนาจและหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด

(21) คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย

และสาธารณภัย

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและมาตรการการป้องกันภัยธรรมชาติและสาธารณภัย การแจ้งเตือนภัยธรรมชาติและสาธารณภัย การแจ้งเตือนภัยพิบัติธรรมชาติ รวมทั้งติดตามการให้ความช่วยเหลือและดูแลประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยดังกล่าว

(22) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติ

มิชอบ

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการและมาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

(23) คณะกรรมการการพลังงาน

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการบริหาร การพัฒนา การจัดหา การใช้ การอนุรักษ์พลังงานและผลกระทบจากการจัดหาและการใช้พลังงาน

(24) คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนร่วมของประชาชน

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมและเผยแพร่การเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข วิถีคิดและวิถีปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตยรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เสรีภาพและความรับผิดชอบในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน การคุ้มครองผู้เสียหายจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

## (25) คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ ธุรกิจภาคเอกชน ประชาชน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศ และเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ในสังคมโลกที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทย รวมทั้งนโยบายและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ

## (26) คณะกรรมการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับที่เกี่ยวกับการค้า การส่งออก ดุลการค้า ลิขสิทธิ์ ตราสาร ทะเบียนการประดิษฐ์หรือการค้นคิดเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ การพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย รวมทั้งการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

## (27) คณะกรรมการการแรงงาน

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวในประเทศ รวมทั้งแรงงานไทยในต่างประเทศ

## (28) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

## (29) คณะกรรมการส่งเสริมราคาผลผลิตทางเกษตรกรรม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมราคาผลผลิตทางการเกษตรให้เกษตรกรให้สามารถคุ้มต้นทุนการผลิตของเกษตรกรทุกประเภท และสามารถแข่งขันได้ในตลาดการค้าตลอดจนมีความมั่นคงอย่างยั่งยืนในอาชีพ

## (30) คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการอุปถัมภ์ ทำนุบำรุงและคุ้มครองศาสนาและโบราณสถาน การอนุรักษ์ส่งเสริมศิลปะขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น วัฒนธรรมประชาธิปไตย ภูมิปัญญาชาวบ้าน เอกลักษณ์ และแบบวิถีชีวิตไทย

## (31) คณะกรรมการการศึกษา

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การพัฒนาการศึกษาของชาติ และการส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตย รวมทั้งแนวทางการปรับฐานการเรียนรู้ของประชาชนสู่ยุคโลกาภิวัตน์

## (32) คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมไม่น้อยกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานการสงเคราะห์ดูแลเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะผู้ยากไร้ในเมืองและชนบท และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

## (33) คณะกรรมการการสาธารณสุข

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการแพทย์การสาธารณสุข ในด้านการส่งเสริมสุขภาพการป้องกันโรค การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสุขภาพตลอดจนการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนและชุมชน

## (34) คณะกรรมการการสื่อสารและโทรคมนาคม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับกิจการสื่อสาร สารสนเทศ และโทรคมนาคม

## (35) คณะกรรมการการอุตสาหกรรม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดย่อม รวมทั้งศึกษาผลกระทบอันเกิดจากอุตสาหกรรม

เมื่อใดหากมีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสามัญคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีก เมื่อใดก็ได้ สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกินสองคณะ และเมื่อคณะกรรมการสามัญจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ให้คณะกรรมการสามัญรายงานให้ประธานสภาทราบในกรณีที่มีการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยคณะกรรมการสามัญหลายคน ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภา และประธานคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาว่าจะให้คณะกรรมการสามัญคณะใด พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องนั้น

ดังที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของ คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นรายละเอียดนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญ มีอรรถบัญญัติไว้ได้ ซึ่งพบว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในบางคณะยังมีขอบเขตที่ค่อนข้าง กว้างและไม่ชัดเจน รวมถึงมีลักษณะคาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอื่นด้วย

สำหรับคณะกรรมการวิสามัญมิได้บัญญัติไว้ชัดเจนแต่เป็นที่ทราบกัน โดยทั่วไปว่าคณะกรรมการวิสามัญมักจะได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามที่ที่ประชุมแต่ละสภามอบหมายเป็นหลัก



## 2) อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ

สำหรับกรณีการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้น ข้อบังคับการประชุมปัจจุบันได้กำหนดให้ การเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการหรือรองประธานคณะกรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ หากบุคคลใดได้รับคำสั่งเรียกเป็นข้าราชการหรือบุคคลในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาบุคคลในหน่วยงานดังกล่าวทราบและมีคำสั่งอนุญาตโดยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวให้มีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ และมีข้อยกเว้นไว้ให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี<sup>58</sup>

## 3) อำนาจจัดตั้งคณะอนุกรรมการ

นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุมได้กำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แล้วรายงานคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด หากกรณีคณะอนุกรรมการกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ประธานคณะกรรมการขออนุญาตขยายเวลาต่อที่ประชุมคณะกรรมการต่อไป<sup>59</sup>

### 3.2.2.2 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้หลายประการ โดยภาพรวมคณะกรรมการของวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ดังมีสาระสำคัญคือ

<sup>58</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89

<sup>59</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 88

1) **อำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ สอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในกิจการที่กระทำ และได้รับมอบหมายแล้วรายงานต่อสภา**

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในกิจการที่กระทำ ของคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 22 คณะ ให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>60</sup>

(1) คณะกรรมการธิการการกีฬา

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการกีฬาของชาติ รวมทั้ง ศึกษาปัญหา และอุปสรรคของการพัฒนาการกีฬาของไทยทั้งในประเทศและต่างประเทศ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) คณะกรรมการธิการการเกษตรและสหกรณ์

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการเกษตร อาหาร การสหกรณ์การผลิต การแปรรูป และธุรกิจการเกษตร แนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางการพัฒนาการเกษตร อาหาร การสหกรณ์ และอื่น ๆ

(3) คณะกรรมการธิการการคมนาคม

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคมนาคม ทั้งการจราจรทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ทางอวกาศ การขนส่งมวลชน การขนส่งสินค้า การพาณิชย์นาวี และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(4) คณะกรรมการธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดเงิน ตลาดทุน สถาบันการเงินของประเทศ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(5) คณะกรรมการธิการการต่างประเทศ

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คนไทยโพ้นทะเล สถานการณ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นอันอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ รวมทั้งภาพลักษณ์ของประเทศ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

<sup>60</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 77

## (6) คณะกรรมการการทหาร

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการทหาร การป้องกันการรักษาความมั่นคง การ ปกป้องผลประโยชน์ของชาติ การพัฒนาประเทศ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## (7) คณะกรรมการการท่องเที่ยว

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว รวมทั้งศึกษาปัญหา และอุปสรรคของการพัฒนาการท่องเที่ยวของไทย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้อง

## (8) คณะกรรมการการปกครอง

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการปกครองรูปแบบพิเศษ การพัฒนาระบบราชการ การปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การกระจายอำนาจ พิจารณาศึกษานโยบายในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## (9) คณะกรรมการพลังงาน

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหาร การส่งเสริมพัฒนา การจัดหา การใช้ การ อนุรักษ์พลังงานการแสวงหาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก การศึกษาผลกระทบและแนว ทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคจากการจัดหาและการใช้พลังงาน ความมั่นคงด้านพลังงาน และอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้อง

(10) คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของ ประชาชน

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการเมือง และการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นพระประมุข

(11) คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และ

ผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งประสานกับองค์กรภายในประเทศ ต่างประเทศ ประชาคมภายในประเทศและนานาชาติ และองค์กรปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับแนวทางการร่วมมือเพื่อส่งเสริมการแก้ปัญหาเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมศักยภาพของชุมชนด้านการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ การคุ้มครองและดูแลผู้ยากไร้ การพัฒนาสังคม การส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล การสร้างหลักประกันความมั่นคง และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยโดยรวม และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(12) คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบการ พิจารณา สอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารงานยุติธรรม กระบวนการยุติธรรม การตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(13) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวในประเทศ ทั้งในและนอกระบบแรงงานไทยในต่างประเทศ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ การให้สวัสดิการ การประกันสังคม และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(14) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบการ พิจารณา สอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหาร การส่งเสริมและการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยีเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร การสื่อสารสาธารณะ โทรคมนาคม และอื่น ๆ

(15) คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปวัฒนธรรม

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบการ พิจารณา สอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับศาสนา การอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนา การอนุรักษ์และการสืบสานศิลป ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นและภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริม ศิลธรรม คุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม เอกลักษณ์และอัตลักษณ์ไทย และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(16) คณะกรรมการการศึกษา

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา การพัฒนาการศึกษาในทุกๆ ระดับและทุกรูปแบบของชาติ การให้บริการทางการศึกษาสำหรับประชาชน โดยคำนึงถึงความเป็นมาตรฐาน เป็น

ธรรมและทั่วถึง เน้นความเป็นเลิศทางปัญญา วินัย คุณธรรม จริยธรรม จิตสาธารณะ ความเป็นไทย บนพื้นฐาน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และความเป็นอิสระทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(17) คณะกรรมการการสาธารณสุข

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทํากิจการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การพัฒนาระบบสุขภาพ การบริการ สาธารณสุขที่เหมาะสม และได้มาตรฐาน โดยรวมถึงการรักษาพยาบาล การควบคุมและป้องกันโรค การฟื้นฟู การส่งเสริมสุขภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(18) คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการ

บริหารงบประมาณ

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติ กระทํากิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการ ดำเนินการบริหารจัดการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ แลรัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(19) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทํากิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน การจัดการทรัพยากรน้ำ การ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ตลอดจนการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ศึกษาปัญหาการใช้ การป้องกัน การแก้ไข การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(20) คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริต และเสริมสร้าง

ธรรมาภิบาล

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทํากิจการ พิจารณาศึกษา และตรวจสอบเรื่องการกระทำ การทุจริตประพฤตมิชอบในหน่วยงานของรัฐหรือ หน่วยงานอื่น การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน และศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับกลไก กระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตมิชอบ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(21) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทํากิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ การ

พาณิชย์และอุตสาหกรรมส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(22) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครอง  
ผู้บริโภค

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทบกิจการพิจารณา  
สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม ความร่วมมือและการประสานงานระหว่าง  
หน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรในด้านสิทธิมนุษยชน ติดตามตรวจสอบการกระทำหรือ  
ละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ การคุ้มครองผู้บริโภค ปัญหาความ  
เดือดร้อนของผู้บริโภค และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้หากมีความจำเป็นวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำ  
วุฒิสภาเพิ่มขึ้นหรือลดจำนวนคณะกรรมการลงเมื่อใดก็ได้

สำหรับคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภามีได้บัญญัติไว้ชัดเจนแต่ทาง  
ปฏิบัติจะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา  
ผู้แทนราษฎร เว้นแต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีการบัญญัติไว้เป็น  
การเฉพาะตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา<sup>61</sup>

**2) อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือ  
แสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ**

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วข้อบังคับการประชุมยังกำหนดให้  
คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง  
หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ตามมาตรา  
135 วรคสอง ของรัฐธรรมนูญ โดยให้กระทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการหรือ  
ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ หากบุคคลได้รับคำสั่งเรียกเป็นข้าราชการ พนักงาน  
ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้  
รัฐมนตรี ซึ่งบังคับบัญชาทราบและมีคำสั่งแจ้งบุคคลนั้นดำเนินการ<sup>62</sup> ทั้งนี้มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับ  
ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

<sup>61</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 80

<sup>62</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88

### 3) อำนาจจัดตั้งคณะอนุกรรมการ

อำนาจประการต่อมา คือการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ แล้วรายงานคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด และให้นำข้อบังคับว่าด้วยกรรมการมาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>63</sup>

### 4) อำนาจตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและจริยธรรมของบุคคล

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ต้องพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำโดยคณะกรรมการสามัญ ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและจริยธรรมของบุคคล วุฒิสภา เป็นการเฉพาะ<sup>64</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ให้อำนาจคณะกรรมการนี้อาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นได้ตามสมควร รวมทั้งให้มีหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาให้ข้อเท็จจริง หรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติ ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมที่ประสงค์จะทราบ หากปรากฏว่ามีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงเพื่อความเป็นธรรม<sup>65</sup>

#### 3.2.2.3 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา<sup>66</sup>

คณะกรรมการของรัฐสภา เป็นกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่ เป็นสมาชิกของแต่ละสภาที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประกอบกัน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐสภาจะเป็นไปตามที่ข้อบังคับการประชุมรัฐสภากำหนดไว้ในกรณีที่มีการประชุมรัฐสภาและที่ประชุมได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาขึ้น โดยทั่วไปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา จะเป็นไปตามที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติให้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดให้เสร็จภายในกำหนดเวลาแล้วรายงานต่อรัฐสภา<sup>67</sup> ซึ่งวาระสำคัญของการประชุมรัฐสภาจะเกี่ยวกับเรื่องการรับฟังคำชี้แจง และการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ หรือการเสนอแนะและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อใดหากคณะกรรมการนั้นกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด

<sup>63</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87

<sup>64</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 121

<sup>65</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 104

<sup>66</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553

<sup>67</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 73

ประธานคณะกรรมการต้องการรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่ออนุญาตขยายเวลาที่กำหนดตามที่ได้รับสมควร<sup>68</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามแต่กรณีจะมอบหมาย<sup>69</sup> รวมทั้งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการประชุมคณะกรรมการให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการ หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ<sup>70</sup> ซึ่งเป็นอำนาจเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 นั้นเอง

โดยสรุปแล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามารถพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมประกอบกัน ทั้งนี้ข้อบังคับการประชุมจะเป็นกฎเกณฑ์สำคัญที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะตามลักษณะงานของแต่ละสภา เนื่องจากคณะกรรมการจะถูกตั้งโดยที่ประชุมสภานั้นๆ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจึงเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภาด้วย โดยภาพรวมแล้วคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมงานด้านนิติบัญญัติ และสอบสวนตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารแทนฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเองแต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกับข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาสอบสวนเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายและการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการนั้น ข้อบังคับการประชุมเองก็มีได้บัญญัติรายละเอียดไว้ชัดเจนมากกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การศึกษาถึงความสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยเฉพาะอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการให้เข้าใจ จึงต้องศึกษาถึงที่มาและพัฒนาการของการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นก่อน

### 3.2.3 วิวัฒนาการและประสิทธิภาพของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยปีพุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอำนาจการออกคำสั่งเรียกไว้เป็นครั้งแรกขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งคณะกรรมการ แต่ต่อมาประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เมื่อได้พิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทุกฉบับพบว่ายังคงหลักการไว้ให้อำนาจกับคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกและสอบสวน ศึกษาเรื่อง

<sup>68</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 77

<sup>69</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 64 วรรคสอง

<sup>70</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 65



ต่าง ๆ ที่สภามอบหมาย อำนาจออกคำสั่งเรียกนี้ถือเป็นอำนาจที่ให้เอกสิทธิ์กับรัฐสภาโดยเฉพาะอันมาจากแนวความคิดของระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ ที่ให้อำนาจและเอกสิทธิ์แก่สภาไว้สูงสุด กล่าวคือ ที่มาของรัฐสภาได้พัฒนามาจากสภาที่ปรึกษาให้กับพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีสถานะเป็นศาลสูงสุด (Supream court) มีอำนาจตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดคดีและร่างกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจที่จะเชิญบุคคล มาปรากฏตัวต่อศาลได้ ปัจจุบันรัฐสภาพัฒนามาเป็นองค์กรฝ่ายการเมืองแล้วก็ตาม แต่อำนาจที่จะเชิญบุคคลมาปรากฏตัวต่อสภายังคงมีอยู่และถือเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาตลอดมา ประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรดังปรากฏในรัฐธรรมนูญทุกฉบับตลอดมา แต่เพราะเหตุใดอำนาจออกคำสั่งเรียกจึงมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

แม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย แต่อิทธิพลแนวคิดของระบบอำนาจอธิปไตยที่ยังคงฝังรากลึกและมีอยู่อย่างต่อเนื่องจากสังคมไทยในอดีตทำให้การเมืองไทยขาดเสถียรภาพ รัฐสภามีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาจากการแย่งชิงอำนาจของผู้ปกครองตั้งสะท้อนออกมาจากรูปแบบโครงสร้างของสภาที่เป็นสภาเดี่ยวบ้างเป็นสองสภาบ้าง จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการที่อ่อนแอ และอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง<sup>71</sup> อาจทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลของระบบกรรมการไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง การศึกษาถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในอดีต จึงเป็นเรื่องสำคัญทำให้ทราบถึงแนวคิดที่มาจากอำนาจออกคำสั่งเรียกว่ามีทิศทางที่เปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใด และจะส่งผลกระทบต่อบทบาทการดำเนินงานของฝ่ายบริหารต่อไปประการใดบ้าง

### 3.2.3.1 อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดที่มาของคณะกรรมการไว้ดังปรากฏ

<sup>71</sup> กนก วงศ์ตระหง่าน, การเมืองในสยามผู้แทนราษฎร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 10-18.

“มาตรา 26 “สภามีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาตกลง อีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็น ประธานได้

อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้ อนุกรรมการ และผู้ที่เชิญมาได้รับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 24”

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ดังกล่าว กำหนดให้สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่สอบสวน พิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ จะเห็นได้ว่าอนุกรรมการนี้มี อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการเพียงแต่ใช้ชื่อเรียกว่า “อนุกรรมการ” เนื่องจากใน ขณะนั้นโครงสร้างสภาเป็นรูปแบบสภาเดียว คือมีเพียงสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรชุดนี้จึงประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับคณะราษฎร อนุกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นจึงมี เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น<sup>72</sup> ทำให้องค์ประกอบของอนุกรรมการที่ประกอบกันขึ้นมีเพียง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การแต่งตั้งของสภาและมีลักษณะของการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ เด็ดขาด กล่าวคือคณะกรรมการล้วนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเดียว องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกันจึงไม่มีความสัมพันธ์ตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง

ต่อมาเมื่อมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ขึ้น บังคับใช้ ได้มีการเปลี่ยนชื่อจากคำว่าอนุกรรมการ เป็นชื่อ “คณะกรรมการ” ขึ้นเป็นครั้งแรก รวมทั้งมีการกำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่างไปจากเดิม ดังปรากฏตาม บทบัญญัติ

“มาตรา 43<sup>73</sup> “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการ สามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมการ วิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงาน ต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในกิจการที่ กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

<sup>72</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ความรู้เกี่ยวกับคณะกรรมการ [ออนไลน์] ,แหล่งที่มา [www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm](http://www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm) [2555, มีนาคม 5]

<sup>73</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

เอกสารที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 นั้น ท่านว่าคุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”

สังเกตได้ว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นอกจากจะเปลี่ยนชื่อและจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการเป็น คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญแล้ว ยังมีการแก้ไขถ้อยคำใหม่จากเดิมคำว่า “อำนาจเชิญ” เป็น “อำนาจเรียก” และอำนาจนี้ใช้บังคับเฉพาะกับบุคคลให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาของคณะกรรมการได้เท่านั้น

สภาพความเป็นจริงจากรายงานการสรุปผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ในขณะนั้นปรากฏว่าคณะกรรมการไม่มีบทบาทของการตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่าที่ควร เนื่องจาก ช่วงระยะเวลาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โครงสร้างของรัฐสภาเป็นระบบสภาเดียว กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ฝ่ายบริหารมีที่มาจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการจึงไม่มีบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาล นอกจากนี้ ในความเป็นจริง คณะกรรมการบางคณะไม่เคยมีการจัดประชุมกรรมการ เนื่องจากไม่มีเรื่องที่สภามอบหมายให้ มาดำเนินการ อีกทั้งคณะกรรมการเองไม่กล้าที่จะดำเนินการเองในเรื่องที่สภามิได้มอบหมายให้ พิจารณา เพราะเกรงว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ตาม ความหมายของคำว่า “วงงานของสภา” ซึ่งกรรมการบางกลุ่มเห็นว่ามิใช่เรื่องการควบคุมการ บริหารราชการแผ่นดิน ขอบเขตการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเรื่องการพิจารณาร่างกฎหมายที่ สภาส่งให้เท่านั้น<sup>74</sup> ดังนั้น การใช้อำนาจเรียกบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงต่อสภา จึงเป็นเพียงการ ตรวจสอบและเพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น แสดงให้เห็นว่า บทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาลไม่ สามารถเกิดขึ้นได้จริง การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงเกิดขึ้นได้ยากและไม่มี บทบาทกับการดำเนินงานของคณะกรรมการเท่าใดนัก

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญในขณะนั้น มีบทบาทพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ และพิจารณาสอบสวนเรื่องใดเรื่องเป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังกรณีเหตุการณ์ในปี พุทธศักราช 2476 สภามีการจัดตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่สอบสวนบุคคลสำคัญขึ้น คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม เนื่องจากถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ หรือสภาเคยมีการ เสนอให้ตั้งกรรมการวิสามัญทำการสอบสวน พระยามโนปกรณนิติธาดา ในข้อกล่าวหาที่ว่ามีการ กระทำการปิดสภา และเสนอยกเลิกไม่ใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา เป็นต้น จะเห็นว่าลักษณะการใช้ อำนาจของคณะกรรมการวิสามัญนั้นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนเรื่องที่มีได้มีความเกี่ยวข้องกับการ

<sup>74</sup> กนก วงศ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 269.

ทำงานของฝ่ายบริหารแต่อย่างไร แต่กลับมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามความต้องการของฝ่ายบริหารมากกว่าที่จะตรวจสอบฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เนื่องมาจากรัฐสภาในขณะนั้นยังเป็นบุคคลผู้กระทำการปกครองมากกว่าจะเป็นรัฐสภาอย่างแท้จริง<sup>75</sup>

อย่างไรก็ตาม นับแต่ประเทศไทยมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกขึ้นบังคับใช้ ได้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองที่สำคัญคือการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อการแย่งชิงอำนาจในหลายครั้งตลอดช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487-2516 อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รัฐธรรมนูญถูกยกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่เป็นจำนวนถึง 4 ฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม ถัดมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สี่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ห้า และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นฉบับที่หก ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับล้วนมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดอันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา และให้คณะกรรมการ มีอำนาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาได้ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่แตกต่างไปจากเดิมเพราะเป็นการนำรัฐธรรมนูญในอดีตมาเป็นต้นแบบของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจึงมีสภาพไม่ต่างไปจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา อีกทั้งปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกิดขึ้นในอดีตยังคงไม่ได้รับการแก้ไขแต่ประการใด ด้วยความที่โครงสร้างของสังคมไทยยังเป็นระบบอำนาจนิยมที่ฝังรากลึก

แม้ในช่วงปี พ.ศ. 2488 สมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ได้เสนอความเห็นร่วมกันว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรจึงจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ รวมถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้วย ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ได้สรุปและเสนอความเห็นว่าการปรับปรุงแก้ไขให้กรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีบทลงโทษบุคคลที่ไม่มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นตามอำนาจเรียกบุคคลของคณะกรรมการได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานของคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติ

<sup>75</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 สามัญ พุทธศักราช 2476 ครั้งที่ 3/2476, หน้า 49-

เสนอว่าควรไปดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาให้กรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเสียก่อนในเบื้องต้น แต่ในท้ายที่สุดเรื่องดังกล่าวก็ได้มีการดำเนินการแต่ประการใด<sup>76</sup>

### 3.2.3.2 อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เจ็ด เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จากการเรียกร้องของประชาชนอย่างแท้จริง มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาเป็นต้นแบบ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการไว้ แตกต่างไปจากหลักการเดิมในอดีตที่ผ่านมา ดังปรากฏตาม

“มาตรา 161<sup>77</sup> วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ หรือมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 135 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”

สืบเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก่อนหน้าที่จะมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เกิดปัญหาว่าบทบาทการทำงานของคณะกรรมการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีเพียงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ตามที่สภามอบหมายให้ดำเนินการเท่านั้น คณะกรรมการจึงมีอำนาจเรียกเอกสารและบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงได้เฉพาะในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ทำให้การทำงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาทั้งสองสภาในการสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่อยู่ในวงงานของสภาประสบปัญหา เนื่องจากมีการตีความคำว่า “วงงานของรัฐสภา” ไม่ได้หมายความรวมถึง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภาจึงไม่มีบทบาท

<sup>76</sup> บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ, ชีวประวัติของธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475-2520 โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักรกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักรกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550). หน้า 28.

<sup>77</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ในการตรวจสอบนโยบายหรือการบริหารงานของฝ่ายบริหารมากนัก คณะกรรมการสามัญไม่สามารถจัดการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้<sup>78</sup> เพื่อมิให้ก่อให้เกิดการก้าวก่ายงานของฝ่ายบริหาร ทำให้แนวคิดนี้ได้สืบทอดและมีอิทธิพลต่อการทำงานของคณะกรรมการตลอดมา จนกระทั่งมีการแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจากเดิม “อันอยู่ในวงงานสภา” มาเป็น “อันอยู่ในอำนาจหน้าที่” ตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ต่อมาเมื่อได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 มาระยะหนึ่งแล้ว พบว่า คณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการปฏิบัติหน้าที่เกินขอบเขต ไม่มีความเหมาะสม และไม่เป็นไปตาม “อำนาจหน้าที่ของสภา” ตัวอย่างเช่น กรณีมีการเดินทางไปศึกษาดูงานในสถานการณ์พื้นที่ต่าง ๆ หรือการให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ของกรรมการ เหล่านี้มีผู้ให้ความเห็นว่าเป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ไม่เหมาะสมและถือเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับมอบหมายจากสภา คณะกรรมการไม่มีอำนาจกระทำการดังกล่าวได้<sup>79</sup> ทั้งนี้ ปัญหาจากการตีความทางกฎหมายของถ้อยคำที่ว่า “อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา” เป็นเรื่องใดบ้างที่อยู่ภายใต้กรอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ เมื่อเกิดความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ จึงส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐสภาในเวลาต่อมา จนกระทั่งประธานรัฐสภา (นายอุทัย พิมพ์ใจชน) ได้เชิญประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เข้าร่วมประชุมเพื่อหาข้อยุติร่วมกันในเรื่องขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตามมาตรา 161 ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปี 2517 มีประเด็นหรือว่าคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาศึกษาสอบสวนเรื่องใด ๆ “อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา” โดยที่สภามีได้มอบหมายได้หรือไม่ ซึ่งความเห็นในที่ประชุมแบ่งออกเป็นสองแนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า คณะกรรมการสามัญประจำสภา จะดำเนินการเรื่องใดได้ ต่อเมื่อสภามีมติมอบหมายให้ดำเนินการเท่านั้น

เหตุเพราะตามมาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีอำนาจสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภานั้น ที่ประชุมมีการพิจารณาตีความโดยเคร่งครัดแล้วยอม

<sup>78</sup> รายงานผลการพิจารณาการปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาว ของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตุลาคม 2517, (พระนคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ,2517), หน้า 5.

<sup>79</sup> พินิต อารยะศิริ, ความรู้เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ, รัฐสภาสาร, : 6.

หมายความว่า คณะกรรมาธิการจะพิจารณาดำเนินการในเรื่องใดได้เฉพาะเมื่อสภามีการมอบหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น เห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 156 ได้ เพราะหากเรื่องใดที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แม้เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่จะควบคุมได้ก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจกับคณะกรรมาธิการโดยตรง เว้นแต่มาตรา 161 ซึ่งเป็นช่องทางเดียวที่คณะกรรมาธิการจะเข้าควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ก็ต่อเมื่อต้องได้รับมอบหมายจากสภาเท่านั้น ดังนั้น หากการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการในการพิจารณาศึกษาสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ได้เองโดยสภามีได้มอบหมาย อาจเป็นการก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ การปกครองในระบบรัฐสภานั้น รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินโดยได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่ควรก้าวล่วงงานประจำของฝ่ายบริหารมากเกินไป<sup>80</sup>

แนวทางที่สอง เห็นว่า คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา มีอำนาจดำเนินการเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้โดยไม่ต้องมอบหมาย

เหตุเพราะ มาตรา 161 นั้นสามารถตีความได้ว่า คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ ไม่ว่ารัฐสภาจะมอบหมายให้ดำเนินการหรือไม่ก็ตาม หากเรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อพิจารณามาตรา 156 ประกอบกันจะเห็นว่าบทบาทขององค์กรนิติบัญญัติมีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้นคณะกรรมาธิการซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลตามลักษณะงานของตนได้โดยที่สภาไม่ต้องมอบหมาย ด้วยเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อดำเนินงานแทนรัฐสภา หากคณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาดำเนินการ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของตนได้เองแต่ต้องรอให้สภามอบหมายก่อนแล้ว คณะกรรมาธิการย่อมไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวย่อมเป็นการไม่เกิดประโยชน์ต่อรัฐสภาเอง และการที่คณะกรรมาธิการจะพิจารณาศึกษาสอบสวนเรื่องใดโดยที่สภาไม่ได้มอบหมายนั้น ถือว่าเป็นการเข้าควบคุมฝ่ายบริหารในด้านต่าง ๆ แทนรัฐสภา ซึ่งมีได้เป็นการก้าวล่วงงานของรัฐบาล แต่เป็นเพียงระบบงานของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากจึงต้องตั้งตัวแทนคือคณะกรรมาธิการไปดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เฉพาะด้าน เพื่อการสอดส่องดูแลควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยทั่วถึง<sup>81</sup>

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน

ดังนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาหาข้อยุติร่วมกันสรุปได้ว่า ประเด็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติชัดเจนว่ารัฐสภามีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้น แนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในการดำเนินการ กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตาม เป็นเรื่องที่คณะกรรมการมีอำนาจกระทำได้แต่จะต้องได้รับมอบหมายจากรัฐสภาก่อน ส่วนกรณีการเดินทางไปศึกษาดูงานตามพื้นที่ต่าง ๆ อย่างไม่เป็นทางการกรรมการย่อมกระทำได้ในฐานะสมาชิกของสภา รวมทั้งการไปเยี่ยมเยียนหรือรับฟังความคิดเห็นตามคำเชิญถือเป็นเรื่องที่มีอำนาจกระทำได้โดยรัฐสภาไม่ต้องมอบหมาย<sup>82</sup> จากข้อสรุปดังกล่าว ส่งผลให้บทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารมีทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้น

### 3.2.3.3 อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกร่างขึ้นโดยมีโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นการรวมขอมระหว่างอำนาจของระบบราชการกับอำนาจของคณะปฏิวัติ รัฐธรรมนูญนี้มีสมญานามว่า “รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยครึ่งใบ” โครงสร้างของรัฐสภาเป็นระบบสองสภา มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ดังปรากฏตาม

“มาตรา 139<sup>83</sup> วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

การตั้งกรรมการสามัญต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

<sup>83</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521



ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 142 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสาม”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้คณะกรรมการธิการมีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดนั้น ต้องเป็นกรณีที่สภามอบหมายให้ดำเนินการเท่านั้น กล่าวคือ แก้ออกจากเดิม “อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา” เปลี่ยนเป็น “ตามที่สภามอบหมาย” ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการที่ผ่านมาดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2475-2517 ซึ่งมิได้มีการระบุเรื่องดังกล่าวไว้ชัดเจน ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นหลักการใหม่ นอกจากนี้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาที่มีอำนาจกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในขอบเขตอำนาจของตนได้ด้วยเช่นเดียวกัน<sup>84</sup>

จากการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวเมื่อมีการบังคับรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมาได้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการไปในทิศทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ คณะกรรมการธิการสามารถดำเนินงานได้ตามที่สภามอบหมาย ภาระขอบเขตงานของคณะกรรมการธิการมีความชัดเจนมากขึ้น มีการแยกคณะกรรมการวิสามัญเดิมออกเป็นหลายคณะ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่หลายคณะ อาทิเช่น การจัดตั้งคณะกรรมการกิจการของแต่ละสภา เพื่อควบคุมดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการโดยตรง เป็นต้น อีกทั้งยังมีการให้อำนาจกับคณะกรรมการในด้านการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารมากขึ้นจากเดิมที่มีเฉพาะเพียงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นส่วนใหญ่<sup>85</sup> ต่อมาเมื่อคณะกรรมการมีการกิจในด้านการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาตามที่สภามอบหมายมากขึ้นตามลำดับ การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงเริ่มมีบทบาทมากขึ้นตามไปด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการที่มีมากขึ้นได้เกิดผลกระทบต่อมา กล่าวคือ ในช่วงปีพ.ศ. 2526-2527 การสอบสวน พิจารณาศึกษาของคณะกรรมการได้เกิดปัญหา กล่าวคือ คณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการหรือบุคคลภายนอกในการขอข้อมูลเอกสาร หรือให้มาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นต่อกรรมการ ตัวอย่างเช่น การประชุมของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2526 คณะกรรมการได้เชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้แทนมาชี้แจง แต่กระทรวงไม่ได้ส่งผู้ใดมา หรือกรณีส่งผู้แทนมามากเป็นข้าราชการประจำระดับล่าง ซึ่งไม่สามารถตอบ

<sup>84</sup> พินิต อารยะศิริ, ความรู้เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ, รัฐสภาสาร : 10-11.

<sup>85</sup> วนิตา มาตะวิสุทธิ์, คณะกรรมการธิการ, รัฐสภาสาร.: 44-45.

ข้อซักถามได้ เมื่อมีข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการการที่ไม่สามารถตัดสินใจได้ แต่รับปากว่าจะนำไปปรึกษารัฐมนตรีต่อไป ทำให้คณะกรรมการการไม่ได้รับฟังปัญหาคำชี้แจงจากตัวแทนฝ่ายบริหารโดยตรง เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างคณะกรรมการการและฝ่ายบริหาร การพิจารณาเรื่องใดก็ตามของกรรมการที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐบาลก็มักถูกฝ่ายบริหารตำหนิว่าก้าวก่ายการทำงานซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความไม่เข้าใจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น<sup>86</sup>

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการการที่ไม่ได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนจากทุกฝ่าย เนื่องจากอำนาจเรียกเอกสาร หรือบุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมนี้ไม่มีสภาพบังคับให้อำนาจกับกรรมการสามารถลงโทษหรือบังคับผู้ไม่ให้ความร่วมมือต้องปฏิบัติตาม การเรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาชี้แจงหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการการสามารถกระทำได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้อย่างกว้างขวาง สามารถเรียกข้อมูลจากใคร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แทบไม่มีข้อจำกัดเหล่านี้เป็นการสะท้อนถึงการไม่มีแผนการแก้ไขปัญหาที่จริงจังในระยะยาวของคณะกรรมการการ จะเห็นได้ว่าบทบาทการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการการไทยที่ผ่านมาไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล แต่กลับเป็นเรื่องที่ประชาชนร้องเรียนร้องทุกข์ หรือเป็นเรื่องที่สังคมให้ความสนใจที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ซึ่งเป็นการทำงานตามข่าวหรือสถานการณ์เฉพาะหน้ามากกว่า เมื่อคณะกรรมการการไม่มีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนในการทำงานแล้ว การทำงานของคณะกรรมการการในหลายชุดจึงมีปัญหาเกิดขึ้น<sup>87</sup>

สรุปได้ว่าเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการสามารถดำเนินงานได้เท่าที่รัฐสภามอบหมายนั้น ทำให้ภาระขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการการมีความชัดเจนยิ่งขึ้น บทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการการมีภาระมากขึ้นจากเดิมมีหน้าที่เฉพาะด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่เป็นส่วนใหญ่ ให้มีบทบาทเข้ามาควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากขึ้นด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเข้าถึงและมีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลได้มากขึ้น กิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการการตามที่สภามอบหมายไม่ถูกจำกัดขอบเขตอีกต่อไป อำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมกรรมการการจึงมีอย่างกว้างขวาง แต่การใช้อำนาจเรียกกลับมีปัญหาต่อมาว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอกมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริง<sup>88</sup> รัฐสภา

<sup>86</sup> กนก วงศ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 129.

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 272.

ตระหนักถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการการดังกล่าว จึงพยายามแก้ไขปัญหาในหลายครั้ง เห็นได้จากการที่มีผู้เสนอร่างกฎหมายที่น่าสนใจจำนวนหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมาโดยตลอด แต่กลับไม่ได้รับความเห็นชอบและต้องตกไปทุกครั้ง ดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติลงโทษผู้ไม่มา หรือไม่ยอมแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จต่อคณะกรรมการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... (นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ เป็นผู้เสนอ) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นด้วย ร่างจึงตกไป<sup>89</sup>

2) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อคณะกรรมการของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ พ.ศ.... (นายบุญเทียม เขมาภิรัตน์ และคณะเป็นผู้เสนอ) คณะกรรมการวิสามัญไม่ให้การรับรองร่างจึงตกไป<sup>90</sup>

3) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายการุณ ไสงาม เป็นผู้เสนอ) ไม่ได้รับการบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภา<sup>91</sup>

4) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

มีการเพิ่มความผิดเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ (นายสรารุช นิยมทรัพย์ เป็นผู้เสนอ) มีการยุบสภาจึงตกไป<sup>92</sup>

### 3.2.3.4 อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นจากการปฏิวัติรัฐประหารโดยกลุ่มคนที่มีชื่อเรียกว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) มีนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการจัดตั้งสถาบันนิติแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้น รูปแบบการปกครองคงเป็นระบบสองสภา มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา ดังปรากฏ

“มาตรา 153<sup>93</sup> วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร

<sup>89</sup> กองกรรมการการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดเก็บยัติ, 2524

<sup>90</sup> กองกรรมการการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดเก็บยัติ, 2526

<sup>91</sup> กองกรรมการการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดเก็บยัติ, 2527

<sup>92</sup> กองกรรมการการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดเก็บยัติ, 2529

<sup>93</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

มอบหมาย หรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภา กำหนด คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มา แลกงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำ อยู่ันได้

กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป

เอกสารที่บัญญัติไว้ในมาตรา 125 และมาตรา 126 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคล ผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

การตั้งกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับ อัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีอยู่ใน สภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 154 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสี่”

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีขอบเขตเพื่อการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกิจการใดที่สภา มอบหมาย โดยคณะกรรมการอาจเรียกเอกสาร หรือบุคคลใดมาแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำได้ สภาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการ ดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นเพียงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเรื่องที่สภามอบหมาย เป็นกรณีไปเท่านั้น ส่งผลให้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ จึงถูกจำกัดขอบเขตเฉพาะ เรื่องอีกครั้ง ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าอำนาจเรียกบุคคลหรือเอกสารประกอบการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติของคณะกรรมการก็ยังมีปัญหาไม่ได้ความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องอยู่เช่นเดิม บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงานได้ คณะกรรมการเองก็ไม่อาจ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยตรง ส่งผลให้บทบาทการควบคุมตรวจสอบการบริหาร ราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด จนกระทั่งมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 ขึ้น

3.2.3.5 อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

“มาตรา 158<sup>94</sup> วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนอยู่นั้นได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131 และมาตรา 132 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

กรรมการวิสามัญที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 159 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสาม”

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2538 ระบุอำนาจไว้เช่นนี้ จึงเป็นการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบฝ่ายบริหารให้กับคณะกรรมการที่มากขึ้นจากเดิม และเป็นการนำความในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กลับมาใช้อีกครั้ง โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกมีลักษณะวนเวียนไปมา แม้รัฐสภาจะมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนหลายฉบับ แต่ที่ผ่านมายังคงไม่อาจแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ในครั้งหลังสุดได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวปรากฏตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ<sup>95</sup> (สสร.) ปี 2540 พบว่า คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือบุคคลใดไว้ในมาตรา 189 ความว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่มิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน

<sup>94</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

<sup>95</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19-21/2540 วันที่ 18-20 มิถุนายน 2540, หน้า 8/2.

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา

### ให้คณะกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 159 และ มาตรา 160 นั้นให้ความคุ้มครองถึงบุคคล ที่กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย กรรมการธิการสามัญซึ่งตั้งจากผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค การเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่ได้ขอบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 191 ให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสาม”

ในที่ประชุมได้มีการเสนอความคิดหลากหลายทั้งที่มีการโต้แย้งและสนับสนุน แนวคิดของคณะกรรมการที่มีการกำหนดให้กรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา โดยมีความเห็นแบ่งออกเป็นสองแนวทาง คือ<sup>96</sup>

แนวคิดแรก สนับสนุนแนวคิดที่กำหนดให้คณะกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญา เพื่อเป็นประโยชน์ในมุมมองด้านประสิทธิภาพการทำงานของกรรมการ ในการพิจารณาสอบสวนศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากสภาอันเป็นการควบคุมตรวจสอบ การทำงานของฝ่ายบริหารในระดับนโยบายและให้เป็นไปตามความสัมพันธ์ของหลักการถ่วงดุลและ คานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ประกอบกับทฤษฎีความเป็นอำนาจสูงสุดของ รัฐสภา ในการมีเอกสิทธิ์ใช้อำนาจเรียกบุคคลได้เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภา และเพื่อ เป็นการแก้ปัญหาจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอกและข้าราชการระดับสูงที่มัก ส่งตัวแทนที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างที่ไม่มีอำนาจการตัดสินใจ และไม่ทราบข้อเท็จจริงในระดับ นโยบายของรัฐบาลรวมทั้งไม่สามารถให้ข้อมูลสำคัญได้ แสดงถึงความไม่มีอำนาจของรัฐสภา ทั้งที่เป็นสถาบันทางการเมืองผู้มีอำนาจสูงสุดในด้านนิติบัญญัติ ดังนั้น การกำหนดให้กรรมการ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นการให้ความคุ้มครองกับบุคคลผู้ถูกเรียก จากการใช้อำนาจโดยมิชอบของกรรมการด้วย กล่าวคือการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ผู้เป็นเจ้าพนักงานจะปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่ง ผู้ใดมิได้ การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง มิใช่กระทำโดยการขู่เข็ญ หรือไปกระทบสิทธิส่วนบุคคลอื่น การปฏิบัติหน้าที่จึงต้องกระทำภายใต้

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15/5-15/8.

กรอบของกฎหมาย และขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองกรรมสิทธิ์จากการปฏิบัติหน้าที่หากมีบุคคลใดให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานกรรมสิทธิ์ก็ย่อมมีความผิดอาญาเช่นเดียวกัน โดยสรุปฝ่ายนี้มีแนวคิดว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีอยู่ในทุกประเทศทั่วโลกที่มีรัฐสภา รัฐสภาจึงมีอำนาจเด็ดขาดในการมีคำสั่งเรียก รวมทั้งสามารถลงโทษหากมีผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของสภา ซึ่งถือเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา ในอดีตที่ผ่านมาได้เคยมีการหยิบยกประเด็นความเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาของคณะกรรมการเข้าสู่ที่ประชุมสภาหลายครั้ง แต่ไม่เป็นที่ยอมรับแนวคิดนี้จึงถูกลืมเลิกไป

แนวคิดที่สอง เป็นการโต้แย้งแนวคิดที่ให้กรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยมองว่าเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับกรรมการมากเกินไปหรือไม่ อีกทั้งไม่อาจแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพการทำงานของสภาได้จริง เนื่องจากบุคคลที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการมีทั้งสมาชิกรัฐสภาประกอบเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาและบุคคลภายนอกที่ประกอบเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา จะเป็นการให้อำนาจความเป็นเจ้าพนักงานแก่บุคคลภายนอก ซึ่งเป็นกรรมการด้วยจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ ทั้งสภาพปัจจุบันการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการบางคนมักไม่ให้เกิดคดีกับผู้ถูกเชิญ อาทิ การส่งจดหมายเชิญล่วงหน้ากระชั้นชิด หรือมีการเชิญบุคคลเดียวกันซ้ำซ้อนในหลายครั้งและหลายคณะหรือระหว่างการซักถามมีการใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะของการข่มขู่ หรือซักถามในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นที่พิจารณาในที่ประชุม เมื่อพิจารณาถึงบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของอำนาจออกคำสั่งเรียกที่เป็นบุคคลหรือโดยเฉพาะข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุญาตในการมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ เมื่อใดที่บุคคลนั้นปฏิเสธไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารราชการต่อคณะกรรมการ จึงไม่อาจกล่าวโทษข้าราชการฝ่ายเดียว แต่เป็นเพราะการมาหรือไม่ขึ้นอยู่กับคำสั่งของรัฐมนตรีนั่น ดังนั้น การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการมีบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกควรจะต้องคำนึงถึงการให้ความคุ้มครองกับข้าราชการด้วย ในขณะเดียวกันกรรมการควรมีมาตรการดำเนินการที่ชัดเจนจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้มีความเหมาะสมและไม่ไปกระทบสิทธิของบุคคลด้วย โดยต้องมีการพิจารณาในแง่ของผู้ใช้อำนาจกับผู้ถูกเรียกให้มีความสมดุลด้วย

จากแนวคิดทั้งสองฝ่าย ที่ประชุมจึงมีมติว่าควรแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมความใหม่โดยตัดหลักการที่กำหนดให้คณะกรรมการ “เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย” ออกไป ซึ่งมีสมาชิกบางท่านเสนอว่าควรกำหนดเพิ่มเป็นเรื่อง “การฝ่าฝืนอำนาจรัฐสภา” แต่ท้ายที่สุดที่ประชุมเห็นชอบและควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะหลักการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ถูกเรียกจากการใช้

อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไวั ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่จะกล่าวต่อไป

### 3.2.3.6 อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

บทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการไวัดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการปรับปรุงโครงสร้างระบบการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยและมีหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนมากที่สุด จนได้รับการกล่าวขานว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุด เมื่อพิจารณาในส่วนของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไวัพบว่าการเพิ่มหลักการและความคุ้มครองให้กับข้าราชการ หรือบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งมีข้อยกเว้นจำกัดอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไวั ดังปรากฏ

“มาตรา 189<sup>97</sup> สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการไวัตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

**ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการไวัแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง**

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 และมาตรา 158 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

<sup>97</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 191 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกที่เป็นการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการโดยการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการแจ้งเรื่องให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดทราบเมื่อมีคำสั่งเรียกบุคคลมาชี้แจงต่อคณะกรรมการโดยไม่ต้องรอคำสั่งหรือคำอนุมัติแต่อย่างใด<sup>98</sup> ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหาร และเป็นการกำหนดกรอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีขอบเขตภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยไม่เป็นการก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายบริหารมากเกินไป ซึ่งนับว่าเป็นหลักการที่ดี แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แล้ว พบว่าสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของคณะกรรมการยังคงเหมือนเดิมไม่แตกต่างไปจากอดีตแต่ประการใด แม้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 17 ฉบับ มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตลอด พัฒนาการของการระบบคณะกรรมการเริ่มมีทิศทางที่ชัดเจนและสามารถเข้ามามีบทบาทต่อการตรวจสอบฝ่ายบริหารมากขึ้น แต่ปัญหาที่ได้รับความร่วมมือจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำกลับขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับบริบทต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ไม่ประสบความสำเร็จ คือตัวบุคคลที่มาให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการทำงานของฝ่ายบริหารมักเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ทั้งที่คณะกรรมการได้เชิญผู้บังคับบัญชาระดับสูง ทำให้คณะกรรมการไม่ได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้อง ส่งผลต่อการดำเนินงานด้านการสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหารไม่มีประสิทธิภาพจึงมีความพยายามแก้ไขบทบาทการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา โดยภาพรวมของพัฒนาการของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสามารถสรุปสาระสำคัญได้ตามตารางเปรียบเทียบดังนี้

<sup>98</sup> คณิน บุญสุวรรณ, กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542). หน้า 83-84.

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกิจการตามบทบัญญัติ  
แห่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2475 ถึง 2550

รัฐธรรมนูญ	สาระสำคัญตามบทบัญญัติ
พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 26	สภาผู้มีอำนาจตั้ง <u>คณะอนุกรรมการ</u> เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือสอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อพิจารณาดลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้ อนุกรรมการนี้มีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43	สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็น <u>คณะกรรมการสามัญ</u> และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็น <u>คณะกรรมการวิสามัญ</u> เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ <u>อันอยู่ในวงงานของสภา</u> แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 59	สภาผู้แทนราษฎรและ <u>วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ</u> และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตามเป็น <u>คณะกรรมการวิสามัญ</u> เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ <u>อันอยู่ในวงงานของสภา</u> แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

รัฐธรรมนูญ	สาระสำคัญตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 มาตรา 67	วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกแห่งสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา <u>คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแสดงความเห็นในเรื่องกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้</u>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 134	วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา <u>คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้</u>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 131	วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา <u>คณะกรรมการที่กล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้</u>

รัฐธรรมนูญ	สาระสำคัญตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 161	วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ หรือมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ <u>อันอยู่ในอำนาจหน้าที่แล้ว</u> รายงานต่อสภา <u>คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้</u>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139	วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด <u>ตามที่สภามอบหมาย</u> แล้วรายงานต่อสภา <u>คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้</u>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153	วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ <u>เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำกิจการใดตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภา</u> ตามเวลาที่สภากำหนด <u>คณะกรรมการนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้</u>

รัฐธรรมนูญ	สาระสำคัญตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2538 มาตรา 158	วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189	<p>สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน</p> <p>คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้</p> <p>ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง</p>

รัฐธรรมนูญ	สาระสำคัญตามบทบัญญัติ
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135</p>	<p>สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา และมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ <u>และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ</u> แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ</p> <p>ในกรณีที่บุคคลที่ถูกเรียกเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นส่งเอกสารหรือเรียกให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินให้ถือเป็นเหตุยกเว้นได้</p>

### 3.2.4 การเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานของคณะกรรมการการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการยังประสบปัญหาจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงปัญหาการขาดการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลกับคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งเรียกอยู่ตลอดมาทั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดังจะขอยกตัวอย่างที่ปรากฏชัดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบาทในการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติของบุคคลที่ต้องได้รับข้อมูลเชิงลึก หน่วยงานหรือบุคคลที่ถูกเรียกให้มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารในบางครั้งไม่มีความมั่นใจหรือไม่อาจเปิดเผยข้อมูลได้ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีกฎหมายห้ามไว้

**กรณีศึกษา** ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการชี้แจงต่อคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ<sup>99</sup>

ข้อเท็จจริงคือ วุฒิสภาได้มีหนังสือให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับกรณีเหตุการณ์รุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ซึ่งมีการดำเนินการจับกุมนายรัชฎะ วัฒนศักดิ์กับพวกรวม 34 คน อันเนื่องมาจากการชุมนุมประท้วงโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ในข้อหามั่วสุมกันตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูธงว่า จะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองโดยมีอาวุธและร่วมกันต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่โดยใช้กำลังประทุษร้ายโดยมีและใช้อาวุธกระทำความผิดด้วยกันตั้งแต่สามคนขึ้นไป มีการทำร้ายเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่จนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินที่ใช่หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ พาอาวุธไปในเมือง หมู่บ้าน ทางสาธารณะโดยไม่มีเหตุอันควร โดยเหตุเกิดขึ้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ต่อมาพนักงานอัยการได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาทุกคนต่อศาลจังหวัดสงขลาไว้ตามคดีหมายเลขคดีที่ 159/2546

<sup>99</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 380/2546 [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.krisdika.go.th/wps/porta/general> [2555, มิถุนายน 2]

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า การจะไปชี้แจงต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการดังกล่าวหลังจากที่มีการฟ้องร้องคดีอยู่ในศาลแล้วทำได้หรือไม่ เนื่องจากรายละเอียดข้อเท็จจริงของเหตุการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกชั้นตอน รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่คณะกรรมการและคณะกรรมการต้องการทราบเป็นข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเดียวกันกับกรณีที่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาของศาลและอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อรูปคดีได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในข้อกฎหมายที่ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่อาจไปชี้แจงข้อเท็จจริงได้ ด้วยเหตุผลดังนี้

1. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 233 บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 22 บัญญัติให้ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อคดีได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลแล้ว ไม่ว่าจะผู้ใดหรือหน่วยงานใดรวมทั้งคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาตรวจสอบกรณีที่อยู่ในอำนาจของศาลได้อีก

2. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 189 วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตั้ง มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และในมาตรา 189 วรรคสาม บัญญัติให้ในกรณีที่เป็นการเข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานบุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประเทศสำคัญของแผ่นดินให้ถือเป็นเหตุยกเว้น การปฏิบัติตามมาตรา 189 วรรคสอง ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าปฏิบัติการตามหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อย อันเนื่องมาจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งได้รับการยกเว้น ตามมาตรา 189 วรรคสาม ประกอบกับโดยหลักทั่วไปแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือว่าสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่คดียังไม่ถึงที่สุดยังเป็นความลับของทางราชการอันไม่ควรที่จะเปิดเผย อีกทั้งตาม



พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (2) บัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ สำหรับข้อมูลข่าวสารที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกันและปราบปราม ฯลฯ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง

3. คดีนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลและยังไม่มี การสืบพยาน ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีพยานหลักฐานที่สำคัญที่จะแสดงต่อศาล หากเผยแพร่ไปอาจจะทำให้มีผลเสียหายต่อรูปคดี และประเด็นที่มีการชี้แจงอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มี การพิสูจน์ทางศาลว่าข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติอย่างไร หากมีการเปิดเผย อาจทำให้ประชาชนหรือหน่วยงานใดได้รับความเสียหาย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ไปชี้แจงอาจจะได้รับผลกระทบโดยตรงไม่ว่าจะเป็นทางแพ่ง หรือทางอาญา หรือทางสังคม

คณะกรรมการการจึงขอหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องปฏิบัติต่อกรณีดังกล่าวอย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ 1) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภาโดยคณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ประธานคณะกรรมการต้องแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและเป็นผู้มีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้ข้าราชการไปชี้แจงได้โดยตรง

สำหรับกรณีปัญหาที่หารือมานั้นเมื่อได้ความว่า คณะกรรมการได้มีหนังสือแจ้งให้รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้ส่งข้าราชการตำรวจที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงแสดงความคิดเห็น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 189 แล้ว การที่ข้าราชการตำรวจที่เกี่ยวข้องผู้ใดจะต้องไปชี้แจงจึงขึ้นอยู่กับคำสั่งของรองนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการ และในกรณีที่รองนายกรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินก็อาจแจ้งให้คณะกรรมการทราบเพื่อที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องไปชี้แจงตามความต้องการของคณะกรรมการ ในกรณีที่รองนายกรัฐมนตรีสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ไปชี้แจง เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมมีหน้าที่ต้องไปชี้แจงตามคำสั่ง ส่วนจะชี้แจงมากน้อยเพียงใด เจ้าหน้าที่ย่อมต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของส่วนราชการของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น แม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ แต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ได้บัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการไว้ว่า เรื่องที่จะดำเนินการสอบสวนต้องมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงของกรณีนี้หรือมานี้เมื่อปรากฏว่าได้มีการดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบได้อีกต่อไป

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น มีข้อสังเกตว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังคงมีปัญหา<sup>100</sup> คือ

1) อำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเชิญบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการ มาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น กรรมการไม่มีอำนาจสั่งข้าราชการมาชี้แจงได้โดยตรง หากแต่ประธานคณะกรรมการจะต้องมีหนังสือแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและเป็นผู้มีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้ข้าราชการผู้ถูกคำสั่งเรียกไปชี้แจงได้โดยตรง

2) คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางหลักว่า การมาชี้แจงต่อคณะกรรมการของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ย่อมต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของส่วนราชการของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

3) มีข้อจำกัดอำนาจของคณะกรรมการไว้ว่า หากเรื่องที่จะต้องมีการขอให้มาชี้แจงเป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีของศาลแล้ว ผลคือจะไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการสอบสวนได้อีก

จึงทำให้เกิดแนวคิดวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการในการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 189 อยู่ตลอดเวลา จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติรัฐประหาร

<sup>100</sup> นรรัตน์ พิมเสน. อำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ [ออนไลน์] แหล่งที่มา [www.senate.go.th/committee2551/committee/view.php?committee\\_id=52&group=3&id=1691](http://www.senate.go.th/committee2551/committee/view.php?committee_id=52&group=3&id=1691) [2555, มิถุนายน 5]

เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ถูกยกเลิกไปและมีการดำเนินการยก ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ซึ่งในการประชุมของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้มีการ วิเคราะห์และหยิบยกปัญหาประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาว่าเห็น ควรมีการแก้ไขเพื่อเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกให้มีสภาพบังคับเป็นโทษ ตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการซึ่งเป็นกลไก สำคัญของรัฐสภาในบทบาทของการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ดังปรากฏใน รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่30/2550 (เป็นพิเศษ) เมื่อวันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน 2550 และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550<sup>101</sup> มีการอภิปรายถกเถียงถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิภาพในการ ใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการพร้อมทั้งมีการนำเสนอแนวคิดแก้ไขคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายได้เช่นเดียวกับ หมายเรียกของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยใช้ชื่อว่า “หมายเรียกของรัฐสภา” ใช้สำหรับเฉพาะกรณีการสอบสวนของคณะกรรมการเป็นหลัก หากมี บุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ บุคคลนั้นจะต้องได้รับโทษตาม กฎหมายด้วย ที่ประชุมสภาจึงได้มีการเสนอขอให้เพิ่มเติมถ้อยคำในบทบัญญัติของมาตรา 135 วรรคสอง ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นว่า “...คณะกรรมการตาม วรรคหนึ่ง มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่ง เรียกดังกล่าว มีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ....”

แต่มีข้อโต้แย้งจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ สนับสนุนให้มีการคงหลักการเดิม ไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 189 เนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการในปัจจุบันยังไม่มีความเหมาะสม กล่าวคือ คณะกรรมการมีการออกคำสั่งเรียกบุคคลได้อย่างไม่จำกัด ทั้งในเรื่องตัวบุคคลที่ถูกเรียก จำนวน ครั้งที่มีการออกคำสั่งเรียก ประเด็นหรือเรื่องที่ซักถามบางกรณีไม่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ พิจารณาแต่กลับเป็นเรื่องของผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งเอกสาร หรือข้อมูลบางอย่างเป็นเรื่อง ภายในของหน่วยงานผู้ถูกเรียกที่เป็นข้อมูลชั้นความลับหรือเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ มิให้เปิดเผยได้ เป็นต้น อีกทั้งบทบาทการทำงานของรัฐสภาต่อการตรวจสอบฝ่ายบริหารไม่ได้มี

<sup>101</sup> คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่าง รัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนัก การพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2550), หน้า 134.

เฉพาะรัฐสภาเท่านั้น องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญในหลายองค์กร อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เป็นต้น เหล่านี้เป็นองค์กรที่มีบทบาทตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเชิงลึกมากกว่ารัฐสภา ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มอำนาจให้กับรัฐสภาอีกซึ่งอาจกลายเป็นปัญหามากกว่า

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมได้มีการลงมติเพื่อหาข้อยุติร่วมกันว่าควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามแนวทางใด ปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมสนับสนุนแนวคิดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำใหม่ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่งผลให้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าการลงมติในวันดังกล่าวมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุมขณะนั้นเพียง 50 คน โดยมีจำนวนผู้เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 25 คน จำนวนผู้ไม่เห็นด้วย 24 คน และมีผู้งดออกเสียงจำนวน 1 คน จากคะแนนที่ปรากฏถือว่าไม่เป็นเด็ดขาดเสียทีเดียว แสดงให้เห็นถึงการไม่เป็นเอกฉันท์กับการสนับสนุนแนวคิดให้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับตามกฎหมาย

เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจการออกคำสั่งเรียกมีสภาพบังคับเป็นผลตามที่กฎหมายบัญญัติ สภาจึงต้องมีการดำเนินการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกในเวลาต่อมา คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 35 คณะ ได้มีการหารือร่วมกันในที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ มีมติตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณากร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. .... ซึ่งประกอบด้วยประธานคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองทุกพรรคการเมือง และให้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสิบวันเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 15 มาตรา ดังมีรายละเอียดสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>102</sup>

1) คณะกรรมการสามัญและวิสามัญ ที่สภาตั้งขึ้นเพื่อกระทำการพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น

<sup>102</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ครั้งที่ 4/2552 วันอังคารที่ 13 ตุลาคม 2552, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และกำหนดให้ประธานคณะกรรมการธิการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียก (มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6)

2) กรณีที่คณะกรรมการธิการได้พิจารณาศึกษา สอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่สภามอบหมายแล้วเห็นควรออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น คำสั่งดังกล่าวจะต้องกระทำเป็นมติที่ประชุมของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญ 35 คณะ ภายหลังเมื่อมีคำสั่งเรียกแล้วเกิดกรณีมีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าว คณะกรรมการธิการที่พิจารณาสอบสวนเรื่องนั้น ต้องมีมติแจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ให้ส่งเรื่องไปยังศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินคดีตามกระบวนการต่อไป (มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10)

3) บัญญัติให้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ โดยต้องโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14)

เมื่อมีการร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้ว จึงมีการเสนอร่างดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในเวลาต่อมา โดยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. .... เป็นจำนวน 3 ฉบับ ดังนี้<sup>103</sup>

- พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. .... (นายทิวา เงินยวง กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. .... (นายศักดิ์ดา คงเพชร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. .... (นายเจริญ จรรย์โกมล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

ซึ่งที่ประชุมสภาได้มีมติรับหลักการให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. .... ของนายทิวา เงินยวง กับคณะ เป็นหลักในการพิจารณา และต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ขึ้นตามสัดส่วนคณะรัฐมนตรีและสมาชิกพรรคการเมือง

<sup>103</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 26 สมัยสามัญนิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2552 ,สำนักรายงานการประชุมและขอเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยคณะกรรมการการวิสามัญดังกล่าวมีการประชุมจำนวนทั้งสิ้น 14 ครั้ง ในระหว่างวันพุธที่ 19 พฤศจิกายน 2552 ถึงวันพฤหัสบดีที่ 7 ตุลาคม 2553 ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญจากการประชุมของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ....<sup>104</sup> ได้ว่ามีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มอำนาจออกคำสั่งเรียกให้กับกรรมการอันจะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ รัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน การฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของกรรมการถือเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภา รัฐสภาจึงมีอำนาจลงโทษบุคคลได้ การออกกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นการปกป้องการใช้อำนาจตรวจสอบของรัฐสภา โดยที่ประชุมมีการหยิบยกประเด็นสำคัญขึ้นมาพิจารณาหลายกรณี อาทิ การเสนอแนวคิดให้กรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย การเสนอให้มีบทลงโทษกับรัฐมนตรีที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกหรือไม่นอญญาติให้ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่มีเหตุผลสมควร การเสนอเพิ่มบทลงโทษทางวินัย หากผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการ การเสนอให้คำสั่งเรียกมีผลครอบคลุมถึงวัตถุสิ่งของ หรือ พยานหลักฐานอื่นนอกจากพยานเอกสาร การเสนอให้มีบทกำหนดโทษจำคุกกรณีมีผู้นำข้อมูลหรือข้อเท็จจริงจากที่ประชุมกรรมการไปเปิดเผยสู่สาธารณะ รวมถึงการออกคำสั่งเรียกบุคคล ควรกำหนดให้มีข้อยกเว้นให้กับกบองค์กรอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเช่นเดียวกับองค์กรฝ่ายตุลาการ รวมถึงการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป หากปรากฏว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีเองได้ ซึ่งหลักการทั้งหมดได้บรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ดำเนินการเสร็จสิ้น จึงได้เสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติได้ถูกเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ถึงสองครั้ง ในครั้งแรก คณะกรรมการได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติไปปรับปรุงแก้ไข โดยมีตัวแทนจากวิปฝ่ายรัฐบาลและวิปฝ่ายค้านเข้าร่วมประชุมกรรมการเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขด้วย ครั้งที่สอง ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 21 สมัยสามัญทั่วไป วันพุธที่ 21 เมษายน 2553 ประธานคณะกรรมการวิสามัญได้รับข้อเสนอแนะและข้อท้วงติงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้การใช้อำนาจกรรมการมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยชอบ ด้วยกฎหมาย ที่ประชุมจึงลงมติด้วยเสียงข้างมากเห็นชอบให้กรรมการถอนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปทบทวนปรับปรุงแก้ไขใหม่

<sup>104</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ครั้งที่ 1-14

ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... มีการอภิปรายประเด็นสำคัญ อาทิ มาตรา 12-13 กรณีกำหนดว่าเมื่อมีผู้กระทำความผิดให้ประธานคณะกรรมการส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดี หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ให้คณะกรรมการสามารถฟ้องคดีได้เอง ซึ่งประเด็นนี้มีกรรมการบางท่าน<sup>105</sup>ไม่เห็นด้วยและโต้แย้งว่า การฟ้องคดีของคณะกรรมการเองโดยตรงเป็นกระบวนการที่อาจขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากขาดกระบวนการสอบสวนตามกฎหมาย ส่งผลให้กรรมการเป็นทั้งผู้กล่าวหา สอบสวน และส่งฟ้องคดีเองอันเป็นการกระทบต่อสิทธิต่อสู้ของผู้เสียหายตามกระบวนการยุติธรรม และเป็นการให้อำนาจกับกรรมการโดยไม่ชอบ ควรเพิ่มกระบวนการให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนและส่งเรื่องต่อไป<sup>106</sup> รวมทั้งประเด็นกำหนดให้เป็นความผิดตามกฎหมาย หากมีผู้ใดเปิดเผยข้อมูลโดยมิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ และมีใช่เป็นการกระทำหน้าที่ตามราชการ ตามมาตรา 15/1 ซึ่งมีการถกเถียงและโต้แย้งจากหลายฝ่ายรวมทั้งในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานและการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ต่อการเปิดเผยและแถลงข่าวการทำงานของคณะกรรมการโดยกลัวว่าอาจเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีโทษจำคุกถึง 3 ปี ซึ่งจากที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาฯ ได้มีการประชุมปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สามารถสรุปภาพรวมของประเด็นการแก้ไขเป็นดังนี้<sup>107</sup>

<sup>105</sup> พีรพันธุ์ พาลุสุข และ พลตำรวจเอกวิรุฬห์ ฟื้นแสน อ้างในรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ครั้งที่ 9/2553 วันพฤหัสบดีที่ 11 มีนาคม 2553.

<sup>106</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2553 วันพฤหัสบดีที่ 11 มีนาคม 2553

<sup>107</sup> หนังสือพิมพ์มติชน “คลีปมร้อน กมธ.ร่างพ.ร.บ. ติดดาบ” มติชนกรอบข่าย, (13 พฤศจิกายน 2553):

**ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ....**

ร่างที่นำกลับไปปรับปรุง ครั้งที่ 1	ร่างที่นำกลับไปปรับปรุง แก้ไขครั้งที่ 2	ข้อสังเกต
มาตรา 5 กมธ. มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาชี้แจงในเรื่องที่กำลังสอบสวนศึกษาได้ ยกเว้นผู้พิพากษา และองค์การอิสระ	- บันทึกเป็นเจตนารมณ์ว่า ขอยกเว้นให้ครอบคลุมถึง องค์การอัยการ	- ปรับปรุงหลังจากตัวแทน อัยการชี้แจงว่า “เวลา นักการเมืองท้องถิ่นทะเลาะ กัน ก็วิ่งมาหาอัยการและชอบ อ้างว่าเป็นเด็กของคนนั้น คนนี้ ทำเอาอัยการปวดหัว”
มาตรา 6 การขอเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงให้ประธาน กมธ. มีหนังสือแจ้งไป โดยกำหนดประเด็นซักถามตามสมควร โดยให้มาภายในเวลาที่ กมธ. กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 5 วัน	- ตัดถ้อยคำ “ไม่น้อยกว่า 5 วันนับแต่มีหนังสือ” - เพิ่มวรรคสี่ หากบุคคลเคย ส่งเอกสารหรือมาชี้แจงต่อ กมธ. คณะอื่นแล้ว อาจทำ คำชี้แจงมาแทนได้	- การตัดข้อกำหนดระยะเวลา ขั้นต่ำในการต้องมาชี้แจง อาจทำให้ผู้ได้รับหนังสือเชิญ เตรียมตัวไม่ทัน - มีการเพิ่มมาตรา 6/1 กรณีมีเหตุจำเป็นไม่สามารถ เดินทางมาชี้แจงด้วยตนเอง ให้สามารถมอบให้คนอื่นมา ชี้แจงแทนได้
มาตรา 7-8 หากไม่เข้าชี้แจงไม่จัดส่งเอกสาร กมธ. เสียงข้างมากของจำนวน กมธ. ที่มาประชุมสามารถมีมติออกคำสั่งเรียกได้	- ใช้เสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนกมธ. ทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ - เพิ่มเติมว่า คำสั่งเรียกต้อง ระบุโทษของการฝ่าฝืน คำสั่งเรียก	- การออกคำสั่งเรียกน่าจะ ต้องเป็นเรื่องที่สำคัญ จริงๆ เท่านั้น - อาจเพิ่มการตรวจสอบ ถ่วงดุลมากกว่านี้ เช่น ต้องให้ ประธานของสภาตนเอง ลงนามในคำสั่งเรียก เพื่อจะได้ พิจารณาอย่างละเอียด รอบคอบ



<p>มาตรา 12-13 บทลงโทษ การฝ่าฝืน กมธ.ส่งเรื่องให้อัยการฟ้องร้อง หากอัยการไม่ดำเนินการ กมธ.สามารถฟ้องเองได้</p>	<p>- ตัดทิ้งทั้ง 2 มาตรา และเพิ่มเติมมาตรา 15/4 แทน โดยกำหนดให้ประธานกมธ. มีหนังสือกล่าวโทษให้พนักงานสอบสวนดำเนินการฟ้องร้อง</p>	<p>- ปรับปรุงหลังถูกท้วงติง จากสาธารณะ</p>
<p>มาตรา 14/1 ผู้ให้ถ้อยคำหรือ มอบเอกสารต่อ กมธ.ตาม พ.ร.บ.นี้ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา และวินัย</p>	<p>- ไม่มีการแก้ไข - เพิ่มมาตรา 14/2 กมธ.ผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบฯลฯ มีโทษจำคุก 1-10 ปี หรือ 2,000-20,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>- มีความเหมาะสม เพราะเพิ่มเติมบทลงโทษ กมธ.ที่อาจใช้อำนาจไปในทางมิชอบ</p>
<p>มาตรา 15 การระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>- ลดโทษลงเป็นจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ - เพิ่มวรรคสอง ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ ฯลฯ ให้ถือเป็นความผิดทางวินัยด้วย</p>	<p>- ปรับปรุงตามคำท้วงติง จากสาธารณะ</p>

ภายหลังจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเสร็จสิ้น และเสนอต่อที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างที่แก้ไขใหม่ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2553 ได้มีมติเห็นชอบ ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียง 173 ต่อ 144 เสียง งดออกเสียง 22 และไม่ลงคะแนน 15 เสียง โดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งให้

วุฒิสภาพิจารณาต่อไป<sup>108</sup> จากนั้นเมื่อวุฒิสภาเห็นชอบแล้วจึงนำมาสู่การบังคับใช้พระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในเวลาต่อมา

### 3.2.5 อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ประกาศใช้เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ต่างไปจากเดิม ด้วยสาระสำคัญของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกนี้มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นเรื่องใหม่ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เนื่องจากมีบทลงโทษทางอาญา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงเนื้อหาสาระสำคัญของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

#### 3.2.5.1 เหตุผลที่มาของการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา รวมทั้งให้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าวในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ซึ่งในระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเพิ่มถ้อยคำในวรรคสองของมาตรา 135 โดยกำหนดให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>109</sup>

<sup>108</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 28 สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันพุธที่ 17 พฤศจิกายน 2553 , สำนักกรรมการประชุมและเลขานุการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

<sup>109</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,เอกสารประกอบการสัมมนา “การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554”, หน้า 21.

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกขึ้นมาพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง ที่กำหนดให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกมีผลบังคับตามที่ กฎหมายบัญญัติหรือมีโทษตามกฎหมาย กล่าวคือเป็นการกำหนดให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการมีสภาพบังคับเป็นโทษตามกฎหมายขึ้นเป็นฉบับแรก คือ “พระราชบัญญัติคำสั่ง เรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554” ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 เป็นต้นมา

สำหรับความเป็นมาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... นั้น เริ่มต้นจากการเสนอญัตติโดยสภา ผู้แทนราษฎรโดยตรง ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่จัดทำและเสนอโดยฝ่ายนิติ บัญญัติโดยไม่ใช่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ร่างแต่อย่างใด<sup>110</sup>

สรุปได้ว่า หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 นั้น สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้คณะกรรมการวิสามัญและ วิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียก บุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามกฎหมาย อันเป็นการช่วยสนับสนุน การดำเนินงานของคณะกรรมการให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการและได้รับข้อเท็จจริงที่ ครบถ้วน<sup>111</sup> เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการวิสามัญและวิสามัญของสภาในการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เกิดความเข้มแข็ง สามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมี ประสิทธิภาพ สำหรับรายละเอียดของพระราชบัญญัติจะมีสาระสำคัญเป็นประการใด จะขออธิบาย ได้ดังต่อไปนี้

<sup>110</sup> นานะ ดวงวิชัย, ผลงานการเพื่อประเมินระดับให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554), หน้า 36.

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

### 3.2.5.2 สารสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีจำนวนทั้งสิ้น 17 มาตรา มีรายละเอียดที่มีเนื้อหาสาระสำคัญแบ่งออกเป็นสามประการ กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยบทนิยามศัพท์ ส่วนที่สอง หลักเกณฑ์และขั้นตอนวิธีการออกคำสั่งเรียก และส่วนที่สามเรื่องบทคุ้มครองและบทลงโทษตามกฎหมาย ดังจะขอกล่าวอธิบายต่อไปนี้

#### 3.2.5.2.1 บทนิยามศัพท์

นิยามศัพท์ของคณะกรรมาธิการปรากฏใน มาตรา 3 ได้กำหนดความหมายของคำว่าคณะกรรมาธิการไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

“คณะกรรมาธิการ” หมายความว่า คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“ประธานคณะกรรมาธิการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

เป็นการกำหนดประเภทของผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ เฉพาะคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา และคณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภา เท่านั้น โดยมีได้หมายความรวมถึงคณะกรรมาธิการประเภทอื่นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งมีการกำหนดประเภทของคณะกรรมาธิการอื่นไว้ อาทิ คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา แม้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกแต่ก็ไม่มีสภาพบังคับเป็นโทษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากการดำเนินงานของสภาโดยมากจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ และคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อดำเนินงาน ตามที่สภามอบหมาย นอกจากนี้ยังมีนิยามศัพท์อื่น ๆ ที่กฎหมายให้ความหมายไว้ คือ

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

จากคำนิยามดังกล่าว เป็นการกำหนดประเภทตัวบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่คณะกรรมการธิการสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกได้ บุคคลดังกล่าวจึงหมายความถึงเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่หน่วยงานราชการ คือ ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์อื่นที่มีใช้ส่วนราชการ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ องค์การอัยการ เป็นต้น และกรณีหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หมายความถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนรัฐวิสาหกิจเฉพาะตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการและงบประมาณ พ.ศ. 2502 และราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีบุคคลอื่นตั้งแต่บุคคลธรรมดา ไปจนถึงนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่างอยู่ในบังคับของอำนาจออกคำสั่งเรียกทั้งสิ้น

### 3.2.5.2.2 หลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนของการออกคำสั่งเรียก

วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการในการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปก่อนเข้าสู่ขั้นตอนกระบวนการออกคำสั่งเรียก และวิธีการดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกไว้ดังต่อไปนี้

#### ก) หลักเกณฑ์ทั่วไปก่อนเข้าสู่กระบวนการออกคำสั่งเรียก<sup>112</sup>

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดขอบเขตสาระสำคัญของคณะกรรมการผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ไว้เป็นการเฉพาะ รวมถึงการดำเนินการจัดให้มีการประชุม องค์ประชุมของคณะกรรมการ มติของที่ประชุมของคณะกรรมการ อันเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ไว้ดังนี้

#### (1) คณะกรรมการผู้มีอำนาจ

<sup>112</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,เอกสารประกอบการสัมมนา “การเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554”.

ตามบทนิยามคำว่า คณะกรรมการ หมายความว่า หมายถึง “คณะกรรมการประเภทสามัญประจำสภา” และ “คณะกรรมการวิสามัญประจำสภา” เท่านั้น<sup>113</sup> ส่วนคณะกรรมการประเภทอื่นแม้จะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้หมายความว่ารวมถึงคณะกรรมการประเภทอื่นแต่อย่างใด เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 135 วรรคสองของรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกเฉพาะคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงกำหนดนิยามของคณะกรรมการไว้เพียงสองประเภทดังกล่าว

## (2) ที่มาของการใช้อำนาจ

หลักเกณฑ์การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกนี้ต้องกระทำเพื่อการดำเนินกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมาย อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ให้คำสั่งเรียกมีผลตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น<sup>114</sup>

## (3) องค์ประชุมของคณะกรรมการ

การดำเนินการประชุมคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา<sup>115</sup> ได้วางระเบียบหลักเกณฑ์ของการประชุมคณะกรรมการไว้ในแต่ละสภาดังนี้

- กรณีคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ตามปกติต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะถือเป็นองค์ประชุม เว้นแต่การประชุมที่จะต้องมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งหมายรวมถึงการมีมติออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุมที่สามารถมีมติออกคำสั่งเรียกได้

- กรณีคณะกรรมการของวุฒิสภา กำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการไว้เพียงกรณีเดียวคือ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน

<sup>113</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 3 และ 4

<sup>114</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง

<sup>115</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 84 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 84

กรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม การมีมติออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ จึงต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

สำหรับวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติหลักการที่ต่างไปจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม เนื่องจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการถือเป็นเรื่องสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบกับสิทธิของบุคคลตามกฎหมาย องค์ประชุมของคณะกรรมการจึงถือเป็นสิ่งสำคัญ การที่คณะกรรมการใดจะใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเพื่อเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องกระทำโดยวิธีการลงมติ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกต้องเกิดจากที่ประชุมเห็นชอบร่วมกัน

#### **(4) มติของคณะกรรมการมีคำสั่งเรียกบุคคลหรือขอให้จัดส่งเอกสารจากบุคคลผู้ครอบครองเอกสารต่อคณะกรรมการ**

โดยปกติเมื่อคณะกรรมการได้รับมอบหมายจากสภาให้พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว คณะกรรมการจะต้องจัดให้มีการประชุม คณะกรรมการ หากที่ประชุมเห็นว่าเรื่องที่กำลังพิจารณาสอบสวนดังกล่าวมีความจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ คณะกรรมการจะต้องกระทำโดยมีมติเสียงข้างมาก ขอให้เรียกเอกสารจากบุคคล หรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อ คณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้คณะกรรมการอาจขอให้นำส่งวัตถุที่เกี่ยวข้องมา ประกอบการพิจารณาได้อีกด้วย<sup>116</sup> แต่เมื่อใดก็ตามที่บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่มาปรากฏตัวต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการจึงจะใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกที่มีผลบังคับตามกฎหมายเป็นโทษทางอาญาแก่ บุคคลเหล่านั้นให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือจัดส่งเอกสารต่อคณะกรรมการได้ เรียกว่าเป็นขั้นตอน กระบวนการของการมีคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ดังที่จะได้กล่าวอธิบายต่อไป

#### **(5) ขอบเขตและข้อจำกัดของอำนาจออกคำสั่งเรียก**

สามารถใช้บังคับกับบุคคลใดก็ได้ กล่าวคือผู้ที่ถูกเรียกอาจ เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งข้าราชการฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการฝ่าย

<sup>116</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 วรรคสอง

การเมือง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งบุคคลธรรมดาทั่วไป อันเป็นการให้อำนาจกับคณะกรรมการในการสอบสวนค้นคว้าหาข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินงานบางองค์กร รัฐธรรมนูญจึงมีข้อยกเว้นไว้สำหรับบุคคลบางประเภทที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ คือผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของศาลเท่านั้น และรวมไปถึงผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรง ในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี<sup>117</sup> เมื่อทราบถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการแล้ว ต่อไปจะขออธิบายถึงกระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นต้น

## ข) รูปแบบขั้นตอนกระบวนการออกคำสั่งเรียกของ

### คณะกรรมการ

กระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงไว้ แบ่งออกเป็นสองวิธีการ วิธีการแรก เป็นมาตรการที่ให้คณะกรรมการมีคำสั่งเรียกโดยการจัดทำ“หนังสือเชิญ” ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ไม่รุนแรงกล่าวคือเป็นคำสั่งที่กฎหมายมิได้กำหนดบทลงโทษแต่อย่างใด โดยมีลักษณะเป็นการขอความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติ ส่วนวิธีการที่สอง คือกระบวนการออกคำสั่งเรียกโดยการ“มีคำสั่งเรียก” ซึ่งเป็นมาตรการที่มีระดับความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากคำสั่งมีสภาพบังคับเป็นโทษตามกฎหมาย หากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดและถูกลงโทษได้ ในแต่ละวิธีการดังกล่าวมาจะมีขั้นตอนของการดำเนินการเป็นดังนี้

(1) กระบวนการมีหนังสือเชิญ รูปแบบวิธีการจัดทำหนังสือเชิญสามารถจำแนกขั้นตอนย่อยออกเป็น 3 ขั้นตอนย่อย ดังนี้

ขั้นตอนแรก : คณะกรรมการมีมติ คณะกรรมการเมื่อมาครบองค์ประชุมเรียบร้อยแล้วและได้เริ่มดำเนินการประชุมเพื่อกระทำกิจการ พิจารณา

<sup>117</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554



สอบสวน หรือศึกษาเรื่องที่สภามอบหมาย หากในระหว่างการดำเนินการประชุมคณะกรรมการมามีมติว่าเห็นควรมีการเชิญบุคคลใด มาให้ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณาสอบสวนต่อที่ประชุม เพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ในการนี้คณะกรรมการสามารถมีมติขอให้บุคคลส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงกับคณะกรรมการได้ โดยมีมติดังกล่าวกระทำโดยใช้คะแนนเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพื่อให้จัดทำหนังสือเชิญต่อไป

#### ขั้นตอนที่สอง : การจัดทำหนังสือเชิญ เมื่อ

คณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงกับคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการต้องจัดทำหนังสือขอเชิญให้บุคคลผู้ถูกเรียกนั้นส่งเอกสาร หรือขอเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด<sup>118</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจะมีการกำหนดระยะเวลาเป็นหนังสือให้ผู้ถูกเรียกทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันก่อนมาชี้แจงต่อที่ประชุม<sup>119</sup> ซึ่งการจัดส่งหนังสือเชิญดังกล่าวสามารถกระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่งก็ได้ ตามแต่มติของคณะกรรมการจะพิจารณาเลือกใช้มี 4 กรณี คือ<sup>120</sup>

- (1) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- (2) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- (3) ส่งทางโทรสาร
- (4) วิธีการอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเฉพาะกรณี

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดรายละเอียดวิธีการจัดส่งและการรับทราบหนังสือในแต่ละวิธีเพื่อให้เกิดความชัดเจนถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ถูกเรียกที่ต้องมีระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมตัวมาชี้แจง โดยการจัดทำหนังสือนี้ต้องลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการ หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ ตามแต่กรณี<sup>121</sup>

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

<sup>119</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 6 วรรคสาม

<sup>120</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 9 และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 6

<sup>121</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551, ข้อ 89 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88

- กรณีคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎร มีการกำหนดให้รองประธานคณะกรรมการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ เป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อ

- กรณีคณะกรรมการของวุฒิสภา การทำหนังสือเชิญบุคคลมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ ผู้ที่มีอำนาจลงลายมือชื่อมีหนังสือต้องเป็นประธานคณะกรรมการ หากประธานคณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อาจเป็นกรรมการคนใดที่อยู่ในคณะกรรมการคณะนั้นเป็นผู้ลงลายมือชื่อก็ได้ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ไม่ได้มีการระบุเฉพาะเจาะจงสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการไว้

จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนของการจัดส่งหนังสือเชิญนี้ในทางปฏิบัติจะใช้วิธีการมีหนังสือเชิญไปยังบุคคลต่างๆ ที่คณะกรรมการมีความเห็นว่าเกี่ยวข้องต่อการสอบสวนและการดำเนินงานของคณะกรรมการโดยการมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน ซึ่งมีลักษณะเป็นการขอความร่วมมือไปยังบุคคลดังกล่าวเพื่อเข้าร่วมประชุมชี้แจงกับคณะกรรมการ ส่งมอบเอกสาร วัตถุสิ่งของต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาโดยมิได้เป็นบทบังคับหรือมีบทลงโทษแต่ประการใด เนื่องจากผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้เห็นว่าขั้นตอนของการมีคำสั่งเรียกเป็นการ ใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อบุคคลตามกฎหมาย คณะกรรมการจึงควรมีวิธีการที่เหมาะสมและผ่อนปรน ในเบื้องต้นกฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการสามารถเลือกใช้วิธีการมีหนังสือเชิญบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการเป็นลำดับแรกได้ หากเห็นว่ายังไม่มีควมจำเป็นต้องใช้หนังสือออกคำสั่งเรียกโดยตรง ซึ่งกระบวนการมีหนังสือเชิญดังกล่าวนี้ กฎหมายยังกำหนดนิยามคำว่า“หนังสือ” ไว้หมายรวมถึง หนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ<sup>122</sup> ซึ่งจะต้องมีรูปแบบเนื้อหาตามที่ระเบียบกำหนดไว้<sup>123</sup> และมีสาระสำคัญดังนี้

- เหตุแห่งการออกหนังสือ
- ประเด็นสำคัญและข้อซักถามที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาของที่ประชุมกรรมการเพื่อให้บุคคลดังกล่าวทราบล่วงหน้า
- ระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด

<sup>122</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 3

<sup>123</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 4

- อาจขอให้นำวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาได้<sup>124</sup>

นอกจากนี้ การจัดทำหนังสือเชิญคณะกรรมการการยังต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์เรื่องตัวบุคคลผู้ถูกเรียกด้วย ในกรณีเป็นบุคคลธรรมดา คณะกรรมการสามารถจัดส่งหนังสือได้ตามหลักเกณฑ์ทั่วไป หากกรณีบุคคลผู้ถูกเรียกมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการจะต้องมีหนังสือแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและสั่งการอนุญาตให้ดำเนินการแล้วแต่กรณี โดยมีข้อยกเว้นหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติได้<sup>125</sup> และหนังสือแจ้งรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ต้องระบุรายละเอียดสาระสำคัญเช่นเดียวกับหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับคำสั่งเรียก<sup>126</sup> ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม การจัดส่งหนังสือเชิญ ต้องกระทำตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ และผู้ถูกเรียกต้องได้รับทราบหนังสือโดยชอบด้วยแล้ว จึงจะถือว่าเป็นคำสั่งเรียกที่ชอบด้วยกฎหมายมีผลให้ผู้ถูกเรียกนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหนังสือนั้นต่อไป กล่าวคือ วิธีการส่งหนังสือดังกล่าวคณะกรรมการต้องแจ้งให้ผู้ถูกเรียกทราบถึงดำเนินการล่วงหน้าอย่างน้อยเป็นระยะเวลาสามวันนับแต่วันที่ผู้รับหนังสือ หากระยะเวลา นับแต่ผู้ถูกเรียกได้รับหนังสือให้ปฏิบัติตามเหลือไม่ถึงสามวัน ผู้รับสามารถเลือกที่จะปฏิบัติตามระยะเวลาที่เหลืออยู่นั้นหรือไม่ปฏิบัติตามก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวภายในสามวันเพื่อให้คณะกรรมการรับทราบและดำเนินการจัดส่งหนังสือเชิญใหม่อีกครั้ง<sup>127</sup>

### ขั้นตอนที่สาม : การดำเนินการภายหลังผู้ถูกเรียก

**ได้รับหนังสือ** กรณีเมื่อบุคคลผู้ถูกเรียกได้รับหนังสือเชิญจากคณะกรรมการโดยชอบแล้ว กฎหมายกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องดำเนินการจัดส่งเอกสารหรือมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการตามระยะเวลาที่กำหนดภายในสามวัน และบุคคลนั้นต้องมาชี้แจงด้วยตนเองทุก

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 6

<sup>125</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 5 วรรคสาม

<sup>126</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารประกอบการสัมมนา “การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554”, หน้า 13.

<sup>127</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 6 วรรคสาม

ครั้ง<sup>128</sup> หากผู้ยื่นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการธิการ คณะกรรมการธิการดังกล่าวอาจพิจารณาหารือร่วมกันในที่ประชุมเห็นควรมีมติจัดทำคำสั่งเรียกไปยังบุคคลดังกล่าวได้ทันที<sup>129</sup> อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ให้กับผู้ถูกเรียกที่ไม่อาจปฏิบัติตามได้อันเนื่องจากมีเหตุจำเป็นที่ได้รับยกเว้นตามหนังสือเชิญมี 2 กรณี

#### - เหตุยกเว้นประการแรก กรณีมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

เหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้นี้ต้องเป็นเหตุประการอื่นใด ไม่จำเป็นเฉพาะต้องเป็นเหตุอันสุดวิสัยเท่านั้น แต่ต้องเป็นเหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นโดยที่บุคคลนี้

ไม่อาจทราบได้ล่วงหน้า เช่น ติดภารกิจเข้าเฝ้ารับเสด็จฯ หรือต้องเดินทางไปราชการต่างประเทศ เป็นต้น ทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถเดินทางมาชี้แจงหรือส่งเอกสารได้ บุคคลดังกล่าวจะต้องแจ้งเหตุขัดข้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการธิการทันทีภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเชิญ พร้อมกับแจ้งขอเลื่อนกำหนดระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติตามออกไป หรืออาจขอมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนได้แต่ต้องมีเหตุผลอย่างชัดเจนแจ้งต่อคณะกรรมการ<sup>130</sup> เพื่อดำเนินการต่อไป

เมื่อคณะกรรมการธิการได้รับหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาสามวันแล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นสมควรให้บุคคลตามที่ได้รับมอบหมายมาชี้แจงแทนให้ถือว่าค่าแถมหรือความเห็นต่อคณะกรรมการนั้นเป็นของผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ หรือกรณีเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นควรยอมให้เลื่อนระยะเวลาออกไปตามคำขอของผู้ร้องนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการต้องเริ่มต้นกระบวนการออกคำสั่งโดยการจัดทำหนังสือเชิญใหม่อีกครั้ง<sup>131</sup> แต่หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้ผู้ถูกเรียกต้องมาชี้แจงด้วยตนเองโดยไม่ให้มีการมอบหมาย คณะกรรมการต้องดำเนินการจัดทำหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง<sup>132</sup> หรือกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้ว

<sup>128</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง

<sup>129</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง

<sup>130</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง

<sup>131</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 7 วรรคสองและวรรคสี่

<sup>132</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 7 วรรคสี่

ไม่เห็นชอบให้มีการเลื่อนระยะเวลาออกไปตามคำขอ คณะกรรมการอาจพิจารณาร่วมกันเพื่อมีมติให้มีการดำเนินการตามกระบวนการของการออกคำสั่งเรียกโดยการจัดทำคำสั่งเรียกต่อไป

**-เหตุยกเว้นประการที่สอง กรณีบุคคลผู้ถูกเรียกเคยส่งเอกสารหรือมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการคณะอื่นไว้แล้ว**

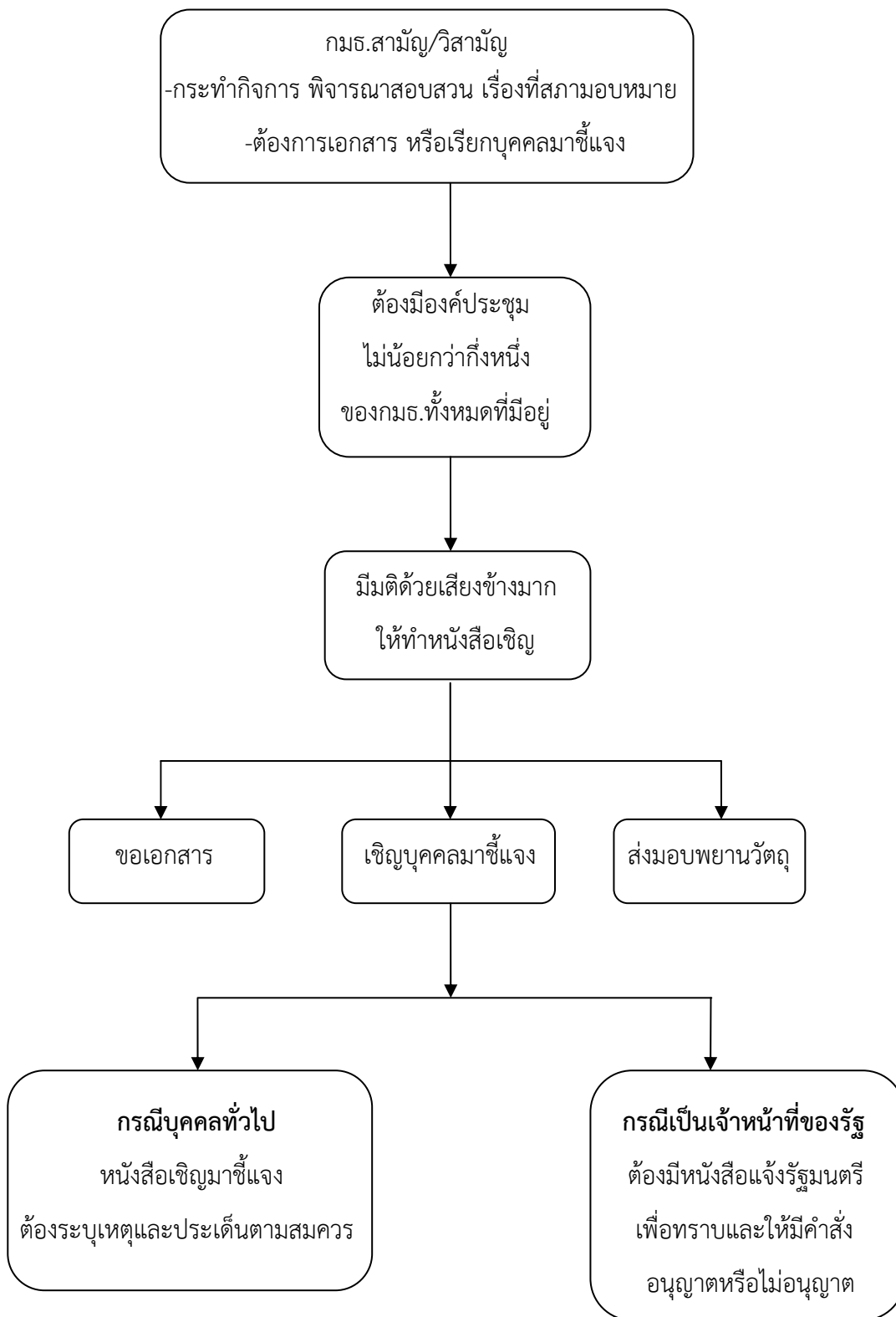
เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการของสภานั้น บางกรณีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการหลายคณะ การพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการจึงเกิดความซ้ำซ้อนหรือมีประเด็นเกี่ยวข้องกัน ทำให้บุคคลเดียวกันอาจถูกเรียกขอให้ส่งเอกสารหรือมาชี้แจงซ้ำได้ เพื่อเป็นการลดภาระขั้นตอนดำเนินการ กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ถูกเรียกสามารถอ้างเอกสาร คำแถลงหรือความเห็นของตนที่เคยชี้แจงต่อคณะกรรมการอื่นไว้แล้วแทนได้ ทั้งนี้ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมการให้ทราบภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเชิญ<sup>133</sup>

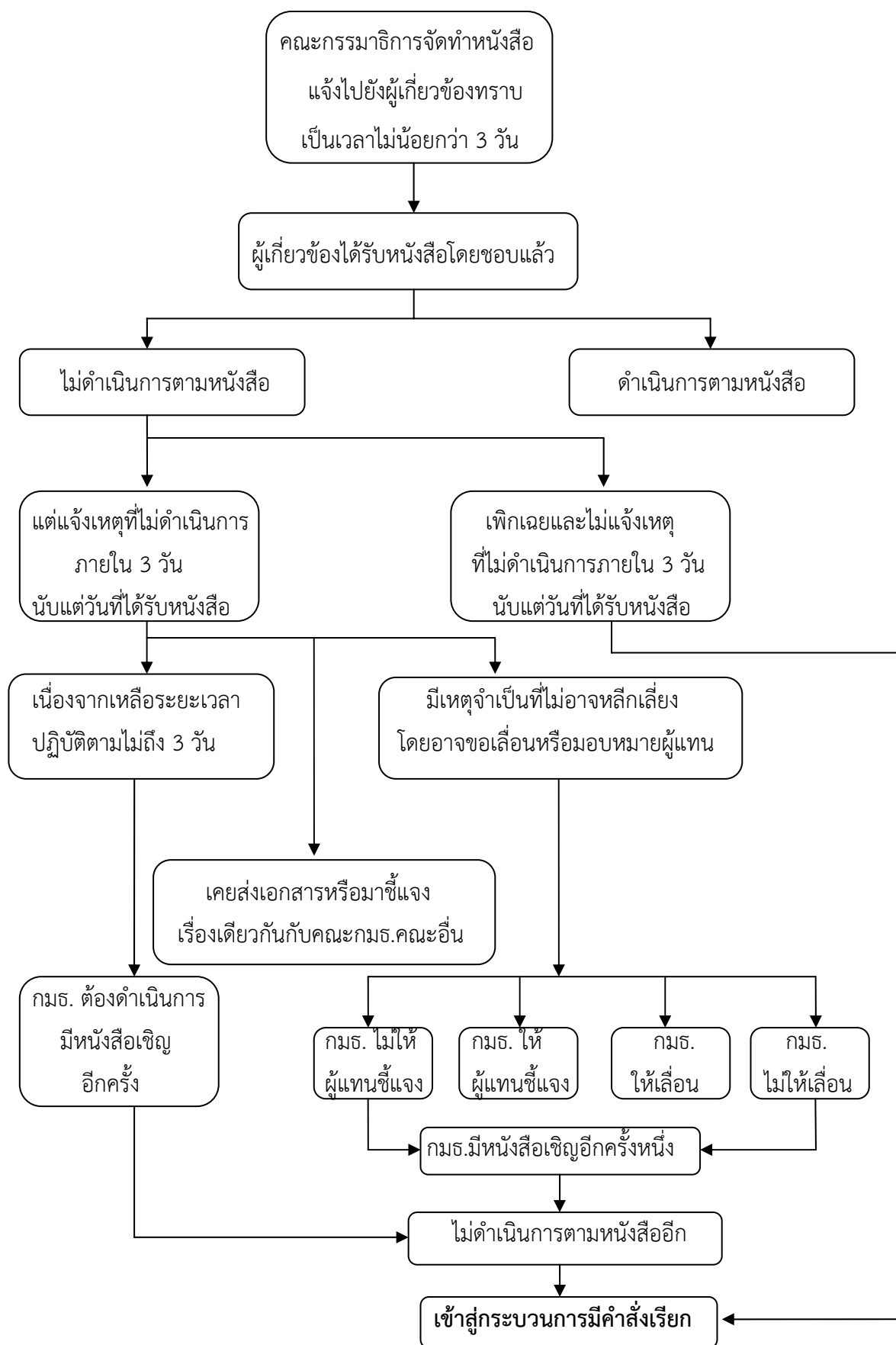
เมื่อคณะกรรมการได้รับหนังสือแจ้งเหตุแล้ว เห็นสมควรให้มีการอ้างเอกสารหรือคำแถลงและความเห็นเดิมได้ ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวได้มีการปฏิบัติตามหนังสือเชิญโดยชอบแล้ว หากกรณีคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลเดิมนั้นไม่เพียงพอสมควรที่จะได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อมาประกอบการพิจารณา จึงไม่เข้าเหตุยกเว้น ให้บุคคลผู้ถูกเรียกจะต้องส่งเอกสารหรือมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ กรณีนี้กฎหมายกำหนดให้กระบวนการออกคำสั่งเรียกต้องจัดทำเป็นหนังสือเชิญอีกครั้งที่สอง<sup>134</sup> โดยสรุปกระบวนการจัดทำหนังสือเชิญมีแผนผังขั้นตอนของกระบวนการเป็นดังนี้

<sup>133</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 6 วรรคสี่

<sup>134</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 วรรคสี่และวรรคห้า

ภาพที่ 1 แผนผังขั้นตอนกระบวนการจัดทำหนังสือเชิญของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554





## (2) กระบวนการออกคำสั่งเรียก

เหตุการณ์ที่จะนำไปสู่กระบวนการออกคำสั่งเรียกโดยการจัดทำคำสั่งเรียกเกิดขึ้นเมื่อบุคคลผู้ได้รับทราบหนังสือเชิญ ทั้งการเชิญในครั้งแรกและครั้งที่สองโดยชอบแล้ว ปรากฏว่าผู้ถูกเรียกไม่ยอมปฏิบัติตามหนังสือโดยประการใด ๆ รวมทั้งไม่แจ้งเหตุให้ทราบถึงการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หรือมีเหตุจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงและขอเลื่อนระยะเวลาออกไปแต่คณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติเสียงข้างมากเห็นควรไม่ให้เลื่อนตามคำขอ คณะกรรมการอาจมีมติให้ดำเนินการจัดทำคำสั่งเรียกบุคคลดังกล่าวได้ทันที ซึ่ง“คำสั่งเรียก” ตามคำนิยาม หมายความว่า คำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554<sup>135</sup> อันมีความหมายที่แตกต่างกับหนังสือเชิญ ส่งผลให้รูปแบบวิธีการจัดทำคำสั่งเรียกอาจมีวิธีการที่แตกต่างจากวิธีการจัดทำหนังสือเชิญ วิธีการนี้จะมีกระบวนการของออกคำสั่งเรียกที่มีขั้นตอนมากขึ้น เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีระดับความรุนแรง บังคับให้ผู้ถูกเรียกต้องปฏิบัติตามหากมีการฝ่าฝืนถือว่าผู้้นั้นมีความผิดตามกฎหมายและต้องได้รับโทษในเวลาต่อมา ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

**ขั้นตอนที่หนึ่ง : คณะกรรมการมีมติ** เมื่อผู้ถูกเรียกได้รับหนังสือจากคณะกรรมการและรับทราบโดยชอบแล้ว แต่ฝ่าฝืนไม่ยอมดำเนินการตามที่คณะกรรมการมีหนังสือแจ้ง โดยไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่ยอมมาชี้แจงต่อคณะกรรมการรวมทั้งไม่มีหนังสือแจ้งให้ทราบถึงเหตุที่ไม่ดำเนินการดังกล่าวด้วย ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุม เพื่อพิจารณาและมีมติให้ดำเนินการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกได้ทันที โดยต้องมีมติของที่ประชุมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ขอให้บุคคลส่งเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเชิญบุคคลมาชี้แจงกับคณะกรรมการได้<sup>136</sup> อนึ่งการลงมติดังกล่าวต้องมีจำนวนกรรมการที่เข้าร่วมประชุมครบเป็นองค์ประชุมในขณะนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย และต้องอยู่ในขณะที่มีการออกเสียงลงมติดังกล่าว เนื่องจากกระบวนการจัดทำคำสั่งเรียกเป็นกระบวนการสำคัญ อาจส่งผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น การเห็นชอบมีมติในเรื่องดังกล่าวจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบยึดเสียงข้างมากเป็นหลักและต้องกระทำการ

<sup>135</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 3

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 8 วรรคหนึ่งและวรรคสอง



เปิดเผยเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องมีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของกรรมการแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน<sup>137</sup>

**ขั้นตอนที่สอง : การจัดทำคำสั่งเรียก** เมื่อคณะกรรมการมีมติขอให้เรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงกับคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการต้องจัดทำคำสั่งเรียกเป็นหนังสือขอให้บุคคลผู้ถูกเรียกนั้นส่งเอกสาร หรือขอเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการระบุไว้ในหนังสือในทางปฏิบัติแล้วจะกำหนดระยะเวลาให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันก่อนมาชี้แจงต่อที่ประชุม ซึ่งการจัดส่งคำสั่งเรียกดังกล่าวสามารถกระทำโดยวิธีการ 4 กรณี เช่นเดียวกับการจัดทำหนังสือคือ<sup>138</sup>

- (1) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- (2) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- (3) ส่งทางโทรสาร
- (4) วิธีการอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเฉพาะกรณี

สำหรับรายละเอียดวิธีการจัดส่งและการรับหนังสือ และผู้มีอำนาจลงนามในหนังสือคำสั่งเรียกนี้ต้องลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการ หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกับการกระบวนกรจัดทำหนังสือเชิญ<sup>139</sup> ส่วนรูปแบบเนื้อหาของหนังสือคำสั่งเรียกนั้นได้มีการกำหนดรูปแบบไว้อย่างชัดเจนเป็นกรณีการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร และกรณีออกคำสั่งเรียกบุคคล การจัดทำหนังสือดังกล่าวจึงมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ดังปรากฏตามระเบียบกำหนดไว้<sup>140</sup> และหนังสือคำสั่งเรียกต้องมีสาระสำคัญที่ระบุถึง

<sup>137</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,เอกสารประกอบการสัมมนา “การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554”

<sup>138</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 9 และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 6

<sup>139</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551,ข้อ 89 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88

<sup>140</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 4

- เหตุแห่งการเรียก
- ประเด็นสำคัญและข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควร
- ระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด
- โทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก
- อาจขอให้นำวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาได้<sup>141</sup>

นอกจากนี้ การจัดทำคำสั่งเรียกคณะกรรมการต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์เรื่องตัวบุคคลผู้ถูกเรียกด้วย ในกรณีบุคคลธรรมดา คณะกรรมการสามารถจัดทำคำสั่งเรียกตามหลักเกณฑ์ปกติทั่วไป หากกรณีบุคคลผู้ถูกเรียกมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการจะต้องมีหนังสือแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและสั่งการอนุญาตให้ดำเนินการแล้วแต่กรณี เว้นแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติได้<sup>142</sup> และหนังสือที่แจ้งรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ต้องระบุรายละเอียดสาระสำคัญเช่นเดียวกับหนังสือเชิญบุคคลผู้ถูกเรียก ซึ่งมีรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนด และกระบวนการดำเนินการจัดส่งหนังสือคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องกระทำตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด หากคณะกรรมการไม่ดำเนินการตามขั้นตอนใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ถือว่าคำสั่งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะถือว่าบุคคลผู้ได้รับทราบคำสั่งเรียกโดยชอบแล้วมีได้ คำสั่งเรียกจึงไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ที่แก่บุคคลให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งแต่อย่างใด

### ขั้นตอนที่สาม : การดำเนินการภายหลังผู้ถูกเรียกได้รับ

**หนังสือ** เมื่อคณะกรรมการมีหนังสือคำสั่งเรียกบุคคลหรือเอกสารไปยัง ผู้ถูกเรียกและบุคคลดังกล่าวได้รับหนังสือคำสั่งเรียกโดยชอบแล้ว บุคคลนั้นมียหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำสั่งเรียกนั้น หากไม่มีการปฏิบัติตามหรือการกระทำใดอันเป็นการจัดส่งเอกสาร หรือมาชี้แจงต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนดไว้โดยไม่แจ้งเหตุผลตามสมควรต่อคณะกรรมการ ถือเป็นพฤติการณ์อันมีลักษณะของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก ให้ถือว่าผู้นั้นมีความผิดทันทีและต้องรับโทษทางอาญา โดยมีระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>143</sup> หากกรณีบุคคลผู้ฝ่าฝืนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการได้มีหนังสือแจ้งรัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาใน

<sup>141</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 8

<sup>142</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 5 วรรคสาม

<sup>143</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง

หน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และขอให้บุคคลผู้ถูกเรียกส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำต่อ คณะกรรมการธิการ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของแผ่นดินหรือประโยชน์สำคัญของ แผ่นดิน และรัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาได้สั่งการให้ดำเนินการตามคำสั่งเรียกนั้น แต่ผู้นั้นไม่ปฏิบัติตาม โดยประการใด ๆ ให้ถือว่าเป็นความผิดที่จะต้องได้รับโทษทางอาญาแล้ว กฎหมายยังให้ถือว่าเป็น กระทำความผิดอันเป็นโทษทางวินัยอีกด้วย<sup>144</sup>

### ขั้นตอนที่สี่ : การกล่าวโทษดำเนินคดี

เมื่อบุคคลใดมีการกระทำอันเป็นความผิดตามที่กล่าวมาดังกล่าวนี้  
กรณีต่อไปนี้ ให้ถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

- กรณีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8
- มีการส่งเอกสาร พยานวัตถุ หรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อ

คณะกรรมการธิการซึ่งกระทำการตามหน้าที่

- กระทำการใดอันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของ

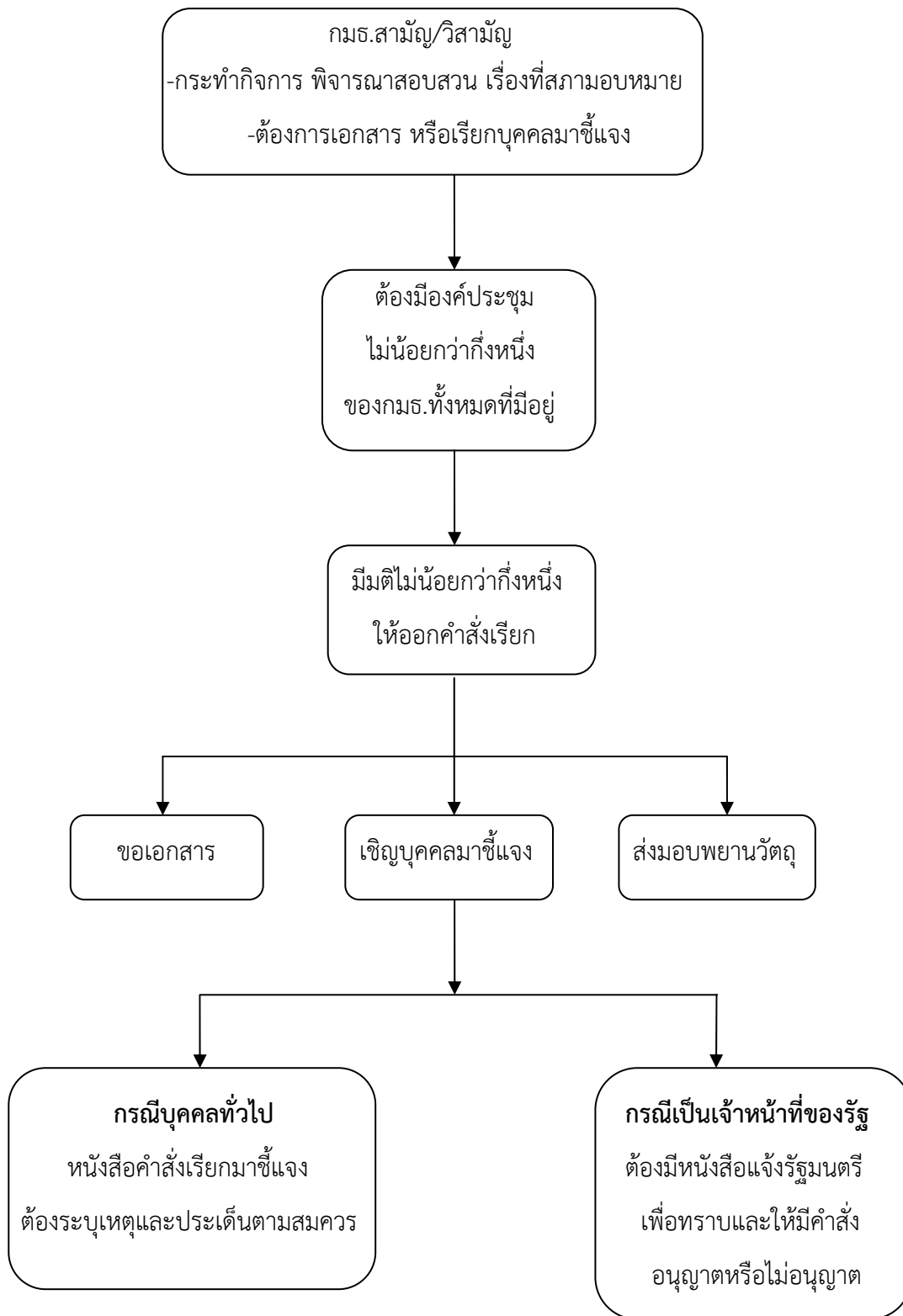
คณะกรรมการธิการ

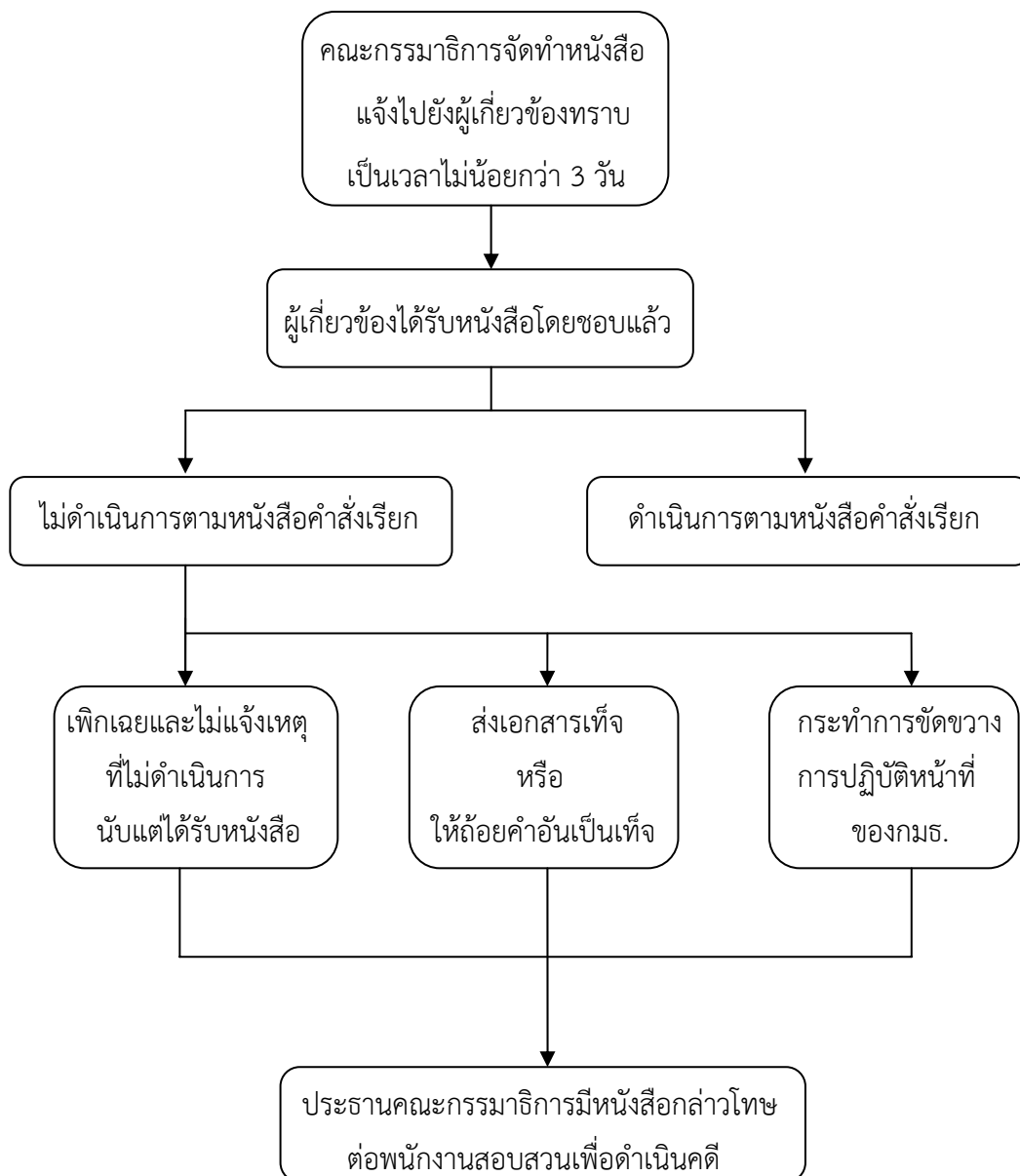
กฎหมายบัญญัติให้อำนาจประธานคณะกรรมการธิการเป็นผู้ดำเนินการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

จากการพิเคราะห์เนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ทั้งหมดแล้ว พบว่ากระบวนการของการมีคำสั่งเรียกดังกล่าวมีขั้นตอนและวิธีการที่ซับซ้อนในหลายประการ ซึ่งกระบวนการออกคำสั่ง เรียกดังกล่าวสามารถอธิบายเป็นแผนผังได้ดังนี้

<sup>144</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา

ภาพที่ 2 แผนผังขั้นตอนกระบวนการจัดทำคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ  
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554





### 3.2.5.2.3 บทคุ้มครองและบทลงโทษ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดหลักการให้ความคุ้มครองและบทลงโทษตามกฎหมายไว้ดังนี้

#### ก) บทคุ้มครอง

มีการบัญญัติความคุ้มครองของผู้ถูกเรียก และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดพิมพ์เผยแพร่รายงานการประชุมกรรมการไว้ ดังนี้

“มาตรา 11 ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 6 และมาตรา 8 ต่อคณะกรรมการ ธิการ หรือผู้ที่จัดทำเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แล้วแต่กรณีไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่รายงานโดยสุจริต แล้วแต่กรณี”

ถือเป็นบทยกเว้นความรับผิดของบุคคลที่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในการส่งมอบเอกสาร วัตถุหรือพยานหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสอบสวน รวมถึงการมาให้ถ้อยคำชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อหลายประการ กล่าวคือข้อมูลที่นำมาเปิดเผยอาจเป็นความลับทางการค้าหรือการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน และมีกฎหมายห้ามเผยแพร่ไว้ ทำให้ผู้ให้ข้อมูลอาจเกิดความไม่มั่นใจในการที่จะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ส่งผลให้คณะกรรมการเกิดปัญหาอุปสรรคจากการไม่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน ทำให้ผู้ถูกเรียกกล่าวที่จะเปิดเผยและแสดงข้อมูลข้อเท็จจริงมากขึ้น เนื่องจากได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่จะไม่ถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ย่อมส่งผลดีและเป็นประโยชน์สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการในการที่จะได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงพยานหลักฐานที่สำคัญต่อการสอบสวนที่ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับผู้ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ รวมไปถึงผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุม ไม่ต้องรับผิดทางแพ่งทางอาญา หรือทางวินัย แต่ประการใด ถือเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 130 อันเป็นเอกสิทธิ์ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองในการที่จะไม่ถูกดำเนินคดี

หรือฟ้องร้องใด ๆ หากกรณีมีการนำข้อมูลหรือเอกสารที่เป็นความลับมาเปิดเผยในที่ประชุมของ คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>145</sup>

### ข) บทลงโทษ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดบทลงโทษบุคคลต่าง ๆ ไว้แบ่งออกเป็นบทลงโทษกรรมการผู้ใช้อำนาจ บทลงโทษบุคคลผู้ถูกเรียก และบทลงโทษบุคคลอื่นใดก็ตามที่กระทำการอันเป็นความผิดตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา 12 กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

บทบัญญัติมาตรานี้ถือเป็นบทลงโทษกรรมการ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองบุคคลผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมถึงบุคคลภายนอกในการที่จะได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งอาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ จนทำให้ผู้นั้นได้รับความเสียหาย อาทิการใช้อำนาจของกรรมการไปในทางข่มขู่เพื่อให้ได้มา ซึ่งข้อมูลความลับ เพื่อนำไปใช้แสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ทำให้ผู้เปิดเผยข้อมูลตามคำสั่งเรียกของกรรมการได้รับความเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้กรรมการใช้อำนาจตามหน้าที่การกระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมาย

“มาตรา 13 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย”

บทบัญญัติตามมาตรานี้ถือเป็นบทลงโทษบุคคลผู้ได้รับคำสั่งเรียกซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามกฎหมาย และเป็นสาระสำคัญของการ

<sup>145</sup> รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. .... ครั้งที่ 11/2553 วันพุธที่ 28 เมษายน 2553

ใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ กล่าวคือทำให้อำนาจออกคำสั่งเรียกมีสภาพบังคับทางกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจกับคณะกรรมการสามารถลงโทษบุคคลผู้ได้รับคำสั่งเรียกเมื่อมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่ขอให้บุคคลกระทำการส่งเอกสาร หรือพยานวัตถุ สิ่งของอื่นใด หรือมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ อันเป็นคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วตามมาตรา 8 ซึ่งโทษที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้รับทั้งโทษทางอาญา ซึ่งมีโทษปรับปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>146</sup> ยังอาจเป็นความผิดที่ต้องรับโทษทางวินัยอีกด้วยกรณีหากผู้กระทำความผิดนั้นเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในภาครัฐ ดังนั้น การที่กฎหมายสร้างบทลงโทษกับผู้กระทำความผิดไว้เพื่อเป็นการคุ้มครองและสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการด้านการสอบสวนมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

“มาตรา 14 ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

“มาตรา 15 ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้น มีสาระสำคัญเพื่อเป็นการกำหนดบทลงโทษกับบุคคลใด ๆ เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “ผู้ใด” จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ เมื่อผู้นั้นมีกรกระทำด้วยประการใดอันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือกระทำการส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ให้ถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ ให้ประธานคณะกรรมการแต่ละคณะ สามารถดำเนินการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้สอบสวนและพิจารณาดำเนินคดีแก่บุคคลดังกล่าวต่อไป<sup>147</sup> เนื่องจากความผิดที่เกิดขึ้นถือว่าคณะกรรมการตกเป็นผู้เสียหาย จึงมีสิทธิกล่าวโทษร้องต่อพนักงานสอบสวนเพื่อเข้าสู่กระบวนการ

<sup>146</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

มาตรา 13

<sup>147</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

มาตรา 16



ยุติธรรมทางศาลต่อไปได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่กล่าวมามีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองกับคณะกรรมการในการที่จะได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและถูกต้อง อันเป็นการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามมีข้อน่าพิจารณาถึงบทบัญญัติในมาตรา 14 ประเด็นว่า การกระทำความผิดอันเป็นการ “ขัดขวาง” การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น จะมีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร จึงจะถือได้ว่าการกระทำนั้นเป็นลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดอันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และกรณีหากคณะกรรมการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายไปยังบุคคลใดแล้วบุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกดังกล่าวฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ประการใด

### 3.2.5.3 ข้อสังเกตของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

จากที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นบังคับใช้เป็นครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงเนื้อหาสาระรวมไปถึงข้อดีข้อเสียของกฎหมายฉบับนี้อย่างกว้างขวาง คณะกรรมการจึงได้บันทึกข้อสังเกตไว้เป็นลายลักษณ์อักษรดังปรากฏความว่า “การที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หนังสือเชิญ หรือคำสั่งเรียก และได้รับทราบ หรือได้มาซึ่งเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความเห็นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในบางกรณีอาจมีกรรมการหรือบุคคลอื่นที่เข้าร่วมประชุมบางคนมีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องแอบแฝง นำข้อมูลเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความเห็นดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนหรือผู้อื่นโดยประการที่น่าจะสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นได้ ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดการเสียเปรียบในทางธุรกิจหรือความเสียหายแก่บุคคลหรือองค์กรใด จึงเห็นควรให้ประธานรัฐสภามีการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการในเรื่องดังกล่าวหรือมีมาตรการอื่นใด เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือมีการนำผลบังคับของการออกหนังสือเชิญหรือคำสั่งเรียกไปใช้ในทางที่มีชอบ”<sup>148</sup> ซึ่งข้อความดังกล่าวเขียนขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อต้องการให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานของคณะกรรมการภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและไม่เกิดปัญหาช่องว่างทางกฎหมายอันอาจก่อให้เกิดผลร้ายจากการบังคับใช้กฎหมายนี้ จึงให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

<sup>148</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

พ.ศ. 2554 ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการมีคำสั่งเรียก และที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐสภาได้ประกาศเป็นระเบียบรัฐสภา ขึ้นบังคับใช้แล้วเป็นจำนวนสองฉบับ ดังต่อไปนี้

### 3.2.5.3.1 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2554

สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 วางหลักเกณฑ์วิธีการของการจัดส่งหนังสือเชิญและคำสั่งเรียกไว้ให้ต้องเป็นไปตามระเบียบรัฐสภา เหตุเพราะกระบวนการออกคำสั่งเรียกเป็นเรื่องสำคัญที่ รัฐสภาอยู่ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายบังคับให้บุคคลใด ๆ ต้องกระทำการตามคำสั่ง ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิบุคคลดังกล่าวได้ กระบวนการมีคำสั่งเรียกจึงต้องมีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดขั้นตอนวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ให้ถูกต้องชัดเจนเป็นรูปธรรมและเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงมีการประกาศใช้ระเบียบฉบับนี้ เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2554 โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการจัดส่งหนังสือเชิญและคำสั่งเรียก ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

(1) การจัดทำรูปแบบหนังสือเชิญ และหนังสือคำสั่งเรียกต้องจัดทำเป็นหนังสือโดยมีเนื้อหาและสาระสำคัญของหนังสือตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบนี้<sup>149</sup>

(2) วิธีการส่งหนังสือ สามารถกระทำโดย 4 วิธีการ<sup>150</sup>

- การส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- การมอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- การส่งทางโทรสาร
- วิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(3) หลักเกณฑ์การได้รับหนังสือ และคำสั่งเรียก

- วิธีการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้

ดำเนินการจัดส่ง ณ ถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือสำนักทำการงานของผู้รับและให้ถือวัน เดือน ปี ที่ระบุไว้ในใบตอบรับทางไปรษณีย์เป็นวันที่ได้รับหนังสือ<sup>151</sup>

<sup>149</sup> คู่มือกฎหมาย.

<sup>150</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

- วิธีการมอบให้บุคคลอื่นนำส่ง ให้บุคคลนั้นนำส่ง ณ ถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือสำนักทำการงานของผู้รับ โดยให้ผู้รับหรือผู้รับแทนลงลายมือชื่อในใบรับพร้อมลงวันที่ที่ได้รับหนังสือนั้นไว้ และให้ถือว่าผู้รับได้รับหนังสือนับแต่วันที่บุคคลผู้นำส่งจัดแจ้งในรายงานการนำส่งหนังสือ แล้วให้บุคคลผู้นำส่งจัดส่งใบรับหนังสือ และรายงานการนำส่ง พร้อมระบุพฤติการณ์การส่งหนังสือภายในสองวัน นับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือนั้นต่อคณะกรรมการสิทธิการเพื่อทราบ<sup>152</sup>

- วิธีการส่งทางโทรสาร ให้เจ้าหน้าที่นำส่งหนังสือพร้อมกับใบนำส่งโทรสารตามแบบกมธ. ที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบ<sup>153</sup> ไปยังผู้รับ ให้ถือว่าผู้รับได้รับหนังสือในวันดังกล่าว เว้นแต่ผู้รับจะแจ้งว่าเอกสารไม่ชัดเจนหรือไม่ครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่ส่งใหม่อีกครั้ง กรณีหากการส่งหนังสือได้กระทำนอกเวลา หรือนอกวันทำการตามปกติของสำนักทำการงานของผู้รับ ให้ถือว่าผู้รับได้รับหนังสือในวันทำการวันแรกที่เปิดทำการ และให้เจ้าหน้าที่ส่งหนังสือที่เป็นต้นฉบับจริงให้ผู้รับอีกครั้งตามวิธีการที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณมาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>154</sup> หากกรณีการส่งโทรสารไม่สามารถกระทำได้อันมาจากเหตุขัดข้องทางระบบสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ผู้ส่งจัดแจ้งเหตุขัดข้องแล้วรายงานให้ประธานคณะกรรมการเพื่อทราบ<sup>155</sup>

- วิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรนั้น วิธีการจะเป็นไปตามรูปแบบที่คณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดเฉพาะเป็นกรณี ซึ่งกระทำโดยมติที่ประชุมของคณะกรรมการ เช่น วิธีการส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) เป็นต้น จากนั้นให้เจ้าหน้าที่จัดบันทึกรูปแบบดังกล่าวไว้ในรายงานการประชุม และวิธีการกำหนดต้องมีความชัดเจนและมีเอกสารหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามี การรับส่งหนังสือจริง เมื่อมีการส่งหนังสือตามวิธีการดังกล่าวแล้วให้รายงานผลต่อประธานคณะกรรมการทราบโดยเร็ว<sup>156</sup>

<sup>151</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 7

<sup>152</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 8, 9

<sup>153</sup> คู่มือกมธ.

<sup>154</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 11

<sup>155</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 13

<sup>156</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 13,14

### 3.2.5.3.2 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มา แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. 2554

เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้บุคคลต้องจัดส่งเอกสาร  
วัตถุอื่นใด หรือมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ส่งผลให้บุคคลดังกล่าว  
จำเป็นต้องมีรายการค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางมาให้ถ้อยคำหรือยื่นส่งเอกสารต่อ  
คณะกรรมการ<sup>157</sup> ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบราชการ ดังนั้น จึงมีการประกาศใช้  
ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อ  
คณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ขึ้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2554 เพื่อให้ผู้มาแถลงข้อเท็จจริงมีสิทธิ  
ได้รับเงินค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางมาปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของคณะกรรมการ โดยมี  
สาระสำคัญเกี่ยวกับการหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่าย การเดินทาง และการคำนวณอัตราค่าเดินทาง  
ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ต้อง  
เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมีหนังสือเชิญ หรือมีคำสั่งเรียก รวมถึงบุคคลผู้ที่ได้รับมอบหมายและ  
คณะกรรมการยินยอมให้ผู้นั้นมาแถลงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมกรรมการ และหากผู้นั้นเป็น  
ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐ ให้ใช้สิทธิเบิกค่าใช้จ่ายจากหน่วยงาน  
ต้นสังกัดแทน<sup>158</sup>

กรณีผู้มาแถลงข้อเท็จจริงเดินทางมาถึงสถานที่ที่ต้องมา  
ชี้แจงข้อเท็จจริงตามวัน เวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือแล้ว แต่ไม่อาจเข้าแถลงข้อเท็จจริงได้เนื่องจาก  
เหตุอันเกิดจากคณะกรรมการ อันมิใช่กรณีที่คณะกรรมการไม่ยินยอมให้เข้าแถลงต่อที่ประชุม  
ให้ผู้นั้นยังคงมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามระเบียบนี้<sup>159</sup>

(2) หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายและอัตราเบี้ยเลี้ยงการเดินทาง<sup>160</sup>

<sup>157</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554  
มาตรา10

<sup>158</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อ  
คณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 5

<sup>159</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อ  
คณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 6

<sup>160</sup> ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อ  
คณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 3,4

ผู้มาแถลงข้อเท็จจริงจะมีสิทธิได้รับค่าใช้ในการเดินทาง เป็นรายครั้งในลักษณะเหมาจ่าย ตามบัญชีแนบท้ายเป็นการเบิกจ่ายในลักษณะเหมาจ่ายเป็นรายครั้ง อัตราการเบิกจ่ายจำนวนเงินเป็นไปตามบัญชีแนบท้ายระเบียบ ซึ่งจัดแบ่งตามกลุ่มภูมิภาคและตาม ระยะทาง คือ

เขตจังหวัดกลุ่มที่ 1 ประกอบไปด้วย 5 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร ได้รับอัตราครั้งละ 800 บาท

เขตจังหวัดกลุ่มที่ 2 ประกอบไปด้วย 24 จังหวัด เช่น จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดอ่างทอง เป็นต้น ได้รับอัตราครั้งละ 1,500 บาท

เขตจังหวัดกลุ่มที่ 3 ประกอบไปด้วย 24 จังหวัด เช่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดอุดรดิตถ์ จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นต้น ได้รับอัตราครั้งละ 2,500 บาท

เขตจังหวัดกลุ่มที่ 4 ประกอบไปด้วย 22 จังหวัด เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสกลนคร จังหวัดกระบี่ จังหวัดสงขลา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดปัตตานี เป็นต้น ได้รับอัตราครั้งละ 4,000 บาท

(3) เอกสารหลักฐานสำคัญประกอบการพิจารณาเบิกจ่าย<sup>161</sup>

-สำเนาหนังสือเชิญ หรือคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ และเอกสารการมอบหมายให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นแทน

-ใบสำคัญรับเงิน

-สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรหลักฐานอื่นใด ของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และปรากฏหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน

-สำเนาเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มาแถลง ข้อเท็จจริงตามท้ายระเบียบนี้กำหนดไว้เป็นหลักฐานว่าได้เข้าร่วมประชุม

### 3.3 บทสรุปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการของประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป ในบทที่ 3 นี้ เมื่อพิจารณาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่าย บริหารโดยระบบคณะกรรมการธิการไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่าไม่สามารถถ่วงดุลและคาน

<sup>161</sup>

ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อ คณะกรรมการธิการ พ.ศ. 2554 ข้อ 7

อำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างสมดุล กล่าวคือระบบคณะกรรมการสิทธิการในระยะเวลาช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในปีพุทธศักราช 2475 คณะกรรมการสิทธิการไทยไม่มีบทบาทในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารเท่าใดนัก เหตุเพราะสังคมไทยถูกยึดโยงด้วยวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม รัฐสภาเกิดความอ่อนแอและอยู่ภายใต้การควบคุมฝ่ายบริหาร ประกอบกับคณะกรรมการมีปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน กลไกการตรวจสอบโดยระบบคณะกรรมการของรัฐสภาขาดประสิทธิภาพ อำนาจสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหารและอำนาจออกคำสั่งเรียกแทบไม่มีบทบาทแต่ประการใด ระยะเวลาต่อมาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการถูกพัฒนามาจนได้รับการปรับปรุงแก้ไขในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม ให้เกิดความเหมาะสมและมีความชัดเจน ภาระงานของคณะกรรมการด้านการสอบสวนจึงมีมากขึ้น อำนาจออกคำสั่งเรียกสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง แต่พบว่าการดำเนินงานด้านการสอบสวนของคณะกรรมการกลับมีปัญหาอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ หลายฝ่ายเห็นว่าเหตุเพราะอำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับ จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติหลักการใหม่ให้มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียก จึงมีสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ทั้งนี้เพื่อเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการสามารถกำหนดโทษตามกฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ อันเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานด้านการสอบสวนการทำงานของฝ่ายบริหารโดยระบบคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติมากยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่าบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการได้มีพัฒนาการตลอดมาและมีทิศทางกระบวนการทำงานที่ชัดเจนมากขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษารายละเอียดของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้วพบว่าสาระสำคัญและกระบวนการของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคล เอกสารหรือพยานวัตถุที่ซับซ้อนหลายขั้นตอน ในทางปฏิบัติ อีกทั้งการใช้อำนาจเป็นการให้ดุลยพินิจกับคณะกรรมการเพียงฝ่ายเดียวสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางในการเรียกบุคคลหรือขอให้ส่งเอกสารต่าง ๆ ได้ทั้งสิ้น จึงมีประเด็นปัญหาตามมาว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ย่อมไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้หลายประการ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในบทต่อไป

## บทที่ 4

### วิเคราะห์สภาพปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการสำคัญของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้กลไกระบบกรรมการผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดของระบบคณะกรรมการธิการของประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี กับระบบคณะกรรมการธิการของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่าในต่างประเทศที่ทำการศึกษaperเทียบนั้น มีแนวคิดการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาผ่านกลไกคณะกรรมการที่ผสมผสานประวัติศาสตร์ทางการเมืองจนพัฒนาไปสู่ความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว กลายเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสมดุล หลักการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขตของตนและมุ่งคุ้มครองประโยชน์และสิทธิของประชาชนเป็นสำคัญ ประกอบกับเมื่อวิเคราะห์ถึงมูลเหตุความจำเป็นของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในต่างประเทศพบว่า อำนาจนี้เป็นเอกลักษณ์ของรัฐสภาเพื่อให้ความคุ้มครองและป้องกันการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาโดยไม่สมควร สืบเนื่องจากแนวคิดที่ว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด และไม่มีสิ่งใดจำกัดอำนาจรัฐสภาได้ เมื่อมีผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของรัฐสภา ถือว่าผู้นั้นมีความผิดและต้องโทษทางอาญาถึงจำคุก อำนาจนี้จึงมีสภาพบังคับในตัวเอง โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นสิ่งที่รัฐสภายอมรับและปฏิบัติมาช้านาน สำหรับประเทศไทยระบบคณะกรรมการมีโครงสร้างรูปแบบตามแนวคิดสากลภายใต้รูปแบบการปกครองของระบบรัฐสภาปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ โดยมีได้มีมูลเหตุสำคัญอันเกิดจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง ระบบคณะกรรมการของไทยจึงมีอำนาจและหน้าที่ตามกรอบของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก แต่ด้วยความที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง จึงเกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการอยู่เสมอ โดยเฉพาะกลไกการสอบสวนตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจึงต้องใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือส่งเอกสารต่อคณะกรรมการมีอุปสรรคปัญหาการขาดการเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน จนกระทั่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตราขึ้นบังคับใช้ ส่งผลให้ “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เปลี่ยนแปลงไป เกิดมีสถานะที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ท่ามกลางความคาดหวัง

ว่าคณะกรรมการธิการจะไม่เป็นเพียงเสือกระดาษอีกต่อไป พระราชบัญญัติฉบับนี้จะช่วยผลักดันให้ประสิทธิภาพการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขึ้นได้จริงมากขึ้นเพียงใด จึงเป็นเรื่องที่ต้องวิเคราะห์และศึกษาต่อไป ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลพร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ถึงรายละเอียดสาระสำคัญของกฎหมาย ที่เป็นปัญหาประการต่าง ๆ อันได้แก่ หลักเกณฑ์วิธีการกำหนดตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ ขั้นตอนกระบวนการออกคำสั่งเรียก ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียก รวมถึงวิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธิการจากพระราชบัญญัติดังกล่าว

#### 4.1 ปัญหาหลักเกณฑ์การกำหนดบุคคลผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 วางหลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กล่าวคือ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการธิการบางประเภทเท่านั้นที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายซึ่งได้แก่ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แต่เมื่อมาพิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า อำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารต่อคณะกรรมการนั้น ถือเป็นอำนาจของคณะกรรมการต่าง ๆ ทุกประเภท ซึ่งคณะกรรมการแต่ละประเภทจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวตามที่มาของการจัดตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ คณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการเต็มสภา เป็นต้น ดังได้กล่าวอธิบายไว้ในบทที่ 3 แล้ว ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จำกัดความหมายของคำนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ให้มีความหมายเฉพาะเพียง “คณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา”<sup>1</sup> จะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อาจทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากสภาพความเป็นจริงในการดำเนินงานของสภามีการจัดตั้งคณะกรรมการประเภทอื่นที่ไม่ใช่คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ อาทิ คณะกรรมการร่วมกัน กลับไม่สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา



การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกจึงมีสภาพบังคับทางกฎหมายที่แตกต่างกันภายในระบบของ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นอกจากนี้ การกำหนดบทบาทของ คณะกรรมการผู้ใช้อำนาจดังกล่าวยังก่อให้เกิดประเด็นปัญหาขอบเขตการใช้อำนาจของคณะอนุ กรรมการธิการซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่ามีขอบเขตการใช้ อำนาจออกคำสั่งเรียกได้หรือไม่ประการใด

#### 4.1.1 การกำหนดให้คณะกรรมการธิการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเป็น ผู้ใช้อำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สำคัญต่อการดำเนินงานของ สภาทั้งในด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือการพิจารณาดำเนินการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภา ดังปรากฏตาม

“มาตรา 135 ....คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการ ธิการวิสามัญ...มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่ง เรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ....”

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 พบว่ามีการกำหนดบทนิยามของคณะกรรมการ ผู้ใช้อำนาจไว้ดังนี้ “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญ และ คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา<sup>2</sup> ทำให้ทราบว่าคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญที่จัดตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ต่างเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่ง เรียกตามกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นโทษทางอาญา อันมีลักษณะแตกต่างไปจากบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่ประการใด สำหรับคณะกรรมการประเภทอื่นที่ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้ นอกเหนือไปจากคณะกรรมการสองประเภท ดังกล่าวแล้ว อาทิ คณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา และ คณะกรรมการเต็มสภา ไม่สามารถใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายฉบับนี้ แต่กระทำได้เพียง

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา

เท่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ อันจะเห็นได้จากการพิเคราะห์ศึกษาถึงประเภทและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมาธิการ ดังต่อไปนี้

#### 4.1.1.1 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน

ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีภาระเกี่ยวกับงานด้านการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่สภาเป็นจำนวนมาก พระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภา ผู้แทนราษฎรและเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในหลายฉบับ มีเนื้อหาสาระที่มีความสำคัญและ รายละเอียดค่อนข้างซับซ้อน ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับ ซึ่งกระทำโดยสภา ผู้แทนราษฎรถูกปรับปรุงแก้ไขในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อวุฒิสภาแก้ไขพิจารณาและส่งกลับ คืนสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นพ้องกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม สภาจะจัดตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีปัญหา ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันได้ และให้คณะกรรมาธิการ ร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสองต่อไป คณะกรรมาธิการร่วมกันนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้<sup>3</sup> ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาชุดปัจจุบันได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันขึ้นมาตามกรณีดังกล่าวในหลายคณะ อาทิ คณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. .... คณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. .... คณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางแพ่ง เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิควบคุมดูแลเด็ก พ.ศ. .... เป็นต้น<sup>4</sup>

#### 4.1.1.2 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา

กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเห็นชอบให้มีการจัดประชุม ร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาวาระเรื่องที่มีความสำคัญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>5</sup> ให้ที่ประชุม ร่วมกันของรัฐสภาสามารถจัดตั้งคณะกรรมาธิการจากผู้เป็นสมาชิกของแต่ละสภาขึ้นเป็น คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาได้ โดยให้นำบทที่ใช้แก่สภาทั้งสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>6</sup> ซึ่งใน

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 147

<sup>4</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมาธิการร่วมกัน [ออนไลน์], 5 กันยายน 2555. แหล่งที่มา [www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/more\\_news.php?cid=3137](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3137)

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 136

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 137

คราวประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ผ่านมาเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2555 ที่ประชุมได้มีการเสนอวาระที่มีความสำคัญเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกเห็นพ้องต้องกันว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบัน ที่ประชุมจึงได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช... และเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการร่วมกันของรัฐสภา คือ คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช... เพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ขึ้นโดยตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละสภาตามจำนวนที่ใกล้เคียงกัน<sup>7</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติ รัฐสภาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการร่วมกันขึ้นหลายคณะเพื่อพิจารณากฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีลักษณะของการมอบหมายให้ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายและถือว่าเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญ แม้ภารกิจงานของคณะกรรมการดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการสอบสวนตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายถือเป็นภาระงานที่มีความสำคัญสำหรับการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างยิ่ง และปัจจัยสำคัญที่ทำให้การทำงานคณะกรรมการมีประสิทธิภาพก็คือ อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ อันจะช่วยให้ร่างกฎหมายเกิดความสมบูรณ์และบกพร่องน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>8</sup> ว่า การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดนิยามของคำว่า “คณะกรรมการ” ให้หมายความถึง คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อาจเป็นการไม่เพียงพอเนื่องด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่รวมทั้งการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไว้ให้กับคณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา ด้วยการที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไม่ให้อำนาจกับคณะกรรมการประเภทนี้อาจส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมกัน และ

<sup>7</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) [ออนไลน์], แหล่งที่มา 25 กุมภาพันธ์ 2555 [www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/ext\\_draftconstitution/main.php?filename=index](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/ext_draftconstitution/main.php?filename=index)

<sup>8</sup> นายแพทย์ ชลน่าน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย อ้างในรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ครั้งที่ 12/2553, วันอังคารที่ 5 ตุลาคม 2553.

คณะกรรมการการร่วมกันของรัฐสภา มีประสิทธิภาพการทำงานที่ไม่ต่างไปจากเดิม การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกกระทำได้เพียงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม ทำให้ไม่มีสภาพบังคับ หลักเกณฑ์การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีความแตกต่าง และไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงเสนอเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำใหม่ให้หมายความรวมถึงคณะกรรมการร่วมกัน และคณะกรรมการการร่วมกันของรัฐสภา ไว้ในคำนิยามของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>9</sup>

จากปัญหาหลักเกณฑ์การกำหนดบุคคลผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 นั้น ในเรื่องนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบคณะกรรมการในประเทศอังกฤษ และคณะกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าอำนาจออกคำสั่งเรียกนั้นเป็นอำนาจพิเศษที่ถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการทุกประเภทต่างมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของตนทั้งที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมายและการสอบสวนตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา บัญญัติไว้ชัดเจนในข้อบังคับการประชุมสภา โดยมีหลักการเดียวกันว่า หน้าที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่สภาเป็นของคณะกรรมการสามัญ การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อสนับสนุนกระบวนการออกกฎหมายให้มีความสมบูรณ์จากการรับฟังความคิดเห็นข้อมูลข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์จากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาจึงมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน สำหรับคณะกรรมการวิสามัญมีวัตถุประสงค์ตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ อันเกิดจากการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามทิศทางกรอบนโยบายของรัฐบาล หรือเป็นเรื่องที่สภามอบหมายเป็นการเฉพาะเรื่อง โดยมากมักเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องต่าง ๆ หรือเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ คณะกรรมการวิสามัญจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน แต่เมื่อใดได้พิจารณาดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็จะสิ้นสภาพไป ทั้งนี้มีข้อพิจารณาว่าสภาปาร์เลียมেন্ট และสภาองเกรสต่างให้ความสำคัญกับการตรากฎหมายอย่างยิ่ง กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาถือเป็นสิ่งสูงสุด และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนโดยตรง คณะกรรมการจึงเปรียบเสมือนผู้ช่วยของสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายให้มีความเหมาะสมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในสังคมให้มากที่สุด

<sup>9</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2553, วันอังคารที่ 5 ตุลาคม 2553, หน้า 5-6.

สำหรับการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ในประเทศอังกฤษจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองหรือคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเฉพาะเรื่องเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเมื่อทำหน้าที่เสร็จแล้วก็จะสิ้นสภาพไป<sup>10</sup> คณะกรรมการประเภทนี้มักไม่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของแต่ละกระทรวงที่รับผิดชอบโดยมีจำนวนของคณะกรรมการมีจำนวนเท่ากับกระทรวงของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเรียกบุคคลมาสอบถามเพื่อจัดทำรายงานข้อเสนอแนะ<sup>11</sup> อันแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่มีขอบเขตเป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะเรื่อง แต่ในระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นระบบประธานาธิบดีใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดวิธีการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารจึงแตกต่างจากระบบรัฐสภา สภาคองเกรสให้ความสำคัญกับระบบคณะกรรมการเป็นหลัก คณะกรรมการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ จึงมีอำนาจสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้คณะกรรมการวิสามัญจะไม่มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายโดยตรง แต่มักจะได้รับมอบหมายทำหน้าที่เฉพาะเพื่อการสอบสวนข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่สภามอบหมายเท่านั้น ด้วยคณะกรรมการมีบทบาทและความสำคัญ อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการดำเนินงานของสภาคองเกรสให้มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง<sup>12</sup> และให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการโดยมิได้เลือกจำกัดประเภทของผู้ใช้อำนาจ

สำหรับคณะกรรมการของประเทศไทย ระบบกลไกของการตรวจตราการบริหารงานของฝ่ายบริหารยังมีปัญหา ด้วยความที่คณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการวิสามัญได้มีอำนาจหน้าที่ภารกิจการทำงานที่ชัดเจนมาตั้งแต่อดีต อันเนื่องมาจากวงงานของรัฐสภายังไม่มีขอบเขตที่แน่นอน ประกอบกับฝ่ายบริหารมีแนวโน้มที่จะจำกัดขอบเขตวงงานของฝ่ายนิติบัญญัติตลอดมา ส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ขาดทิศทางของการปฏิบัติงานที่ไม่ชัดเจนตามไปด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการแทบไม่เคยมีการ

<sup>10</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล, ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาไทย, หน้า 82.

<sup>11</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับระบบบริหารภาครัฐและความสัมพันธ์ใหม่ในสังคม เรื่อง การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 68-69.

<sup>12</sup> ลิขิต เพชรสว่าง, บทบาทคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2540), หน้า 67-77.

ประชุมเลย การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยกลไกคณะกรรมการจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง<sup>13</sup> ทำให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแทบจะไม่มีบทบาทต่อการดำเนินงานของรัฐสภาเท่าใดนัก ปัจจุบันแม้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมได้ถูกปรับปรุงแก้ไขในสาระสำคัญของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของระบบคณะกรรมการให้มีกรอบการทำงานที่ชัดเจนมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพบว่าบทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการไทยแตกต่างไปจากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีบทบาทของการทำหน้าที่สอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหารในเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จากประชาชนอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ มากกว่าการทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย อำนาจออกคำสั่งเรียกจึงกลายเป็นประโยชน์ให้กับคณะกรรมการสามัญ ในบทบาทของการสอบสวนตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร สำหรับภาระงานด้านการพิจารณากฎหมายทุกฉบับกลับเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญที่รัฐสภาแต่งตั้งมาโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้วก็สลายตัวไป ซึ่งผิดหลักการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ<sup>14</sup> เมื่อคณะกรรมการวิสามัญส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยบุคคลผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอยู่แล้ว การออกคำสั่งเรียกเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายจึงไม่มีความจำเป็นหรือหากมีก็น้อยมากขึ้นอยู่กับเรื่องที่พิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด จึงอาจมีการเชิญมาให้ถ้อยคำบ้างตามความเหมาะสมและตามความจำเป็น

การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มอบอำนาจพิเศษให้กับคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้ใช้อำนาจ สะท้อนให้เห็นว่าเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการสามัญเพื่อการสอบสวนตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่สภา เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญของสภาไทยมุ่งเน้นเพื่อการสอบสวนเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ปัจจุบันที่มีผลกระทบต่อสังคมซึ่งเป็นเรื่องรายละเอียด มากกว่าการเข้าไปตรวจสอบงานของฝ่ายบริหารในระดับนโยบายทางการเมือง<sup>15</sup> มาตรการถ่วงดุลโดยกลไกคณะกรรมการจึงไม่ได้

<sup>13</sup> รายงานผลการพิจารณาการปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาวของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตุลาคม 2517, หน้า 5.

<sup>14</sup> มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง *ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพรัฐบาล*, พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 75.

<sup>15</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , *เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร* [ออนไลน์] 22 ธันวาคม 2555 แหล่งที่มา [www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm](http://www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm)

ส่งผลกระทบต่อฝ่ายบริหารมากนัก ประกอบกับสาเหตุที่กรรมการของสภาผู้แทนราษฎร โดยมากมักเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายเดียวกับรัฐบาล จึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างกันอย่างเหนียวแน่น ย่อมไม่ประสงค์ที่จะตรวจสอบฝ่ายบริหารอยู่เป็นทุนเดิม ในส่วนของคณะกรรมการของวุฒิสภาเองก็ไม่มีบทบาทต่อการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากนัก ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่สะท้อนการทำงานของคณะกรรมการทั้งของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามักไม่กล้าใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกกับบุคคลระดับสูง อาทิ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ให้มาชี้แจงข้อมูลข้อเท็จจริงแต่เลือกที่ตรวจสอบกับบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำ ปลัดกระทรวง อธิบดีมากกว่า การให้อำนาจออกคำสั่งเรียกมีสภาพบังคับตามกฎหมายจึงอาจไม่ส่งผลกระทบต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ถึงแม้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะส่งเสริมให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการไทยขยายอำนาจมากยิ่งขึ้น แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว พบว่าบทบาทของคณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นการควบคุมได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เหตุเพราะประเทศไทยมีการปกครองในระบบรัฐสภา กลไกระบบคณะกรรมการไทยจึงเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม ไม่มีผลผูกพันหรือบังคับฝ่ายบริหารเป็นการเด็ดขาดแต่อย่างใดก็ตาม เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแล้ว การตรากฎหมายก็เป็นเรื่องสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการควบคุมการบริการราชการแผ่นดิน การร่างกฎหมายที่ดีเพื่อเป็นที่ยอมรับและสามารถบังคับใช้กับสังคมได้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นหน้าที่หลักขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาเองควรให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเคยมีปัญหาพระราชบัญญัติบางฉบับพบข้อผิดพลาดระหว่างนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อกลับมาพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวความคิดของการจัดตั้งระบบคณะกรรมการของประเทศอังกฤษ พบว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของคณะกรรมการมุ่งเน้นที่กระบวนการร่างกฎหมายให้มีเนื้อหาสาระที่มีความสมบูรณ์โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์และคุ้มครองประโยชน์ของปวงชนเหนือสิ่งอื่นใด การตรากฎหมายจึงเป็นสิ่งสูงสุดและไม่มีสิ่งใดจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติได้ รัฐสภาไทยจึงควรเร่งพิจารณาบทบาทของคณะกรรมการให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานด้านการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วยเช่นเดียวกัน ปัจจุบันระบบคณะกรรมการของไทยยังมีปัญหาของการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงควรสนับสนุนและเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในด้านการร่างกฎหมายด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมที่กำหนดให้คณะกรรมการเป็น ผู้ช่วยงานของรัฐสภาด้านกระบวนการนิติบัญญัติ สมกับที่ได้รับการกล่าวขานว่าเป็น “สภาเล็ก” อย่างแท้จริง

#### 4.1.2 ขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา นอกจากจะมีอำนาจพิจารณาสอบสวน ศึกษาเรื่องต่าง ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้ว ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภายังกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวสามารถจัดตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลืองานซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพร้อมทั้ง ต้องจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการ<sup>16</sup> อันเป็นการแบ่งเบาภาระการดำเนินงานของ คณะกรรมการให้มีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้นั้น เกิดประเด็นปัญหาการตีความ ตามกฎหมายว่า อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการสามัญและวิสามัญแต่งตั้ง และมอบหมายให้ช่วยเหลืองาน นั้นจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นประการใด เหมือนหรือแตกต่าง จากคณะกรรมการหรือไม่ เนื่องจากคณะอนุกรรมการมีหน้าที่พิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการจะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายได้หรือไม่ เพียงใด เนื่องจากช่วงเวลาก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ การดำเนินงานของคณะอนุ กรรมการจะเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา ซึ่งระบุไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับคณะกรรมการ<sup>17</sup> โดยอนุโลมให้นำหมวดว่าด้วยเรื่องกรรมการมาบังคับใช้<sup>18</sup> เมื่อใด คณะอนุกรรมการมีความจำเป็นและได้รับมอบหมายให้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ประธานคณะอนุกรรมการจะเสนอเรื่องเห็นควรมีคำสั่งเรียกบุคคลหรือเอกสารไปยัง คณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติออกหนังสือเชิญประชุมให้กับบุคคลเพื่อมาชี้แจงแถลง ข้อเท็จจริงหรือขอให้จัดส่งเอกสารต่อคณะอนุกรรมการเพื่อประกอบการดำเนินงานตามที่ได้รับ มอบหมายแทนได้ โดยหนังสือเชิญดังกล่าวประธานคณะกรรมการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจลงนามใน หนังสืออันเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการของข้อบังคับการประชุม<sup>19</sup>

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นบังคับใช้ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้อำนาจออกคำสั่งเรียก

<sup>16</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 88 และ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87

<sup>17</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 88

<sup>18</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87

<sup>19</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89 และ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88



มีผลบังคับใช้เฉพาะกับคณะกรรมการเท่านั้น โดยมีได้ระบุให้อำนาจกับคณะอนุกรรมการไว้ชัดเจน จึงเกิดปัญหาและผลกระทบต่อการทำงานของคณะอนุกรรมการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งและมอบหมายให้ดำเนินงานจากคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ ว่ามีขอบเขตการดำเนินการอย่างไรภายใต้การทำงานของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 หากคณะอนุกรรมการมีความจำเป็นต้องขอข้อมูลเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจง คณะอนุกรรมการจะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการมีมติออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือเรียกให้บุคคลส่งเอกสารต่อคณะอนุกรรมการได้หรือไม่ประการใด ปัญหาดังกล่าวมีประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ในคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรอย่างมากถึงหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการได้ ดังนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 35 คณะ จึงมีการประชุมคณะกรรมการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เพื่อพิจารณาหารือร่วมกันถึงสภาพปัญหาดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมได้สรุปความเห็นในเรื่องนี้แบ่งออกเป็นสองฝ่าย<sup>20</sup>

**ฝ่ายแรก** มีความเห็นว่าคณะอนุกรรมการ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการให้มาพิจารณาศึกษา สอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น สามารถเชิญบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารประกอบการพิจารณาเรื่องที่สอบสวนอยู่นั้นได้ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามที่คณะกรรมการผู้มีอำนาจมอบหมายให้ดำเนินการตามกฎหมายจากกรณีดังกล่าวมีข้อพิจารณาว่า เมื่อคณะอนุกรรมการสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้ หากเกิดกรณีมีผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะอนุกรรมการบุคคลนั้นจะไม่มีผลผิดตามกฎหมายหรือต้องได้รับโทษทางอาญา เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ถือว่าบุคคลที่จะมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญานั้น ต้องเป็นผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น<sup>21</sup> แต่หารวมถึงคณะอนุกรรมการไม่

<sup>20</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ครั้งที่ 2/2554 วันจันทร์ที่ 19 ธันวาคม 2554, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13

**ฝ่ายที่สอง** มีความเห็นว่าคำนิยามของคณะกรรมการ ไม่ได้หมายความว่ารวมถึง คณะอนุกรรมการไว้แต่อย่างใด จึงมีอาจตีความให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในการที่จะเชิญบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นหรือส่งเอกสารใดต่อคณะอนุกรรมการได้ และถือเป็นอำนาจของคณะกรรมการเท่านั้นที่จะดำเนินการ

จากที่ได้รับฟังแนวความคิดทั้งสองประการดังกล่าว ที่ประชุมยังมีอาจหาข้อสรุปได้แน่นอน **สภาผู้แทนราษฎร** จึงทำการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว คือ “คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554” ขึ้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2554 โดยมีผู้แทนจากคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 12 คน เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาศึกษาเสร็จสิ้นแล้วภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน จะต้องรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบต่อไป จากรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วมีข้อสรุปรายงานถึงแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามความเห็นของคณะกรรมการ แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง มีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>22</sup>

**แนวทางแรก** ซึ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก มีข้อสรุปว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 จึงมีความเห็นว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเป็นการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89<sup>23</sup> หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88<sup>24</sup> มาโดยตลอด จนกลายเป็น

<sup>22</sup> รายงานผลการพิจารณาของคณะกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 2-5.

<sup>23</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89

ธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา เพื่อประโยชน์กับการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งสามารถกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานภายในองค์กร รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอันเกี่ยวข้องกับวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการ และให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำต่อกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องที่ศึกษาหรือสอบสวนไว้ ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมดังกล่าว

ในส่วนของคณะอนุกรรมการ จึงไม่มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะอนุกรรมการได้โดยตรง แต่จะต้องเสนอเรื่องเห็นควรมีคำสั่งเรียกไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติดังกล่าวก่อน เนื่องจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการเท่านั้น ประกอบกับข้อบังคับการประชุมกำหนดชัดเจนว่าการออกคำสั่งเรียกเพื่อเชิญบุคคลให้มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารต่อที่ประชุมของคณะอนุกรรมการให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการเท่านั้น<sup>24</sup> อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไม่ปรากฏชัดเจนว่าบัญญัติให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น คณะกรรมการฝ่ายนี้จึงมีความเห็นว่า เมื่อการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกไม่ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงไม่จำเป็นต้องบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมคณะอนุกรรมการมีสิทธิเสนอเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานหรือรองประธานคณะกรรมการแทนให้บุคคลมาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการ อันเป็นวิธีการเช่นเดียวกับที่ได้เคยปฏิบัติมาอยู่แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมได้อยู่แล้ว แม้อำนาจออกคำสั่งเรียกดังกล่าวจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ผูกพันให้บุคคลต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่มีลักษณะเป็นการขอความร่วมมือจากบุคคลทุกภาคส่วนมาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐสภา ก็เป็นการเพียงพอแล้ว คณะกรรมการที่เห็นพ้องและสนับสนุนแนวคิดนี้ คือ คณะกรรมการ

<sup>24</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88

<sup>25</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88

กิจการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนและกองทุน เป็นต้น

แนวทางที่สอง ซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อย มีความเห็นว่า การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 การใช้อำนาจนี้ได้ปรากฏชัดเจนอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ ผ่านมา การกล่าวอ้างถึงอำนาจออกคำสั่งเรียกตามความในมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ไม่ใช่กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกกับคณะกรรมการแต่อย่างใด แต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจกับรัฐสภาเพียงเพื่อการตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติงานภายในหน่วยงานของรัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อันจะช่วยให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเท่านั้น ดังนั้น การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงเห็นควรดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยมีอาจตีความเป็นอย่างอื่นได้

สำหรับคณะอนุกรรมการ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้อำนาจออกคำสั่งเรียกไว้เฉพาะเพียงคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ โดยมีได้ระบุให้อำนาจกับคณะอนุกรรมการไว้นั้น แม้คณะอนุกรรมการจะได้รับอำนาจหน้าที่จากคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญให้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ตาม หากคณะอนุกรรมการเห็นสมควรเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นก็ไม่มีอำนาจกระทำได้เองรวมทั้งไม่อาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการมีมติออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจกับคณะอนุกรรมการไว้จึงไม่อาจตีความเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการอย่างยิ่ง คณะกรรมการที่มีแนวคิดสนับสนุนการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ คณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬา คณะกรรมการการสื่อสารและโทรคมนาคม คณะกรรมการการปกครอง คณะกรรมการการตำรวจ คณะกรรมการการสวัสดิการ เป็นต้น

จากความเห็นทั้งสองฝ่ายดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้มีข้อสรุปปรากฏตามรายงานว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่รองรับและสนับสนุนบทบาทของคณะกรรมการด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอำนาจออกคำสั่งเรียกซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพิจารณาสอบสวนในเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการและสนับสนุนให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วเห็นว่ามีความสำคัญ จำเป็นต้องได้รับข้อมูลในเชิงลึก รวมทั้งเป็นเรื่องมีผลกระทบต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร ควรยึดถือและดำเนินการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นหลัก ส่วนการพิจารณาศึกษาในเรื่องทั่วไปอาจพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ตามลำดับ<sup>26</sup>

สำหรับฝ่ายวุฒิสภา ได้มีการพิจารณาหารือถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เช่นกัน มีข้อสรุปว่า แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว คณะกรรมการขอขบที่จะไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มาบังคับใช้ได้ โดยคณะกรรมการเสียงส่วนใหญ่เห็นว่า วุฒิสภา ควรใช้แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามความในมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88 ทั้งนี้ โดยยึดหลักการขอความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และบุคคลทั่วไป โดยคณะกรรมการไม่มีความประสงค์ที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อบังคับและลงโทษทางอาญากับบุคคลใดที่ไม่ให้ความร่วมมือกับ

<sup>26</sup> รายงานผลการพิจารณาข้อหารือเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 วันพฤหัสบดีที่ 9 สิงหาคม 2555, หน้า 7-8.

คณะกรรมการธิการ<sup>27</sup> เว้นแต่ที่ประชุมคณะกรรมการจะพิจารณาตามแต่กรณีไป สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไม่อาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกได้เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจกับคณะอนุกรรมการไว้ ดังนั้น คณะอนุกรรมการจึงควรยึดหลักการดำเนินงานตามที่บัญญัติไว้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น พบว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีปัญหาการตีความทางกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องของการกำหนดประเภทคณะกรรมการผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่สอดคล้องตามแนวทางที่ได้เคยปฏิบัติมา การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญเป็นผู้ใช้อำนาจเท่านั้น ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานในระบบคณะกรรมการของรัฐสภา ทำให้คณะกรรมการบางประเภท อาทิ คณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการเต็มสภา ไม่สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการสามัญและวิสามัญผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่งตั้งและมอบหมายให้คณะอนุกรรมการดำเนินการสอบสวนพิจารณาศึกษาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน จึงเกิดปัญหาตามมาว่าอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าวมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด จะหมายรวมถึงการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกด้วยหรือไม่ เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการจำเป็นต้องอาศัยคณะอนุกรรมการเป็นหลัก คณะอนุกรรมการจึงเปรียบเสมือนผู้ช่วยสำคัญของคณะกรรมการในทุกด้านเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระงานให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ในเรื่องนี้ พบว่าในต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษา คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในข้อบังคับการประชุม ให้ทั้งสองสภาสามารถมอบอำนาจในการออกหมายเรียกไปยังคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ มีอำนาจดำเนินการตามหมายเรียกดังกล่าวได้<sup>28</sup> สำหรับประเทศอังกฤษ ก็มีการบัญญัติให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลให้มาหรือจัดส่งเอกสารต่อรัฐสภาไว้ในข้อบังคับการประชุมเช่นเดียวกัน<sup>29</sup> สำหรับประเด็น

<sup>27</sup> สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, แนวถามตอบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, เอกสารเผยแพร่ในวงงานรัฐสภา, ข้อมูล เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2555

<sup>28</sup> พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “อำนาจว่าด้วยการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงของสภาองเกรสในประเทศสหรัฐอเมริกา, แทนดอกไม้ไหว้ครู, หน้า 264.

<sup>29</sup> Standing orders of the house of commons public business 2011

ปัญหาดำเนินงานของคณะอนุกรรมการของไทย จะมีขอบเขตของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียก เป็นประการใด ในเรื่องนี้ สามารถเทียบเคียงตามกรณีศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ

**กรณีศึกษา เรื่อง การมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการวินิจฉัยทำการ วินิจฉัยชี้ขาดแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา 49 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542<sup>30</sup>**

โดยมีข้อเท็จจริงคือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ขอหารือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นว่า ด้วยได้มีคำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่ 4 /2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2543 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนกรรมการได้ โดยต่อมาเมื่อมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวินิจฉัยขึ้น มีประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการวินิจฉัย ที่ตั้งขึ้นว่าจะมีอำนาจรวมถึงการวินิจฉัย ชี้ขาดตามมาตรา 49 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หรือไม่ เนื่องจากคำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังกล่าวมีการระบุไว้ให้คณะอนุกรรมการวินิจฉัย มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการในการพิจารณาวินิจฉัยให้ความเห็นและการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งกรณีการพิจารณาวินิจฉัยให้ความเห็นตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542<sup>31</sup> กรณีดังกล่าว คณะอนุกรรมการวินิจฉัยจึงมีความเห็นแยกออกเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า คณะอนุกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 49 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ เนื่องจากคณะกรรมการได้มอบอำนาจให้ตามคำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>30</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการวินิจฉัยทำการวินิจฉัยชี้ขาดแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา 49 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, เรื่องเสร็จที่ 94/2545

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 49

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คณะอนุกรรมการไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 49 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะอนุกรรมการมีเพียงอำนาจเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้น เนื่องจากอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตาม มาตรา 49 วรรคสาม เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยเฉพาะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้พิจารณาปัญหาข้างต้นแล้วมีความเห็นเป็นดังนี้ โดยหลักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งแทนคณะกรรมการได้ ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามมาตรา 49 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด มีลักษณะทำนองเดียวกับอำนาจของอัยการสูงสุดในการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอัยการสูงสุดไม่สามารถมอบอำนาจให้พนักงานอัยการอื่นทำแทนได้ แสดงให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 49 วรรคสาม เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของคณะกรรมการเท่านั้น ดังนั้น หากตีความว่าคณะกรรมการจะมอบหมายให้คณะอนุกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดแทนคณะกรรมการได้ ก็จะทำให้สิทธิของประชาชนตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้รับความกระทบกระเทือนในสาระสำคัญหรือต้องสูญเสียไป คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงไม่อาจมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการวินิจฉัยทำการวินิจฉัยชี้ขาดแทนคณะกรรมการตามมาตรา 49 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จากกรณีศึกษาดังกล่าวมาข้างต้นพิจารณาได้ว่า การมอบอำนาจของฝ่ายบริหารนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเรื่องการมอบอำนาจ (delegation) ของหลักกฎหมายปกครอง กล่าวคืออำนาจที่ได้รับมอบมานั้นจะมอบต่อไปให้ผู้อื่นมิได้เว้นแต่ เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถมอบอำนาจได้ไว้อย่างชัดแจ้ง<sup>32</sup> และการมอบอำนาจนั้นจะต้องเป็นการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป และมีใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นกรณีเฉพาะ รวมทั้งการมอบอำนาจต้องกระทำ

<sup>32</sup> P.P. Craig, Administrative Law 372, 376 (1983) อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, นิติกรรมทางปกครองในกฎหมายอังกฤษ, เอกสารฝึกอบรมนิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา : หลักสูตรกฎหมายปกครองเบื้องต้น, หน้า 2.



ตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>33</sup> ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเป็นอำนาจของคณะกรรมการไว้เป็นกรณีเฉพาะ โดยมีได้มีการมอบอำนาจต่อไปให้กับคณะอนุกรรมการไว้อย่างชัดเจน แสดงให้เห็นถึงกฎหมายประสงค์ให้คณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนี้เป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็กำหนดไว้แต่เพียงว่าให้คณะกรรมการ มีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมได้<sup>34</sup> ซึ่งการมอบอำนาจนี้จะตีความได้มากน้อยเพียงใด เห็นว่า อำนาจของคณะอนุกรรมการน่าจะต้องจำกัดขอบเขตให้กระทำได้นั้น ถือเป็นอำนาจโดยทั่วไป หากตีความให้คณะกรรมการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้อาจเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะคำสั่งเรียกเป็นคำสั่งที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของประชาชนการใช้อำนาจจึงควร มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น อำนาจออกคำสั่งเรียกจึงเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการ และไม่สามารถมีคำสั่งเรียกให้บุคคลนั้นไปชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการแทนได้

นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการตามมา กล่าวคือ เมื่อคณะอนุกรรมการใดมีหน้าที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการมอบหมาย คณะกรรมการต้องเชิญอนุกรรมการเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงในการประชุมของคณะกรรมการทุกครั้ง ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระการทำงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเป็นอย่างยิ่ง ตัวอย่างปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ได้รับผลกระทบอย่างเห็นได้ชัด คือ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการในหลายคณะ เรื่องที่พิจารณามีสาระสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ และส่วนราชการทั้งประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ภายใต้กรอบระยะเวลาที่จำกัด ลำพังเพียงคณะกรรมการจึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เกิดความรวดเร็วได้ การจัดตั้งคณะ

<sup>33</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุมัติเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการและอนุกรรมการเป็นกรณีพิเศษ เรื่องเสร็จที่ 561/ 2537, หน้า 2.

<sup>34</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 88 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 89

อนุกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จึงมีบทบาทสำคัญ การดำเนินงานของ คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาและเกิดความล่าช้า อย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามหากต้องการให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ควรจะต้อง มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนด้วย

ตัวอย่าง การดำเนินงานของคณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้มีการบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ใต้สวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแทนเกี่ยวกับ ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานหรือการใต้สวนข้อเท็จจริงนั้น มีอำนาจ ดำเนินการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อ ประโยชน์แห่งการใต้สวนข้อเท็จจริงได้<sup>35</sup> คณะอนุกรรมการจึงสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ได้รับ มอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ เพราะมีกฎหมายบัญญัติมอบ อำนาจไว้อย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

กล่าวโดยสรุป สภาพปัญหาของการกำหนดผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการในปัจจุบันแบ่งออกเป็นสองแนวทาง ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คณะกรรมการยังไม่มีอำนาจจำเป็นต้องบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แต่อย่างไรก็ตาม เหตุเพราะขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่สอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังที่ได้ เคยปฏิบัติมา รวมทั้งเกิดปัญหาและผลกระทบต่อการทำงานของคณะอนุกรรมการ ส่วนอีกฝ่าย มีความเห็นว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการมีความจำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานของ คณะกรรมการของรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพสามารถเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้มากขึ้น การอาศัยเพียงแนวทางตามข้อบังคับการประชุมจะไม่เพียงพอและสอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จากแนวทางการเห็นที่แตกต่างกันทำให้

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 มาตรา 49 ประกอบมาตรา 25

ลักษณะการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการจึงแตกต่างกัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องใหม่ มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติงานที่ซับซ้อน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานรวมไปถึงสมาชิกที่เป็นกรรมการยังขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ทำให้กรรมการส่วนหนึ่งมีความรู้สึกกังวลว่าหากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่รอบคอบอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลตั้งแต่ประชาชน ไปจนถึงข้าราชการระดับสูง ผลสุดท้ายคณะกรรมการเองอาจถูกฟ้องร้องเป็นคดีจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวยังไม่อาจหาข้อยุติได้ การดำเนินงานของคณะกรรมการเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกปัจจุบันยังมีแนวทางการดำเนินงานเป็นสองแนวทางต่อไป ทั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

#### 4.2 ปัญหากระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

กระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการออกคำสั่งเรียกไว้แบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ “กระบวนการก่อนออกคำสั่งเรียก” หรือกระบวนการมีหนังสือเชิญ และ “กระบวนการออกคำสั่งเรียก” ให้กับคณะกรรมการสามารถดำเนินการตามกฎหมาย เนื่องจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกมีบทลงโทษทางกฎหมายที่รุนแรง ผู้ร่างกฎหมายมีความเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวควรมีกระบวนการของการใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกระบวนการของกฎหมาย จึงกำหนดขั้นตอนวิธีการใช้อำนาจออกเป็นสองขั้นตอน คือ วิธีการแรกเป็นการจัดทำหนังสือเชิญเพื่อขอความร่วมมือไปยังบุคคลให้มาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงหรือขอให้ส่งเอกสาร โดยไม่มีบทบังคับหรือบทลงโทษ แต่หากผู้ใดปฏิเสธโดยไม่มีเหตุสมควรคณะกรรมการสามารถใช้วิธีการถัดมา คือการมีหนังสือคำสั่งเรียกบุคคลให้มาชี้แจงหรือส่งเอกสารอันมีลักษณะเป็นคำสั่งให้บุคคลต้องปฏิบัติตาม วิธีที่สองนี้ ถือว่ามีระดับความรุนแรงเนื่องจากมีมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเป็นโทษตามกฎหมายด้วย กรรมการการจึงควรดำเนินการอย่างระมัดระวังและรอบคอบ โดยเฉพาะกระบวนการมีคำสั่งเรียกตามกฎหมาย ซึ่งมีระเบียบวิธีปฏิบัติการทำงานหลายขั้นตอน อีกทั้งไม่เคยมีแนวปฏิบัติมาก่อน อาจทำให้การทำงานของคณะกรรมการย่อมเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้นได้หลายประการ ดังที่จะกล่าวต่อไป

##### 4.2.1 การมีมติออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดวิธีการให้กับคณะกรรมการสามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อออกคำสั่งเรียกอันเป็นกระบวนการก่อนมีคำสั่งเรียกให้ต้องกระทำเป็นมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ

จำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกได้<sup>36</sup> ทั้งนี้ การลงมติดังกล่าวต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดและในขณะที่คณะกรรมการจะกระทำการลงมติดังกล่าวต้องมีกรรมการอยู่ในห้องประชุมครบองค์ประชุมโดยมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งด้วยเช่นเดียวกัน การออกเสียงจะต้องกระทำโดยเปิดเผย การบันทึกออกเสียงลงคะแนนของกรรมการแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน<sup>37</sup> และเมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป<sup>38</sup>

เมื่อพิจารณาจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการสามัญโดยทั่วไปคณะหนึ่งจะมีสมาชิกทั้งหมดจำนวนไม่เกิน 15 คน<sup>39</sup> การลงมติเพื่อมีคำสั่งเรียกจึงใช้จำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบของกรรมการเพียง 8 คนขึ้นไป ถือเป็นเสียงข้างมากของที่ประชุม สามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาดำเนินการออกคำสั่งเรียกได้ทันที จะเห็นได้ว่าวิธีการดังกล่าวแทบไม่มีกระบวนการกลั่นกรองตรวจสอบดุลยพินิจอย่างรอบคอบเท่าที่ควร จากข้อมูลรายงานการประชุมของคณะกรรมการพบว่า การนัดประชุมกรรมการหลายครั้งที่องค์ประชุมไม่ครบจำนวนต้องเลื่อนการประชุมอยู่บ่อยครั้ง การประชุมเพื่อมีมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงถือเป็นเรื่องที่กระทำได้ไม่ถนัดนักโดยมากวันประชุมกรรมการจึงต้องนัดประชุมตรงกับวันประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือประชุมวุฒิสภา หรือประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพราะสมาชิกจะต้องมาปฏิบัติหน้าที่เข้าประชุมในวันดังกล่าวอยู่แล้ว ทำให้การประชุมเกิดมีการซ้ำซ้อน กรรมการที่เข้าประชุมอาจจะไม่ได้นั่งประชุมอยู่ตลอดเวลาเนื่องจากต้องเข้าร่วมประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชุมวุฒิสภาด้วยซึ่งสมาชิกบางท่านเป็นกรรมการหลายคนต้องสลับเปลี่ยนเข้าห้องประชุมอยู่ตลอดเวลา การประชุมจึงไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้กรรมการไม่อาจทราบและเข้าใจในประเด็นข้อเท็จจริงที่พิจารณาได้อย่างครบถ้วน<sup>40</sup> อีกทั้งเมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายที่ให้อำนาจกับกรรมการเพียง

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 8 วรรคสอง

<sup>37</sup> สำนักกรรมการ 1, 2 และ 3, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 30.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 16

<sup>39</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 77

<sup>40</sup> กนก วงศ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 44.

8 คน ใช้ดุลยพินิจตัดสินใจมีคำสั่งเรียกแล้ว หากปรากฏภายหลังว่ามีผู้ฝ่าฝืน คณะกรรมการสามารถส่งเรื่องต่อพนักงานสอบสวนเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีได้ทันทีตามกฎหมายนั้น มีลักษณะที่ขาดระบบการตรวจสอบกลั่นกรองการใช้อำนาจดุลยพินิจต่อการฟ้องร้องดำเนินคดี เนื่องจากการให้อำนาจคณะกรรมการดำเนินการในฐานะผู้เสียหายฝ่ายเดียว อาจก่อให้เกิดกรณีการใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ และนำมาซึ่งการถูกฟ้องกลับโดยไม่จำเป็น หรือขัดต่อหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้<sup>41</sup> เนื่องจากการวิธีการลงมติสามารถกระทำได้ง่ายและเป็นเพียงการกลั่นกรองการใช้อำนาจภายใน คณะกรรมการโดยกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น จึงควรที่จะมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ และคำนึงถึงเหตุผลของการใช้อำนาจตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงถึงหลักประกันความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเจตนารมณ์ไว้ให้กับบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ

ดังนั้น กระบวนการมีมติใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ จึงควรเพิ่มระบบตรวจสอบถ่วงดุลและกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการตามกฎหมาย เพื่อเป็นการสร้างบทคุ้มครองให้กับกรรมการผู้ใช้อำนาจเหนือกว่าบุคคลผู้ถูกเรียกให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ไม่ใช่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยอาจกำหนดเพิ่มสัดส่วนจำนวนกรรมการผู้มีสิทธิออกคำสั่งเรียกต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นมติของการออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายได้ อันเป็นการเพิ่มระดับการตรวจสอบถ่วงดุล กระบวนการออกคำสั่งเรียกโดยคณะกรรมการกันเอง การตัดสินใจร่วมกันเป็นมติของที่ประชุมให้ดำเนินการตามกระบวนการออกคำสั่งเรียกเกิดความรอบคอบมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการให้ถูกต้องตามกรอบของกฎหมาย สำหรับคณะกรรมการของวุฒิสภาควรมีแนวทางการดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร หากรัฐสภาจะเลือกวิธีการนี้ควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ถึงวิธีการของการมีมติออกคำสั่งเรียกต่อไป สำหรับขั้นตอนการส่งเรื่องฟ้องร้องดำเนินคดีของประธานคณะกรรมการควรกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการเสนอเรื่องของประธานคณะกรรมการไปยังพนักงานสอบสวนได้ โดยใช้สิทธิยับยั้งส่งกลับคืนไปยังคณะกรรมการเพื่อทบทวนอีกครั้ง หรือกฎหมายอาจกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา เป็นผู้กล่าวโทษฟ้องร้อง

<sup>41</sup> วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, “สภาบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ,” *วารสารจตุรนิติ* 7,2 (มีนาคม-เมษายน 2553) : 20.

ดำเนินคดี ทั้งนี้ให้ประธานสามารถมอบอำนาจให้กับประธานคณะกรรมการจัดการดำเนินการดังกล่าวแทนได้

#### 4.2.2 ความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญทุกฉบับและข้อบังคับการประชุมในอดีตได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญและวิสามัญไว้ในหลักการค่อนข้างกว้าง ทำให้เกิดปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการไม่มีขอบเขตการปฏิบัติงานที่แน่นอนตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตน ประกอบกับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้คณะกรรมการมีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันในหลายคณะ<sup>42</sup> โดยเฉพาะงานด้านการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา เพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องที่อิงอยู่กับเหตุการณ์ปัจจุบันหรือข่าวที่ประชาชนให้ความสนใจ หรือเรื่องราวเรียนจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น โดยเรื่องที่สอบสวนบางกรณีมีปัญหา สลับซับซ้อนเกี่ยวพันกันหลายเรื่อง คณะกรรมการหลายคณะต่างเข้าไปสอบสวนโดยอ้างว่าตนมีอำนาจเกี่ยวข้องในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว การออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริง จึงเกิดภาวะความซ้ำซ้อน สาเหตุเพราะไม่ได้ประสานงานกันระหว่างกรรมการถึงการกำหนดให้มีคณะกรรมการผู้รับผิดชอบ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องต้องมาชี้แจงตามคำสั่งหลายครั้งและในหลายคณะ<sup>43</sup> สร้างความเบื่อหน่ายให้กับบุคคลผู้ถูกเรียกและเกิดการปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือมาชี้แจงหรือให้ข้อมูลอีกในครั้งต่อไป รัฐสภาทราบถึงปัญหานี้จึงได้พยายามพิจารณาหาแนวทางการแก้ไขตลอดมา แต่ปัญหาดังกล่าวยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เหตุเพราะจำนวนคณะกรรมการปัจจุบันได้เพิ่มสูงขึ้นรวมแล้วมากกว่า 60 คณะ กล่าวคือ ทั้งในส่วนของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 35 คณะ และคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาอีกจำนวน 22 คณะ ยังไม่รวมถึงคณะกรรมการวิสามัญที่สภาตั้งขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระ การมาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการมาก โดยเฉพาะรัฐมนตรีนอกจากจะต้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมการแล้วยังต้องผูกพันกับการเดินทางมาตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกสัปดาห์ด้วย จึงเป็นการเพิ่มภารกิจความรับผิดชอบต่อสภาของฝ่ายบริหารมากขึ้น

<sup>42</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์, รายงานการวิจัย เรื่อง สาระสำคัญและแนวทางการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร ใน 10 ปีข้างหน้า, พิมพ์ครั้งที่ 1.(กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2546),หน้า 241.

<sup>43</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, รายงานการวิจัย เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2540), หน้า 3-22.

เป็นทวีคูณ<sup>44</sup> ดังนั้น เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ผู้ร่างจึงมีการแก้ไขปรับปรุงหลักการใหม่ ไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุม เพื่อลดปัญหาและสร้างแนวทางการทำงานให้เกิดความชัดเจน ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>45</sup>

“มาตรา 135 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา **มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน**”

สำหรับข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา<sup>46</sup> มีการกำหนดระบุอำนาจหน้าที่ที่รอบการทำงานของคณะกรรมการสามัญไว้ทุกคณะดังที่ได้เคยอธิบายไว้ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุม โดยในส่วนของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญโดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญให้เพิ่มขึ้นและสอดคล้องกับชื่อของคณะกรรมการ แต่ละคณะรวมทั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนจากการดำเนินงานของคณะกรรมการไว้ดังนี้<sup>47</sup>

“.....เมื่อคณะกรรมการสามัญจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ให้คณะกรรมการสามัญรายงานให้ประธานสภาทราบในกรณีที่มีการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการสามัญหลายคณะ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภา และประธานคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาว่าจะให้คณะกรรมการสามัญคณะใดพิจารณาสอบสวนเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด”

<sup>44</sup> มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพรัฐบาล, หน้า 22.

<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่ง

<sup>46</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 77

<sup>47</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82

สำหรับวุฒิสภาได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา นอกเหนือจากการบัญญัติระบุนอำนาจหน้าที่ของแต่ละคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมหลักการใหม่ คือ<sup>48</sup>

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของในระหว่างคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ ที่อาจมีความไม่ชัดเจนหรืออาจมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ และทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการตามภารกิจ กรณีนี้ให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาในแต่ละคณะ นัดประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาหาข้อยุติ และหากไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ให้เสนอเรื่องต่อวุฒิสภาพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเฉพาะกรณีนั้นต่อไป”

กล่าวคือ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาซ้ำซ้อน โดยไม่อาจหาข้อสรุปได้ว่าควรให้คณะกรรมการฝ่ายใดเป็นผู้รับผิดชอบ วุฒิสภาสามารถจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาขึ้นเพื่อเป็นผู้พิจารณาหาข้อยุติและเป็นผู้ตัดสินใจมอบหมายให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสอบสวนต่อไป สำหรับแนวทางนี้ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้แล้วเช่นกัน โดยได้มีการประกาศใช้ “ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ. 2552”<sup>49</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประชุมหารือร่วมกับประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในทุกสัปดาห์ว่ามีเรื่องใดบ้างที่มีประเด็นการสอบสวนเหมือนหรือใกล้เคียงกันในคณะกรรมการทุกคณะ จนเกิดปัญหาซ้ำซ้อนจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ระหว่างที่มีการพิจารณาปรึกษา จะต้องให้คณะกรรมการที่มีปัญหาหยุดการสอบสวนชั่วคราวจนกว่าจะมีวิธีการดำเนินการที่เป็นข้อสรุป ทั้งนี้ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหารือแล้วจะมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาหาข้อยุติเรื่องดังกล่าว<sup>49</sup> เรื่องนี้จากข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษาพบว่า การดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร การประชุมเพื่อหารือร่วมกันในทางปฏิบัติมีน้อยครั้ง ประธานคณะกรรมการและประธานสภาผู้แทนราษฎรมิได้ดำเนินการอย่างจริงจัง อีกทั้งประธานคณะกรรมการบางคณะเห็นว่า ภายในคณะกรรมการเองก็มีการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่แล้วในเบื้องต้น ทำให้ปัญหาการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรยังคงปรากฏอยู่ตลอดมา สมาชิกบางท่านได้เสนอความเห็นว่าการนำวิธีการของวุฒิสภาที่ให้คณะกรรมการสามัญกิจการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณา

<sup>48</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 79

<sup>49</sup> ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดย



ตรวจสอบ มาปรับใช้กับคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นรูปธรรมด้วยเช่นเดียวกัน จะเป็น การลดปัญหาการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนได้อย่างดี

ปัจจุบันปัญหานี้ยังคงเกิดขึ้นในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเอง รวมไปถึงความซ้ำซ้อนระหว่างคณะกรรมการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเรื่องที่พิจารณาเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษปรากฏตามข่าวหนังสือพิมพ์ และโทรทัศน์ คณะกรรมการหลายคณะจะหยิบเรื่องนั้นมาพิจารณาสอบสวนโดยไม่ได้ตรวจสอบว่า เรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาหรือเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะใดบ้าง เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและเป็นผลงานสร้างชื่อเสียงให้กับคณะกรรมการของตน ปรากฏเป็นข่าวก็เพียงพอแล้ว หรือกรรมการบางคณะอาจใช้เป็นเวทีทางการเมืองที่จะทำลาย คู่แข่งฝ่ายตรงข้ามลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาล หรือบางกรณีเรื่องที่สอบสวนข้อเท็จจริง ได้รับการ ร้องเรียนจากประชาชนซึ่งได้รับความเดือดร้อน ผู้ร้องมีความประสงค์ให้ทุกฝ่ายเข้ามาตรวจสอบจึง ร้องไปยังคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรรวมถึงคณะกรรมการของวุฒิสภา ปัญหาความ ซ้ำซ้อนระหว่างสองสภาจึงเกิดขึ้นซึ่งยากที่จะหลีกเลี่ยงและกำหนดว่าคณะกรรมการใดจะเป็น ผู้รับผิดชอบ คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้พิจารณาปัญหาความซ้ำซ้อนก็ไม่อาจ พิจารณาเรื่องดังกล่าวได้เนื่องจากเป็นเรื่องซ้ำซ้อนระหว่างคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรกับ วุฒิสภา

สำหรับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้มีการกำหนดวิธีการดำเนินการเพื่อเป็นการป้องกันปัญหา ความซ้ำซ้อนจากการดำเนินงานของคณะกรรมการอันจะส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียก ที่ซ้ำซ้อนไว้เช่นกัน<sup>50</sup>

“มาตรา 6 ...ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่ง เคยส่งเอกสาร หรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว อาจอ้างเอกสาร คำแถลง หรือความเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น แต่ต้องมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่รับหนังสือ ขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญ

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 วรรคสี่ และวรรคห้า

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นควรให้บุคคลตามวรรคสี่ส่งเอกสารหรือมา  
แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการให้นำความวรรคหนึ่ง วรรคสอง  
วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

แม้กฎหมายฉบับนี้มีการวางหลักการแก้ไขปัญหาคำสั่งเรียกผู้มาชี้แจงหรือผู้มา  
ดำเนินงานของคณะกรรมการเกี่ยวกับการสอบสวนและมีคำสั่งเรียกไว้ เพื่อเป็นการลดภาระของ  
ผู้มาชี้แจง โดยกำหนดให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเคยส่งเอกสาร หรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกัน  
ต่อคณะกรรมการอื่นแล้ว อาจอ้างเอกสาร คำแถลงหรือความเห็นของตนแทนการส่งเอกสารหรือ  
มาแถลงข้อเท็จจริงได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ได้มีการกำหนดห้ามมิให้  
คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกซ้ำแต่ประการใด นั้นหมายความว่า หากคณะกรรมการเห็นว่าผู้มา  
ชี้แจงนั้นตอบคำถามไม่ตรงประเด็นที่ชี้แจง หรือมีประเด็นรวมทั้งพยานหลักฐานปรากฏใหม่ขึ้น  
ภายหลังก็สามารถออกคำสั่งเรียกผู้มาชี้แจงเพิ่มเติมได้แม้เคยมาชี้แจงไว้แล้วก็ตาม เห็นได้ว่า  
ปัญหาคำสั่งเรียกซ้ำซ้อนของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการยังคงมีสภาพไม่แตกต่างจากอดีต  
เท่าใดนัก ยังคงวนเวียนเข้ามาสู่ปัญหาเดิมที่จะต้องเกิดผลกระทบต่อบุคคลผู้ถูกเรียกที่จะต้องมา  
ชี้แจงและตอบคำถามต่อคณะกรรมการซ้ำซากอยู่บ่อยครั้ง ผู้มาชี้แจงบางท่านอาจเป็นข้าราชการมี  
ภาระงานประจำที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่สะดวกที่จะต้องเดินทางมาชี้แจงและตอบคำถามต่อ  
คณะกรรมการในทุกสัปดาห์หรือทุกเดือนติดต่อกัน หรือบางกรณีแม้ผู้มาชี้แจงมีความยินดีที่จะมา  
ชี้แจงและตอบคำถามกับคณะกรรมการกลับไม่ได้รับการปฏิบัติที่ดีจากกรรมการ การให้ความ  
ร่วมมือจึงเกิดจากความไม่เต็มใจ และสร้างปัญหาให้กับกรรมการมาจนถึงปัจจุบัน

ตัวอย่าง กรณีปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากสหกรณ์ออมทรัพย์  
ได้รับความเสียหายจากธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาล ของคณะกรรมการกิจการองค์กรตาม  
รัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน สภาผู้แทนราษฎร<sup>51</sup> และคณะกรรมการการ  
กฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน เรื่องนี้มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน  
กันระหว่างคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน  
สภาผู้แทนราษฎร<sup>52</sup> และคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ต่างได้รับ  
เรื่องร้องเรียนกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ได้รับความเสียหายจากธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาล  
โดยคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน สภา

<sup>51</sup> สรุปผลการประชุมคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และ  
กองทุน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดีที่ 22 มีนาคม 2555

<sup>52</sup> สรุปผลการประชุมคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และ  
กองทุน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดีที่ 22 มีนาคม 2555

ผู้แทนราษฎร ได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูราชบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 22 มีนาคม 2555 เพื่อขอให้สอบสวนตรวจสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการการจึงได้ดำเนินการสอบสวนไปแล้วในเบื้องต้น ต่อมาทราบภายหลังว่า คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ของสภาผู้แทนราษฎร<sup>53</sup> ได้รับเรื่องร้องเรียนจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูกาฬสินธุ์ขอให้ช่วยแก้ไขปัญหากรณีสหกรณ์ออมทรัพย์หลายแห่งเข้ามาเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลสร้างความเสียหายให้กับผู้ร้องตั้งแต่วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555 ที่ผ่านมา ซึ่งคณะกรรมการการกฎหมายฯ ได้พิจารณาสอบสวนและดำเนินการแต่งตั้งให้คณะอนุกรรมการไปพิจารณาศึกษากรณีดังกล่าวแล้ว ทำให้การดำเนินการพิจารณาสอบสวนเรื่องดังกล่าวโดยคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญฯ เป็นการซ้ำซ้อนส่งผลให้คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญฯ ต้องหยุดการพิจารณาทันที

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้บุคคลต้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารพยานวัตถุต่อคณะกรรมการได้ จึงอาจเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้มาชี้แจงมากขึ้นทั้งปัญหาจากความซ้ำซ้อนจากการดำเนินงานด้านการสอบสวนของคณะกรรมการในอดีตที่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ยิ่งโครงสร้างของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการของวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญ มีจำนวนมากขึ้นเท่าใด ย่อมเป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อนได้ ดังจะเห็นได้จากปัญหาการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่า ปัญหาบางเรื่องที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง อาจมีความสลับซับซ้อนหรือมีปัญหายุ่งยากเกิดความเกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการอื่นอีกหลายคณะ การมอบหมายให้คณะกรรมการใดเพียงคณะเดียวเป็นผู้รับผิดชอบ จึงอาจไม่ครอบคลุมและครบถ้วน ดังนั้น แม้เป็นเรื่องเดียวกัน คณะกรรมการที่มีอำนาจสอบสวนและออกคำสั่งเรียกจึงมีได้หลายคณะ บุคคลหรือหน่วยงานเดียวกันจึงอาจได้รับคำสั่งเรียกได้หลายครั้ง จากคณะกรรมการต่างคณะโดยจึงอาจมีใช้ความซ้ำซ้อนจากการดำเนินงานของคณะกรรมการแต่ประการใด ทั้งนี้ เนื่องจากประเด็นของการสอบสวนนั้นอาจมีความแตกต่างกันตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละคณะกรรมการ การตั้งประเด็นคำถามอาจมีแง่มุมที่ต่างกันจึงหาใช่เป็นการใช้อำนาจที่ซ้ำซ้อนไม่ ประเด็นข้อนี้คณะกรรมการควรพิจารณาให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

<sup>53</sup> สรุปผลการประชุมคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18 วันพุธที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555

ตัวอย่าง กรณีคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรมีการพิจารณาเรื่องกรณีทหารกัมพูชายิงเฮลิคอปเตอร์ของกองทัพเรือตกในเขตพื้นที่จังหวัดตราดเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2554 พบว่ามีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจพิจารณาสอบสวนเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนถึง 3 คณะ คือ คณะกรรมการกิจการชายแดนไทย สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการทหาร ซึ่งการพิจารณาวาระเรื่องดังกล่าวพบว่ามี การดำเนินการสอบสวนในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน คณะกรรมการกิจการชายแดนไทยพิจารณาเรื่องเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2555<sup>54</sup> คณะกรรมการการต่างประเทศ มีการพิจารณาเรื่องเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2555<sup>55</sup> คณะกรรมการทหารพิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2554<sup>56</sup>

กรณีเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องและอยู่ในขอบเขตอำนาจของ คณะกรรมการหลายคณะ การมอบหมายให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาอาจไม่ครอบคลุมเนื่องจากประเด็นที่พิจารณาสอบสวนมีความหลากหลายในแต่ละมุมมอง อาทิ ด้านการรักษาความมั่นคงของชาติซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการทหาร ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและภาพลักษณ์ของประเทศอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการต่างประเทศ ด้านแก้ปัญหาพัฒนาชายแดนไทยอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกิจการชายแดนไทย เป็นต้น จึงเป็นข้อสังเกตให้กับการดำเนินงานของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อการกำหนดประเด็นการพิจารณาตั้งคำถามของคณะกรรมการให้อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตน ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายได้

ในเรื่องนี้ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบวิธีการแก้ไขปัญหาของต่างประเทศ มาพิจารณาแล้วพบว่า มีการใช้ระบบจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเฉพาะเพื่อพิจารณาแก้ไข ปัญหา เช่น คณะกรรมการ ประเทศสหรัฐอเมริกา แม้มีการระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ

<sup>54</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการกิจการชายแดนไทย [ออนไลน์] แหล่งที่มา [www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/frontier/ewt\\_dl.php?nid=86](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/frontier/ewt_dl.php?nid=86) [2555, ธันวาคม 25]

<sup>55</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการการต่างประเทศ [ออนไลน์] แหล่งที่มา [www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/strange/download/article/article\\_20120118155849.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/strange/download/article/article_20120118155849.pdf) [2555, ธันวาคม 25]

<sup>56</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการทหาร [ออนไลน์] แหล่งที่มา [www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/soldier/download/article/article\\_20120227101219.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/soldier/download/article/article_20120227101219.pdf) [2555, ธันวาคม 25]

คณะกรรมการไวัชัดเจนแล้ว ก็ยังเกิดความซ้ำซ้อนจากการดำเนินงานของคณะกรรมการได้  
 วิธีการแก้ไขจึงกระทำในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อพิจารณา  
 หาข้อยุติในกรณีมีปัญหาความเหลื่อมล้ำกันระหว่างอำนาจของคณะกรรมการสามัญที่ไม่สามารถ  
 ตกลงให้คณะกรรมการใดเป็นผู้พิจารณาได้ คณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นนี้จะทำหน้าที่  
 สอบสวนและหาข้อยุติ<sup>57</sup> วิธีการนี้จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่น่าสนใจ อันจะเป็นการลดภาระของผู้มาชี้แจง  
 รวมทั้งเป็นการช่วยลดขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการ อีกทั้งเป็นการ  
 ประหยัดเวลา และงบประมาณด้วยในขณะเดียวกัน

#### 4.3 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบผลจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
 คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นตาม  
 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อเป็นการรองรับการใช้  
 อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการให้มีความเข้มแข็ง โดยมี “สภาพบังคับทางกฎหมาย”  
 หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามถือเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เสมือนหนึ่งให้กรรมการ  
 สามารถใช้อำนาจกึ่งตุลาการได้ เนื่องจากการใช้อำนาจเรียก “บุคคล” ของคณะกรรมการ ใช้  
 บังคับกับบุคคลตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา จนถึง  
 ประชาชนทั่วไป รวมทั้งสามารถเรียก “เอกสาร” และ “วัตถุ” ที่อยู่ในความครอบครองของบุคคล  
 หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้ทั้งสิ้น กฎหมายฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการและฝ่าย  
 นิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่สอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งเมื่อ  
 ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงพบว่า อำนาจนี้อาจส่งผลกระทบต่อในหลายประการไม่ว่าจะ  
 เป็นสิทธิส่วนบุคคล หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมทั้งการมีเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่าย  
 บริหาร เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีกลไกให้อำนาจกับกรรมการอย่างกว้างขวาง จำเป็นอย่างยิ่งที่  
 การใช้อำนาจนี้ควรจะต้องมีการตรวจสอบได้ในอีกทางหนึ่งด้วย

<sup>57</sup> เกษมศักดิ์ แสนโกชน์ ,การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา,  
 หน้า 38.

### 4.3.1 ขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้านการควบคุมฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

ภารกิจด้านการควบคุมฝ่ายบริหารของคณะกรรมการตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภา นอกจากจะต้องอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญตราไว้คณะกรรมการแต่ละคณะมีอำนาจพิจารณาสอบสวนศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่สภามอบหมายแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลให้ส่งเอกสารหรือมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อการสอบสวนได้ โดยอำนาจนี้จะมีผลบังคับ“เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” กล่าวคือ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แปรสภาพอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจากเดิมไม่มีสภาพบังคับให้มีโทษตามกฎหมาย เป็นผลให้บุคคลต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยที่ไม่อาจปฏิเสธได้ เนื่องจากมีบทลงโทษทางอาญาถึงจำคุก การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงถึงผลกระทบที่ตามมาภายหลังจากการใช้อำนาจในทุกภาคส่วน ทั้งที่เกี่ยวกับบุคคลอันกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญกับประชาชน หรือผลกระทบอันเกิดจากการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของกรรมการในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่างการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยช่องทางของกฎหมายใช้อำนาจไปในทางทุจริตเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง หรือการส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายบริหาร อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเป็นเครื่องมือเพื่อโจมตีฝ่ายบริหารอันเป็นเกมต่อรองทางการเมือง เหล่านี้เป็นผลพวงที่อาจเกิดขึ้นตามมาภายหลังหากคณะกรรมการไม่พึงระมัดระวังการใช้อำนาจของตนตามกฎหมายฉบับนี้

#### 4.3.1.1 ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

กลไกการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่มีผลบังคับให้บุคคลต้องมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารในครอบครองต่อกรรมการนั้น เมื่อพิจารณาตามความหมายของคำว่า“บุคคล” แล้วย่อมหมายความรวมถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยบุคคลธรรมดานั้นอาจเป็นประชาชนทั่วไปในภาคเอกชนและภาครัฐที่เป็นลูกจ้าง พนักงานราชการ ข้าราชการตั้งแต่ระดับชั้นผู้น้อยไปจนกระทั่งถึงระดับผู้บังคับบัญชาสูงสุดที่เป็นปลัดกระทรวง อธิบดี หรือระดับรัฐมนตรีไปจนถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร รวมทั้งข้าราชการฝ่ายการเมือง ที่ดำรงตำแหน่งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการฝ่ายตุลาการที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา พนักงานอัยการ รวมไปถึงบุคคลในองค์กรหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรี เป็นต้น นิติบุคคล ย่อมหมายถึง

หน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ส่วนราชการหรือเอกชนทั้งสิ้น การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีความมุ่งหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับกรรมการอันช่วยสนองการดำเนินงาน ของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะที่เดียวกันกฎหมายไม่ได้กำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้แน่ชัด มีข้อยกเว้นไว้แต่เพียงว่า คำสั่งเรียกมิให้ใช้บังคับกับผู้ พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี หรือการ บริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือเป็นเหตุยกเว้น<sup>58</sup> นอกเหนือไปจากเหตุดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการมี อำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทั้งสิ้น หากบุคคลใดทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกถือว่าผู้นั้นมี ความผิดอาจต้องโทษจำคุกทางอาญา แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกสามารถบังคับกับ บุคคลได้อย่างกว้างขวาง ทั้งยังมีมาตรการลงโทษทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ในหลายประการ

การมีคำสั่งเรียกบังคับให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ แสดงความคิดเห็น หรือการส่งข้อมูลที่เป็นพยานวัตถุหรือพยานเอกสารนั้น มีลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจไปกระทบสิทธิ ของบุคคลในหลายประการ เริ่มตั้งแต่ “สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล” ที่เกี่ยวกับ “สิทธิส่วนบุคคล”<sup>59</sup> อันหมายถึงบุคคลย่อมมีสิทธิที่มีความเป็นอยู่ส่วนตัว การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือ ภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชนอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ รวมไปถึงการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูล ส่วนบุคคลซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ<sup>60</sup> หรือแม้กระทั่งหากบุคคลใดฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกอาจได้รับโทษทางอาญาถึงจำคุก อันเป็นการใช้อำนาจที่กระทบถึง “สิทธิ และเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” ของบุคคลอีกประการหนึ่งด้วย นอกจากนี้การใช้อำนาจออกคำสั่ง เรียกยังกระทบกับ “สิทธิในกระบวนการยุติธรรม”<sup>61</sup> ซึ่งมีหลักการสำคัญที่กำหนดให้บุคคลที่เป็น

<sup>58</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5

<sup>59</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32

<sup>60</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35

<sup>61</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40

ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสีย และพยานในคดีมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม รวมถึงการไม่ให้ถ้อยคำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองได้<sup>62</sup> การที่กฎหมายกำหนดวิธีการออกคำสั่งเรียกไว้ให้กระรมาธิการต้องกระทำเป็นหนังสือพร้อมระบุเหตุผลความจำเป็นของการมีคำสั่งเรียกไปยังบุคคลดังกล่าวเพื่อทราบและปฏิบัติคำสั่งนั้นไว้อย่างแจ่มชัด จะเห็นได้ว่าคำสั่งเรียกดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับ“หมายเรียก”ตามกฎหมายอาญา เนื่องจากมีลักษณะที่เป็นคำสั่งบังคับให้บุคคลต้องมาชี้แจงให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารพยานหลักฐานตามคำสั่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสิทธิของบุคคลตามกระบวนการยุติธรรม บุคคลที่ได้รับหมายเรียกย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในหลายประการ อาทิ การที่จะไม่ให้ถ้อยคำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง การได้รับการปฏิบัติในการสอบสวนที่ถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีคำสั่งเรียกบุคคลมาสอบสวนเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นตุลาการ และที่สำคัญการตรวจสอบมักเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจนประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ท้ายที่สุดเมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสอบสวนตรวจสอบและสรุปข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็ไม่อาจทำการวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นที่สุดได้ เพียงแต่เป็นผู้ประสานและส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการต่อไป ตัวอย่างเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณาสอบสวน อาทิ ปัญหาการทุจริตโครงการรับจำนำข้าว การติดตามปัญหาการทุจริตโครงการเยียวยาพื้นที่พายุช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอุทกภัยน้ำท่วม ปัญหาการทุจริตเก็บค่าผ่านทางมอเตอร์เวย์ของพนักงานเก็บเงิน ปัญหาการทุจริตจัดซื้อเครื่อง CTX เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า การสอบสวนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมักเป็นเรื่องสำคัญ ต้องเป็นการค้นคว้าหาข้อมูลในเชิงลึก หรือข้อมูลที่เข้าถึงยาก การที่บุคคลผู้มาชี้แจงหรือเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว จึงมีความเสี่ยงต่อการเปิดเผยข้อเท็จจริงจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกระบวนการที่ถูกต้องและเป็นธรรมอย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้ความสำคัญและตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีคำสั่งเรียกเอกสารหลักฐานข้อมูลซึ่งมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองบุคคลนั้นไว้ห้ามมิให้เปิดเผย อาทิ ข้อมูลความลับเกี่ยวกับวิชาชีพ ที่เป็นความลับระหว่างลูกความกับทนายความ ความลับระหว่างคนไข้กับแพทย์ เป็นต้น หรือเป็นข้อมูลความลับส่วนบุคคล ที่เป็นเอกสารข้อมูลส่วนบุคคล อาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่มีระเบียบกฎหมายของบริษัทเอกชน หรือส่วนราชการห้ามนำข้อมูลภายในหน่วยงานมาเปิดเผย ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

<sup>62</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 วรรคสอง



พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เป็นต้น จึงมีข้อกังวลว่ากรณีนี้คณะกรรมการมีคำสั่ง เรียกไปยังบุคคลเพื่อขอเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะเปิดเผยข้อมูลหรือพยานหลักฐานดังกล่าวได้หรือไม่ กรณีนี้ได้เคยมีประเด็น ปัญหาเข้าสู่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตาม กรณีศึกษาต่อไปนี้<sup>63</sup>

### กรณีศึกษาเรื่อง การเปิดเผยข้อมูลของบริษัทบริหารสินทรัพย์

ไทย<sup>64</sup>

ข้อเท็จจริงคือ คณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา และคณะอนุกรรมการบริษัท บริหารสินทรัพย์ไทยในคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ได้ขอ ข้อมูลจากบสท. อาทิ คำสั่ง ประกาศ กฎ ระเบียบและกรอบแผนงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ผลการ ดำเนินงานของบสท. ความคืบหน้า และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่บสท. รับโอนจากสถาบันการเงิน ต่างๆ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการประชุม ซึ่งบสท. พิจารณา แล้วเห็นว่า ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้กำหนดไว้ให้ บสท. เปิดเผยข้อมูลได้ โดยห้ามบสท. เข้าทำสัญญาหรือกระทำการใดอันมีผลให้บสท. ไม่อาจเปิดเผยข้อมูล ใดๆ ต่อสาธารณะ เว้นแต่เรื่องเกี่ยวกับความลับทางการค้าของลูกหนี้ เนื่องจากข้อมูลที่บสท. รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมา ซึ่งได้แก่รายชื่อบุคคลนั้น เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิส่วนบุคคล การเปิดเผยชื่อลูกหนี้จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคล จึงมีประเด็นข้อสงสัย ว่าบสท. สามารถให้ข้อมูลเรื่องรายชื่อบุคคลนี้แก่ผู้ที่ร้องขอมาได้หรือไม่ และการให้ข้อมูลดังกล่าว ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของลูกหนี้หรือไม่ หากบสท. ให้ข้อมูลเรื่องรายชื่อบุคคลนี้แล้ว จะมี กฎหมายใดคุ้มครองการถูกฟ้องร้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวประกอบกับ ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และบริษัทบริหาร สินทรัพย์ไทย) และผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

<sup>63</sup> นรรัตน์ พิมเสน ,อำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียก บุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา ตามรัฐธรรมนูญ, 2540,เอกสารวิจัยส่วนบุคคล สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

<sup>64</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เรื่องเสรีที่ 37/2545

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี)แล้ว เห็นว่าตามมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 กำหนดให้ บสท.เป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้น บสท.จึงเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ประเภท “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ขณะนี้ยังมีได้มีกฎกระทรวงกำหนดให้บสท. เป็น “หน่วยงานอื่นของรัฐ” บสท.จึงยังไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 84 แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้ บสท.เข้าทำสัญญาหรือกระทำการใดอันมีผลให้ บสท.ไม่อาจเปิดเผยข้อมูลใดต่อสาธารณะ เว้นแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความลับทางการค้าของลูกหนี้ ดังนั้น หาก บสท.เห็นว่าการเปิดเผยบัญชีรายชื่อลูกหนี้อาจกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือเป็นความลับทางการค้าของลูกหนี้ บสท. อาจพิจารณาไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

ประเด็นที่สอง เมื่อบสท.เปิดเผยข้อมูลรายชื่อลูกหนี้ จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อบสท.ได้ดำเนินการตามมาตรา 84 แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 แล้ว เจ้าหน้าที่ บสท. ซึ่งดำเนินดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบหากใช้ความระมัดระวังตามวิสัยของผู้ประกอบวิชาชีพแล้ว เว้นแต่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ตามมาตรา 28 แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544

จากตัวอย่างที่เกิดขึ้น แม้เป็นกรณีที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บังคับใช้ในขณะนั้นก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวสามารถเป็นข้อพิจารณาให้กับคณะกรรมการในอนาคตได้ว่า ควรมีแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อการออกคำสั่งเรียกอย่างพึงระมัดระวังให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บังคับใช้แล้ว อาจเกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายได้ ปัจจุบันพบว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของคณะกรรมการของวุฒิสภาแล้ว ดังนี้

กรณีปัญหา ข้อเท็จจริงมีว่าคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ได้มีมติตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีหนังสือขอข้อมูลเอกสารไปยังกระทรวงพลังงาน เนื่องจากเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลด้านพลังงาน รวมถึงผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการให้สัมปทานปิโตรเลียม แต่ได้รับแจ้งจากกรมเชื้อเพลิง กระทรวงพลังงานว่าไม่สามารถนำส่งข้อมูลให้แก่คณะกรรมการดังกล่าวได้ เหตุเพราะ

ข้อมูลที่คณะกรรมการการประสงค์เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานจากสองแหล่งสัมปทาน คือ แหล่งสิริกิติ์ และแหล่งบงกช ทั้งหมด ตลอดจนสัญญาการขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียม การต่อสัญญาและการให้ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวข้องกับผูกพันเพื่อการลงทุนของผู้รับสัมปทานอันเป็นข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา ถือเป็นข้อสนเทศทางพาณิชย์ที่อาจมีผลต่อการแข่งขันทางการค้าระหว่างภาคเอกชน จึงได้รับยกเว้นตามมาตรา 15(6)<sup>65</sup> ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2554 ที่ให้ความคุ้มครองจากการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของทางราชการในการที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้<sup>66</sup>

ประเด็นปัญหาจึงมีว่า การที่กรมเชื้อเพลิงปฏิเสธการส่งเอกสาร จะถือเป็นกรณีที่คุณนั้นไม่จัดส่งเอกสาร และเป็นเหตุให้คณะกรรมการ สามารถพิจารณาไม่มติเพื่อบำเพ็ญการออกคำสั่งเรียกตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้หรือไม่ และหากคณะกรรมการมีคำสั่งเรียกตามมาตรา 8 แล้ว แต่หน่วยงานดังกล่าวมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้สิทธิคุ้มครองในการเลือกที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลสำคัญได้เช่นเดียวกัน ผู้แทนของหน่วยงานนั้นจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 หรือไม่ ประเด็นการขอข้อมูลเอกสารของกรมเชื้อเพลิงซึ่งเป็นข้อมูลส่วนราชการที่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด ยังคงไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแต่อย่างใด

จากสภาพปัญหาข้อเท็จจริงทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ประเด็นการขอข้อมูลเอกสารนั้น นับว่าเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากข้อมูลเหล่านี้มีกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้ การมีคำสั่งเรียกเอกสารมาเปิดเผยอาจจะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยหรือเป็นความลับทางการค้าของผู้อื่นได้ทั้งส่วนราชการและภาคเอกชน อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีบทคุ้มครองไว้ให้บุคคลผู้ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ไม่

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6) บัญญัติว่า

“มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้มาให้โดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น”

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9

ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูลถ้ากระทำโดยสุจริต<sup>67</sup> แต่ข้อมูลบางอย่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความลับทางการค้าทางธุรกิจ ทางการพาณิชย์ หรือทางราชการ หรืออาจเป็นข้อมูลส่วนบุคคล การเปิดเผยย่อมสร้างความเสียหายและเป็นการละเมิดสิทธิแก่บุคคลเหล่านั้นทั้งในทางธุรกิจและเรื่องส่วนตัวอย่างชัดเจน การนำข้อมูลเหล่านั้นมาเปิดเผยโดยไม่ได้รับความยินยอม หรือโดยที่บุคคลนั้นไม่มีสิทธิมาชี้แจงโต้แย้ง ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย รวมทั้งเป็นการขัดต่อหลักนโยบายการแข่งขันอย่างเสรี ทั้งยังทำให้บทบาทนิติตามกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวเสียไป และเท่ากับเป็นการยกเว้นบทบาทนิติของกฎหมายเฉพาะที่ห้ามเปิดเผยข้อมูลนั้นไว้ไปโดยปริยาย ทั้งที่กฎหมายให้สิทธิและความคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวไว้ สิทธิในการเปิดเผยข้อมูลจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการเป็นการเป็นที่ตั้ง เรื่องดังกล่าวแม้ไม่ใช่เป็นกรณีกฎหมายขัดกัน แต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจคุ้มครองสิทธิที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลได้เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญรับรองและยอมจำกัดสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน โดยไม่มีทางเลือกให้กับผู้ถูกคำสั่งเรียกว่าควรดำเนินการตามกฎหมายฉบับใด ท้ายที่สุดกลับต้องตกอยู่ในฐานะที่ต้องกระทำความผิดอย่างที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้

#### 4.3.1.2 ผลกระทบต่อหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มอบอำนาจให้รัฐสภาแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นกรรมาธิการมีอำนาจควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้นั้น ทำให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในฐานะผู้สวมหมวกสองใบ ระหว่างบทบาทการทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และในฐานะที่เป็นกรรมาธิการ ทั้งสองตำแหน่งดังกล่าวมีบทบาทที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ถือเป็น “ตำแหน่งสาธารณะ” ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ มีภารกิจสำคัญที่ต้องปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมไม่ใช่ผลประโยชน์ส่วนตน เพื่อมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่ไม่สามารถแยกเจตนาธรรมส่วนตัวออกจากเจตนาธรรมของประชาชนได้ การใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้นย่อมขาดความชอบธรรม รัฐจึงต้องสร้างกฎเกณฑ์ที่แยกตัวบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ตามทฤษฎีที่ว่าด้วยหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์<sup>68</sup> แต่การดำรงตำแหน่ง “กรรมาธิการ” เป็นการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของฝ่ายนิติบัญญัติในการดำเนินกิจการภายในของสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายและควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาในฐานะหนึ่งด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554  
มาตรา 11

<sup>68</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 137.

สมาชิกรัฐสภา จึงทำหน้าที่เป็นทั้งผู้แทนของฝ่ายนิติบัญญัติและผู้รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนไปพร้อมกัน

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้อำนาจกับกรรมการออกคำสั่งเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร พยานวัตถุหรือพยานหลักฐานอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความคิดเห็นจากบุคคลใด ๆ ได้<sup>69</sup> โดยไม่มีข้อจำกัดและกระทำได้อย่างกว้างขวาง ย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิให้กรรมการสามารถใช้อำนาจไปในทางที่ขัดกับประโยชน์สาธารณะส่วนรวม โดยการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็นการก่อกวนก่อกองฝ่ายตรงข้ามกับตนได้ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สามารถกระทำได้ ประเด็นนี้ได้มีสมาชิกค่อนข้างเป็นกังวลและมีข้อท้วงติงไว้ ทำให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังมีข้อความว่า

“การที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หนังสือเชิญ หรือคำสั่งเรียก และได้รับทราบหรือได้มาซึ่งเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความเห็นตามพระราชบัญญัตินี้ ในบางกรณีอาจมีกรรมการหรือบุคคลอื่นที่เข้าร่วมประชุมบางคนมีส่วนได้เสียจากการได้รับทราบหรือได้มาซึ่งเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความเห็น และอาจนำเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความเห็นดังกล่าวนี้ไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการเสียเปรียบในเชิงธุรกิจหรือความเสียหายแก่บุคคลหรือองค์กรใด จึงเห็นควรให้ประธานรัฐสภามีการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการในเรื่องดังกล่าว หรือให้มีมาตรการอื่นใด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือการนำผลบังคับของการออกหนังสือ ขอให้ส่งเอกสาร หนังสือเชิญ หรือคำสั่งเรียกไปใช้ในทางที่มีชอบ”

ตามข้อสังเกตที่ตั้งไว้ ปัจจุบันรัฐสภายังไม่มีระเบียบหรือมาตรการตามข้อสังเกตท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกำหนดให้ประธานรัฐสภากำหนดระเบียบมาตรการที่มีลักษณะเป็นการป้องกันการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไปในทางทุจริตหรือการขัดกันแห่งผลประโยชน์แต่อย่างใด คงมีเพียงบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตของคณะกรรมการไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

เท่านั้น<sup>70</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและกรรมการธิการ รัฐธรรมนูญได้วางหลักการดำรงตนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จักต้องไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ หรือความครอบงำใด ทั้งต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์<sup>71</sup> นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ต้องยึดหลักการเพื่อประโยชน์ของประชาชน และอยู่ในกรอบจริยธรรม คุณธรรม และศีลธรรม ทั้งโดยส่วนตัวและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ดังปรากฏตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2553 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2553 ซึ่งข้อบังคับทั้งสองฉบับล้วนมีสาระสำคัญเพื่อควบคุมสมาชิกให้ปฏิบัติตามกรอบจริยธรรม และเพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ กล่าวคือ หากมีสมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม โดยมีการกระทำที่เป็นอหิทธิพลทางการเงิน มีผลประโยชน์ต่อรองใด ๆ เพื่อบุคคลหรือองค์กรอื่นใด ที่เป็นผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกและกรรมการ<sup>72</sup> รัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อสอบสวนและลงโทษโดยการเสนอถอดถอนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายต่อไป<sup>73</sup> แต่การบังคับใช้จะมีประสิทธิภาพเพียงใดปัจจัยสำคัญย่อมขึ้นอยู่กับสมาชิกว่าจะมีการดำเนินการอย่างจริงจังหรือไม่

#### 4.3.1.3 ผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการธิการ มีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันเกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจฝ่ายของบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ป้องกันการใช้อำนาจของรัฐตามอำเภอใจ และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ อันเป็นการสอดคล้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยภายใต้การปกครองในระบอบรัฐสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกวิธีการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไว้หลายวิธีการ อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปกรณีเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และกรณีเพื่อปรึกษา

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 12

<sup>71</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122

<sup>72</sup> ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2553 ข้อ 14 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2553 ข้อ 40

<sup>73</sup> ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2553 ข้อ 38 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2553 ข้อ 40

และชักถามทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งวิธีการที่กล่าวมานี้เป็นวิธีที่ใช้กันแพร่หลาย ในประเทศที่เป็นระบบรัฐสภา รวมถึงประเทศไทยด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมีช่องทางของการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้หลายวิธี ในแต่ละวิธีจะมีความเข้มข้นของการตรวจสอบในระดับที่แตกต่างกัน ล้วนเป็นมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ทั้งสิ้น โดยทั่วไปต้องยอมรับว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยโดยระบบคณะกรรมการมีอิทธิพลต่อการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ด้วยเหตุที่ระบบคณะกรรมการเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม ผลการสอบสวนตรวจสอบโดยคณะกรรมการเป็นเพียงบทสรุปรายงานข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาให้กับรัฐบาลนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินงานต่อไปโดยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จึงไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารเท่าใดนัก แม้มีการตรวจสอบอย่างจริงจังก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาล อีกทั้งในทางข้อเท็จจริงพบว่าคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองเดียวกันหรือเป็นฝ่ายร่วมรัฐบาล ส่งผลให้บทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร เป็นเรื่องร้องเรียนจากประชาชน สอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้อง หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข่าวเหตุการณ์สำคัญที่น่าสนใจมากกว่าที่จะไปตรวจสอบในระดับนโยบายรัฐบาล จะเห็นได้จากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกในหลายครั้ง คณะกรรมการที่มีประธานคณะกรรมการเป็นฝ่ายรัฐบาลจะไม่จริงจังต่อการตรวจสอบรัฐบาล กล่าวคือ คณะกรรมการไม่กล้าที่จะเรียกผู้นำระดับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเท่าใดนัก บทบาทการตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านมากกว่า<sup>74</sup> ดังเช่นกรณีคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ วุฒิสภา ได้พิจารณาและมีมติออกคำสั่งเรียกไปยังนายกรัฐมนตรี ให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง แต่ในท้ายที่สุดนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) เป็นผู้มาชี้แจงข้อเท็จจริงแทนได้<sup>75</sup> แสดงให้เห็นว่าฝ่ายวุฒิสภาที่เป็นฝ่ายการเมืองที่เป็นกลางมีอิสระไม่สังกัดพรรคการเมือง ก็มีบทบาทต่อการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารไม่มากนัก ด้วยเหตุเพราะวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถเลือกใช้วิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ตามลำดับ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการรุนแรงกว่า เนื่องจากมีผลถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีของฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง อันเป็นการส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้มากกว่า

<sup>74</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, ปกเปลือกรัฐสภาไทย. มติชน (16 พฤศจิกายน 2553) : 2.

<sup>75</sup> หนังสือพิมพ์เนชั่น, [ออนไลน์] . แหล่งที่มา [www.nationonline.com](http://www.nationonline.com)[2554, พฤศจิกายน 18]

แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการใหม่อันเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการโดยสร้างกฎหมายรองรับการบังคับใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการให้มีสภาพบังคับเป็นโทษตามกฎหมาย บุคคลตามคำสั่งเรียกจึงมีหน้าที่มาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ด้วยวาจาหรือเป็นเอกสาร พยานวัตถุอื่นใดได้นั้น เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้กับกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้านหรือพรรคฝ่ายเสียงข้างน้อย ซึ่งเป็นกรรมการผู้ที่มีหน้าที่สอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหาร อาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเรียกบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเอกสาร พยานหลักฐานที่เป็นวัตถุ รวมไปถึงข้อเท็จจริง จากบุคคลที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานส่วนราชการสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารหรือในหน่วยงานเอกชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อมูลที่เข้าถึงยากหรือเป็นข้อมูลชั้นความลับที่มีกฎหมายห้ามเผยแพร่หรือเป็นข้อมูลภายในหน่วยงานที่เกี่ยวกับการดำเนินงานที่เป็นข้อมูลเชิงลึก เอกสารข้อมูลเหล่านี้จึงเป็นประโยชน์และเป็นเครื่องมือทางการเมืองของฝ่ายตรงข้ามได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการนำข้อมูลไปใช้สำหรับประกอบการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีใดกรณีหากพบว่ามี การทุจริตหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อาจนำไปสู่การฟ้องคดีอาญาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อทำการถอดถอนบุคคลสำคัญทางการเมืองต่อไป ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามแต่ไม่เป็นที่ดีกับรัฐบาลเท่าใดนัก เมื่อใดการเมืองมีการผลัดเปลี่ยนกันมาเป็นรัฐบาล กฎหมายฉบับนี้จะถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อเล่นงานฝ่ายตรงข้ามได้ตลอดเวลา โดยมีจุดประสงค์สำคัญเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงระดับประเทศ และเพื่อต้องการลดความน่าเชื่อถือของฝ่ายบริหาร อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายบริหาร สร้างความอ่อนแอให้กับรัฐบาล ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของประเทศ อันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย

ดังนั้น สรุปได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ย่อมมีทั้งคุณประโยชน์และโทษ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบทางกฎหมายที่ตามมาในหลายเรื่อง ทั้งในด้านสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมไปถึงเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายบริหาร โดยที่กฎหมายฉบับนี้มีได้กำหนดขอบเขตอำนาจออกคำสั่งเรียกไว้ให้ชัดเจนถึงวิธีการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้เป็นระบบที่มีการตรวจสอบกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจของกรรมการ แต่กลับเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายการเมืองที่สามารถเข้าถึงและใช้อำนาจคำสั่งเรียกได้ง่ายขึ้น โดยอาจจะมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมาในภายหลัง แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีการกำหนดบทลงโทษเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของกรรมการโดยมิชอบไว้ก็ตาม ก็เป็นเพียงโทษทางอาญาที่



สามารถจำคุกหรือปรับเท่านั้น ทั้งหมดนี้เพื่อแลกมากับการที่คณะกรรมการธิการสามารถใช้อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

#### 4.3.2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกลไกให้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับตามกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการมีคำสั่งเรียกบุคคลไม่ว่าจะสังกัดภายในหน่วยงานรัฐที่เป็นส่วนราชการ หน่วยงานเอกชน รัฐวิสาหกิจ และองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้มีหน้าที่ที่จะต้องมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อกรรมการ เพื่อประกอบการพิจารณาสอบสวน ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภา หากบุคคลใดได้รับคำสั่งเรียกแล้วเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ถือว่าผู้นั้นมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญาถึงจำคุก ด้วยมาตรการบังคับที่เด็ดขาดของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายนิติบัญญัติต่อบทบาทการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่ออำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับเป็นโทษตามกฎหมาย ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรง การใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว ควรที่จะต้องมีการการควบคุมตรวจสอบด้วยในอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามกรอบภารกิจของรัฐสภาและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง

ประเด็นสำคัญประการแรกที่ต้องพิจารณามีว่า ฐานที่มาของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่ปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2550<sup>76</sup> ข้อบังคับการประชุม<sup>77</sup> และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นที่มาของการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความสถานะทางกฎหมายของอำนาจออกคำสั่งเรียก ซึ่งมีความเห็นเป็นที่ถกเถียงกันในวงวิชาการว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกนี้ถือเป็นการใช้อำนาจประเภทใด การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติถือเป็นอำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง” หรือไม่ และการใช้อำนาจนี้ควรมีฝ่ายตุลาการเข้ามาตรวจสอบได้มากน้อยเพียงใด ในเบื้องต้นผู้เขียนจึงจะต้อง

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง

<sup>77</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88

ศึกษาวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และที่มาของอำนาจออกคำสั่งเรียกเป็นลำดับแรก ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงสถานะทางกฎหมายของอำนาจออกคำสั่งเรียก และเพื่อเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการได้ในประการต่อไป

#### 4.3.2.1 แนวคิดกรณีสถานะทางกฎหมายของอำนาจคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วางหลักการใหม่ให้อำนาจคำสั่งเรียกมีผลบังคับเป็นกฎหมาย อันเป็นการให้อำนาจกับคณะกรรมการมีคำสั่งเรียกบุคคลมาชี้แจงหรือส่งเอกสารต่อคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นการให้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อมีคำสั่งที่อาจไปกระทบสิทธิของบุคคล และมีผลบังคับเป็นโทษทางอาญา มีปัญหาว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวจะเข้าข่ายเป็นกรณีที่ใช้อำนาจทางปกครอง ที่เป็น“คำสั่งทางปกครอง”หรือไม่ และองค์กรใดจะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกดังกล่าวได้ระหว่าง ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลยุติธรรมมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

##### 4.3.2.1.1 การพิจารณาแ่งองค์กร

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้นิยามความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ<sup>78</sup> จากคำนิยามดังกล่าว คำสั่งทางปกครอง จึงถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่กระทำลงในแดนของกฎหมายปกครอง มีลักษณะเป็นการกระทำที่มีงต่อผลในทางกฎหมายและมีผลเฉพาะกรณีออกไปภายนอก ซึ่งเกิดจาก “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” เป็นผู้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองทั้งสิ้น หรืออาจมีบางกรณีที่ผู้นั้นเป็นเอกชนก็จะต้องได้รับมอบจากฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีข้อยกเว้นที่ไม่อาจนำหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับ

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3

บางองค์กร รวมไปถึง “รัฐสภา”<sup>79</sup> เหตุเพราะรัฐสภามีฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการทางนิติบัญญัติเป็นหลัก กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตลอดจนอำนาจทางการเมืองในระดับรัฐธรรมนูญ<sup>80</sup> แต่ข้อยกเว้นนี้ มิได้หมายความว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีภารกิจที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองได้เลย เพราะบางกรณีภารกิจในการปกครองบางเรื่องอาจตกอยู่กับรัฐสภาได้ เช่น ภารกิจเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการภายในรัฐสภา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การออก “คำสั่งเรียก” ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 พบว่ามีการกำหนดให้คณะกรรมการธิการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้ใช้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นตัวแทนขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อทำหน้าที่ร่างกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภา คณะกรรมการจึงมิใช่องค์กรที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของฝ่ายปกครองเพื่อทำหน้าที่ประสานประโยชน์บริการจัดการหรือจัดทำบริการสาธารณะตามความหมายของฝ่ายปกครอง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงาน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย<sup>81</sup> ล้วนแต่เป็นองค์กรที่อยู่ภายในฝ่ายบริหาร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีได้กล่าวถึงองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (1) บัญญัติว่า “มิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี”

<sup>80</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 85.

<sup>81</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 223 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจเพียงประการเดียวแล้วสรุปว่า องค์กรใดที่ไม่ใช่ฝ่ายปกครองตามนิยามของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว จะไม่สามารถใช้อำนาจทางปกครองนั้น อาจไม่เพียงพอที่จะสรุปได้ จึงต้องนำหลักเกณฑ์เรื่องอื่นมา ประกอบการพิจารณาในลำดับถัดมา

#### 4.3.2.1.2 การพิจารณาแง่ที่มาของอำนาจ

อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมาธิการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ที่เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงที่มาของการใช้อำนาจอีกประการหนึ่งด้วย เนื่องจากคำสั่งทางปกครอง เป็นนิติกรรมทางปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของการใช้อำนาจตามกฎหมาย หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิของเอกชนได้ และการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองนี้ ต้องอ้างที่มาการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรที่มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ รวมไปถึงกฎหมายลำดับรอง<sup>82</sup> มาตรการที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่อันจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นมาตรการอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ และต้องเป็นอำนาจรัฐอันเป็นอำนาจมหาชนประเภทที่เป็นอำนาจปกครอง<sup>83</sup>

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ “อำนาจคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมาธิการ” พบว่า ฐานที่มาของอำนาจนี้ เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐสภาดำเนินงานทางนิติบัญญัติ อันเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังปรากฏ

“มาตรา 135 ....คณะกรรมการมาธิการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามกฎหมายบัญญัติ....”

<sup>82</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554), หน้า 46-53.

<sup>83</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, หน้า 129.

สำหรับ พระราชบัญญัติ คำสั่ง เรียก ของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เกิดขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จากเดิมที่ไม่มีสภาพบังคับให้กลายเป็นคำสั่งที่มีผลทางกฎหมาย โดยบัญญัติไว้

“มาตรา 5 คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้...”

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีการใช้ถ้อยคำที่มีความหมายเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั่นเอง อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงเป็นฐานที่มาของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ แต่เมื่อพิจารณาถึงต้นกำเนิดของอำนาจนี้พบว่า เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร อำนาจนี้ถือเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งสูงสุด ไม่มีสิ่งใดจำกัดอำนาจรัฐสภาได้ เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภา ประเทศไทยได้ยอมรับแนวคิดนี้ไว้โดยการบัญญัติในรัฐธรรมนูญตลอดมา เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้ตามรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่าได้มีการยอมรับอำนาจนี้ไว้เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาให้ปรากฏอย่างชัดเจน อำนาจนี้จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีใช้การใช้อำนาจอันอยู่บนพื้นฐานของการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง

#### 4.3.2.1.3 การพิจารณาเนื้อหาลักษณะของการกระทำ

การกระทำทางปกครอง ที่เป็นมาตรการที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่อันจะถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” จะต้องเป็นมาตรการอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่มีลักษณะของการกระทำโดยอาศัยอำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าบังคับให้เอกชนหรือบุคคลนั้นต้องปฏิบัติตามโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมแต่อย่างใด ในกรณีบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองย่อมเป็นฐานในการบังคับทางปกครองได้โดยตนเอง นอกจากนี้ คำสั่งทางปกครองยังมีกระบวนการ รูปแบบ และขั้นตอนของการออกคำสั่งหลายประการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งทาง

ปกครอง<sup>84</sup> การขอความเห็นชอบจากหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นก่อนออกคำสั่งทางปกครอง<sup>85</sup> คำสั่งทางปกครองต้องกระทำตามแบบ<sup>86</sup> ในกรณีที่คำสั่งเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นด้วย<sup>87</sup> รวมไปถึงการให้สิทธิคู่กรณีได้มีโอกาสต่อสู้ และท้ายที่สุด หากมีกรณีมีบุคคลใดได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นมีสิทธิโต้แย้งอุทธรณ์คำสั่งได้ รวมไปถึงอาจได้รับการเยียวยาภายหลัง<sup>88</sup> โดยแนวคิดและเจตนารมณ์ของการกระทำทางปกครองมีสาระสำคัญว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องเคารพต่อกฎหมายและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินการใดได้ กฎหมายจึงเป็นที่มาของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย<sup>89</sup>

สำหรับการกระทำทางนิติบัญญัติของรัฐสภา (Legislative) หรือการใช้อำนาจตรากฎหมายถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในทางนิติบัญญัติ โดยหลักการแล้วถือว่าเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นองค์กรผู้แทนประชาชนกระทำการตามรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานมีอำนาจตรากฎหมายเป็นหลัก<sup>90</sup> แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญยังกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในขอบเขตของวงจรรัฐสภา อันเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในระดับรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาล ทำให้รัฐสภาได้รับอำนาจพิเศษหลายประการ เช่น การมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน การตราข้อบังคับการประชุม เป็นต้น ซึ่งเรียกว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ โดยหลักการแล้วถือว่าการดำเนินงานของรัฐสภาดังกล่าวไม่อาจตกอยู่ภายใต้ต่อศาลได้ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเนื่องจากเป็นอำนาจทางการเมือง ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระการใช้อำนาจ “คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้อาศัยอำนาจพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเพื่อการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร พบว่ามีรูปแบบขั้นตอน และกระบวนการของการออกคำสั่งที่ต่างไปจากคำสั่งทางปกครองอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากขาด

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง (4)

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 34- 36

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37

<sup>88</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, หน้า 122-126.

<sup>89</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 51.

<sup>90</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 203 - 206.

กระบวนการตามหลักการของฝ่ายปกครองหลายประการ อาทิ กระบวนการให้สิทธิคุ้มครองได้มีโอกาสต่อสู้ หรือสิทธิการโต้แย้งอุทธรณ์คำสั่ง เป็นต้น

ดังนั้น การวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ว่าเป็นการกระทำในทางปกครอง อันถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น ในเบื้องต้นต้องพิจารณาหลักการทั่วไปว่า กรณีคณะกรรมการในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการ ต้องถือว่าเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายปกครองที่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบในทางกฎหมายของศาลปกครองได้ แต่หากพิจารณาว่าคณะกรรมการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นต้องถือว่าเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ในกรอบของกฎหมายปกครอง เมื่อปรากฏว่าอำนาจออกคำสั่งเรียกเป็นอำนาจที่มีอยู่ทั้งในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม และในพระราชบัญญัติเหมือนกัน บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาปรากฏในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติด้วยถ้อยคำอย่างเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติเขียนอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นบัญญัติซ้ำอีกครั้งหนึ่ง ความว่าให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกบังคับบุคคลให้มาชี้แจงหรือขอให้ส่งเอกสารได้ การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกดังกล่าว จึงเป็นการอาศัยอำนาจทั้งจากรัฐธรรมนูญและจากพระราชบัญญัติ จะถือว่าคณะกรรมการใช้อำนาจรัฐประเพณีใด การตีความทางกฎหมายอาจมีความเห็นได้หลายทาง<sup>91</sup> ผู้เขียนจึงนำแนวคิดหลักการพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความเป็นมาของอำนาจออกคำสั่งเรียกมาพิจารณา แล้วมีความเห็นว่า อำนาจออกคำสั่งเรียกเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำเนินงานของรัฐสภา เพื่อการพิจารณาร่างกฎหมายและควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อันเป็นอำนาจสำคัญเพื่อการดำเนินงานของรัฐสภา อำนาจออกคำสั่งเรียกวิวัฒนาการมาโดยผลของประวัติศาสตร์การเมืองของรัฐสภาอังกฤษในฐานะที่เป็นผู้สืบทอดอำนาจศาลสูงของรัฐสภา รัฐสภาอังกฤษมีลักษณะพิเศษ ที่ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและศาลสูงสุดด้วย<sup>92</sup> รัฐสภาจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนของปวงชนที่มีอำนาจสูงสุดไม่มีสิ่งใดจำกัดอำนาจรัฐสภาได้ดังทฤษฎีว่าด้วย “อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา” ดังนั้น รัฐสภาจึงมีเอกสิทธิ์ที่คุ้มครองตนเองจากการละเมิดอำนาจรัฐสภา รวมไปถึงการมีอำนาจกำหนดกิจการภายในของตนเอง เจตนารมณ์ของอำนาจออกคำสั่งเรียกจึงสร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ

<sup>91</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, หน้า 132 - 134.

<sup>92</sup> สมภาพ โทตระกิตย์, อำนาจลงโทษของรัฐสภา, รัฐสภาสาร, หน้า 20 - 21.

จากบุคคลภายนอกอันทำให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการดำเนินงานตาม “กระบวนการทางนิติบัญญัติ” การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกจึงเป็นลักษณะของการใช้ “อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้” ด้วยเหตุที่ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร อำนาจออกคำสั่งเรียกจึงปรากฏให้เห็นเป็นเพียงจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

ประเทศไทยมีการนำเอาแนวคิดนี้มาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรปรากฏในรัฐธรรมนูญตลอดมา เท่ากับเป็นการยอมรับหลักการดังกล่าวให้ปรากฏไว้อย่างแจ้งชัด รัฐธรรมนูญจึงเป็นผู้สร้างและสถาปนาองค์กรนิติบัญญัติขึ้นภายใต้ระบบรัฐสภา ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างฝ่ายรัฐบาลและรัฐสภาต่างต้องควบคุมและถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดเจตจำนงให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสอบสวนตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร อันเป็นลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ จึงมีผลให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั่นเอง แม้ว่าผลของคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 จะมีการแสดงออกโดยเจตนามุ่งต่อผลทางกฎหมายต่อบุคคลผู้ถูกเรียกให้ต้องกระทำการตามคำสั่งโดยการมาให้ถ้อยคำชี้แจงแสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสารพยานวัตถุอื่นใดต่อคณะกรรมการ อันเป็นการกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยที่บุคคลนั้นมีอาจปฏิเสธได้และต้องมีโทษทางอาญาก็ตาม แต่ลักษณะการใช้อำนาจ “ออกคำสั่งเรียก” หาใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามความหมายของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิใช่กฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจออกคำสั่งเรียกอย่างแท้จริง เนื่องจากขาดกระบวนการตามหลักการของการใช้อำนาจคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งเป็นเพียงกฎหมายที่สนับสนุนให้ประสิทธิภาพของอำนาจออกคำสั่งเรียกตามรัฐธรรมนูญมีผลบังคับทางกฎหมายให้เกิดขึ้นได้จริง ทั้งนี้ได้เป็นไปเพื่อสนองภารกิจของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนซึ่งเป็นภารกิจของรัฐโดยทั่วไป<sup>93</sup>

ดังนั้น การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การกระทำของรัฐสภาจึงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของฝ่ายตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงศาลยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ความผิดที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ

<sup>93</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2550), หน้า 213



วุฒิสภา พ.ศ.2554 บางกรณีอาจไปกระทบสิทธิบุคคลต่าง ๆ ตามที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิไว้ อันจะถือว่าเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ซึ่งถือเป็นความผิดทางอาญาตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมต่อไป

#### 4.3.2.2 กรณีคณะกรรมการการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดบทลงโทษและควบคุมการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไว้ให้เป็นความผิด หากคณะกรรมการการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้<sup>94</sup> จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีเพียงมาตราเดียวที่ให้ความคุ้มครองกับผู้เสียหายที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่ไม่ถูกต้องโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายจึงต้องพึงระวังและใช้อำนาจอย่างรอบคอบและยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอ จากการศึกษารายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกพบว่า แนวคิดที่มาของการกำหนดให้กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ถือว่าเป็นความผิดนั้น ผู้ร่างกฎหมาย “มิได้” บัญญัติให้คณะกรรมการเป็น “เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” แต่มีข้อความของบทบัญญัติที่ลอกเลียนมาจากมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา<sup>95</sup> ซึ่งเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงาน ส่งผลให้สถานะของกรรมการจึงเป็นเพียงเจ้าหน้าที่รัฐ มิใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงถือเป็นการขัดคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่อกรรมการมิได้มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและมิได้อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การปฏิบัติหน้าที่ใดของคณะกรรมการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงไม่อาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้ โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 12

<sup>95</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

หากแต่การกระทำความผิดดังกล่าวต้องตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เท่านั้น

ประเด็นที่ต้องพิจารณาประการถัดมาว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของคณะกรรมการธิการ จะถือเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>96</sup> อันจะเป็นคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ กรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงการใช้อำนาจรัฐของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จักต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยมีใช่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ให้เป็นอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรฝ่ายตุลาการดำเนินการ หากพบว่าบุคคลเหล่านั้นใช้อำนาจบิดเบือนไปในทางทุจริตต่อหน้าที่และผิดต่อปวงชน ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่าง “การปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต” ของคณะกรรมการธิการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กับกระทำที่เป็น “การทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น” ตามมาตรา 275 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแล้ว พบว่าเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันมีความหมายที่ไปถึงลักษณะการกระทำที่เป็น “การทุจริต” เช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อใดมีบุคคลได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการโดยทุจริตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งนำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป อาจกล่าวได้ว่าการกระทำความผิดของคณะกรรมการธิการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะเป็นความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญานอญอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมแล้ว ยังอาจเป็นความผิดในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการได้อีกทางหนึ่งด้วย<sup>97</sup>

นอกจากนี้ มีประเด็นที่น่าคิดว่ากรณีเมื่อมีการกระทำอันเป็นความผิดขึ้นตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยประธานคณะกรรมการเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้เสียเองแล้ว จะมีผู้ใดไปดำเนินการ

<sup>96</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 275

<sup>97</sup> บรรหาร กำลา, “กฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ”, *จตุลนิติ* 8,4 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2554) :193.

ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของ “ประธานคณะกรรมการเพียงผู้เดียว” มีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม<sup>98</sup> ในทางกลับกัน เมื่อพิจารณาถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของประธานคณะกรรมการจะมีอำนาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้โดยตรงหรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า การกำหนดให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจกล่าวโทษร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนนั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อต้องการระบุให้ประธานคณะกรรมการเป็นตัวแทนของคณะกรรมการใช้อำนาจกล่าวโทษร้องทุกข์ในกรณีที่มีการกระทำความผิดอันเป็นการ ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ส่งผลให้กรรมการทุกคนหรือคณะกรรมการทั้งคณะ มีฐานะเป็นผู้เสียหาย การมอบอำนาจให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้มีสิทธิริเริ่มคดีเพื่อดำเนินการกล่าวโทษตามกฎหมาย จึงเป็นการสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิของการดำเนินคดีของผู้เสียหายตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่ได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้หมายความว่าถึงคณะกรรมการแต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้เสียหายอาจเป็นได้ทั้งคณะกรรมการหรือบุคคลผู้มาชี้แจง ตามคำสั่งเรียก หากกรณีบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วจะมีสิทธิร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีได้เพียงใด กฎหมายกลับมิได้กล่าวถึงไว้ ซึ่งเป็นการสร้างความไม่ชัดเจนของกฎหมาย และเป็นการตีความคำว่า “ผู้เสียหาย” ให้กับคณะกรรมการแต่เพียงฝ่ายเดียวที่สามารถกล่าวโทษดำเนินคดีได้<sup>99</sup> ยิ่งกรณีหากพบว่าประธานคณะกรรมการเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เสียเองแล้ว ผู้เสียหายจะมีสิทธิกล่าวโทษร้องทุกข์ดำเนินคดีได้เพียงใด เนื่องจากอำนาจกล่าวโทษร้องทุกข์เป็นของประธานคณะกรรมการเท่านั้น

ประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงต้องพิจารณาในส่วนของคำปรารภของพระราชบัญญัติฉบับนี้พบว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีการกล่าวอ้างถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ซึ่งว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้อ้างถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ ประชาชนผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยตรงและถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญซึ่งกฎหมายจะไปจำกัดสิทธิดังกล่าวไม่ได้ หากตีความให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการเท่านั้นที่มีสิทธิกล่าวโทษร้องทุกข์ อาจส่งผลให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของ

<sup>98</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 16

<sup>99</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดีที่ 7 ตุลาคม 2553, หน้า 4.

คณะกรรมการฯ ไม่มีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยวิธีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีด้วยตนเอง น่าเชื่อว่าบทบัญญัติตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตกเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>100</sup> ดังนั้น ผู้เสียหายจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีด้วยตนเองโดยตรง

ปัจจุบันการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แม้จะยังไม่พบว่ามีกรฟ้องร้องดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้โดยตรง ด้วยอาจเป็นเพราะการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวมีปัญหาการตีความทางกฎหมาย ยังไม่อาจหาข้อสรุปของแนวทางการดำเนินงานที่ตกผลึก ประกอบกับเริ่มมีการประกาศใช้กฎหมายได้ไม่นานนัก คณะกรรมการฯ บางคณะจึงมีความเห็นว่า ยังไม่ควรรีบเร่งนำกฎหมายมาใช้บังคับกับการดำเนินการของคณะกรรมการฯ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาและทำความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมายในเบื้องต้นจากทุกฝ่าย เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจกับกรรมการฯ ไว้ดังนี้ย่อมเป็นปัจจัยให้เกิดแนวโน้มของการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการฯ ได้ง่ายขึ้น ทำให้การใช้สิทธิฟ้องร้องอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ของคณะกรรมการฯ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นคดีอาจมีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้จากกรณีเหตุการณ์ฟ้องร้องเป็นคดีความ ดังนี้

คดีอาญาระหว่าง นายธีระชน มโนมัยอุตม รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้เสียหาย กับนายจิรายุ ห่วงทรัพย์ กรรมการฯ ในความผิดข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ซึ่งผู้เสียหายโดยนายโกศิน ศักดิ์ดี ผู้รับมอบอำนาจ เข้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนว่า ตนได้พบว่ามีการลงข่าวปรากฏบนเว็บไซต์ของพรรคเพื่อไทยมีเนื้อหาในทำนองว่า นายจิรายุ ห่วงทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย ในฐานะรองโฆษกพรรคเพื่อไทย ได้มีการแถลงข่าวถึงพฤติกรรมของ นายธีระชน มโนมัยอุตม รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่า มีการกระทำที่เป็นการแทรกแซง และขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญตรวจสอบข้อเท็จจริงการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด สภาผู้แทนราษฎร อันเป็นความผิดตามมาตรา 15 และ 16 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เนื่องจากนายธีระชน ได้มีการนำข้อมูลการประชุมของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมา

<sup>100</sup> บรรหาร กาลา, “กฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ”, *จตุลนิติ* : 194.

เปิดเผยต่อสื่อมวลชน ทั้งที่เรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ซึ่งเป็นการสร้างความกดดันให้กับการทำงานของคณะกรรมการ จึงเห็นว่าน่า จะต้องมีการเอาผิดเพื่อดำเนินคดีกับนายธีระชนต่อไป จากข้อความดังกล่าวที่ปรากฏเผยแพร่ทาง เว็บไซต์ไม่ถูกต้องตรงตามความจริงและเป็นการใส่ความ นายธีระชน ต่อประชาชนผู้อ่านทั่วไปทำให้เกิดความเสียหาย เสียชื่อเสียง ตนจึงได้เข้าแจ้งความร้องทุกข์ไว้ต่อพนักงานสอบสวน<sup>101</sup>

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น สภาผู้แทนราษฎรจึงมอบหมายให้ “คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554” ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดย ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้พิจารณาเรื่องดังกล่าว ผลสรุปจากรายงานของคณะกรรมการฯ มีสาระสำคัญว่า<sup>102</sup> การที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงการติดตั้ง กล้องโทรทัศน์วงจรปิด สภาผู้แทนราษฎร ได้เชิญรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้แทนจาก หน่วยงานกรุงเทพมหานคร มาชี้แจงเกี่ยวกับกรณีการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงตามโครงการจัดซื้อจัด จ้างและติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดโดยกรุงเทพมหานครตามที่ปรากฏข่าวว่ามีเหตุน่าสงสัยเกิดการ ทุจริต ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการฯ เห็นว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ วิสามัญฯ เพื่อมีคำสั่งเรียกผู้แทนกรุงเทพมหานครมาให้ถ้อยคำ เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 134 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89 โดยมีได้เป็นการ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำของนายจิริยาฯ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ประเด็นที่สอง การกระทำของนายจิริยาฯ ตามที่นายธีระชน ผู้เสียหายกล่าวอ้างเป็นความผิดต่อพนักงานสอบสวนนั้น คณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญฯ แล้ว ไม่พบว่า นายจิริยาฯ ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ในขณะนั้น ได้มีการ กล่าวข้อความในลักษณะที่เป็นการหมิ่นประมาทผู้แทนของกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ต่อที่ประชุมแต่อย่างใด การที่ผู้เสียหายกล่าวอ้างว่านายจิริยาฯ มีการกระทำ ความผิดที่เป็นการหมิ่นประมาทโดยการโฆษณาอันทำให้ปรากฏข้อความแพร่หลายบนเว็บไซต์ทาง

<sup>101</sup> สำเนาหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สถานีตำรวจนครบาลสามเสน เรื่อง แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับกรณี นายจิริยาฯ ห่วงทรัพย์ ถูกกล่าวหาข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ลงวันที่ 27 มีนาคม 2555

<sup>102</sup> รายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ,สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร, หน้า 2.

อินเทอร์เน็ต จึงมิใช่เป็นการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมกรรมการฯ อย่างไรก็ตาม คดีนี้อยู่ในระหว่างการสอบสวนดำเนินคดี การสรุปรายงานของคณะกรรมการฯ จึงเป็นเพียงการสรุปความเห็นในเบื้องต้น ท้ายที่สุดแล้วยังคงต้องรอผลการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อแก้ไขปัญหาบทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ด้านตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ให้มีความเข้มแข็งและสามารถวางดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้มากขึ้น จากเดิมที่เคยมีสภาพปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ที่ขาดประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากอำนาจออกคำสั่งเรียกซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานด้านการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการฯ แทบจะไม่มีบทบาทสาเหตุเพราะไร้ซึ่งสภาพบังคับ ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือในการมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงหรือให้ข้อมูลเอกสารจากบุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ เท่าที่ควร จึงเกิดความพยายามแก้ไขปัญหามาให้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในหลายฉบับที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ อยู่หลายครั้งแต่ต้องล้มเหลว จนมาประสบความสำเร็จเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัจจุบันแม้ว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2550 บังคับใช้มาระยะหนึ่งแล้ว พบว่ามีปัญหาและส่งผลกระทบต่อระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ กล่าวคือ การบังคับใช้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ที่ปฏิบัติมาแต่เดิม ด้วยระบบการทำงานของคณะกรรมการฯ มีความซับซ้อนประกอบกับปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งสภาพปัญหาเดิมที่เกิดขึ้นของคณะกรรมการฯ ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข อาทิ ปัญหาความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ปัญหาองค์ประชุมของคณะกรรมการฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อมาถึงการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่เกิดปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ อันเนื่องมาจากความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ปัญหาการใช้ดุลพินิจมีมติออกคำสั่งเรียกและการฟ้องร้องดำเนินคดีของคณะกรรมการฯ ที่ต้องกระทำโดยครบองค์ประชุม ปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นตามภายหลังจากการใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งอาจมีการก้าวล่วงไปกระทบสิทธิของประชาชนในหลายประการ คณะกรรมการฯ จึงต้องพึงระมัดระวังการใช้อำนาจเป็นอย่างยิ่ง ในทางกลับกันแม้ว่าการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภา

ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 นี้ จะมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการดำเนินงานของ คณะกรรมการ ซึ่งสามารถลดปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงานของคณะกรรมการในอดีตทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบได้มากขึ้น แต่ไม่อาจเพิ่มบทบาทของการตรวจสอบ ถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง ด้วยโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีอยู่อย่างใกล้ชิด ทั้งบทบาทของการสอบสวนกลับเป็นเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนหรือเรื่องที่ปรากฏเป็นข่าวทางสังคมมากกว่าการตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหารโดยตรง トラบไตที่รัฐสภาไทยยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำจากฝ่ายรัฐบาล พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งของฝ่ายผู้มีอำนาจเท่านั้น

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงทฤษฎี แนวคิดที่มา รวมถึงเหตุผลของการจัดตั้งระบบ คณะกรรมการอันเป็นกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ พบว่า อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลของคณะกรรมการเป็น ปัจจัยพื้นฐาน ที่สำคัญสำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ทั้งด้านการนิติบัญญัติและด้านการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นอย่างยิ่ง สำหรับประเทศไทยด้วยความที่กลไกระบบคณะกรรมการไม่เข้มแข็ง อันมีสาเหตุจากโครงสร้างปัจจัยทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาภายใต้ระบบอำนาจนิยม รัฐสภาจึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ประกอบกับคณะกรรมการมีปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ส่งผลให้อำนาจออกคำสั่งเรียกจึงไม่มีประสิทธิภาพและไม่อาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญได้อย่างแท้จริง การดำเนินงานของคณะกรรมการจึงประสบปัญหาเรื่อยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เกิดขึ้นเพื่อรองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีจุดประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาคำสั่งเรียกของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม พบว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาในบางประการ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้มีบทสรุป และข้อเสนอแนะอันเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกระบบจะต้องมี “รัฐสภา” เป็นสถาบันทางการเมืองที่แสดงถึงตัวแทนของประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติ และเป็นหนึ่งในสามอำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนุญกำหนดให้เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพมากนักน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศด้วย สำหรับการปกครองในระบอบรัฐสภา การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามระบบนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้ รัฐบาลต้องมาจากความไว้วางใจของรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่



บริหารราชการแผ่นดิน<sup>1</sup> รัฐสภาจึงมีอำนาจสอบสวนตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ให้คำมั่นไว้ต่อรัฐสภา อันเป็นการยึดถือหลักการของความไว้วางใจซึ่งกันและกันด้วยลักษณะการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เด็ดขาดส่งผลให้โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภามีความใกล้ชิดอย่างมาก การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการการจึงเป็นเพียงกลไกหนึ่งสำหรับควบคุมฝ่ายบริหารโดยทางอ้อมไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารมากนัก เหตุเพราะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้วิธีการอื่นควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหารได้หลายประการที่ส่งผลกระทบต่อฝ่ายบริหารได้มากกว่า อาทิ การตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายโดยทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารได้โดยตรงทั้งสิ้น ต้นแบบที่สามารถอธิบายแนวคิดของระบบคณะกรรมการการนี้ได้ดี คือ ประเทศอังกฤษ ชาวอังกฤษมีความเชื่อว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ผลผลิตของประวัติศาสตร์หล่อหลอมให้รัฐสภาทรงไว้ซึ่งความมีอำนาจสูงสุดและอยู่เหนือฝ่ายบริหาร อันเป็นการแสดงถึงความศักดิ์สิทธิ์และเป็นเสาหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน รัฐสภาจึงมีเอกสิทธิ์คุ้มครองความเป็นอิสระของตนจากการถูกลิดรอนโดยสถาบันกษัตริย์ รวมไปถึงการมีอำนาจการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบังคับต่อบุคคลภายนอกให้มาปรากฏตัวเพื่อชี้แจงแสดงพยานหลักฐานต่อรัฐสภา อำนาจดังกล่าวมีค่าบังคับเป็นรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีที่รัฐสภาได้ยอมรับนับถือปฏิบัติมาเป็นเวลาช้านาน คณะกรรมการการซึ่งเป็นตัวแทนที่ก่อตั้งโดยองค์กรนิติบัญญัติ จึงได้รับและเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อการตรากฎหมาย รวมไปถึงการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นภารกิจที่สำคัญสำหรับการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ส่วนการปกครองในระบบประธานาธิบดี มีการยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภา รัฐบาลและประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ต่างฝ่ายต่างมีอิสระไม่ขึ้นต่อกัน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแยกจากกันอย่างเด็ดขาด รัฐบาลไม่ได้มาจากรัฐสภาแต่ต่างฝ่ายต่างมาจากความไว้วางใจของประชาชนโดยตรง การตรวจสอบถ่วงรั้งอำนาจระหว่างกันจึงเป็นสิ่งจำเป็น รัฐสภาจึงใช้ระบบคณะกรรมการเป็นเครื่องมือเดียวในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความสมดุลของการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างแท้จริง ในประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการการของสภาคองเกรสจึงมีอิทธิพลต่อการถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการตรากฎหมายและการควบคุมตรวจสอบรัฐบาล รัฐสภามีเอกสิทธิ์ สืบทอดตามแนวคิดของสภาปาร์เลียเมนต์ โดยมีอำนาจสอบสวนสืบสวนอย่างกว้างขวาง เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 1-7.

มาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย หรือเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลตามความต้องการของรัฐสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญหรือแม้กระทั่งคณะกรรมาธิการสามัญของสภาkongkerstจึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลใดก็ได้ หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาด้วยกันเอง มาให้ถ้อยคำหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมาธิการ เว้นแต่เพียงประธานาธิบดีและผู้พิพากษาศาลสูงเท่านั้น อำนาจดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานของสภาkongkerstเป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อใดที่มีบุคคลฝ่าฝืนไม่มาปรากฏตัวต่อสภาถือว่าผู้นั้นมีความผิด ทั้งในสภาปาร์เลียเมนท์และสภาkongkerst รัฐสภาต่างมีอำนาจคุ้มครองตนเองรวมทั้งลงโทษผู้กระทำผิดดังกล่าวได้โดยส่งเรื่องไปยังศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางอาญาเพื่อปรับหรือจำคุกต่อไป

สำหรับประเทศไทย ความสัมพันธ์ในระบบการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรตามวิถีทางของหลักการปกครองในระบบรัฐสภาด้วยสภาพสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองไทยยังขาดความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์มีระบบอุปถัมภ์แฝงตัวอยู่ภายใต้การเมืองที่มีการผลัดกันแย่งชิงอำนาจอยู่ตลอดเวลา ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของรัฐสภามีได้มีสถานะผู้อำนาจสูงสุด และมีได้เป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามรัฐสภากลับอ่อนแอและตกอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐบาลเสมอมา บทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการของไทยจึงต้องประสบปัญหาอยู่บ่อยครั้งอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ตั้งแต่ต้นจึงส่งผลให้ระบบคณะกรรมาธิการมีปัญหาทั้งในด้านการพิจารณาร่างกฎหมาย รวมไปถึงการสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหาร

แม้ว่ารัฐสภาจะมีอำนาจพิเศษที่จะออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลใดได้อย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ก็ไม่มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือตรากฎหมายให้บุคคลมาให้ถ้อยคำเหมือนกับศาลและไม่เหมือนกับประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นโดยปริยายในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถออกหมายเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารต่อสภาและสามารถสั่งลงโทษได้<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามแก้ไขปัญหามาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนของคณะกรรมาธิการตลอดมา จนเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ร่างได้กำหนดให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับตามกฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. .... อ.พ. 10/2552 สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ, หน้า20.

ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554” ขึ้นเป็นครั้งแรก แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะช่วยลดปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการในอดีตที่ผ่านมาให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยความที่มีบทลงโทษทางอาญาที่รุนแรงถึงจำคุก อันแสดงถึงอำนาจของกรรมการอย่างกว้างขวาง การใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาภายหลังได้ในหลายประการ ทั้งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของประชาชน ประการถัดมา ผลกระทบอันเกิดจากการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของกรรมการในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่างการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยช่องทางของกฎหมายใช้อำนาจไปในทางทุจริตเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง และประการสุดท้ายส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายบริหาร อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเพื่อเป็นเครื่องมือในการโจมตีฝ่ายบริหารอันเป็นเกมต่อรองในทางการเมือง

จากการวิเคราะห์ศึกษาถึงแนวคิดที่มาของการควบคุมฝ่ายบริหารโดยกลไกคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้ว พบว่ามีปัญหาของการตีความเพื่อการบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

### 5.1.1 ปัญหาหลักเกณฑ์การกำหนดบุคคลผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

5.1.1.1 การกำหนดนิยามความหมายของคำว่า คณะกรรมการ ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตามที่กฎหมายกำหนดคำนิยามของ “คณะกรรมการ” ให้หมายความถึง “คณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” เป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมาย<sup>3</sup> ย่อมหมายความว่า คณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา คณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลต่าง ๆ กลับไม่มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของระบบคณะกรรมการมีความแตกต่างกัน

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา

5.1.1.2 ปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

มีปัญหาการตีความถึงขอบเขตการใช้อำนาจของคณะอนุกรรมการซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานจากคณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการสามัญ จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่รวมถึงการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกได้หรือไม่เพียงใด เนื่องจากคณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามได้รับมอบหมายเช่นเดียวกับคณะกรรมการ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้ โดยตรง อาจส่งผลกระทบต่อแนวทางการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการตามกฎหมาย ที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการที่เคยปฏิบัติมา

### 5.1.2 ปัญหากระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

กระบวนการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

#### 5.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดวิธีการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการต้องกระทำเป็นมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกได้<sup>4</sup> ทั้งนี้การลงมติดังกล่าวต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดและในขณะที่คณะกรรมการจะทำการลงมติจะต้องมีกรรมการอยู่ในห้องประชุมครบองค์ประชุมโดยมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งด้วยเช่นเดียวกัน จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเท่ากับเป็นการมอบอำนาจให้กับคณะกรรมการเพียงคนกลุ่มเดียวเป็นผู้ใช้ดุลพินิจและมีมติออกคำสั่งเรียก อีกทั้งยังเป็นการส่งผลกระทบต่อผู้มีอำนาจใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายได้ต่อไป ทั้งที่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่สามารถกระทำได้ง่ายและไม่มีกระบวนการตรวจสอบกลั่นกรองการใช้อำนาจดังกล่าว

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 8 วรรคสอง

### 5.1.2.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการ

สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญไว้ค่อนข้างกว้าง ทำให้ขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ด้านการ พิจารณา ศึกษา หรือสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่ได้รับมอบหมายจากสภานั้น ไม่มีกรอบที่แบ่ง ชัด ประกอบกับเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนมักเป็นเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานและ ประชาชน ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือเกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานทุจริตประพฤติมิชอบ หรือ เป็นเรื่องที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ทำให้ คณะกรรมการหลายคณะต้องการเข้ามาสอบสวนตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าว อีกทั้งบาง กรณีเรื่องที่พิจารณามีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลายคณะ ส่งผล ให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเกิดความซ้ำซ้อน การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นได้ แม้ผู้ร่าง พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แก้ปัญหาโดยเพิ่มหลักการให้บุคคลที่ได้รับหนังสือคำสั่งเรียก ซึ่งเคยส่งเอกสารหรือได้มาแถลง ข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการอื่นแล้ว อาจอ้างเอกสาร คำแถลงหรือความเห็นของตน แทนการส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงได้<sup>5</sup> อาจเป็นการลดภาระของผู้มาชี้แจงได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากเมื่อใดคณะกรรมการเห็นว่าผู้มาชี้แจงนั้นตอบคำถามไม่ตรงประเด็นที่ชี้แจง หรือมี ประเด็นรวมทั้งพยานหลักฐานปรากฏใหม่ขึ้นภายหลังก็สามารถออกคำสั่งเรียกผู้้นมาชี้แจงเพิ่มเติม ได้แม้เคยมาชี้แจงไว้แล้วก็ตาม<sup>6</sup> เท่ากับเป็นการให้อำนาจกับคณะกรรมการสามารถใช้ดุลพินิจ พิจารณาออกคำสั่งเรียกบุคคลให้ต้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารพยานวัตถุ ต่อคณะกรรมการได้โดย ไม่มีข้อยกเว้น ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้มาชี้แจงเกิดซ้ำซ้อนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 วรรคสี่

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 วรรคห้า

### 5.1.3 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบผลจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อรองรับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการให้มีความเข้มแข็ง ด้วยความที่มี “สภาพบังคับทางกฎหมาย” เสมือนหนึ่งเป็นการให้กรรมการสามารถใช้อำนาจกึ่งตุลาการได้ เนื่องจากการใช้อำนาจเรียก “บุคคล” ของคณะกรรมการ ใช้บังคับกับบุคคลตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา จนถึงประชาชนทั่วไป รวมทั้งสามารถเรียก “เอกสาร” รวมถึง “วัตถุ” ที่อยู่ในความครอบครองของบุคคล หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้ทั้งสิ้น มีข้อพิจารณาว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อรัฐสภาและคณะกรรมการเพื่อการดำเนินการสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่การใช้อำนาจของคณะกรรมการอาจส่งผลกระทบต่อหลายประการไม่ว่าจะเป็นสิทธิส่วนบุคคล หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมทั้งการมีเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายบริหาร เป็นต้น แต่เมื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงพบว่า การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลให้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการนั้นมีแนวคิดที่มาจากหลักที่ว่าอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา คณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีเอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจสอบสวนและออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาให้ถ้อยคำต่อสภาเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติอันมีลักษณะของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยแท้ ประเทศไทยรับแนวคิดนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร การที่รัฐสภาตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอำนาจออกคำสั่งเรียกตามรัฐธรรมนูญให้มีสภาพบังคับจึงเป็นไปเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบได้จากฝ่ายตุลาการ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ดังนี้

### 5.2.1 การกำหนดบทบาทของคณะกรรมการผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายให้เกิดความครอบคลุม

5.2.1.1 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเพิ่มบทบาทของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันการดำเนินงานของรัฐสภา ยังมีคณะกรรมการประเภทอื่นอีกหลายประเภทตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 กำหนดไว้ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งเรียกด้วยเช่นเดียวกัน การที่กฎหมายมอบอำนาจให้กับคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเป็นการเฉพาะ ทำให้บทบาทการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกแตกต่างกันย่อมส่งผลกระทบต่อระบบงานคณะกรรมการ ในเรื่องนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดของระบบกรรมการในต่างประเทศนั้นพบว่า อำนาจออกคำสั่งเรียกเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานด้านการนิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหาร คณะกรรมการในฐานะผู้ดำเนินการกิจการของรัฐสภา จึงเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกโดยไม่ได้แบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการผู้ใช้อำนาจ ดังนั้น การจำกัดประเภทผู้ใช้อำนาจของคณะกรรมการของไทยดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการที่ต่างกัน กฎหมายจึงควรระบุนิยามประเภทของคณะกรรมการผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชัดเจนและหมายความรวมถึงคณะกรรมการประเภทอื่นด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ และเป็นการสร้างระบบการทำงานของคณะกรรมการของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพในทุกด้าน ทั้งด้านการพิจารณากฎหมาย และการสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหาร

5.2.1.2 สำหรับคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ถูกจำกัดอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่สามารถขอให้มีคำสั่งเรียกบุคคลหรือขอให้บุคคลใดส่งเอกสารต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการได้ การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกต้องกระทำโดยคณะกรรมการเท่านั้น ดังนั้น ควรมีการสัมมนาร่วมกันกำหนดทิศทางที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการ และคณะอนุ

กรรมวิธีการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อมีข้อสรุปร่วมกันและนำมากำหนดไว้เป็นระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยระบุถึงอำนาจหน้าที่ วิธีการพิจารณาสอบสวนของคณะอนุกรรมการให้ชัดเจน ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า คณะอนุกรรมการไม่อาจใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกได้โดยตรง แต่ควรกำหนดให้การออกคำสั่งเรียกดังกล่าวเป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณามีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวเพื่อมาชี้แจงต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการแทนได้ นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าปัจจุบันขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการที่ปรากฏตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ อาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมให้สอดคล้องตามระเบียบ อันจะช่วยให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการมีประสิทธิภาพ ช่วยลดปัญหาการตีความบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และส่งผลดีต่อประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการได้ ในอนาคต

## 5.2.2 การกำหนดวิธีการและกระบวนการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

5.2.2.1 กรณีการมีมติออกคำสั่งเรียก และการพิจารณาส่งเรื่องเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีของคณะกรรมการ ควรเพิ่มระบบตรวจสอบถ่วงดุลและกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการตามกฎหมาย เพื่อเป็นการสร้างบทคุ้มครองให้กับกรรมการผู้ใช้อำนาจเหนือกว่าบุคคลผู้ถูกเรียกให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่อาจไปกระทบสิทธิของบุคคล ควรกำหนดจำนวนสัดส่วนกรรมการที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเพื่อมีมติออกคำสั่งเรียกอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มระดับการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของกรรมการนอกจากนี้ ควรเพิ่มระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการกรณีกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการเสนอเรื่องของประธานคณะกรรมการไปยังพนักงานสอบสวนได้ โดยใช้สิทธิยับยั้งส่งกลับคืนไปยังคณะกรรมการเพื่อทบทวนอีกครั้ง หรืออาจกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา เป็นผู้กล่าวโทษฟ้องร้องดำเนินคดี โดยประธานสามารถมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวแทนได้ ซึ่งจะทำให้กระบวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการเกิดการตรวจสอบถ่วงดุล ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มระดับการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจโดยประมุขสูงสุดฝ่ายนิติบัญญัติอันจะต้องกระทำด้วย



ความรอบคอบมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความจำเป็นระหว่างผลประโยชน์ของคณะกรรมการธิการกับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นเรื่องสำคัญกฎหมายควรคำนึงถึงการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการให้ถูกต้องตามกรอบของกฎหมาย กรณีนี้มีความเห็นเสนอว่าควรส่งเรื่องเพื่อให้ที่ประชุมของแต่ละสภาพิจารณาและมีมติส่งเรื่องดำเนินคดีนั้น เรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า ในทางข้อเท็จจริงแล้วอาจกระทำไต่ยากเนื่องจากการประชุมของแต่ละสภามีระเบียบวาระการประชุมเป็นร่างกฎหมายที่เข้าสู่สภาเป็นจำนวนมาก การพิจารณาส่งเรื่องฟ้องร้องคดีอาจกระทำไต่ล่าช้าและต้องขึ้นอยู่กับระยะเวลาสมัยประชุมสภาเท่านั้นซึ่งจะไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ

5.2.2.2 ความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
ที่เป็นผลมาจากการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรควรมีการพิจารณา ทบทวน และศึกษาปัญหาการบังคับใช้ “ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ. 2552” ว่ามีปัญหาและอุปสรรคมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่าปัญหาความซ้ำซ้อนอาจมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง สภาผู้แทนราษฎรควรมีการพิจารณาร่วมกันในทุกฝ่ายที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมือง เพื่อสร้างแนวทางร่วมกันปรับปรุงแก้ไขพัฒนา ระเบียบดังกล่าว พร้อมทั้งมีการดำเนินการตามระเบียบอย่างจริงจัง อันจะช่วยลดปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ซ้ำซ้อน และเป็นการลดปัญหาการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกที่ซ้ำซ้อนตามไปด้วย ซึ่งจะช่วยให้การทำงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ และเกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น สำหรับวุฒิสภาได้จัดให้มีคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา เป็นผู้พิจารณา ดำเนินการตรวจสอบเรื่อง ต่าง ๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ เพื่อป้องกันมิให้เกิด ความซ้ำซ้อนจากการทำงานของคณะกรรมการแล้วในเบื้องต้น แต่ยังคงขาดประสิทธิภาพการ ตรวจสอบความซ้ำซ้อนการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในเรื่องนี้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรร่วมกันเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกัน

ในส่วนของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีข้อเสนอว่าการจัดทำหนังสือเชิญหรือมีคำสั่งเรียกตามกฎหมาย ควรจะต้องระบุเหตุแห่งการเรียก และประเด็นข้อซักถามเกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาสอบสวนให้ชัดเจนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนให้ผู้ถูกเรียกทราบล่วงหน้าในหนังสือเชิญหรือหนังสือคำสั่งเรียกนั้น<sup>7</sup> และคณะกรรมการควร

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา

ดำเนินการซักถามตามประเด็นที่ตั้งไว้ จะเป็นการช่วยลดการความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการได้อีกทางหนึ่งด้วย

### 5.2.3 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบผลจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

แม้ว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติระดับรัฐธรรมนูญอันเป็นการกระทำที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายตุลาการก็ตาม แต่การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลหลายประการ แม้กฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดบทลงโทษกับกรรมการการในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตไว้แล้ว แต่มาตรการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 อาจไม่ครอบคลุมเพียงพอ เนื่องจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบเป็นวงกว้าง รัฐสภาควรมีการกำหนดระเบียบรัฐสภาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นมาตรการให้ชัดเจนตามที่ได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ท้ายพระราชบัญญัติ เพื่อให้ความคุ้มครองและยอมรับสิทธิของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

5.3.1 เรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิของหน่วยงานหรือบุคคลที่มาเปิดเผยข้อมูลกรณีมีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานนั้นกำหนดไว้ห้ามมิให้เปิดเผย จึงควรบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนว่าผู้นั้นมีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยได้หากมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องความลับ หรือสำคัญถึงประโยชน์มหาชนหรือธุรกิจการค้า ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันและให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการไม่เปิดเผยข้อมูลให้ไม่มีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้และไม่ทำให้กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองดังกล่าวไว้เสียไป

5.3.2 เรื่องสิทธิของบุคคลในการมาให้อัยคำต่อคณะกรรมการ ควรมีการระบุประเด็นคำถามที่ชัดเจนตรงประเด็นในหนังสือเชิญหรือคำสั่งเรียก รวมถึงการรับรองสิทธิบุคคลที่จะตอบคำถามหรือชี้แจงใด ๆ ต่อที่ประชุมคณะกรรมการได้ นอกจากนี้ควรกำหนดระยะเวลาให้บุคคลต้องปฏิบัติตามหนังสือทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อให้ผู้นั้นมีระยะเวลาเตรียมตัวไม่เร่งรัดจนเกินไปทำให้คณะกรรมการได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน

5.3.3 ขั้นตอนสรุปและแถลงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อสาธารณะ ภายหลังการประชุมของคณะกรรมการเสร็จสิ้น ควรมีการกำหนดกรอบแนวทางให้ชัดเจนถึงผลสรุปเป็นที่ยุติของคณะกรรมการ หากมีบุคคลได้รับความเสียหายจากการแถลงผลสรุปดังกล่าว คณะกรรมการไม่ควรได้รับเอกสิทธิ์ ตามมาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 และต้องตกอยู่ภายใต้บทบังคับที่เป็นบทลงโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

5.3.4 รายงานของคณะกรรมการธิการที่ได้ทำการศึกษาและรายงานต่อสภาแล้ว ควรเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปรับทราบข้อมูลอย่างถูกต้องแท้จริงถึงผลการดำเนินงาน เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชน และเกิดแรงผลักดันจากสังคมให้ฝ่ายบริหารต้องให้ความร่วมมือมากยิ่งขึ้น

**ตารางที่ 4 สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554**

สภาพปัญหา		แนวทางการแก้ไข
1.ปัญหาหลักเกณฑ์การกำหนดบุคคลผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554	- การกำหนดให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายไว้เฉพาะกับคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา	1.1 ควรกำหนดบทบาทของคณะกรรมการผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายให้เกิดความครอบคลุมโดยระบุนิยามประเภทของคณะกรรมการ ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้รวมถึงคณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เพื่อสร้างระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพในทุกด้าน ทั้งด้านการพิจารณากฎหมาย และการสอบสวนตรวจสอบฝ่ายบริหาร
	- ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ	1.2 ควรดำเนินการยกร่างระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยระบุถึงอำนาจหน้าที่ วิธีการพิจารณาสอบสวน รวมถึงขอบเขตการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะอนุกรรมการให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุม

สภาพปัญหา		แนวทางการแก้ไข
<p style="text-align: center;"><b>2.ปัญหา</b> กระบวนการออก คำสั่งเรียกของ คณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติคำสั่ง เรียกของ คณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554</p>	<p>- กระบวนการมีมติ ออกคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการ</p>	<p>2.1 ควรปรับปรุงแก้ไข มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยกำหนดให้ “การออกคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการต้องใช้มติด้วยคะแนนเสียง อย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มี อยู่” ทั้งนี้การเพิ่มสัดส่วนจำนวนเสียงของกรรมการให้ มากขึ้น จะเป็นการเพิ่มระดับการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ อำนาจออกคำสั่งเรียกภายในคณะกรรมการ</p> <p>2.2 ควรเพิ่มระบบการตรวจสอบกระบวนการส่งเรื่อง ฟ้องร้องดำเนินคดีของคณะกรรมการไปยังพนักงาน สอบสวนตามมาตรา 16 โดยกำหนดขั้นตอนให้ประธาน คณะกรรมการต้องเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังประธานสภา ผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภาของแต่ละสภา พิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หากเห็นชอบให้ ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงาน สอบสวนต่อไป หากไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งเรื่องคืนกลับ เพื่อให้ที่ประชุมกรรมการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่าจะ ยืนยันตามมติเดิมหรือใช้กระบวนการมีหนังสือเชิญตามที่ ประชุมเห็นสมควรแล้วดำเนินการต่อไป อันเป็นการให้ อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาใช้ สิทธิยับยั้งได้</p> <p>หรืออาจกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานสภา ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เป็นผู้พิจารณาหนังสือ กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน แต่ทั้งนี้สามารถมอบหมาย ให้ประธานคณะกรรมการดำเนินการแทนได้</p>

สภาพปัญหา		แนวทางการแก้ไข
	<p>- ความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ</p>	<p>2.3 สภาผู้แทนราษฎร ควรทบทวน และศึกษาปัญหาการบังคับใช้ “ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการธิการหลายคณะ พ.ศ. 2552</p> <p>วุฒิสภา ควรติดตามศึกษาและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาว่ามีปัญหาอุปสรรคมากน้อยเพียงใด</p> <p>2.4 คณะกรรมการธิการควรระบุเหตุแห่งการเรียก และกำหนดประเด็นข้อซักถาม รายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาสอบสวนให้ชัดเจนในหนังสือเชิญ หรือหนังสือคำสั่งเรียกเพื่อให้ผู้มาชี้แจงทราบล่วงหน้าและสามารถเตรียมข้อมูลได้อย่างถูกต้องครบถ้วนตรงตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการให้เป็นแนวปฏิบัติต่อไปเพื่อป้องกันปัญหาการเรียกซ้ำ</p>
<p>3.ปัญหาการควบคุมตรวจสอบผลจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554</p>		<p>3.1 ควรดำเนินการยกเว้นระเบียบรัฐสภาเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นมาตรการให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยมีสาระสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิของหน่วยงานหรือบุคคลที่มาเปิดเผยข้อมูล กรณีมีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานนั้นกำหนดไว้ห้ามมิให้เปิดเผย โดยกำหนดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยได้ หากมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เห็นว่าเป็นความลับ หรือกระทบถึงประโยชน์ธุรกิจทางการค้าโดยตรง และอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นใด</li> <li>- สิทธิของบุคคลในการมาให้อัยคำต่อคณะกรรมการควรมีการกำหนดระบุประเด็นคำถามที่ชัดเจนตรงประเด็น การกำหนดรับรองให้สิทธิบุคคลที่จะตอบคำถามหรือชี้แจงใด ๆ ต่อที่ประชุมคณะกรรมการได้ รวมถึงการกำหนด</li> </ul>

สภาพปัญหา	แนวทางการแก้ไข
	<p>ระยะเวลาในการให้บุคคลต้องปฏิบัติตามคำสั่งไม่น้อยกว่า 7 วัน นับแต่ได้รับหนังสือ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีการเตรียมความพร้อมและเป็นการไม่เร่งรัดจนเกินไป</p> <p>3.2 ควรมีการกำหนดกรอบแนวทางให้ชัดเจนถึงการแถลงผลสรุปการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการต่อสาธารณะ หากมีบุคคลได้รับความเสียหายจากการแถลงผลสรุปดังกล่าว คณะกรรมการไม่ควรได้รับเอกสิทธิ์ ตามมาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และต้องตกอยู่ภายใต้บทบังคับที่เป็นบทลงโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554</p> <p>3.3 ผลสรุปรายงานของคณะกรรมการที่ได้เสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาแล้ว ควรเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปรับทราบ ข้อมูลอย่างถูกต้องแท้จริงถึงผลการดำเนินงาน เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชน และเกิดแรงผลักดันจากสังคมให้ฝ่ายบริหารต้องให้ความร่วมมือ มากยิ่งขึ้น</p>

กล่าวโดยสรุป ด้วยความที่ประเทศไทยมีการนำแนวคิดระบบกรรมการของต่างประเทศมาใช้โดยมิได้มีเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองเหมือนประเทศเหล่านั้น ส่งผลให้อำนาจของรัฐสภาจึงไม่ศักดิ์สิทธิ์และแสดงถึงความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง รัฐสภาเป็นแต่เพียงองค์กรหนึ่งที่ถูกสถาปนาจากรัฐธรรมนูญให้เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มีคณะกรรมการเป็นผู้ช่วยงานของรัฐสภาที่ถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร ทำให้ระบบคณะกรรมการไทยมีปัญหาพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงเกิดขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้อำนาจคำสั่งเรียกซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการ แต่ปรากฏว่าแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังคงมีปัญหาด้วย

เหตุผลหลายประการ ทั้งจากบทบัญญัติของกฎหมายบางประการที่ยังมีปัญหาการตีความอันส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ และการขาดความรู้ความเข้าใจของกรรมการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติที่ไม่ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการขั้นตอนของการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 อย่างเพียงพอ รัฐสภาควรให้ความสำคัญในเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยการร่วมมือกันกำหนดทิศทางการทำงานของระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทยให้เป็นองค์กรที่เป็นผู้นำ สร้างระบบคณะกรรมการที่มีศักยภาพด้านนิติบัญญัติ เมื่อรัฐสภามีความเข้มแข็งและ มีอำนาจถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ย่อมส่งผลต่อบทบาทการควบคุมการบริหารราชการที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพต่อไป ความจำเป็นของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 อาจหมดไป ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากบทบาทของคณะกรรมการในต่างประเทศส่วนใหญ่ ไม่มีกฎหมายให้สภาบังคับกับอำนาจออกคำสั่งเรียกกับคณะกรรมการแต่อย่างใด จะมีเพียงแต่บทลงโทษของผู้ฝ่าฝืนการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไว้ให้ถือเป็นความผิดละเมิดอำนาจรัฐสภา รัฐสภาสามารถส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาดำเนินคดีต่อไป

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์, 2530.

กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดเก็บยัติ, 2524

กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดเก็บยัติ, 2526

กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดเก็บยัติ, 2527

กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดเก็บยัติ, 2529

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดองค์กรทาง การเมือง เรื่อง 8 คณะกรรมาธิการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2544.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.

เกษมศักดิ์ แสนโกชน์. การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514.

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการต่อนโยบายของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548.

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาว่าง รัฐธรรมนูญ, เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.



- คณิน บุญสุวรรณ. กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- จรัส ดิษฐาอภิชัย. แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย. ในโครงการวิจัย ชุด ยกเครื่องเมืองไทย : จินตนาการสู่ปี 2000. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.
- จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมของสภาไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- จิรัช วิระสัย และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- ชลอธ คุ้มทองคำ. ความล้มเหลวของสถาบันรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย. รัฐสภาสาร 52, 11 (พฤศจิกายน 2547) : 3.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. หลักการแบ่งแยกอำนาจ. ใน อนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ โทตระกิตย์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อมรินทร์แอนด์พับลิชชิ่ง, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน: ความเป็นมาทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- นรรรัตน์ พิมเสน. อำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ [ออนไลน์] แหล่งที่มา [http://www.senate.go.th/committee2551/committee/view.php?committee\\_id=52&group=3&id=1691](http://www.senate.go.th/committee2551/committee/view.php?committee_id=52&group=3&id=1691) [2555, มิถุนายน 5]
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: อรรถดาเพรส, 2554.
- นาถะ ดวงวิชัย. ผลงานการเพื่อประเมินระดับให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ชาญชัย แสวงศักดิ์. การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ทฤษฎีกฎหมายมหาชน. เอกสารประกอบการสอนวิชาทฤษฎีกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งนิติบัณฑิตยสภา, 2555.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. ระบบควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. ชีวประวัติของธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2547-2520. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักกองทุนสนับสนุนทางวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า, 2550.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการประจําร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ครั้งที่ 4/2552 วันอังคารที่ 13 ตุลาคม 2552.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการวินิจฉัยทำการวินิจฉัยชี้ขาดแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา 49 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, เรื่องเสร็จที่ 94/2545

บุญเลิศ ช่างใหญ่. ตรวจสอบบทบาทการควบคุมรัฐบาลของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. รัฐสภาสาร 28, 5 (พฤษภาคม 2546) : 32.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, The USA Impeachment Overview :ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา, [ออนไลน์], แหล่งที่มา [www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684) [2555, มิถุนายน 3]

ประธาน สุวรรณมงคล, รายงานการวิจัย เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.

- ประเสริฐ ทรัพย์สุนทร. ทฤษฎีระบบรัฐสภา ปฏิบัติระบบประธานาธิบดี และจาก “ระบบ” สู่ “ระบอบ” พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: เคทีกรูไทยการพิมพ์, 2538.
- ปรีชา จำรัสศรี. การคานอำนาจของระบบรัฐสภาไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชา นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2537.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. อำนาจว่าด้วยการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงของสภาองเกรสในประเทศ สหรัฐอเมริกา. ใน แทนดอกไม้ไหว้ครู รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมายเนื่องในโอกาส วันคล้ายวันเกิด ปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม, กรุงเทพมหานคร: ส เจริญการ พิมพ์, 2554.
- พระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ พ.ศ. 2555
- พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พินิต อารยะศิริ. ความรู้เกี่ยวกับระบบงานของคณะกรรมการรัฐสภาสาร 28,5 (พฤษภาคม 2523) : 16.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.
- ภิรมย์ เจริญรุ่ง. ขอบเขตการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- โกคิน พลกุล. ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญและประวัติรัฐธรรมนูญไทย. รัฐสภาสาร 36,12 (ธันวาคม 2531) : 3-5.
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับ ฝ่ายบริหารและเสถียรภาพรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2547.
- มานิตย์ จุมปา. เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของครุสภา, 2544.

ร้อยตรี วัฒนา สุตรสุวรรณ. ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
พ.ศ. 2554

ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อ  
คณะกรรมการ พ.ศ. 2554

ระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำ  
คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา พ.ศ. 2551

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ  
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ,สำนักงาน  
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555. (อัดสำเนา)

รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... , 2554. (อัดสำเนา)

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 26 สมัยสามัญนิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 18  
พฤศจิกายน 2552

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 28 สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันพุธที่ 17  
พฤศจิกายน 2553

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 สามัญ ครั้งที่ 3/2476 พุทธศักราช 2476

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19-21/2540 วันที่ 18-20 มิถุนายน 2540

รายงานผลการพิจารณาการปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาว ของ คณะกรรมาธิการวิสามัญ

พิจารณาปรับปรุงงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตุลาคม 2517, พระนคร: กองการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2517.

วนิดา มาศะวิสุทธิ์. คณะกรรมาธิการ. รัฐสภาสาร 28, 5 (พฤษภาคม 2546) : 25-32.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติ  
ราษฎร์, 2554.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ใน รายงานการวิจัย เรื่อง สาระสำคัญและแนวทางการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร  
ใน 10 ปีข้างหน้า. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา  
ผู้แทนราษฎร, 2546.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

วรวิทย์ กนิษฐะเสน. กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ.  
กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521.

วสันต์ เตียวตระกูล และ ณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์. อำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในการ  
แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการของการร่างกฎหมาย. รัฐสภาสาร 47,8 (สิงหาคม 2542) : 92.

วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล. การควบคุมฝ่ายบริหาร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชา  
นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ.  
วารสารจตุลนิติ 7,2 (มีนาคม-เมษายน 2553) : 20.

วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. ปกเปลือกรัฐสภาไทย. มติชน (16พฤศจิกายน2553) : 2.

สมชาย เกษมณภา. รัฐสภาไทย: ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร. รัฐสภาสาร 31, 3 (มีนาคม 2523)  
: 1-2.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2548.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527.

สมภพ โทตระกิตย์. อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา. รัฐสภาสาร 28, 7 (กรกฎาคม 2523): 1-20.

สมภพ โทตระกิตย์. รัฐธรรมนูญไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://elib.coj.go.th/Article/d11\\_4\\_3.pdf](http://elib.coj.go.th/Article/d11_4_3.pdf). หน้า 27. [ 2555, กันยายน 30]

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.

สรศักดิ์ เพียรเวช. คณะกรรมการ. รัฐสภาสาร 43, 7 (กรกฎาคม 2538): 89-90.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18 วันพุธที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555 (อัดสำเนา)

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดีที่ 22 มีนาคม 2555 (อัดสำเนา)

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดีที่ 22 มีนาคม 2555 (อัดสำเนา)

สเวน โกรนนิ่งส์ และ โจนาธาน พี ฮอว์ลี แปลโดย นพมาศ ธีรเวคิน และ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. สมาชิกสภาองเกรสคำสัญญาและอำนาจ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพร์พิทยา, 2523.

สาโรช โชติพันธุ์. การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเสร็จที่ 380/2546 [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general> [2555, มิถุนายน 2]

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. คณะกรรมการ[ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm> [2555, มิถุนายน 25]

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. คณะกรรมการวิสามัญ [ออนไลน์] แหล่งที่มา

[http://www.senate.go.th/w3c/senate/committees.php?url=committee&cm\\_type=B](http://www.senate.go.th/w3c/senate/committees.php?url=committee&cm_type=B) [2555, ตุลาคม 2]

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. คณะกรรมการวิสามัญ [ออนไลน์] แหล่งที่มา

<http://www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm>[2555,กรกฎาคม 5]

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ความรู้เกี่ยวกับคณะกรรมการ [ออนไลน์] แหล่งที่มา

<http://www.senate.go.th/01elearning/02committees/index.htm>[2555, มิถุนายน 22]

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักภาษาต่างประเทศ. รัฐสภาแห่งสมาพันธรัฐสวิส. กรุงเทพมหานคร:

สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. คณะกรรมการ [ออนไลน์] แหล่งที่มา

[http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/main.php?filename=join\\_council\\_committee\\_23](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/main.php?filename=join_council_committee_23) [2555,กรกฎาคม 4]

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. คณะกรรมการ [ออนไลน์] แหล่งที่มา

<http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament> [2555, ตุลาคม 2]

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. คณะกรรมการการต่างประเทศ [ออนไลน์] แหล่งที่มา

[http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/strange/download/article/article\\_20120118155849.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/strange/download/article/article_20120118155849.pdf) [2555, ธันวาคม 25]

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. คณะกรรมการการทหาร [ออนไลน์] แหล่งที่มา

<http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/soldier/download/article> [2555, ธันวาคม 25]

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. คณะกรรมการกิจการชายแดนไทย [ออนไลน์] แหล่งที่มา

[http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/frontier/ewt\\_dl.php?nid=86](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/frontier/ewt_dl.php?nid=86) [2555, ธันวาคม 25]

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. คณะกรรมการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระบบงานรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, 2554.

สิริพรรณ นกสวน. การเมืองการปกครองสวีตเซอร์แลนด์. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

สิริวิภา หาญสิริเพชร, บทบาทของคณะกรรมการ วุฒิสภา ในการสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบ ใน รายงานวิจัยของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , 2549.

หนังสือพิมพ์เนชั่น. [ออนไลน์], แหล่งที่มา [www.nationonline.com](http://www.nationonline.com) [2554, พฤศจิกายน 18]

มติชนกรอบข่าย. คลิปมร้อน กมธ.ร่างพ.ร.บ. ติดดาบ.(13พฤศจิกายน2553). มติชน: 11.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทยและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.

อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

อรณิช รุ่งธิพานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร สภาสามัญ สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553.

อรรถิพย์ พิศาลบุตร. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

อัครเมศวร์ ทองนวล. ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา. รัฐสภาสาร 51,10 (ตุลาคม 2546) : 21.

## ภาษาอังกฤษ

Ernest S. Griffith แปลโดย นิพนธ์ มาศะวิสุทธิ์, ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 1. (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515

House of Commons. Standing Orders- Public Business [Online] Available from :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmstords/2/2.pdf>

[6 march 2010]



P.P. Craig, Administrative Law 372, 376 (1983)

Standing orders of the house of commons public business 2011

Standing orders of the house of Lord.

The 1992-93 Staff of the Legislative Research Bureau, An Overview of Congressional Investigation of the Executive: Precedures, Devices, Limitations of Congressional Investigative Power, 20 Syracuse J. Legis.& Plo'y 1 (1995)

ภาคผนวก



## พระราชบัญญัติ

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

พ.ศ. ๒๕๕๔

### ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

เป็นปีที่ ๖๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“ประธานคณะกรรมการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๔ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

มาตรา ๕ คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๖ ในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการเรื่องใด หากคณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้คณะกรรมการมีหนังสือขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

หนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น อาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งต้องจัดส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่บุคคลนั้นมีเวลาเหลือที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึงสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่ง บุคคลนั้นอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เมื่อคณะกรรมการได้รับหนังสือแจ้งเหตุจากบุคคลนั้นแล้ว ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งเคยส่งเอกสาร หรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว อาจอ้างเอกสาร คำแถลง หรือความคิดเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น แต่ต้องมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญ

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นควรให้บุคคลตามวรรคสี่ส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๗ บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต้องมาด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อาจมีหนังสือขอลือ่นหรือหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นอย่างชัดเจนต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่รับหนังสือเชิญ

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ให้ถือว่าคำแถลงหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความคิดเห็นของผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่งต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้เลื่อนตามวรรคหนึ่งให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๘ บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควร และโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก

มาตรา ๙ การจัดส่งหนังสือตามมาตรา ๖ และคำสั่งเรียกตามมาตรา ๘ ให้คณะกรรมการดำเนินการด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง หรือหลายวิธีการตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรก็ได้ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- (๒) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- (๓) ส่งทางโทรสาร
- (๔) วิธีการอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเฉพาะกรณี

หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการจัดส่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด เมื่อได้ดำเนินการจัดส่งตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวแล้วให้ถือว่าบุคคลนั้นได้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก แล้วแต่กรณี โดยชอบแล้ว

มาตรา ๑๐ ผู้ใดที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญตามมาตรา ๖ หรือมีคำสั่งเรียกตามมาตรา ๘ ให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด

มาตรา ๑๑ ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘ ต่อคณะกรรมการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานหรือจัดทำและเผยแพร่รายงานโดยสุจริต แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๒ กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

มาตรา ๑๔ ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๕ ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๖ เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

มาตรา ๑๗ ให้ประธานรัฐสภารักษาราชการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับซึ่งจะส่งผลดีต่อการพิจารณาของ คณะกรรมการ ทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



**ข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร  
และวุฒิสภา พ.ศ. 2554**

คณะกรรมการมีข้อสังเกตว่า “การที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หนังสือเชิญ หรือ คำสั่งเรียก และได้รับทราบหรือได้มาซึ่งเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความเห็นตามพระราชบัญญัตินี้ ในบางกรณีอาจมีกรรมการหรือบุคคลอื่นที่เข้าร่วมประชุมบางคนมีส่วนได้เสียจากการได้รับทราบ หรือได้มาซึ่งเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความเห็น และอาจนำเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความเห็น ดังกล่าวนั้นไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการเสียเปรียบในเชิงธุรกิจหรือ ความเสียหายแก่บุคคลหรือองค์กรใด จึงเห็นควรให้ประธานรัฐสภามีการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการ ประชุมของคณะกรรมการในเรื่องดังกล่าว หรือให้มีมาตรการอื่นใด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ หรือการนำผลบังคับของการออกหนังสือ ขอให้ส่งเอกสาร หนังสือเชิญ หรือ คำสั่ง เรียกไปใช้ในทางที่มีชอบ”

## ระเบียบรัฐสภา

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

พ.ศ. ๒๕๕๔

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประธานรัฐสภาจึงออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“ประธานคณะกรรมการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในด้านเลขานุการของคณะกรรมการ

“พระราชบัญญัติ” หมายความว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

“หนังสือ” หมายความว่า หนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติ

“คำสั่งเรียก” หมายความว่า คำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ

“ผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก” หมายความว่า บุคคลที่คณะกรรมการมีหนังสือหรือคำสั่งเรียกแล้วแต่กรณี

ข้อ ๔ หนังสือให้เป็นไปตามแบบ กมธ. (อส.) ๑ หรือ กมธ. (บค.) ๑ ทำระเบียบนี้

ข้อ ๕ คำสั่งเรียกให้เป็นไปตามแบบ กมธ. (อส.) ๒ หรือ กมธ. (บค.) ๒ ทำระเบียบนี้

ข้อ ๖ การส่งหนังสือและคำสั่งเรียกให้ดำเนินการด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีการก็ได้ ตามมติของคณะกรรมการการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- (๒) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- (๓) ส่งทางโทรสาร
- (๔) วิธีการอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเฉพาะกรณี

ในกรณีคณะกรรมการได้กำหนดวิธีการส่งไว้หลายวิธี อันอาจมีผลให้หนังสือหรือคำสั่งเรียก ไปถึงผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกไม่พร้อมกัน ให้ถือว่าวันที่หนังสือหรือคำสั่งเรียกด้วยวิธีการส่งใดที่มีไปถึงก่อน เป็นวันที่ผู้นั้นได้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกนั้น

ข้อ ๗ การส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามข้อ ๖ (๑) ให้จัดส่ง ณ ถิ่นที่อยู่ หรือภูมิลำเนา หรือสำนักทำางานของผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก

ให้ถือว่าวัน เดือน ปี ตามที่ระบุไว้ในใบตอบรับของไปรษณีย์เป็นวัน เดือน ปี ที่ได้รับหนังสือ หรือคำสั่งเรียก

ข้อ ๘ การส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกโดยมอบให้บุคคลอื่นนำส่งตามข้อ ๖ (๒) ให้บุคคลนั้น นำส่ง ณ ถิ่นที่อยู่ หรือภูมิลำเนา หรือสำนักทำางานของผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก

เมื่อผู้นำส่งได้ส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกให้ผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก หรือผู้รับแทนแล้ว ให้ผู้นำส่งจัดให้ผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก หรือผู้รับแทนลงลายมือชื่อที่สามารถอ่านออกได้ใน ใบรับหนังสือหรือคำสั่งเรียกพร้อมวัน เดือน ปี และเวลาที่รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกนั้น

ให้ผู้นำส่งจัดส่งใบรับหนังสือหรือคำสั่งเรียก และรายงานการส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียก พร้อมระบุพฤติการณ์การส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกโดยสังเขปภายในสองวันทำการนับแต่วันที่ได้นำส่ง หนังสือหรือคำสั่งเรียกนั้น เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้รายงานประธานคณะกรรมการทราบ

ข้อ ๙ การส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกโดยมอบให้บุคคลอื่นนำส่ง ให้ถือว่าผู้รับได้รับหนังสือ หรือคำสั่งเรียกในวัน เดือน ปี ที่ผู้นำส่งได้จัดแจ้งในรายงานการส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียก

หากการส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกได้กระทำนอกเวลาหรือนอกวันทำการปกติของสำนักทำางาน ของผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก ให้ถือว่าผู้รับได้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกในวันทำการแรกที่สำนัก ทำางานของผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกเปิดทำการปกติถัดไป

ข้อ ๑๐ การส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกโดยทางโทรสารตามข้อ ๖ (๓) ให้เจ้าหน้าที่ส่งหนังสือ หรือคำสั่งเรียก พร้อมทั้งใบนำส่งทางโทรสารตามแบบ กมธ. (ทส.) ทำายระเบียบนี้ ไปยังหมายเลข โทรสารที่ผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกได้ให้ไว้กับคณะกรรมการ

ในกรณีที่ผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีได้แจ้งหมายเลขโทรสารไว้ ให้เจ้าหน้าที่ส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกไปยังหมายเลขโทรสารที่ปรากฏในเอกสารราชการว่าเป็นหมายเลข โทรสารของสำนักทำางานของผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก

ข้อ ๑๑ หนังสือหรือคำสั่งเรียกที่ส่งทางโทรสารให้ถือว่าผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกได้รับ โดยครบถ้วนตามใบแสดงผลการส่งโทรสาร เว้นแต่ผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกจะได้แจ้งในขณะนั้น ว่าหนังสือหรือคำสั่งเรียกที่ส่งทางโทรสารไม่ชัดเจนหรือมีจำนวนหน้าไม่ครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในใบนำส่ง ทางโทรสาร ให้เจ้าหน้าที่ส่งโทรสารอีกครั้ง

หากการส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกได้กระทำนอกเวลาหรือนอกวันทำการปกติของสำนักทำางาน ของผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก ให้ถือว่าผู้รับได้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกในวันทำการแรกที่สำนัก ทำางานของผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกเปิดทำการปกติถัดไป

ให้เจ้าหน้าที่ส่งต้นฉบับหนังสือหรือคำสั่งเรียกให้ผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกอีกครั้ง โดยนำ วิธีการที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่มีการส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกทางโทรสารไม่สามารถจัดส่งได้อันเกิดจาก เหตุขัดข้องทางระบบสื่อสาร ให้เจ้าหน้าที่จดแจ้งเหตุขัดข้องดังกล่าวแล้วรายงานประธาน คณะกรรมการบริหาร

ข้อ ๑๓ การส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกโดยวิธีการอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเฉพาะ กรณีตามข้อ ๖ (๔) ให้คณะกรรมการกำหนดรูปแบบและวิธีการส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกให้ชัดเจน และกำหนดให้มีเอกสารหลักฐานที่สามารถใช้ในการพิสูจน์ได้ว่าผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกได้รับหนังสือ หรือคำสั่งเรียกดังกล่าวแล้ว

ให้เจ้าหน้าที่บันทึกรูปแบบและวิธีการส่ง และเอกสารหลักฐานตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งไว้ใน รายงานการประชุมคณะกรรมการ

ข้อ ๑๔ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ส่งหนังสือหรือคำสั่งเรียกตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้รายงานผลต่อประธานคณะกรรมการบริหารโดยเร็ว

ข้อ ๑๕ ให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณมาใช้บังคับกับการส่งหนังสือ หรือคำสั่งเรียกตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

ข้อ ๑๖ ให้ประธานรัฐสภารักษาราชการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔

สมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์

ประธานรัฐสภา



ที่ .... /....

คณะกรรมการ.....  
สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา  
ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

วันที่ .. เดือน ..... พ.ศ. ....

เรื่อง ขอให้จัดส่งเอกสาร

เรียน ..... (ชื่อ นามสกุล ตำแหน่งของผู้รับหนังสือ)

อ้างถึง (ถ้ามี).....

สิ่งที่ส่งมาด้วย (ถ้ามี).....

ด้วยคณะกรรมการ..... จะมีการประชุมเพื่อ  
พิจารณา.....  
(ระบุเหตุแห่งการออกหนังสือ)

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า (เรื่อง, ญัตติ, กรณี) ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ(ท่าน/  
หน่วยงานที่ท่านรับผิดชอบ) และเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบ ได้รับทราบข้อมูล  
ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา คณะกรรมการจึงมีมติขอให้ท่านจัดส่งเอกสารหรือวัตถุที่  
เกี่ยวข้องกับเรื่อง (ถ้ามี) ..... จำนวน ..... ชุด ภายในวันที่ .. เดือน..... พ.ศ. ....  
ณ ..... เพื่อให้ประกอบการพิจารณาในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๑. ....

๒. ....

(ถ้ามีประเด็นเพิ่มเติมให้ใช้แบบต่อ กมธ. (อส.) ๑-๑ และ ๑-๒)

(ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีหนังสือแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง.....แล้ว)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(.....)

ประธานคณะกรรมการ .....

สำนักกรรมการ ..

โทร. ....

ระบุชื่อผู้รับหนังสือและที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือสำนักทำงานของผู้รับหนังสือ

(พลิก)

บทคุ้มครองและบทลงโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

- ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผย หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานแล้วแต่กรณี (มาตรา ๑๑)
- ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกภายในเวลาที่กำหนด ผู้นั้นอาจถูกดำเนินคดี ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง )
- ในกรณีผู้ฝ่าฝืนเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย (มาตรา ๑๓ วรรคสอง )









ที่ .... /....

คณะกรรมการธิการ .....  
สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา  
ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

วันที่ .. เดือน ..... พ.ศ. ....

เรื่อง ขอเชิญไปแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ .....

เรียน ..... (ชื่อ นามสกุล ตำแหน่งของผู้รับหนังสือ)

อ้างถึง (ถ้ามี).....

สิ่งที่ส่งมาด้วย (ถ้ามี).....

ด้วยคณะกรรมการ.....จะมีการประชุมเพื่อ  
พิจารณา.....  
(ระบุเหตุแห่งการออกหนังสือเชิญ)

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า (เรื่อง, ญัตติ, กรณี) ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ(ท่าน/  
หน่วยงานที่ท่านรับผิดชอบ) และเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบ ได้รับทราบข้อมูล  
ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา คณะกรรมการจึงมีมติขอเชิญท่านไปแถลงข้อเท็จจริงหรือ  
แสดงความเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง พร้อมเอกสารประกอบการพิจารณา และอาจรวมถึงวัตถุประสงค์ที่  
เกี่ยวข้องด้วย จำนวน ..... ชุดในวันที่ .. เดือน ..... พ.ศ. .... เวลา ..... นาฬิกา  
ณ ..... ในประเด็นข้อซักถาม ดังนี้

๑. ....

๒. ....

(ถ้ามีประเด็นเพิ่มเติมให้ใช้แบบต่อ กมธ. (บค.) ๑-๑ และ ๑-๒)

(ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีหนังสือแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง.....แล้ว)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(.....)

ประธานคณะกรรมการ .....

สำนักกรรมการ ..

โทร. ....

ระบุชื่อผู้รับหนังสือและที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือสำนักทำงานของผู้รับหนังสือ

(พลิก)

บทคุ้มครองและบทลงโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

- ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผย หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานแล้วแต่กรณี (มาตรา ๑๑)
- ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกภายในเวลาที่กำหนด ผู้นั้นอาจถูกดำเนินคดี ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง )
- ในกรณีผู้ฝ่าฝืนเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย (มาตรา ๑๓ วรรคสอง )







ที่ .... /....

### คำสั่งเรียกเอกสารของคณะกรรมการ

วันที่ .. เดือน ..... พ.ศ. ....

คณะกรรมการ ..... สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา

ถึง ..... (ชื่อ นามสกุล ตำแหน่งของผู้รับหนังสือ)

ตามที่คณะกรรมการ.....ได้มีการประชุม  
เพื่อพิจารณา.....ซึ่งคณะกรรมการได้มีหนังสือ ที่ .....  
(กมธ. (อส.) ๑) ลงวันที่ .. เดือน.....พ.ศ. .... ขอให้ท่านจัดส่งเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้อง  
กับเรื่อง (ถ้ามี) ในเรื่องดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณา ภายในวันที่ .. เดือน.....พ.ศ.....  
ณ ..... แต่ท่าน ไม่ปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการจึงมีมติออกคำสั่งเรียกให้  
ท่านจัดส่งเอกสารในเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ภายในวันที่ .. เดือน ..... พ.ศ. ....  
ณ ..... เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ๑. ....
- ๒. ....  
(ถ้ามีประเด็นเพิ่มเติมให้ใช้แบบต่อ กมธ. (อส.) ๒-๑ และ ๒-๒)

หากท่านฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกภายในเวลาที่กำหนด อาจถูกดำเนินคดีตาม  
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งต้องระวาง  
โทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีผู้ฝ่าฝืนเป็นข้าราชการ  
พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็น  
ความผิดทางวินัยด้วย  
(ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีหนังสือแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง.....แล้ว)

(.....)  
ประธานคณะกรรมการ .....

สำนักกรรมการ ..  
โทร. ....

ระบุชื่อผู้รับ และที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือสำนักทำการงานของผู้รับหนังสือ (พลิก)

บทคุ้มครองและบทลงโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

- ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ  
ไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผย หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือ  
พยานหลักฐานแล้วแต่กรณี (มาตรา ๑๑)

- ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกภายในเวลาที่กำหนด ผู้นั้นอาจถูกดำเนินคดี ซึ่งต้อง  
ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง )

- ในกรณีผู้ฝ่าฝืนเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ  
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย (มาตรา ๑๓ วรรคสอง )









ที่ .... /....

### คำสั่งเรียกบุคคลของคณะกรรมการ

วันที่ .. เดือน ..... พ.ศ. ....

คณะกรรมการ ..... สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา

ถึง ..... (ชื่อ นามสกุล ตำแหน่งของผู้รับหนังสือ)

ตามที่คณะกรรมการ..... ได้มีการประชุม  
เพื่อพิจารณา ..... ซึ่งคณะกรรมการได้มีหนังสือ ที่ ..... (กมธ. (บค.) ๑)  
ลงวันที่ .. เดือน.....พ.ศ. .... เชิญท่านให้ไปแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ  
ในวันที่ .. เดือน.....พ.ศ. .... เวลา ..... นาฬิกา ณ ..... แต่ท่านไม่ปฏิบัติตาม  
หนังสือของคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการจึงมีมติออกคำสั่งเรียกให้  
ท่านไปแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง พร้อมเอกสารประกอบการ  
พิจารณา และอาจรวมถึงวัตถุที่เกี่ยวข้องด้วย จำนวน ..... ชุด ในวันที่ .. เดือน ..... พ.ศ. ....  
ณ ..... ในประเด็นข้อซักถาม ดังนี้

๑. ....
  ๒. ....
- (ถ้ามีประเด็นเพิ่มเติมให้ใช้แบบต่อ กมธ. (บค.) ๒-๑ และ ๒-๒)

หากท่านฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกภายในเวลาที่กำหนด อาจถูกดำเนินคดีตาม  
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งต้องระวาง  
โทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีผู้ฝ่าฝืนเป็นข้าราชการ  
พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็น  
ความผิดทางวินัยด้วย

(ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีหนังสือแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง.....แล้ว)

(.....)

ประธานคณะกรรมการ .....

สำนักกรรมการ ..

โทร. ....

ระบุชื่อผู้รับ และที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือสำนักทำางานของผู้รับหนังสือ

(พลิก)

บทคุ้มครองและบทลงโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

- ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ  
ไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผย หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือ  
พยานหลักฐานแล้วแต่กรณี (มาตรา ๑๑)
- ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกภายในเวลาที่กำหนด ผู้นั้นอาจถูกดำเนินคดี ซึ่งต้อง  
ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง )
- ในกรณีผู้ฝ่าฝืนเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ  
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย (มาตรา ๑๓ วรรคสอง )







สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา  
ใบนำส่งเอกสารทางโทรสาร

คณะกรรมการธิการ .....

ชื่อผู้ส่ง.....	ชื่อผู้รับ.....
หน่วยงาน.....	หน่วยงาน.....
หมายเลขโทรศัพท์.....	หมายเลขโทรศัพท์.....
โทรสาร.....	โทรสาร.....
จำนวนเอกสารที่ส่งมารวมทั้งแผ่นนี้ ..... แผ่น	
ส่งเมื่อวันที่ ..... เดือน..... พ.ศ.....	

รายการเอกสารที่นำส่ง

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

ลงชื่อ .....ผู้นำส่ง  
(.....)  
ตำแหน่ง.....

**หมายเหตุ**

หากได้รับเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน กรุณาแจ้งทางโทรศัพท์หรือโทรสารตามหมายเลขข้างต้นทันที มิฉะนั้น จะถือว่าผู้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกได้รับโดยครบถ้วนตามใบแสดงผลการส่งโทรสาร ทั้งนี้ เป็นไปตาม ข้อ ๑๑ แห่งระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

## ระเบียบรัฐสภา

ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ

พ.ศ. ๒๕๕๔

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประธานรัฐสภาจึงออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“หนังสือเชิญ” หมายความว่า หนังสือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ

“คำสั่งเรียกบุคคล” หมายความว่า คำสั่งเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ

“ผู้มาแถลงข้อเท็จจริง” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการมีหนังสือเชิญ หรือคำสั่งเรียกบุคคลให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ และรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ และคณะกรรมการยอมให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นแทนด้วย

ข้อ ๔ ผู้มาแถลงข้อเท็จจริงมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางในลักษณะเหมาจ่ายเป็นรายครั้งตามบัญชีท้ายระเบียบนี้

ข้อ ๕ ผู้มาแถลงข้อเท็จจริงซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ใช้สิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นต้นสังกัด

ข้อ ๖ ในกรณีที่มีผู้มาแถลงข้อเท็จจริงเดินทางมาถึงสถานที่ที่ต้องแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการตามวันและเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือเชิญ หรือคำสั่งเรียกบุคคล แต่ไม่อาจเข้าแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้อันเนื่องมาจากเหตุอันเกิดจากคณะกรรมการ อันมิใช่กรณีที่คณะกรรมการไม่ยินยอมให้ผู้ได้รับมอบหมายให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ทำการแถลงข้อเท็จจริง ให้ผู้มาแถลงข้อเท็จจริงดังกล่าวยังคงมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ตามระเบียบนี้

ข้อ ๗ การเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้ใช้เอกสารหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(๑) สำเนาหนังสือเชิญ หรือคำสั่งเรียกบุคคลจากคณะกรรมการ และเอกสาร การมอบหมายให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกรณีที่มีการมอบหมายให้ผู้อื่นแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นแทน

(๒) ใบสำคัญรับเงิน

(๓) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้มาแถลง ข้อเท็จจริงผู้นั้น

(๔) สำเนาเอกสารการลงชื่อมาประชุมของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงตามแบบที่กำหนดไว้ ทำयरระเบียบนี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รับรองแล้ว

ข้อ ๘ ให้ประธานรัฐสภารักษาราชการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔

สมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์

ประธานรัฐสภา

บัญชีหมายเลข ๑

ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง อัตราครั้งละ ๘๐๐ บาท

๑. กรุงเทพมหานคร
๒. จังหวัดนนทบุรี
๓. จังหวัดปทุมธานี
๔. จังหวัดสมุทรปราการ
๕. จังหวัดสมุทรสาคร

.....



บัญชีหมายเลข ๒

ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง อัตราครั้งละ ๑,๕๐๐ บาท

- |                            |                        |
|----------------------------|------------------------|
| ๑. จังหวัดกาญจนบุรี        | ๒. จังหวัดจันทบุรี     |
| ๓. จังหวัดฉะเชิงเทรา       | ๔. จังหวัดชลบุรี       |
| ๕. จังหวัดชัยนาท           | ๖. จังหวัดตราด         |
| ๗. จังหวัดนครนายก          | ๘. จังหวัดนครปฐม       |
| ๙. จังหวัดนครราชสีมา       | ๑๐. จังหวัดนครสวรรค์   |
| ๑๑. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ | ๑๒. จังหวัดปราจีนบุรี  |
| ๑๓. จังหวัดพิจิตร          | ๑๔. จังหวัดเพชรบุรี    |
| ๑๕. จังหวัดระยอง           | ๑๖. จังหวัดราชบุรี     |
| ๑๗. จังหวัดลพบุรี          | ๑๘. จังหวัดสมุทรสงคราม |
| ๑๙. จังหวัดสระแก้ว         | ๒๐. จังหวัดสระบุรี     |
| ๒๑. จังหวัดสิงห์บุรี       | ๒๒. จังหวัดสุพรรณบุรี  |
| ๒๓. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา | ๒๔. จังหวัดอ่างทอง     |
| ๒๕. จังหวัดอุทัยธานี       |                        |

.....

บัญชีหมายเลข ๓

ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง อัตราครั้งละ ๒,๕๐๐ บาท

- |                       |                        |
|-----------------------|------------------------|
| ๑. จังหวัดกาฬสินธุ์   | ๒. จังหวัดกำแพงเพชร    |
| ๓. จังหวัดขอนแก่น     | ๔. จังหวัดชัยภูมิ      |
| ๕. จังหวัดชุมพร       | ๖. จังหวัดตาก          |
| ๗. จังหวัดบุรีรัมย์   | ๘. จังหวัดพิษณุโลก     |
| ๙. จังหวัดเพชรบูรณ์   | ๑๐. จังหวัดแพร่        |
| ๑๑. จังหวัดมหาสารคาม  | ๑๒. จังหวัดยโสธร       |
| ๑๓. จังหวัดร้อยเอ็ด   | ๑๔. จังหวัดระนอง       |
| ๑๕. จังหวัดลำปาง      | ๑๖. จังหวัดเลย         |
| ๑๗. จังหวัดศรีสะเกษ   | ๑๘. จังหวัดสุโขทัย     |
| ๑๙. จังหวัดสุรินทร์   | ๒๐. จังหวัดหนองบัวลำภู |
| ๒๑. จังหวัดอำนาจเจริญ | ๒๒. จังหวัดอุดรธานี    |
| ๒๓. จังหวัดอุตรดิตถ์  | ๒๔. จังหวัดอุบลราชธานี |

.....

บัญชีหมายเลข ๔

ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง อัตราครั้งละ ๔,๐๐๐ บาท

- |                     |                         |
|---------------------|-------------------------|
| ๑. จังหวัดกระบี่    | ๒. จังหวัดเชียงราย      |
| ๓. จังหวัดเชียงใหม่ | ๔. จังหวัดตรัง          |
| ๕. จังหวัดนครพนม    | ๖. จังหวัดนครศรีธรรมราช |
| ๗. จังหวัดนราธิวาส  | ๘. จังหวัดน่าน          |
| ๙. จังหวัดบึงกาฬ    | ๑๐. จังหวัดปัตตานี      |
| ๑๑. จังหวัดพะเยา    | ๑๒. จังหวัดพังงา        |
| ๑๓. จังหวัดพัทลุง   | ๑๔. จังหวัดภูเก็ต       |
| ๑๕. จังหวัดมุกดาหาร | ๑๖. จังหวัดแม่ฮ่องสอน   |
| ๑๗. จังหวัดยะลา     | ๑๘. จังหวัดลำพูน        |
| ๑๙. จังหวัดสกลนคร   | ๒๐. จังหวัดสงขลา        |
| ๒๑. จังหวัดสตูล     | ๒๒. จังหวัดสุราษฎร์ธานี |
| ๒๓. จังหวัดหนองคาย  |                         |

.....

บัญชีลงชื่อผู้มาแถลงข้อเท็จจริง

คณะกรรมการ.....

สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา

ครั้งที่.....

วัน.....ที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. .... เวลา ..... นาฬิกา  
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ..... ชั้น .... อาคารรัฐสภา .....

ลำดับ ที่	ชื่อ - สกุล(ตัวบรรจง)	ลายมือชื่อ	หน่วยงาน/ตำแหน่ง/ เบอร์โทร
๑			
๒			
๓			
๔			
๕			
๖			
๗			
๘			
๙			
๑๐			
๑๑			
๑๒			
๑๓			
๑๔			
๑๕			

ขอรับรองว่าถูกต้อง

ลงชื่อ .....

(.....)

ตำแหน่ง.....

## ระเบียบสภาผู้แทนราษฎร

ว่าด้วยการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการหลายคณะ

พ.ศ. ๒๕๕๒

โดยที่เป็นการสมควรให้มีระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการหลายคณะ

อาศัยอำนาจตามความในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๒ วรรคสาม และวรรคสี่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงวางระเบียบไว้เพื่อเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ. ๒๕๕๒”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ประธานคณะกรรมการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ ๔ เมื่อคณะกรรมการจะดำเนินการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ให้ประธานคณะกรรมการทุกคณะรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ ภายในวันศุกร์ของทุกสัปดาห์ว่ามีเรื่องใดบ้างที่จะเข้าสู่การพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาของคณะกรรมการตามอำนาจหน้าที่ในสัปดาห์ถัดไป

ข้อ ๕ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบรายงาน หากพบว่ามีคณะกรรมการหลายคณะพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องเดียวกัน ให้มีการหารือร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดวิธีดำเนินการ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องยุติการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องนั้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการกำหนดวิธีการดำเนินการ

ข้อ ๖ การหารือร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดแนวทางการดำเนินงานในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

(๑) ให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกคณะประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องนั้น โดยให้ประธานคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งทำหน้าที่ประธานของที่ประชุม และให้เชิญบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงและให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการในคราวเดียวกัน

(๒) ให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องคณะใดคณะหนึ่งเป็นหลักในการพิจารณา โดยให้เชิญประธานคณะกรรมการคณะอื่นที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วย หรือให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องฝากประเด็นให้คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณา เป็นผู้ซักถามจากบุคคลหรือหน่วยงานที่มาชี้แจงแทนได้

(๓) แนวทางอื่น ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเห็นชอบร่วมกัน

เมื่อได้มีการกำหนดแนวทางตาม (๑) หรือ (๒) หรือ (๓) แล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

ข้อ ๗ หากไม่สามารถกำหนดแนวทางดำเนินการร่วมกันตามข้อ ๖ ได้ ให้ถือว่าเป็นกรณีที่ต้องสงสัยว่ายุติหรือเรื่องที่เสนอให้พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลายคณะ แล้วให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องประชุมร่วมกันเพื่อลงมติว่าจะให้คณะกรรมการคณะใดพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องนั้น และให้แจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

ข้อ ๘ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

ชัย ชิดชอบ

ประธานสภาผู้แทนราษฎร

### ประวัติผู้เขียน

นางสาวสุรัชณี พานำมา เกิดเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2524 ณ โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2547 เข้ารับการศึกษาระดับบัณฑิตยศึกษา เป็นเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 59 และศึกษาต่อระดับมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2553 ปัจจุบัน รัับราชการตำแหน่งนิติกรชำนาญการ สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร