



ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของวุฒิสภามาตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

จำเป็น ชุ่มมะโน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
พ.ศ. 2556



**Legal Problems of the Committee of the Senate investigatory powers as  
prescribed in the Request Order of the Committee of the House of  
Representatives and the Senate Act, B.E. 2554**

**Chumpen Chummano**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

เลขทะเบียน.....	0226821
วันลงทะเบียน.....	- 3 ต.ค. 2556
เลขเรียกหนังสือ.....	วพ 349.066 จ 362 ป [2555]

**2013**





## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกคณะกรรมการ  
ของวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

เสนอโดย จำเป็น ชุ่มมะโน

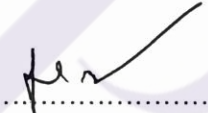
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

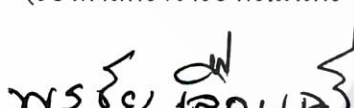
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี

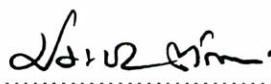
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

  
ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

  
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

  
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)

  
กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ)

  
กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ)

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ รับรองแล้ว

  
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์วัลย์ สัตยรักษ์วิทย์)

วันที่ 31 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2556

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของวุฒิสภามาพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
ชื่อผู้เขียน	จำเป็น ชุ่มมะโน
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภามาพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยการศึกษาผู้เขียนได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมาย รวมทั้งศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาในต่างประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกรูปแบบ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศอิตาลี ประเทศมาเลเซีย ที่ปกครองในรูปแบบรัฐสภา ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ปกครองในรูปแบบประธานาธิบดี และประเทศฝรั่งเศสที่ปกครองในรูปแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภาให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไม่มีผลบังคับถึงกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะอนุกรรมการด้วย ทำให้ประชาชนที่ให้ความร่วมมือต่อคณะอนุกรรมการไปแล้วต้องรับภาระเพิ่มขึ้นในกรณีที่คณะกรรมการใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเรียกในประเด็นเรื่องเดียวกันอีก ปัญหาประการถัดมา คือ การที่กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะ ทำให้มีคณะกรรมการของวุฒิสภามากที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียก ทั้งที่การใช้อำนาจดังกล่าวควรให้กับคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้นเนื่องจากมีความจำเป็นที่ต้องได้ข้อมูลมาประกอบการสอบสวน ปัญหาประการต่อมา คือ กระบวนการดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้มีปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวเรื่องผู้ที่มีอำนาจกล่าวโทษที่อาจเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในกรณี

ที่ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ และต้องเป็นผู้กล่าวโทษตัวเอง อีกทั้งบทลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับการบรรลุวัตถุประสงค์ในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและเอกสารต่างๆ ตลอดจนการกำหนดให้ศาลเป็นผู้พิจารณาและตัดสินคดีต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน คณะกรรมการอาจจะสิ้นอายุลงก่อนที่ศาลจะตัดสินคดี

ดังนั้น ตามที่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการไม่ให้เกิดภาระกับประชาชนเกินความจำเป็น กำหนดให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่สอบสวนเพื่อตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้นมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียก และกำหนดให้กรรมการอื่นหรือผู้ที่รู้เห็นการกระทำความผิดเป็นผู้กล่าวโทษในกรณีที่ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดให้สภาเป็นผู้มีอำนาจลงโทษกรณีฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ การจัดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ และการกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการ ตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ตลอดจนแก้ไขบทลงโทษกรณี 3 กรณีดังกล่าวให้สภามีอำนาจลงโทษได้ 4 สถาน คือ โทษตัดเดือน ภาคทัณฑ์ ปรับ และขัง เพื่อให้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภาไทย มีประสิทธิภาพสูงสุด และเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ตลอดจนสร้างภาระให้กับประชาชนเกินความจำเป็น



Thesis Title	Legal Problems of the Committee of the Senate investigatory powers as prescribed in the Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act, B.E. 2554
Author	Chumpen Chummano
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Montree Roobsuwan
Co-Thesis Advisor	Assistant Professor Dr. Bhronchai Luenchawee
Department	Law
Academic Year	2012

### ABSTRACT

The objectives of the study were to examine legal problems of the committee of the senate's investigatory powers as prescribed in the Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act, B.E. 2554. The study was conducted in the concept, theory and principle of the laws on parliament committee's investigatory powers of other countries, where governed by the democracy system in every model; the United Kingdom, Italy, Malaysia where governed by the parliamentary system, the United State of America where govern by the presidential system and France where governed by the semi-presidential system. In order to improve the laws of the committee of the senate's investigatory powers to be more complete.

The Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act, B.E. 2554 shall not enforce to the case that the committee giving concerning people a notice of the request order for documents or coming to give declaration or comments before subcommittee. This shall make people more burdens when the committee exercise their power to issues a request order in the same topic. On the other hand, is the Act has given the power of the request order issuance to all standing committee and ad hoc committee. Consequently, it would cause to the number of the senate committee who can issues the request order, even though this power should be given to only an investigatory committee who in need to use the evidence for investigation. Last but not least, legal problems relating to the proceeding against an offender under the Act: problem of an authorized person, as a complainant, may be in the conflict of interest situation in case of the president of the committee is an offender under the Act and shall

claim himself; problem of inappropriate sanction which cannot reach the purpose of using the power of the committee in order to acquire any information and documents; and the prescription of giving the court to relate and sentence the case which would take long time to finish the case while the committee may be out of the term before having adjudication.

On the basis of the results of this research, it can be concluded that the Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act, B.E. 2554 and relating laws should be amended: prescribing the jurisdiction of the committee in order to give people unnecessary burdens and it shall be given the power of request order to the investigatory committee only; In case of the president of the committee is a defender under this Act, other committees or those who acknowledge such offence should be a complainant; the parliament should have power of punishment for any infringement the request order of the committee and any other acts which may obstruct the performance of the committee's duty; and the sanction for 3 cases should be amended. The parliament shall have power to punish with 4 sanctions: warning, remit punishment, fine and imprisonment. This would make the senate committee of Thailand using the power of request order issuance proficiently and produce best interest to the country and citizen. Also it would not give people unnecessary burdens as well.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยความกรุณาของศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ร่วม และข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ให้คำปรึกษา ชี้แนะ แก้ไข ปรับปรุงวิทยานิพนธ์อันเป็นประโยชน์สำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้ข้าพเจ้าจนสำเร็จการศึกษา และขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงที่ได้รับความกรุณาจากนายนิคม ไวยรัชพานิช ประธานวุฒิสภา นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง นางสาวรสนา โตสิตระกูล ประธานคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา พลตำรวจโท มาโนช ไกรวงศ์ ประธานคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา และนายดวง อันตะไชย ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ที่กรุณาให้สัมภาษณ์ และอนุญาตให้ลงคำสัมภาษณ์ของท่านในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ถือว่ามีประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้า และเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

การจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จัดทำขึ้นด้วยการที่ข้าพเจ้าได้รับความรัก ความเมตตา ความกรุณา ความอบอุ่น ความอนุเคราะห์ และกำลังใจจากผู้เป็นบิดาและมารดาอันเป็นดวงใจ ของข้าพเจ้า รวมทั้งญาติ พี่น้องของข้าพเจ้า ที่ให้กำลังใจด้วยดีเสมอมา นอกจากนี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากผู้บังคับบัญชา และมิตรทั้งที่ทำงานในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งมิตรร่วมสถาบันการศึกษาของข้าพเจ้าในการสนับสนุนข้อมูล และเป็นกำลังใจเป็นอย่างดี โดยเฉพาะคุณพัสธร พันธุ์สุวรรณ ประธานกรรมการนักศึกษา นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน รุ่น 51 ที่ได้เสียสละเวลาและทำให้ที่ประธานรุ่นได้เป็นอย่างดียิ่ง ทั้งในการติดต่อประสานงาน แนะนำทางด้านวิชาการ และให้กำลังใจแก่ข้าพเจ้า ตลอดจนมิตรที่ทำงานอื่นๆ ที่ให้กำลังใจแก่ข้าพเจ้าในครั้งนี้นั้น จนทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงด้วยดี ข้าพเจ้ามีความรู้สึกซาบซึ้งในไมตรีจิตที่ได้รับความช่วยเหลือและกำลังใจจากทุกท่าน

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะมีประโยชน์ ข้าพเจ้าขอน้อมนำกุศลผลบุญที่ได้ทำในครั้งนี้นำไปถึงครูบาอาจารย์ ท่านสมาชิกวุฒิสภา บิดามารดา ญาติพี่น้อง ผู้บังคับบัญชา และมิตรทุกท่าน

จำเป็น ชุ่มมะโน



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ข
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิดทั่วไปและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ สภามัธยมศึกษา ของคำสั่งเรียก หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและหลักการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ .....	10
2.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย.....	11
2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	14
2.3 หลักการถ่วงดุลอำนาจ .....	18
2.4 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ.....	21
2.5 ทฤษฎีเกี่ยวกับสภามัธยมศึกษาของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ .....	26
2.6 หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น.....	28
2.7 หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์.....	33
3. อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการวุฒิสภาของประเทศไทยและ ต่างประเทศ .....	40
3.1 ประเทศไทย.....	41
3.1.1 ระบบคณะกรรมการวุฒิสภาของประเทศไทย .....	42
3.1.2 อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการวุฒิสภาไทย.....	49
3.1.3 การบังคับใช้กฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการวุฒิสภาของ ประเทศไทย.....	55



สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 ประเทศอังกฤษ .....	60
3.2.1 ประเภทของคณะกรรมการ .....	60
3.2.2 การปฏิบัติไม่ชอบของพยานหรือการจัดวางพยานและการไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งของสภา.....	62
3.2.3 สภาพบังคับทางกฎหมายที่เป็นประเพณีของรัฐสภาของประเทศอังกฤษ .....	63
3.2.4 สภาพบังคับทางกฎหมายที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของ ประเทศอังกฤษ .....	64
3.3 ประเทศฝรั่งเศส .....	64
3.3.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการ .....	65
3.3.2 ประเภทของคณะกรรมการ .....	65
3.3.3 อำนาจในการออกคำสั่งเรียก.....	68
3.3.4 บทลงโทษ.....	70
3.3.5 สภาพบังคับทางกฎหมาย.....	70
3.3.6 บทยกเว้น .....	70
3.4 ประเทศอิตาลี.....	70
3.4.1 ประเภทของคณะกรรมการ .....	71
3.4.2 อำนาจในการออกคำสั่งเรียกและการลงโทษ.....	73
3.5 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	73
3.5.1 ประเภทของคณะกรรมการ .....	74
3.5.2 สภาพบังคับทางกฎหมายในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ .....	76
3.6 ประเทศมาเลเซีย .....	80
3.6.1 ประเภทของคณะกรรมการ .....	80
3.6.2 อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ.....	83
4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภา ประเทศไทย .....	86
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย .....	88
4.1.1 ปัญหาการจัดส่งเอกสารและมาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการ.....	88

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียก .....	92
4.1.3 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย .....	99
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกล่าวโทษ บทลงโทษ และผู้มีอำนาจลงโทษตามกฎหมาย .....	100
4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจกล่าวโทษ .....	101
4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ .....	105
4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงโทษ .....	109
4.2.4 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกล่าวโทษ บทลงโทษและ ผู้มีอำนาจลงโทษ .....	113
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	116
5.1 บทสรุป .....	116
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	118
บรรณานุกรม .....	121
ภาคผนวก .....	128
ประวัติผู้เขียน .....	152

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือ เรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง ความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียก ดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในเรื่องของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ จากเดิม ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติให้คำสั่งเรียกมีผลบังคับทาง กฎหมาย มามีสภาพบังคับทางกฎหมาย

ต่อมารัฐสภาได้มีการตรากฎหมายขึ้นให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการสามัญและ คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีผลบังคับทางกฎหมาย กฎหมายที่ว่านี้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554”

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสามัญและ คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสาม เดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และได้บัญญัติให้กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการ

ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 และมีผลบังคับในวันถัดไป คือ วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 นับถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกือบ 2 ปี พบว่าคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา มีการใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้น้อยมาก และเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้เขียนพบว่า มีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้หลายประการ ดังนี้

#### 1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แบ่งเป็น 2 ปัญหา ดังนี้

##### 1) ปัญหาการจัดส่งเอกสารและมาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภามีจำนวนมาก ในการศึกษาปัญหาต่างๆ คณะกรรมการจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ศึกษาก่อนเสนอรายงานให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87 คณะอนุกรรมการจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการจะเป็นไปตามที่ระบุไว้ในคำสั่งตั้งคณะอนุกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการขอเอกสารหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในคณะอนุกรรมการว่าจะมีผลบังคับตามกฎหมายอย่างไร และใครเป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในหนังสือเพื่อขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญไปร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการ ซึ่งที่ผ่านมาคณะกรรมการจะออกหนังสือในลักษณะของการขอความร่วมมือ โดยประธานคณะกรรมการเป็นผู้ลงนาม ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87 วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ 88 วรรคหนึ่ง

การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าวไม่มีผลบังคับทางกฎหมายแต่ประการใด เนื่องจากเป็นหนังสือขอความร่วมมือ และไม่ใช่นหนังสือที่ออกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 คณะกรรมการอาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กับบุคคลที่ได้ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการในการจัดส่งเอกสารหรือไปร่วมประชุมกับ



คณะอนุกรรมการแล้วอีกได้ ความไม่ชัดเจนในเรื่องนี้ ทำให้ผู้ที่ให้ความร่วมมือกับคณะอนุกรรมการในการจัดส่งเอกสารหรือไปร่วมประชุมในคณะอนุกรรมการแล้ว ต้องจัดส่งเอกสารหรือไปร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการซ้ำอีก เมื่อมีการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นให้กับประชาชนที่ต้องให้ข้อมูลกับฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งที่ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้โดยคณะอนุกรรมการเอง ด้วยการบริหารจัดการเรื่องที่เสนอเข้าที่ประชุมคณะอนุกรรมการไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการประชุมของคณะอนุกรรมการ

## 2) ปัญหาเกี่ยวกับคณะอนุกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียก

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 ได้กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะอนุกรรมการมีความผิดและได้รับโทษทางอาญา ทำให้คำสั่งเรียกของคณะอนุกรรมการมีสภาพบังคับทางกฎหมาย การเพิ่มมาตรการลงโทษทางอาญานั้นสืบเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในอดีตที่คณะอนุกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารและมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะอนุกรรมการ โดยปัญหาดังกล่าวสะสมมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปีแล้ว ดังปรากฏตามคำอภิปรายของนายคารุณ ใสงาม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน 2550<sup>1</sup> และสอดคล้องกับคำปรารภของคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา (คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ชุดนี้ได้รับแต่งตั้งจากวุฒิสภาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 29 มีนาคม 2545) ที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “กระบวนการโกงชาติ” ซึ่งเป็นหนังสือรวบรวมผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ความตอนหนึ่งว่า “อุปสรรคประการหนึ่ง คือ คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ การเชิญรัฐมนตรี ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจมาชี้แจง มักไม่เป็นไปตามแผนงาน เนื่องจากไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่มาชี้แจง บุคคลเหล่านี้ไม่มาตามคำเชิญของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ก็ไม่สามารถลงโทษ หรือนำคดีไปยังศาลได้”<sup>2</sup> การไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารทำให้การพิจารณาสอบสวนของคณะอนุกรรมการขาดพยานหลักฐานในการ

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะอนุกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ....* หน้า 9.

<sup>2</sup> คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา. (2549). *กระบวนการ โกงชาติ เปิดพฤติกรรมและกระบวนการทุจริต*. หน้าคำปรารภ.

วินิจฉัยเรื่องที่มีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการวิสามัญฯ ชุดดังกล่าว และไม่สามารถจัดทำรายงานผลการสอบสวนเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาได้

อย่างไรก็ดีปัญหาและอุปสรรคในการขอให้จัดส่งข้อมูลหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณากฎหมายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการของวุฒิสภากลับไม่เกิดขึ้นเหมือนเช่นกรณีการพิจารณาของคณะกรรมการที่พิจารณาสอบสวน เนื่องจากส่วนมากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้เสนอกฎหมายจะให้ความร่วมมือกับรัฐสภาเป็นอย่างดีในการให้ข้อมูล และปกติวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีจะเสนอรายชื่อกรรมการวิสามัญในสัดส่วนของรัฐมนตรีตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาที่เป็นนักกฎหมายทฤษฎีหรือข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งข้าราชการที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวหรือที่เรียกว่าหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เพื่อจะได้ตอบชี้แจงรายละเอียด และความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อคณะกรรมการในประเด็นที่มีสมาชิกวุฒิสภาสงสัย หรือแปรญัตติไว้ และถ้าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีความสำคัญต่อรัฐบาลมาก คณะรัฐมนตรีจะเสนอรัฐมนตรีเข้ากระทรวงที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นไปดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะมีอำนาจออกคำสั่งเรียก ทำให้มีคณะกรรมการของวุฒิสภาจำนวนมากที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกต่างๆ ที่คำสั่งเรียก มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ควรที่จะกำหนดขอบเขตให้ คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเท่านั้น ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียก เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมาในอดีต ส่วนคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย หรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภาให้พิจารณาร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว มีความจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อเรียกเอกสารหรือให้บุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ หรือจะใช้วิธีการขอความร่วมมือเหมือนที่เคยปฏิบัติผ่านมาในอดีต



### 1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกล่าวโทษ บทลงโทษ และผู้มีอำนาจลงโทษตามกฎหมาย

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว บทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการลงโทษทางกฎหมายยังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง ดังนี้

#### 1) ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจกล่าวโทษ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 16 ได้บัญญัติว่า “เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้มีปัญหาว่ากรณีที่ประธานคณะกรรมการของวุฒิสภากระทำความผิดเสียเอง เช่น ประธานคณะกรรมการของวุฒิสภารับเงินช่วยเหลือบุคคลใดบุคคลหนึ่งรอดพ้นจากการถูกออกคำสั่งเรียกโดยการลงมติไม่เห็นด้วยที่จะมีการออกคำสั่งเรียกบุคคลนั้น เช่นนี้เท่ากับว่าประธานคณะกรรมการของวุฒิสภาผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อประธานคณะกรรมการของวุฒิสภาผู้นี้เป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง แต่กฎหมายกลับบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษย่อมไม่เป็นผลดีต่อรูปคดี เพราะตามหลักกฎหมายอาญาแล้ว บุคคลย่อมไม่กล่าวโทษหรือปรักปรำตนเอง การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ย่อมเป็นช่องว่างที่จะทำให้ประธานคณะกรรมการไม่ต้องถูกกล่าวโทษกรณีที่ตนกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นการเข้าข่ายการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อเทียบกับกรณีที่มีการร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ประธานวุฒิสภาก็จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ไต่สวน แต่ถ้ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระทำความผิดเสียเองกฎหมายได้บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ดำเนินการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาและองค์คณะผู้พิพากษาก็จะตั้งคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงแทนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งกรณีอาจจะไม่ตรงนัก แต่เห็นได้ชัดว่ากฎหมายต้องการแก้ไขปัญหาในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ กฎหมายนี้ก็ควรจะต้องมีวิธีการดำเนินการตามหลักการเกี่ยวกับกฎหมายการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กล่าวมาแล้ว



## 2) ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะต้องได้รับโทษทางอาญา คือ จำคุกไม่เกินสามเดือน ปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของรายงานผลการพิจารณาสอบสวนและศึกษาของคณะกรรมการกลับพบว่าไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงโทษบุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วมีมติว่าเป็นผู้กระทำความผิดในเรื่องที่สอบสวน จึงควรที่จะได้ศึกษาว่ามาตรการลงโทษที่เป็น โทษทางอาญาเพราะเหตุแห่งการที่บุคคลนั้น ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเหมาะสมที่จะใช้กับกรณีนี้หรือไม่ เพียงใด หรือควรจะใช้มาตรการลงโทษอย่างอื่น เช่น การว่ากล่าวตักเตือน หรือภาคทัณฑ์ก่อนที่จะใช้มาตรการลงโทษทางอาญา เพื่อที่จะให้โอกาสบุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกได้มีโอกาสกลับใจและปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ เพราะเห็นถึงโทษทางอาญาที่ตนเองจะได้รับในอนาคต

## 3) ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงโทษ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียก เมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ประธานคณะกรรมการก็จะเป็นผู้กล่าวโทษ เพื่อดำเนินคดีต่อไป จากนั้นคดีก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผ่านขั้นตอนของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการไปสู่การพิจารณาคดีในศาล ซึ่งผู้ที่มีอำนาจลงโทษ คือ ศาล ตามบทกำหนดโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้เช่นนี้กว่าผู้ที่กระทำความผิดจะได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติอาจจะล่าช้าเกินไปด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยอาจต้องใช้เวลานาน กระบวนการดังกล่าวก็ไม่ได้มีผลอะไรที่จะทำให้คณะกรรมการได้หลักฐานตามที่ต้องการ การลงโทษบุคคลก็ล่าช้าทำให้ไม่เป็นที่ตระหนักต่อประชาชนในสังคมถึงโทษภัยที่จะได้รับเมื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ในประเทศอังกฤษได้ให้เป็นเอกสิทธิ์แก่สภาสามัญและสภาขุนนางในการลงโทษ สภาสามัญและสภาขุนนางมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทันทีซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ของสภาตามจารีตประเพณีของรัฐสภาที่ปฏิบัติสืบกันมาว่าสภาเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูง ประเทศไทยแม้จะเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาที่ถือตามแบบประเทศอังกฤษ การให้สภา เป็นผู้ที่มีอำนาจลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามแบบของประเทศอังกฤษกับแบบที่ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจลงโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ การบังคับตามกฎหมายแบบใดจะมีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์กับสภาพการเมืองการปกครองของประเทศไทย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ควรที่จะได้มีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบตามหลักวิชาการต่อไป เพื่อนำผลที่ได้มาเป็นข้อมูลในการพัฒนาและปรับปรุงเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบรัฐสภาต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการของวุฒิสภาในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
2. เพื่อศึกษาขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการของวุฒิสภาในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
3. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภาในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
4. เพื่อศึกษาแนวทางปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการของวุฒิสภาในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่สมบูรณ์ และมีความไม่ชัดเจนในเรื่องขอบเขตการใช้อำนาจ ในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และขัดต่อหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความชัดเจน ในเรื่องของขอบเขตอำนาจในการออกคำสั่งเรียก การกล่าวโทษ การกำหนดบทลงโทษ และอำนาจผู้ลงโทษที่เหมาะสมจะทำให้การทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการของวุฒิสภามีความเข้มแข็งอันจะทำให้วุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดการ



กระทบกระทั่ง ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารลงเพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลอำนาจ อันจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นใน คณะกรรมการของวุฒิสภาที่เกี่ยวกับเรื่องขอบเขตอำนาจในการออกคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการ การกล่าวโทษ สภาพบังคับทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ บทลงโทษ และผู้มี อำนาจลงโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554 รวมทั้งวิเคราะห์ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ประธาน วุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการอีก 3 คณะ

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลจากเอกสารและตำราทางวิชาการภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ทั้งในชั้นการพิจารณา ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รายงาน การประชุมของวุฒิสภา และบันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่ง เรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... วุฒิสภา บทความจากวารสาร หนังสือพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งความเห็นของประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการอีก 3 คณะ ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ โดย วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง รวมจำนวน 5 คนในประเด็นต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการ ศึกษาวิจัย และนำข้อมูลที่ได้มาเรียบเรียงโดยวิธีพรรณนาและวิเคราะห์ นำเสนอเป็นรายบท เพื่อให้ เกิดความเข้าใจพร้อมทั้งสรุปและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการของวุฒิสภาใน การออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554
2. ทำให้ทราบถึงขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการของวุฒิสภาในการออกคำสั่งเรียก ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภาในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

4. เป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการของวุฒิสภาในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554



## บทที่ 2

### แนวคิดทั่วไปและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ สภาพบังคับทางกฎหมายของคำสั่งเรียก หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีการแบ่งแยกอำนาจธิปไตย ออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งอาจจะแบ่งแยกอย่างเด็ดขาด หรือไม่เด็ดขาด ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศ การจัดโครงสร้างการใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย จะเป็นอย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นจะได้บัญญัติไว้ หากกล่าวถึงฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะเข้าใจว่ามีหน้าที่ในการตรากฎหมายเท่านั้น แท้ที่จริงแล้วฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีหน้าที่เพียงตรากฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อีกหลายประการ หน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ หน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้ไว้กับประชาชน อำนาจตรวจสอบนี้มีขึ้นโดยตัวของฝ่ายนิติบัญญัติเองในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่ใกล้ชิดกับประชาชนหรือเป็นตัวแทนของประชาชน ยามที่ประชาชนเดือดร้อน ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือพบเห็นการทุจริต ก็จะมาร้องขอให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรวจสอบ แต่เพื่อให้การตรวจสอบดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา ก็จะตั้งคณะกรรมการขึ้นและมอบอำนาจของสภามาให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบก่อนเสนอสภาเพื่อพิจารณาต่อไป คณะกรรมการจึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร และเพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการบังคับให้บุคคลต้องมาให้ข้อมูลหรือจัดส่งเอกสารให้กับคณะกรรมการตามที่ได้ออกคำสั่งเรียกออกไป หากไม่จัดส่งเอกสารหรือมาให้ข้อมูลอาจจะได้รับโทษตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศบัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าว จำต้องใช้ตามความจำเป็นเนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ดังนี้



## 2.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ทรัพย์สินที่บุคคลใดจะยึดถือไว้เป็นสมบัติส่วนตัว ประชาชนคนหนึ่งอาจตัดสินใจในทรัพย์สินที่ตนเองเป็นเจ้าของได้โดยลำพัง แต่ประชาชนคนนั้นจะตัดสินใจโดยลำพังเพื่อให้มีผลผูกพันรัฐไม่ได้ เช่น นายแดงซื้อปากกามาตัวหนึ่ง นายแดงมีสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในปากกาคำนี้ในอันที่จะใช้หรือจำหน่ายจ่ายโอนให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ได้ แต่นายแดงไม่มีสิทธิที่จะใช้หรือจำหน่ายจ่ายโอนอำนาจอธิปไตยไปให้กับผู้อื่นหรือจะหวงแหนไว้แต่เพียงผู้เดียว เพราะอำนาจอธิปไตยนั้นไม่ใช่ของนายแดงแต่เพียงผู้เดียวและตามกฎหมายแล้วไม่เปิดช่องให้นายแดงกระทำเช่นนั้นได้ เนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของมหาชน และแม้ว่ารัฐจะได้ออบไต่อบให้องค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในเรื่องใดไปแล้ว องค์กรนั้นก็หาได้มีสิทธิขาดในการใช้อำนาจไปในทางใดก็ได้ตามอำเภอใจ หากองค์กรใดใช้อำนาจไปโดยไม่ชอบองค์กรนั้นก็หมดความชอบธรรมในการใช้อำนาจอธิปไตยอีกต่อไป

เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่มีความสำคัญตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่นักกฎหมายมหาชนจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยอย่างละเอียดลึกซึ้ง เพื่อประกอบการวิเคราะห์กรณีเกิดปัญหาอันเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยได้อย่างถูกต้อง เพื่อประโยชน์อันจะเกิดขึ้นกับประเทศชาติและประชาชนสืบไป อำนาจอธิปไตยจึงเป็นปัญหาเริ่มต้นของปัญหาทั้งหลาย เป็นกฎเกณฑ์เบื้องต้นของกฎเกณฑ์ทั้งหลายเป็นที่มาเบื้องต้นของการจัดระบอบการปกครองทั้งหลาย เป็นจุดแบ่งแยกของระบบรัฐบาลทั้งหลาย<sup>3</sup>

วิวัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับเรื่องอำนาจอธิปไตยมีมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ก่อนหน้าที่จะเรียกว่าอำนาจอธิปไตย มีการเรียกชื่ออำนาจนี้ว่าอำนาจสูงสุด ซึ่งผู้ปกครองสูงสุดใช้บังคับบัญชา สั่งการ หรืออ้างเป็นฐานในการปกครองผู้อยู่ใต้ปกครอง จากยุคดั้งเดิมของมนุษย์ที่มองว่าธรรมชาติอยู่เหนือมนุษย์ มาสู่ยุคที่มนุษย์เชื่อผู้นำทางศาสนจักรและมาเป็นผู้นำฝ่ายอาณาจักร เมื่อผู้นำฝ่ายอาณาจักรใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงผู้อยู่ภายใต้อำนาจปกครอง สุดท้ายมนุษย์จึงกลับมาเชื่อในเหตุผล ปฏิเสธองค์รัฐาธิปไตยที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยปราศจากเหตุผล มากดขี่ข่มเหงประชาชนโดยไม่เป็นธรรม และเห็นว่ามนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกัน ก่อกำเนิดทฤษฎีใหม่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยในระยะเริ่มแรก มี 2 แนวคิดคู่ขนานกัน คือ แนวคิดที่ 1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ และแนวคิดที่ 2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

รุสโซ นักปรัชญาเมธี ชาวฝรั่งเศส ได้เสนอหลักการว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ไว้ในวรรณกรรม เรื่อง “Social Contract” ซึ่งมีสาระสำคัญว่าอำนาจอธิปไตยมีอยู่ใน

<sup>3</sup> วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 211.

มนุษย์ทุกคน เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันในสังคม มนุษย์ก็ได้แสดงเจตจำนงผูกพันตนว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน เรียกว่า “สัญญาประชาคม”<sup>4</sup>

ต่อมา ซีเอเยส นักปราชญ์และนักการเมืองชาวฝรั่งเศส ได้เสนอทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไว้ในหนังสือ ชื่อ “ความเรียงเกี่ยวกับอธิปไตย” และ “อะไรคือสามัญชน ?” ซีเอเยส ถือว่า “ชาติมีอยู่ก่อนสิ่งใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกฎหมายในตัวเอง” ซีเอเยส เห็นว่าเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ ผู้แทนจึงเป็นอิสระจากผู้เลือกและกระทำแทนชาติได้เต็มที่<sup>5</sup>

เวลาต่อมาได้มีการนำทฤษฎีอำนาจอธิปไตยทั้งสองมาใช้เพื่อปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทยด้วย โดยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ในปี พ.ศ. 2475 พระมหากษัตริย์ได้ทรงพระราชทานอำนาจอธิปไตยที่พระองค์มีแต่เดิมให้แก่ประชาชน อันเป็นการมอบอำนาจอธิปไตยให้ไว้แก่ประชาชนนับแต่นั้นเป็นต้นมา และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็ได้นำทฤษฎีอำนาจอธิปไตยทั้งสองมาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ขณะนั้น

อำนาจอธิปไตยมีการให้ความหมายไว้ใน 2 รูปแบบ

1) อำนาจอธิปไตยในความหมายที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ ที่เป็นเครื่องชี้วัดว่าดินแดนนั้นมีสถานะเป็นรัฐหรือประเทศเอกราชหรือไม่ อำนาจเช่นว่านี้เป็น การแสดงออกถึงความ เป็นเจ้าของประเทศ และไม่อยู่ในบังคับบัญชาของใคร<sup>6</sup> หรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตยภายนอก” ซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดของรัฐที่จะดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ ได้โดยเสรี ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินความสัมพันธ์ในรูปแบบใดทางการทูตหรือทางการค้า การส่งทูตไปเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศอื่นๆ การทำสนธิสัญญา หรือการประกาศสงคราม<sup>7</sup> ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ กรณีที่ดินแดนที่ไม่มีอำนาจอธิปไตย คือ ในสมัยที่ประเทศตะวันตกล่าอาณานิคมทำให้ดินแดนที่เป็นรัฐในปัจจุบันต้องตกเป็นเมืองขึ้นและสูญเสียอำนาจอธิปไตย จนต้องมีการประกาศเอกราชในเวลาต่อมาในหลายประเทศ เป็นต้น หรือกรณีของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงที่ประเทศอังกฤษได้คืนให้กับประเทศจีนเมื่อไม่นานมานี้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจอธิปไตยจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดว่ารัฐจะไปดำเนินการทางด้านการต่างประเทศ การกำหนดอาณาเขตเพื่อปกป้องอธิปไตย ซึ่งประเทศไทยก็มี

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 218.

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*. หน้า 71-73.

<sup>6</sup> วิษณุ เครืองาม. เล่มเดิม. หน้า 212.

<sup>7</sup> พรชัย เลื่อนจวี. (2550). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง*. หน้า 75.



ปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่มีข้อพิพาทระหว่างประเทศ เช่น คดีประสาท เขาพระวิหาร นอกจากนี้ปัญหาในเรื่องอำนาจอธิปไตยยังไปเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการพิจารณาความผิดที่เกิดขึ้นในหรือนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายอาญาคด้วย

2) อำนาจอธิปไตยในความหมายที่เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “อำนาจอธิปไตยภายใน” หมายถึงอำนาจสูงสุดที่รัฐจะใช้ปกครองบังคับบัญชาประชาชนที่อยู่ในรัฐโดยปราศจากข้อจำกัดและเงื่อนไข<sup>8</sup> อำนาจอธิปไตยในความหมายนี้ได้นำมาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการจัดโครงสร้างขององค์กรใช้อำนาจของประเทศ ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยปรากฏแนวคิดนี้อยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ปัจจุบันหลักการนี้ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ลักษณะของอำนาจอธิปไตย<sup>9</sup> มีดังนี้

1) มีความสมบูรณ์ (Absoluteness)

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจเด็ดขาดและบริบูรณ์ในตัวเองโดยไม่มีอำนาจใดๆ หรือกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใดมาลบล้างได้

2) ความครอบคลุม (Comprehensiveness)

อำนาจอธิปไตยย่อมมีขอบเขตครอบคลุมทั่วอาณาเขตของรัฐ อำนาจบังคับแห่งอำนาจอธิปไตยอยู่เหนือทุกสิ่งทุกอย่างในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือดินแดน หรือองค์กรใดๆ ก็ตาม

3) ความถาวร (Permanence)

อำนาจอธิปไตยย่อมอยู่คู่กับรัฐเสมอไปโดยไม่สูญสลาย การสูญสิ้นอำนาจอธิปไตยก็เท่ากับการสูญสิ้นความเป็นรัฐ

4) ความไม่อาจถูกแบ่งแยกได้ (Indivisibility)

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจทางนามธรรม จะทราบก็เพราะผลของการใช้อำนาจอธิปไตย หากถูกแบ่งแยกไปจะทำให้รัฐเดิมสลาย เช่นกรณีเกาหลีถูกแบ่งเป็นเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ หรือกรณีมาเลเซีย แบ่งเป็นมาเลเซียกับสิงคโปร์

<sup>8</sup> แหล่งเดิม. หน้า 75.

<sup>9</sup> วิญญู เครื่องงาม. เล่มเดิม. หน้า 224-226.

จากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยดังกล่าว นำมาสู่หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะรัฐไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยได้เพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่ง การใช้อำนาจจึงต้องมีการแบ่งแยกอำนาจให้องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยแทน

## 2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นที่มาในการเกิดสถาบันทางการเมือง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไว้ คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล แนวคิดในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจมาจากนักคิดหลายท่าน ในบรรดานักคิดทั้งหลาย ชาร์ลส์ เดอ เซอองคาร์ท บารอง เดอ มงเตสกิเออ นักคิดชาวฝรั่งเศส ถือว่ามีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจ มงเตสกิเออ ได้เขียนหนังสือไว้ เล่มหนึ่ง ชื่อว่า “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ในบทที่ 6 หมวดที่ 11 ของหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ได้เขียนไว้ว่าทุกรัฐมีอำนาจ 3 อย่าง<sup>10</sup> คือ

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมาย
- 2) อำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันเรียกอำนาจนี้ว่า อำนาจบริหาร
- 3) อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยบรรดคดี ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า อำนาจตุลาการ

หนังสือของมงเตสกิเออ ยังได้เขียนต่อไปว่า “ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียว องค์กรเดียวหรือเจ้าหน้าที่เดียว เสรีภาพจะไม่มีอาจมีได้เลย เพราะกษัตริย์หรือรัฐสภาเดียวกัน อาจสร้างกฎหมายขึ้น และใช้กฎหมายนั้นกดขี่ข่มเหงประชาชน

ทำนองเดียวกัน เสรีภาพจะไม่หลงเหลืออยู่เช่นกัน ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าใช้อำนาจตุลาการอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติชีวิตและอิสรภาพของคนในบังคับก็จะถูกควบคุมตามอำเภอใจ เพราะฝ่ายตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเอง และตัดสินคดีตามกฎหมายเอง ถ้าใช้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหาร ฝ่ายตุลาการก็จะกดขี่บังคับพลเมืองได้อย่างเต็มที่

ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งกาลอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือราษฎรสามัญใช้อำนาจทั้ง 3 นี้ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติการตามกฎหมาย และอำนาจตัดสินคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน”

<sup>10</sup> แหล่งเดิม. หน้า 227-228.

งานเขียนดังกล่าวได้ถูกเผยแพร่ไปทั่วโลก และถูกนำไปใช้ในการต่อสู้ทางการเมืองกับอำนาจเผด็จการ จนเกิดการจักรูปของรัฐในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็น 3 รูปแบบ<sup>11</sup> ได้แก่

### 1) ระบบรัฐสภา

ระบบรัฐสภาคือระบบที่ไม่ยอมรับการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความเกี่ยวข้องกันและมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ฝ่ายบริหารต้องบริหารประเทศโดยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในทางกลับกันฝ่ายนิติบัญญัติก็จะถูกควบคุม โดยฝ่ายบริหารด้วยการยุบสภาได้เช่นเดียวกัน ประเทศที่เป็นต้นแบบในระบบรัฐสภา คือ ประเทศอังกฤษ

### 2) ระบบประธานาธิบดี

ระบบประธานาธิบดี คือ ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด ในระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ประธานาธิบดีผู้เป็นประมุขของประเทศจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และบริหารประเทศโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เหมือนกรณีของระบบรัฐสภา อย่างไรก็ตามก็อาจมีการกำหนดให้อำนาจทั้ง 3 มีความสัมพันธ์ ในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจในบางกรณี เช่น ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย เป็นต้น ประเทศที่เป็นต้นแบบในระบบประธานาธิบดี คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา

### 3) รูปแบบผสมระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา

ระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา มีการรวมเอาระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดีมาใช้ รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อการบริหารประเทศต่อรัฐสภา ประธานาธิบดี เป็นผู้แต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี และมีอำนาจยุบสภา ประเทศที่เป็นต้นแบบในระบบระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา คือ ประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ในประเทศฝรั่งเศส ประธานาธิบดีมีอำนาจพิเศษในยามฉุกเฉิน ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958

การนำหลักการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกิเออมาใช้ในปัจจุบันนั้น ต้องพิจารณาถึง วัตถุประสงค์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวเป็นประการสำคัญ ประเทศที่นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกิเออมาใช้ส่วนมากก็ได้มีการพัฒนาหลักการดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพสังคม การเมืองและการปกครองของประเทศนั้นๆ ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้สรุปได้ดังนี้

<sup>11</sup> พรชัย เลื่อนฉวี. เล่มเดิม. หน้า 89-107.



1. หลักการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกิเออกับการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในประเทศฝรั่งเศส

ภายหลังการปฏิวัติใหญ่ ปี ค.ศ. 1789 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดทำปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งในข้อ 16 ได้บัญญัติไว้ว่า “สังคมใดที่ไม่ยอมรับการแบ่งแยกอำนาจสังคมนั้นหาได้ชื่อว่ามิมีรัฐธรรมนูญ” ซึ่งหลักการดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสในเวลาต่อมา และถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของรัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

2. การที่มงเตสกิเอออธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยใช้การปกครองของประเทศอังกฤษมาเป็นต้นแบบ โดยแบ่งอำนาจธิปไตยมี 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์การ์เนอร์ (Garner) นักกฎหมายปกครองอังกฤษ ได้วิจารณ์ว่ามงเตสกิเออเข้าใจระบบการปกครองของอังกฤษผิดพลาด และอังกฤษไม่อาจเป็นตัวอย่างของการแบ่งแยกอำนาจได้เลย เนื่องจากว่าประเทศอังกฤษนั้นอำนาจตุลาการส่วนหนึ่งอยู่ที่รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

3. คำอธิบายของมงเตสกิเออที่ก่อให้เกิดปัญหาถกเถียงกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่ามงเตสกิเออเน้นการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดหรือไม่ และเมื่อมงเตสกิเออกล่าวว่ “บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือมักจะใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ บุคคลนั้นจะใช้อำนาจจนกว่าจะถึงขีดจำกัด ดังนั้น เพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำต้องจัดให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจตามวิถีของมัน” นั้น มงเตสกิเออหมายความว่าถึงอะไร นักกฎหมายบางคนตีความว่า มงเตสกิเออต้องการพูดถึงการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดโดยไม่ให้อำนาจใดเกี่ยวข้องกับกันเลย ความเข้าใจเช่นนี้แพร่หลายอยู่ระยะหนึ่งต่อมาจึงมีผู้ตีความใหม่ว่ แท้จริงแล้วมงเตสกิเออไม่ได้พูดถึงการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดเลย เพราะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่จะจัดให้อำนาจแต่ละฝ่ายแยกกันอยู่ อำนาจธิปไตยไม่ใช่วัตถุหรือขนมที่จะแบ่งเป็นชิ้นๆ รวมสามชิ้น ใครได้ชิ้นแรกย่อมไม่ได้ชิ้นที่สองและชิ้นที่สาม แต่อำนาจธิปไตยเป็นอำนาจนามธรรมที่แบ่งแยกไม่ได้ในตัวของมันเอง

มงเตสกิเออได้ยกตัวอย่างประเทศอังกฤษว่า มีการแบ่งแยกอำนาจไปยังองค์กรต่างๆ ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเด็ดขาดที่จะบังคับประชาชนได้โดยลำพัง ถ้าตราบใดที่องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจทุกอย่างทำนองออกกฎหมายเองว่า การกระทำใดเป็นความผิด แล้วจับผู้กระทำผิดเองสอบสวนเอง ลงโทษเอง ตราบนั้นประชาชนจะไม่มีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยใดๆ คำว่าอำนาจยับยั้งอำนาจกันเองก็แสดงอยู่ในตัวแล้วว่มีการเกี่ยวข้องระหว่างอำนาจได้ แต่มิใช่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันกดขี่ข่มเหงประชาชน หากแต่เพื่อให้หน้าที่ของคนสมบูรณ์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง

ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงมิได้มุ่งหมายถึงการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด แต่หมายถึงการแบ่งแยกองค์กรให้ทำหน้าที่แตกต่างกันออกไป เพื่อจะได้ช่วยกันควบคุมระหว่างกัน

4. ในทางทฤษฎีถือว่า หากจัดให้มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เช่น ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ เกี่ยวข้องกับผู้ใช้อำนาจบริหารมากก็ถือว่าเป็นระบบรัฐสภา หรือระบบรัฐบาลของรัฐสภา ถ้าผู้ใช้ อำนาจนิติบัญญัติเกี่ยวข้องกับผู้ใช้อำนาจบริหารน้อยก็ถือว่าเป็นระบบประธานาธิบดี

5. หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็น 3 อำนาจของมงเตสกิเออเกิดขึ้นเมื่อราว ค.ศ. 1689 ถึง ค.ศ. 1755 ดังนั้น แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจจึงพิจารณาจากสภาพกิจการของรัฐในสมัยนั้น แต่ในปัจจุบันการพิจารณาประเภทกิจการของรัฐมองแตกต่างกันไปตามลักษณะความสลับซับซ้อนของ สังคมและประเภทของกิจการของรัฐ ปูฟเฟนดอร์ฟ นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันเคยมองสภาพกิจการ ของรัฐเยอรมัน และแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 7 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ อำนาจทำสงครามและหย่าศึก อำนาจทำสนธิสัญญา อำนาจแต่งตั้งข้าราชการ อำนาจเก็บภาษี และ อำนาจจัดการศึกษา จอห์น ลอค นักปรัชญาชาวอังกฤษเคยมองสภาพสังคมอังกฤษและแบ่งอำนาจ อธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายคนในเวลาต่อมา เช่น ศาสตราจารย์ เบนัวต์ (Francis Paul Benoit) แห่งมหาวิทยาลัยแรนส์ (Rennes) ในฝรั่งเศสก็ได้ชี้ให้เห็นว่า มงเตสกิเออเอง ก็คงไม่ได้เคร่งครัดถึงขนาดว่าต้องแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจตามนี้ ถ้าใครไม่ทำตามนี้ จะเป็นเผด็จการ ประชาชนจะเดือดร้อน บ้านเมืองจะลุกเป็นไฟ ชื่อนี้ น่าจะเป็นจริง เพราะความคิด หรือจุดใหญ่ใจความอยู่ที่การแบ่งไม่ใช่อยู่ที่ต้องเป็น 3 อำนาจ บางทีถ้าแบ่งออกเป็น 3 อำนาจก็เป็น หลักประกัน ได้แล้วก็น่าจะแบ่งออกเป็น 5 หรือ 7 อำนาจจะได้เป็นหลักประกันมากขึ้น ศาสตราจารย์เบนัวต์อธิบายด้วยว่า มงเตสกิเออเองก็สับสน ในตอนต้นของบทที่ 6 หมวดที่ 11 ของ หนังสือเรื่อง “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” มงเตสกิเออเริ่มต้นด้วยการกล่าวว่า “รัฐมีอำนาจ 3 อำนาจ” แต่พอเขียนไปๆ ถึงตอนกลางของบทที่ 6 หมวดที่ 11 มงเตสกิเออออกกล่าวว่า อำนาจในการพิจารณา พิพากษาคดีนั้น ไม่มีอยู่จริง และพอไปถึงท้ายๆ มงเตสกิเออไม่ได้กล่าวถึงอำนาจตุลาการเลย นักกฎหมายหลายคนอธิบายปรากฏการณ์นี้ว่า เป็นเรื่องปากกาพาไป “ยิ่งเขียนไป แนวความคิดของ ผู้ประพันธ์ค่อยๆ ชัดเจนขึ้นตามลำดับและบางครั้งแนวความคิดในตอนหลังก็เปลี่ยนแปลงไปจาก แนวความคิดในตอนต้นเป็นอย่างมาก”

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย



พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ประเทศไทยจึงมีการปกครองในรูปแบบรัฐสภา

รัฐสภาของประเทศไทยในปัจจุบันจะประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การตรากฎหมาย โดยการพิจารณากฎหมายจะประกอบด้วย 3 วาระ โดยปกติในการพิจารณาในวาระที่ 2 สภาก็จะมีการตั้งคณะกรรมการ หรือมอบหมายให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณา นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รูปแบบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ได้แพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยที่นำระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้เป็นแม่แบบ ซึ่งระบบรัฐสภาทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่ได้แยกจากกันเด็ดขาดคงความสัมพันธ์กันในหลายรูปแบบในการคานอำนาจซึ่งกันและกันเพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจะดำเนินในรูปแบบใดจะได้อีกกล่าวต่อไป

### 2.3 หลักการถ่วงดุลอำนาจ

ประเทศที่มีการปกครองระบบรัฐสภา การใช้อำนาจอธิปไตย นอกจากจะแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว การใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ที่จะต้องมาสัมพันธ์กันจะต้องสมดุลกัน ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ การที่จะให้อำนาจต่างๆ สมดุลกันนั้นต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้<sup>12</sup> หากเวลาใดที่อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง การทำให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจทั้งสองจำเป็นต้องเกิดมีขึ้น การทำให้เกิดดุลภาพของอำนาจทั้งสองสามารถทำการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเช่นนี้ได้ ใน 2 ลักษณะ คือ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร<sup>13</sup> การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มี 4 ประการ ดังนี้

<sup>12</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. หน้า 22.

<sup>13</sup> มนตรี รูปสุวรรณ. (2547). ความสัมพันธ์ ระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติ กับ ฝ่ายบริหาร และ เสถียรภาพของรัฐบาล. หน้า 9-27.

1) การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องการจะถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

2) การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ถือเป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินที่รุนแรงที่สุด เพราะอาจมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผลให้ต้องเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรี

3) การตั้งคณะกรรมการ

การตั้งคณะกรรมการเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องการจะถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา คณะกรรมการของสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนและศึกษาปัญหาใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานให้สภาพิจารณา หากมีข้อสังเกตก็จะเสนอรายงานพร้อมข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อรับไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป เช่น การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภาก็เพื่อจะตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น กรณีที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา ตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกกระเบื้องว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2547 (กรณีขึ้นเงินเดือนตัวเอง) เป็นต้น โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาร่วมลงชื่อเสนอเรื่อง ไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งต่อมาได้มีคำพิพากษาของศาลว่าจำเลยมีความผิดจริงปรากฏในคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดง ที่ อม. 1/2548 และในปัจจุบันรัฐสภาได้ตรากฎหมายลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ หากศาลพิจารณาว่ามีความผิดจริงก็จะถูกลงโทษทางอาญา จำคุกไม่เกินสามเดือน ปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถือเป็นมาตรการลงโทษจากการใช้อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นดุลอำนาจใหม่ของฝ่ายนิติบัญญัติ



#### 4) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นการตรวจสอบการใช้ภาษีของประชาชน โดยรัฐบาล จะเป็นการควบคุมผ่านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อให้การเสนองบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติและประชาชน ดังนี้

การถ่วงดุลอำนาจที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหาร การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารจะพบว่าฝ่ายบริหารจะถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ

##### 1) การถ่วงดุลโดยตรง

การยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นหลักการถ่วงดุลอำนาจตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ ที่ให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการแยกออกจากกัน และให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามการถ่วงดุลอำนาจนี้มักจะใช้เพื่อตอบสนองทางการเมืองมากกว่า ที่จะเป็นเพราะเหตุที่ฝ่ายบริหารไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

##### 2) การถ่วงดุลโดยทางอ้อม

การถ่วงดุลในลักษณะนี้เป็นไปเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้กับฝ่ายบริหาร เพราะกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องสั่งกักพรรคการเมือง และพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติติดอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของพรรคการเมืองไม่อาจตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มที่ ซึ่งลักษณะเช่นว่านี้จะเกิดขึ้นเฉพาะในสภาผู้แทนราษฎร แต่จะไม่เกิดในวุฒิสภา เนื่องจากว่าวุฒิสภาไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญได้มอบไว้ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อตรวจสอบว่าในการนำนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาไปสู่การปฏิบัติ นั้น มีการดำเนินการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ หรือไม่ หรือมีการทุจริตคอร์รัปชัน หรือดำเนินการไม่โปร่งใส ในขั้นตอนใด หรือไม่ มีการเลือกปฏิบัติ หรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจนต้องนำความมาร้องเรียนต่อสภา การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะนี้ เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารภายใต้ระบบรัฐสภา ซึ่งข้อเท็จจริงที่ได้จะนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม ซึ่งการได้ข้อมูล พยานหลักฐานโดยส่วนมากแล้วจะเป็นการทำงานของรัฐสภาผ่านระบบคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การดำเนินงานของรัฐสภาผ่านระบบคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา หลักกฎหมายดังกล่าวมีที่มาจากแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลอำนาจตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

#### 2.4 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ

ระบบคณะกรรมการเป็นระบบงานที่สภาตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจของสภา ภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นระบบที่ใช้แพร่หลายในนานาอารยประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดี อย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบกึ่งประธานาธิบดีที่รัฐสภา เช่น ประเทศฝรั่งเศส หรือระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ ล้วนมีระบบคณะกรรมการเพื่อสนับสนุนภารกิจของสภาทั้งสิ้น ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

คณะกรรมการ คือ กลุ่มคณะบุคคลที่สภาตั้งขึ้นเพื่อมอบหมายอำนาจหน้าที่ของสภาไปดำเนินการแทนสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะต้องกลับมารายงานผลการดำเนินงานต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป การดำเนินงานของคณะกรรมการจึงอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่สภาได้มอบหมายเท่านั้น ไม่มีรูปแบบที่แน่นอนว่าคณะกรรมการคณะหนึ่งจะได้รับมอบหมายจากสภาให้ทำหน้าที่อะไรได้บ้าง ขึ้นอยู่กับว่าสภาจะเป็นผู้กำหนด ในปัจจุบันถือว่าระบบคณะกรรมการของสภาได้มีคุณูปการต่อวงงานของสภาเป็นอย่างมาก และใช้กันแพร่หลายในทุกประเทศทั่วโลก

Kenneth Bradshaw และ David Pring ได้นิยามคำว่า คณะกรรมการไว้ว่า คณะกรรมการเป็นเครื่องมือของสภา โดยผลการดำเนินงานของคณะกรรมการจะถูกนำมาพิจารณาอย่างเหมาะสม และการพิจารณาของคณะกรรมการมักจะได้แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เรื่องที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง และการพิจารณาเกี่ยวด้วยการดำเนินงานของรัฐบาล<sup>14</sup>

ศาสตราจารย์วิญญู เครื่องาม ได้นิยามคำว่า คณะกรรมการไว้ว่า คณะกรรมการหมายถึง คณะบุคคลหมุ่ย่อยซึ่งทำหน้าที่ที่มอบหมายแทนคณะหมุ่ใหญ่ในที่นี้ คือ แทนสภา<sup>15</sup>

<sup>14</sup> ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. (2541). บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา. หน้า 64.

<sup>15</sup> วิญญู เครื่องาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 529.



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการของสภา หมายถึงบุคคลคณะหนึ่งซึ่งสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา การกิจของคณะกรรมการเปรียบเสมือนสภาเล็ก ประกอบด้วยบุคคลจำนวนหนึ่งแล้วแต่สภาใหญ่จะเห็นสมควร เพื่อแบ่งเบาภาระงานของสภา<sup>16</sup>

คณะกรรมการมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภาเป็นอย่างมาก เนื่องจากสภามีจำนวนสมาชิกจำนวนมาก จึงเป็นการพ้นวิสัยที่สภาจะดำเนินการทุกอย่างที่เป็นภารกิจของสภา ด้วยกลไกและบุคลากรที่มีขนาดใหญ่ในทุกกรณี เพราะจะเป็นการสิ้นเปลืองเวลา<sup>17</sup> สภาจึงจำเป็นต้องมีคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องต่างๆ อันเป็นการถ่วงปรองประดั้นที่จะมีการอภิปรายในสภา พร้อมทั้งเสนอแนะความเห็นต่อสภา

D.W.S. Lidder ได้กล่าวว่า คณะกรรมการของรัฐสภาถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจของรัฐสภาเพื่อควบคุมรัฐบาล และเป็นการแสดงบทบาทที่มีความมั่นคงและมีความสำคัญสำหรับสภาในสมัย Third Republic ได้กำหนดระบบกฎเกณฑ์ให้มี “คณะกรรมการถาวร” (Permanent Committees) เป็นกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้ “กฎถาวร” (Standing Order) ที่จะปฏิบัติงานเป็นการถาวรตลอดไปโดยไม่มีวันสิ้นสุด นอกจากกฎถาวรนั้นจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการจะได้รับการต่ออายุเป็นช่วงๆ ตลอดไป เพื่อปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมักจะสัมพันธ์กับงานของกระทรวงต่างๆ ของฝ่ายบริหาร<sup>18</sup>

Heinrich Rizel ได้กล่าวไว้ว่า รัฐสภาที่มีงานมากเกินไปจะไม่สามารถใช้อำนาจของตนเองได้ทั้งหมด นอกจากเสียว่ารัฐสภาจะมอบหมายภาระงานบางส่วนไปให้คณะกรรมการของตนเองได้ทั้งหมด และรัฐสภาของประเทศเยอรมันได้ควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการให้

<sup>16</sup> วนิดา สัจพันธ์ โรจนัน. (2550). การพัฒนาคณะกรรมการของวุฒิสภา. หน้า 62.

<sup>17</sup> ชงทอง จันทรางศุ. (2538). การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการ. หน้า 11.

<sup>18</sup> D.W.S. Lidder dale. (1952). The Parliament of France. p.158. อ้างถึงในวนิดา สัจพันธ์ โรจนัน. เล่มเดิม. หน้า 27.



อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของรัฐสภา จากการใช้ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ ของรัฐสภาโดยปราศจากข้อสงสัยใดๆ โดยการวางกฎเกณฑ์ให้เรื่องบางเรื่องต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการก่อน เช่น เรื่องเกี่ยวกับเงิน (ยกเว้นเรื่องงบประมาณหรืองบประมาณเพิ่มเติม ที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณโดยเฉพาะก่อน (Appropriations Committee) เมื่อคณะกรรมการงบประมาณ ได้รับเรื่องและพิจารณาเบื้องต้นเสร็จแล้ว จึงส่งเรื่องงบประมาณไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อพิจารณา โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบล่วงหน้า การพิจารณาของคณะกรรมการจะนับเสียงข้างมากเป็นมติตัดสินเพื่อผ่านการพิจารณาต่อไปได้)<sup>19</sup>

ประเทศแคนาดา คณะกรรมาธิการวุฒิสภา (Senate Committee) ได้รับการแต่งตั้งโดยวุฒิสภา (House of Senate) และวุฒิสภาสามารถถอดถอนคณะกรรมการที่วุฒิสภาแต่งตั้งได้ เรื่องต่างๆ ที่วุฒิสภาจะพิจารณาต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่วุฒิสภาแต่งตั้ง ก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติตัดสินใจในแต่ละเรื่อง ผลงานของคณะกรรมการในประเทศแคนาดา ได้เป็นที่ยอมรับกันว่า มีความสำคัญและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในรายงานของคณะกรรมการร่วมพิเศษพิจารณาเรื่อง “Renewed Canada” เมื่อ ปี ค.ศ. 1999 ได้รายงานไว้ว่า “เป็นที่ยอมรับได้ว่าผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ควรได้รับการชมเชย การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับบทบาทของวุฒิสภา การสอบสวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการของวุฒิสภาเป็นไปตามหลักวิชาการที่ไม่สามารถตัดทิ้งได้ และแสดงถึงการให้ความสำคัญต่อประชาชนแคนาดา”<sup>20</sup> ตามคำกล่าวของ Queen University Professor, C.E.S. Frank ที่ว่า “เขาพอใจกับผลงานของคณะกรรมการของวุฒิสภาของแคนาดา โดยเขาสังเกตเห็นเหตุผลหลายประการที่ทำให้คณะกรรมการของวุฒิสภา สามารถปฏิบัติงานได้ผลดี ประการแรกมีชาวแคนาดาจำนวนมากที่มีความสามารถสูงอยู่ในวุฒิสภา และได้เสียสละเวลาให้แก่การปฏิบัติงานในการพิจารณางานของวุฒิสภา ประการที่สอง สมาชิกของคณะกรรมการของวุฒิสภามีลักษณะเป็นกลาง ประการที่สาม การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มักจะไม่ได้รับผลเสียหายจากการถูกลงข่าวครึกโครมจนเกินความเป็นจริงจากสื่อมวลชนต่างๆ ประการที่สี่ สมาชิกวุฒิสภามีเวลาและความพึงพอใจที่จะปฏิบัติงานในด้านการทำวิจัย ที่ต้องใช้ปัญญาและต้องวิเคราะห์ในลักษณะใช้ความสามารถสูง ประการที่ห้า การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงของ

<sup>19</sup> Gerhard Loewenberg. (1966). Parliament in the German Politic System. pp. 144-145. อ้างถึงใน วนิตา สัจพัน โรจน์. เล่มเดิม. หน้า 27-28.

<sup>20</sup> House of senate. (1988). Overview of Senate Committees. p. 1. อ้างถึงใน วนิตา สัจพัน โรจน์. เล่มเดิม. หน้า 28.

คณะกรรมการสามารถทำได้เป็นระยะเวลานานหลายปี ไม่ต้องเร่งรีบเพราะเป็นคณะกรรมการถาวร จึงไม่ได้รับความกดดันจากการที่จะถูกเปลี่ยนคณะกรรมการชุดใหม่เข้ามาแทน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงานให้สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>21</sup>

ประเทศไทย คณะกรรมการมีหน้าที่ทำการพิจารณาเพื่อหาข้อยุติในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เป็นประเด็นอภิปรายในสภาเกี่ยวกับเรื่องของการพิจารณาร่างกฎหมาย การสอบสวนเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา เช่น การหาข้อยุติเกี่ยวกับคำแปรญัตติร่างกฎหมายของประเทศไทย สมาชิกจะเป็นผู้เสนอคำแปรญัตติ คณะกรรมการจะเชิญผู้แปรญัตติมาชี้แจงแสดงเหตุผลต่อคณะกรรมการ คำแปรญัตติดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการและผลการพิจารณาจะเสนอเป็นรายงานต่อสภา กรณีเช่นนี้ ถ้าผู้แปรญัตติพอใจตามที่คณะกรรมการได้ชี้แจงแล้ว ประเด็นการแปรญัตติของผู้นั้นก็ไม่ต้องมีการอภิปรายในสภาอีก สำหรับอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่สภาให้คณะกรรมการทำหน้าที่สอบสวนเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร คือ การสอบสวนกรณีปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาการทุจริตในวงราชการ ปัญหาการใช้อำนาจของรัฐที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย เพื่อสภาจะได้นำรายงานพร้อมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการส่งไปยังฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ความสำคัญและประโยชน์ของคณะกรรมการ จึงมีดังนี้

#### 1) แบ่งเบาภาระงานของสภา

การที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จำต้องมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตามภารกิจที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายมอบอำนาจไว้เพื่อแบ่งเบาภาระงานของสภา สำหรับประเทศไทยคณะกรรมการ มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงาน ของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทำหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อสภาของฝ่ายบริหาร และ คณะกรรมการวุฒิสภาของประเทศไทยยังมีอำนาจในการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการในองค์กรต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย

<sup>21</sup> C.E.S. Frank. (1989). Senate Committees Activities and Expenditures Report 1997-1998. pp. 188-189. อ้างถึงใน วนิดา สัจพันโรจน์. เล่มเดิม. หน้า 28.



## 2) รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง

คณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานสภา ข้อมูลต่างๆที่ได้จากการสอบสวนหรือศึกษาจึงเป็นข้อมูลสำคัญที่มีการนำมาใช้อธิบายในสภา เอกสารพยานหลักฐานและข้อมูลต่างๆที่ปรากฏในสภาส่วนใหญ่มาจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งได้มาจากการเดินทางไปศึกษาดูงาน การจัดสัมมนา และการเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในประเด็นต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภา ทำให้สภาได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ การตรวจสอบโครงการของรัฐที่ไม่ชอบมาพากลที่มีการร้องเรียนถึงความไม่โปร่งใส และพฤติกรรมการณ์ฉ้อฉล รวมถึงการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้บริหารระดับสูง เรื่องดังกล่าวนี้ถูกเปิดเผยโดยคณะกรรมการของสภาทั้งสิ้น อันเป็นคุณูปการของการมีคณะกรรมการ

## 3) ลดเวลาและค่าใช้จ่ายของสภา

หากไม่มีคณะกรรมการ รัฐสภาก็อาจจะใช้เวลาและค่าใช้จ่ายต่อการดำเนินการในเรื่องหนึ่งๆ จำนวนมาก เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำงานแทนสภา การประชุมก็จะใช้การประชุมที่มีขนาดเล็กลง การใช้ทรัพยากรก็ลดน้อยลง และคณะกรรมการแต่ละคณะก็สามารถดำเนินการได้พร้อมๆ กัน ทำให้ในวันเดียวอาจจะมีการพิจารณาเรื่องต่างๆ อันเป็นปัญหาสำคัญของประชาชนและประเทศชาติได้หลายเรื่อง

## 4) ช่วยสภากลับกรองร่างกฎหมาย

การพิจารณากฎหมาย คณะกรรมการถือว่ามียุทธศาสตร์สำคัญอย่างมาก รายละเอียดประเด็นต่างๆ ได้ถูกนำมาอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการด้วยมติที่ประชุมในการลงมติรายมาตรา มีการพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภา ทำให้สภาเป็นสภาที่สมเหตุสมผล ไม่ใช่สภาตามอำเภอใจ และมีการใช้เหตุใช้ผล ลดภาระประเด็นอภิปรายในสภาลงกรณีที่คณะกรรมการได้ชี้แจงแล้วผู้แปรญัตติพอใจ หากเรื่องเหล่านี้ต้องมาพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา อาจจะมีการดำเนินการใช้ระยะเวลาานาน ซึ่งอาจจะไม่ทันต่อการนำกฎหมายนั้นๆ ไปบังคับใช้

ด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีความสำคัญตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการของสภาอาจจะประสบปัญหาบางประการ ทำให้การทำงานของคณะกรรมการไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากการไม่ได้รับความร่วมมือ ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจึงคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้ โดยการมอบอำนาจให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่ง



เรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงต่อสภา หากฝ่าฝืนไม่มาก็จะมีบทลงโทษเพื่อเป็นมาตรการบังคับทางกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดในเรื่องของอำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา

## 2.5 ทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาตามที่สภามอบหมาย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วต้องรายงานผลการพิจารณาเรื่องนั้นๆ ต่อสภา ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของคณะกรรมการ คือ การไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการ กระทำการอันมีลักษณะที่รบกวนหรือขัดขวางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และให้ข้อมูลอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขโดยการให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียก และให้คำสั่งเรียกนั้นมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งแต่ละประเทศก็จะกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไว้แตกต่างกันตามจารีตประเพณีของรัฐสภาหรือกฎหมายของประเทศนั้นๆ สภาพบังคับทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ มี 2 ทฤษฎี<sup>22</sup> ดังนี้

### 2.5.1 ทฤษฎีที่ 1 อำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to punish offenders)

อำนาจลงโทษโดยรัฐสภา เป็นอำนาจที่แต่ละสภามีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาในฐานะผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) เทียบเคียงได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล การปฏิบัติไม่ชอบของพยานหรือการขัดขวางพยานนั้น ในสหราชอาณาจักรถ้าพยานซึ่งถูกเรียกตัวให้ไปที่สภาใดสภาหนึ่ง ปฏิเสธไม่ไปสภาหรือไม่ยอมตอบคำถามหรือส่งเอกสารจะถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภาทันที โทษผู้ซึ่งละเมิดอำนาจรัฐสภา ได้แก่ ชัง ปรับ ภาควัตถ์ หรือว่ากล่าวตักเตือน ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นสมาชิก หรือบุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญ หรือประธานสภาขุนนาง มีอำนาจออกหมายขังตามมติของแต่ละสภา ในปัจจุบันประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญ ไม่มีอำนาจลงโทษปรับ ตรงกันข้ามกับสภาขุนนาง ประธานสภาขุนนางได้ใช้อำนาจสั่งปรับบ่อยครั้ง ส่วนโทษภาคทัณฑ์ของประธานสภา ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้องถูกนำตัวมายืนฟังที่ประตูสภา ประเทศที่ใช้ระบบเดียวกันกับสหราชอาณาจักร เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา อินเดีย ไอร์แลนด์ สหพันธรัฐมาเลเซีย เป็นต้น

<sup>22</sup> วิรัช จีระแพทย์. (2553, มีนาคม-เมษายน). "สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ." *จุลนิติ*, 7 (2). หน้า 4-7.

## 2.5.2 ทฤษฎีที่ 2 อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishment of offenders by Courts)

การกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาอาจเป็นความผิดตามกฎหมายที่ศาลมีอำนาจลงโทษได้ รัฐสภาที่มีอำนาจที่จะส่งผู้กระทำความผิดให้ศาลเป็นผู้พิจารณาลงโทษ เมื่อได้ส่งให้ศาลเป็นผู้พิจารณาแล้ว รัฐสภาไม่มีอำนาจพิจารณาบทวนคำวินิจฉัยหรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำความผิดได้อีก

ระบบการลงโทษรูปแบบนี้จะให้ศาลเป็นผู้พิจารณาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีกฏบัญญัติกฎหมายแตกต่างกันไป มีทั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายพิเศษเกี่ยวกับรัฐสภา และประมวลกฎหมายอาญาโดยกฎหมายที่ว่านี้จะบัญญัติถึงคณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียก ฐานความผิด และบทกำหนดโทษ

ประเทศอิตาลี ตามรัฐธรรมนูญของอิตาลี คณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภา (Parliamentary Commissions of Inquiry) มีอำนาจไต่สวนเช่นเดียวกับอำนาจไต่สวนของฝ่ายตุลาการ พยานมีหน้าที่ และถ้าไม่ทำตามหน้าที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมายอาญา

ประเทศเบลเยียม ตามกฎหมายว่าด้วยการไต่สวนของรัฐสภา (Law on Parliamentary Inquiries 1880) บัญญัติว่า พยานที่ให้การในการไต่สวนมีหน้าที่เช่นเดียวกับพยาน ที่ให้การต่อศาล และอาจต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน

ประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมายว่าด้วยคำสาบานและการให้ถ้อยคำ ฯลฯ ของพยานในสภา (Law relating to Oaths and Testimony, etc. By Witnesses in the House) กำหนดฐานความผิดและบทลงโทษไว้

ประเทศเนเธอร์แลนด์ กฎหมายให้อำนาจตั้งคณะกรรมการไต่สวน (Committees of inquiry) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเท่านั้นมีอำนาจเรียกพยานมาให้ถ้อยคำ โดยสภาไม่มีอำนาจเรียกพยานเอง โทษที่จะลงแก่พยานที่กระทำผิด หรือความผิดที่กระทำต่อพยานนั้น เช่นเดียวกับพยานในศาล

ประเทศสหรัฐอเมริกา การไม่ไปปรากฏตัวและให้การต่อคณะกรรมการของสภา เป็นความผิดและศาลมีอำนาจลงโทษ โดยสภานั้นเมื่อได้รับรองข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดอำนาจรัฐสภาแล้วจะส่งเรื่องให้อัยการของรัฐบาลกลาง (United States Attorney for the District of Columbia) เพื่อฟ้องร้องผู้กระทำผิด ในมลรัฐนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติความผิดอาญาฐานละเมิดอำนาจสภานิติบัญญัติ (Criminal contempt the legislature) ไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215.60 ว่าบุคคลมีความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานิติบัญญัติและต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี (Class A. Misdemeanor) เมื่อถูกหมายเรียกให้มาเป็นพยานต่อสภานิติบัญญัติสภาหนึ่งสภาใด หรือต่อคณะกรรมการใดๆ ของสภาแล้ว ดังนี้



- 1) ไม่มาหรือปฏิเสธไม่ยอมมา โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันชอบด้วยกฎหมาย หรือ
- 2) ปฏิเสธไม่ยอมสาบานตัว หรือ
- 3) ปฏิเสธไม่ยอมตอบคำถามในสาระสำคัญและที่สมควร หรือ
- 4) ปฏิเสธไม่ยอมส่งหนังสือหรือเอกสารที่ตนเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของตน ซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานในสาระสำคัญและสมควรได้รับการพิจารณา ในเมื่อได้รับแจ้งตามสมควร

ประเทศกานา ความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาได้กำหนดไว้เป็นกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับรัฐสภา และศาลเป็นผู้วินิจฉัยลงโทษ ซึ่งอาจจะเป็นโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประเทศไนจีเรีย ตามกฎหมายว่าด้วยสถานิติบัญญัติ (ส่วนของอำนาจและเอกสิทธิ์) ค.ศ. 1958 (Legislative House (Powers and Privileges) Ordinance, 1958) บัญญัติว่าพยานที่ไม่ไปปรากฏตัวต่อสภาหรือคณะกรรมการของสภาเมื่อถูกเรียก หรือปฏิเสธที่จะตอบข้อซักถามหรือคำถาม หรือแสดงเอกสาร มีความผิดตามกฎหมายนี้ ส่วนการให้การเท็จมีความผิดภายใต้คำสาบานต่อสภาซึ่งมีความผิดตามกฎหมายอาญา

ประเทศฝรั่งเศส ฟินแลนด์ ปากีสถาน และญี่ปุ่น ไม่มีกฎหมายระบุความผิดไว้เป็นพิเศษ รัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ ต่างไปจากเจ้าหน้าที่และข้าราชการของรัฐสภาแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีที่ได้กล่าวมาทั้งสองไม่ว่าเป็นระบบที่ให้อำนาจรัฐสภาหรือศาลเป็นผู้ลงโทษบุคคลที่ละเมิดอำนาจรัฐสภา บทลงโทษมีทั้งโทษปรับ และจำคุก คำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงมีสภาพบังคับทางกฎหมายไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตามหลักการแล้วการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีหลักอยู่ว่าจะกระทำได้ก็โดยกฎหมายและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

## 2.6 หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น

ประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครอง ในระบบรัฐสภา ระบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี และระบบประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายขั้นพื้นฐานของรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีหลักการสำคัญประการหนึ่งบัญญัติไว้ คือ หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจในการลดทอนสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง หากแต่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนก็ต้องพิจารณาในเรื่องของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย เหตุนี้ผู้ปกครองจึงมีความชอบธรรมในการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ



ประชาชนเพียงเท่าที่จำเป็นและไม่เป็นการกระทบต่อสาระของสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ก็เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงแห่งรัฐ และเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน

มนุษย์ทุกคนย่อมมีความหวงแหนในสิทธิและเสรีภาพของตนอย่างไม่ต้องสงสัย เพราะการจะดำรงตนเป็นมนุษย์ได้นั้น มนุษย์ต้องมีความสามารถในการเคลื่อนไหวเนื้อตัวร่างกาย และสามารถเข้าไปสวมสิทธิอันชอบธรรมได้ สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนจะปกป้องหวงแหนไม่ให้บุคคลอื่นมารบกวน

สิทธิ (Rights) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใด ที่เกี่ยวข้องกับชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของตนหรือบุคคลอื่น<sup>23</sup> สิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง สิทธิที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใด ไม่กระทำการใด และก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้ใครมาแทรกแซง<sup>24</sup>

เสรีภาพ (Liberty) คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self-determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง<sup>25</sup>

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด จึงกระทำได้เท่าที่จำเป็น ตามหลักความได้สัดส่วน<sup>26</sup> ซึ่งจะต้องประกอบด้วย หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ ดังนี้

#### 1) หลักความเหมาะสม (Geeignetheit หรือ Tauglichkeit)

หลักความเหมาะสมของมาตรการหรือวิธีการอันใดอันหนึ่งนั้นตามความหมายแต่เดิมที่ปรากฏในทางตำราและคำพิพากษานั้น ได้อธิบายไว้ว่า มาตรการที่เหมาะสมคือมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก ส่วนการอธิบายตามแนวใหม่ซึ่งได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ วิธีการ และความสัมพันธ์ ซึ่ง Pieroth และ Schlink ได้อธิบายว่า ความเหมาะสม หมายความว่าถึง สภาพการณ์ซึ่งรัฐได้ทำการแทรกแซงและภายในสภาพการณ์นั้นรัฐจะต้องคำนึงถึงการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่

<sup>23</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เหมาะสม)*. หน้า 16.

<sup>24</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 47.

<sup>25</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 17.

<sup>26</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 268-293.

ได้กำหนดไว้ โดยมาตรการนั้นวางอยู่บนสมมติฐานที่ได้รับการยอมรับหรือเป็นมาตรการที่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในกรณีนี้จึงถือได้ว่า มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสม

## 2) หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit หรือ Notwendigkeit)

ความเข้าใจต่อ “หลักความจำเป็น” ในปัจจุบันนี้ ได้รับการอธิบายในเชิงบอกเล่าว่า เฉพาะมาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นที่เป็นมาตรการที่จำเป็น ส่วนการอธิบายในเชิงปฏิเสชนั้นอาจอธิบายว่า ความจำเป็นของมาตรการใดมาตรการหนึ่งนั้นไม่มีอยู่ หากการบรรลุเป้าหมายเดียวกันนั้นหรือผลสำเร็จที่ดีกว่าสามารถจะกระทำโดยวิธีการหรือมาตรการอื่นที่แทรกแซงหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยกว่า

ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กล่าวถึงหลักแห่งความจำเป็นไว้ ดังนี้<sup>27</sup>

“หลักแห่งความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลายๆมาตรการ ซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ทว่า แต่ละมาตรการมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายบริหารต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด”

## 3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit im engeren Sinne)

โดยทั่วไปแล้วต่างยอมรับกันว่าหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนั้นเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ (Zweck) และวิธีการ (Mittel) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมีหลักการว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือหากจะกล่าวในเชิงบอกเล่า อาจกล่าวได้ว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างวิธีการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ขอบเขตที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนั้นอาจกล่าวได้ว่าอยู่ที่การได้รับผลกระทบอันเกิดจากการแทรกแซงในเสรีภาพของปัจเจกบุคคล จะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณะที่กำหนดไว้ ประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการนั้นจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้เคยวินิจฉัยไว้ว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ได้รับผลกระทบจนเกินกว่าขอบเขต และผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนจึงเป็นการยืนยันถึงความสมควร

<sup>27</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 58.



(Angemessenheit) หรือความสมเหตุผล (Zumutbarkeit) อันมีความใกล้เคียงอย่างยิ่งกับความหมายของหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

การพิจารณาภาพโดยรวมระหว่างผลกระทบของการแทรกแซงกับความสำคัญหรือเหตุผลของความเร่งด่วนในการแทรกแซงดังกล่าวนั้นแล้ว ยังต้องคำนึงถึงขอบเขตของความสมเหตุสมผลของการแทรกแซงดังกล่าวด้วย

ดร. วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้กล่าวถึงหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบไว้ดังนี้<sup>28</sup>

“หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการเรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลระหว่างความเสียหาย อันจะเกิดขึ้นกับเอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยรวม กับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับ”

หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย<sup>29</sup>

สำหรับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคแรกที่บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...และเท่าที่จำเป็น...” ย่อมเป็นการแสดงว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เกินไปโดยอำเภอใจ ดังนั้นเมื่อองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกฎหมายนั้นจึงต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ซึ่งมีหลักการย่อยอยู่ 3 หลัก คือ

ก. หลักความเหมาะสม หมายความว่า มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องอยู่ในวิสัยที่จะทำให้วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายนั้นสามารถบรรลุผลได้

ข. หลักความจำเป็น หมายความว่า มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยองค์กรนิติบัญญัติจะต้องนำมาตราที่เหมาะสมหลายๆ มาตรการมาเปรียบเทียบกันว่ามาตรการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และเลือกเอามาตรการนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

<sup>28</sup> แหล่งเดิม, หน้า 58.

<sup>29</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, เล่มเดิม, หน้า 292-293.



ค. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หมายความว่า มาตรการ ที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว การที่องค์กรนิติบัญญัติจะนำเอามาตรการนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมาย องค์กรนิติบัญญัติจะต้อง ชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์เอกชนจะต้องสูญเสียไปเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว หากมาตรการใดถ้าปรากฏว่าเมื่อมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการนั้นแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์กับมหาชนน้อยกว่าประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป องค์กรนิติบัญญัติจะต้องละเว้นไม่ใช้มาตรการนั้นไปบังคับกับประชาชนแม้ว่ามาตรการนั้นจะมีความเหมาะสมหรือจำเป็นก็ตาม

การใช้อำนาจลงโทษบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีโทษทางอาญา กล่าวคือ บุคคลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต้องได้รับโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับแล้วแต่กรณี ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 กำหนดให้รัฐสภาตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนั้นกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองไว้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 31 สิทธิและเสรีภาพในร่างกาย ตามมาตรา 32 สิทธิส่วนบุคคลตามมาตรา 35 สิทธิในทรัพย์สิน ตามมาตรา 41 และสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา 45 ตามที่ปรากฏในคำปรารภของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น หรือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งถือว่าเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวคือ กฎหมายที่รัฐออกมาบังคับใช้รัฐต้องเลือกมาตรการหรือวิธีการที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นที่เป็นมาตรการที่จำเป็น ในการบังคับการตามกฎหมาย มิเช่นนั้นอาจเข้าข่ายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็น อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

## 2.7 หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

บุคคลแต่ละคนอาจจะมีสถานะทางกฎหมายแตกต่างกัน สถานะทางกฎหมายก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อส่วนตัวและส่วนรวม บุคคลหนึ่งอาจจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น เป็นกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และในขณะเดียวกันการได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมสภาด้วย และกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้คณะกรรมการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ในขณะเดียวกันกรรมการก็อาจจะมีคามผิดตามพระราชบัญญัตินี้ แต่กฎหมายให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ย่อมเกิดขึ้นกับผู้ที่เป็นประธานคณะกรรมการ คือ บุคคลคนเดียวเป็นทั้งผู้กระทำความผิดและเป็นทั้งผู้ที่ถูกกล่าวโทษ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ของส่วนรวมย่อมเกิดขึ้นกับบุคคลดังกล่าวได้ หากจะบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นว่านี้ การเกิดขึ้นแห่งความไร้สภาพบังคับทางกฎหมายก็จะเกิดขึ้น โดยสภาพ โดยที่ไม่ต้องรอให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์เกิดขึ้น เพราะโดยสภาพของกฎหมายเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในตัวเองเสียแล้วพร้อมสรรพ

ความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์

Kenneth Kernaghan ได้ให้คำจำกัดความของ “ข้อขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์” หมายถึง สถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และได้ใช้อิทธิพลตามหน้าที่ความรับผิดชอบทางสาธารณะไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวม<sup>30</sup>

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริต ค.ศ. 1960 (Prevention of Corruption Act 1960) ได้นิยาม คำว่า การหาประโยชน์ส่วนตน ให้หมายความรวมถึง (1) เงินหรือของขวัญ เงินให้กู้ยืม ค่าใช้จ่าย เงินรางวัล เงินค่านายหน้า การคุ้มครองเพื่อการป้องกันที่คำนวณค่าเป็นเงินได้ ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ในทรัพย์สินในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเคลื่อนที่ได้หรือเคลื่อนที่ไม่ได้ (2) งานในตำแหน่ง การจ้างงานหรือสัญญาใดๆ (3) ค่าตอบแทนต่างๆ การปลดปล่อย หรือการสิ้นสุดสภาพของหนี้เงินกู้ หรือพันธะผูกพัน หรือเงื่อนไขอื่นใดก็แล้วแต่ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน (4) บริการอื่นใด การอำนวยความสะดวกหรืออภิสิทธิ์อื่นใดในรูปแบบใดก็แล้วแต่ รวมทั้งการให้

<sup>30</sup> นิติบัญญัติ นุเวชวงษ์กมล. (2555). ปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ศึกษากรณีตามมาตรา 265 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 27-28.



การคุ้มกันหรือคุ้มครองจากการถูกลงโทษ หรือการถูกกักกันด้วยวิธีการใดก็ได้แล้วแต่จากการดำเนินการตามมาตรการทางด้านวินัยหรือทางอาญา และ (5) ข้อเสนอใดๆ การยอมรับหรือคำสัญญาที่จะให้ประโยชน์อื่นใดตามความหมายในหัวข้อ (1) (2) (3) และ (4) ที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น<sup>31</sup>

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว ได้ให้ความหมายของการขจัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ทับซ้อนว่า “เป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่กับผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐผู้หนึ่งผู้ใด โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติหน้าที่หรือความรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐในทางที่ไม่เหมาะสม”<sup>32</sup>

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ให้ความหมายมุ่งไปที่พฤติกรรมแห่งการขจัดกันของผลประโยชน์ในรูปของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่ทับซ้อนกันอยู่นั้นหมายความว่า หากไม่มีการกระทำก็ยังไม่เข้าข่ายการขจัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งต่างจากกรณีศึกษาที่บทกฎหมายสร้างสภาพบังคับให้เกิดการขจัดกันแห่งผลประโยชน์เกิดขึ้น คือ สภาพที่บุคคลหนึ่งตกเป็นผู้กระทำความผิดย่อมมีสิทธิปกป้องสิทธิของตนเองอันเป็นประโยชน์ส่วนตัวกับอีกสภาพหนึ่งที่ตัวเองมีหน้าที่ในการกล่าวโทษซึ่งเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม คือ ปกป้องการทำหน้าที่ของสภา ผู้กระทำความผิดคนดังกล่าวก็คือผู้กระทำความผิดต้องกล่าวโทษตัวเอง การขจัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมจึงเกิดขึ้นโดยสภาพการบังคับใช้กฎหมาย

#### สภาพทั่วไปของการขจัดกันแห่งผลประโยชน์

การขจัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เป็นลักษณะที่ชั่วร้ายของสังคม คือ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง ประเทศไทยปรากฏสภาพเช่นนี้เรื่อยมาตามที่ได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องในลักษณะนี้ในหลายคดี การขจัดกันแห่งผลประโยชน์เช่นนี้ นำพาประเทศชาติไปสู่ความเสื่อมทราม ประเทศไทยเห็นความสำคัญจึงได้นำหลักการนี้มาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การกระทำที่เป็นการขจัดกันแห่งผลประโยชน์ นำมาสู่การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>31</sup> แหล่งเดิม. หน้า 28-29.

<sup>32</sup> แหล่งเดิม. หน้า 28.



Arnold J. Heidenheimer นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญในเรื่องของคอร์รัปชัน ได้แบ่งการกระทำโดยอาศัยระดับของความผิดในการคอร์รัปชันไว้ 3 ประเภท คือ<sup>33</sup>

ประเภทแรก คอร์รัปชันขาว (White Corruption) ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ประชาชนและผู้นำในสังคมยอมรับหรือยอมรับ และเห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้ที่ได้กระทำความผิด เพราะถือเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญมากนัก เนื่องจากการรับผลประโยชน์โดยอิงอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณี และมีได้เกิดจากการเรียกร้องจากผู้รับ เช่น การให้ซึ่งเป็นการแสดง “น้ำใจ” ของผู้น้อยต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้อยู่ในตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษได้ และการให้ซึ่งเป็นการ “การตอบแทน” การปฏิบัติ หรือคเว้นปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง และเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้ให้ โดยผู้รับมิได้เรียกร้อง ตัวอย่างในการให้ทั้งสองกรณี คือ การให้ของขวัญในโอกาสพิเศษต่างๆ เช่น งานแต่งงาน งานวันเกิด งานขึ้นบ้านใหม่ หรือเป็นเจ้าของภาพในงานการกุศลของผู้มีอำนาจ เป็นต้น

ประเภทที่สอง คอร์รัปชันเทา (Grey Corruption) ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่หมุ่ผู้นำเห็นว่าเป็นความผิด แต่ประชาชนยังไม่แน่ใจว่าเป็นความผิดหรือไม่ กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวก ในลักษณะที่ประชาชนสมยอมต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบนั้น เช่น การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้า หรือเงินหักส่วนลดราคาสินค้า เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมประเภทนี้แยกได้เป็นการเรียกร้องเอาประโยชน์แทนการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อเร่งรัดงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้น หรืออาจมีการลดหย่อนมาตรฐานความเข้มงวดเกี่ยวกับระเบียบ กฎเกณฑ์ และการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยเป็นผู้ประกอบธุรกิจหรือมีผลประโยชน์ได้เสียกับบริษัทห้างร้านที่ทำธุรกิจกับส่วนราชการที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบอยู่

ประเภทที่สาม คอร์รัปชันดำ (Black Corruption) เป็นคอร์รัปชันที่ทั้งฝ่ายประชาชน และผู้นำเห็นว่าเป็นความผิดชัดเจน และควรได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพรรคพวกโดยไม่คำนึงถึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ พฤติกรรมนี้แยกได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เรียกร้องเอาผลประโยชน์จากผู้กระทำความผิดกฎหมาย หรือผู้ต้องการความสะดวก โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ที่ตนเรียกร้องเอาประโยชน์นั้นจะกระทำความผิดกฎหมายหรือไม่ และการทุจริตคดโกงโดยไม่คำนึงถึงความผิดตามกฎหมายเป็นการทำให้รัฐเสียหาย มีเจตนาฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ระเบียบ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง

จากการจัดประเภทคอร์รัปชันดังกล่าวของ Heidenheimer จะเห็นได้ว่าคอร์รัปชันสีขาว คอร์รัปชันสีเทา ไม่ใช่เรื่องกระทำความผิดทางอาญา แต่เป็นเรื่องของศีลธรรม ความถูกต้อง หรือเรื่องที่ดีควรทำหรือไม่ควรทำ ได้มีการนำไปเปรียบเทียบกับพฤติกรรมของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในเมือง Ontario ประเทศแคนาดา ว่า การคอร์รัปชันสีขาว และสีเทานี้เป็นส่วน

<sup>33</sup> แหล่งเดิม. หน้า 32.

ของการขัดกันผลประโยชน์ (Conflict of Interest) กล่าวคือ เป็นพฤติกรรมอยู่ในช่วงต่อระหว่าง การกระทำความผิดอาญากับการกระทำในลักษณะที่อาจถูกตั้งคำถามในเชิงจริยธรรมว่า การกระทำนั้น จะถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่ เป็นเรื่องที่ควรกระทำมากน้อยเพียงใด<sup>34</sup>

ประเภทของการกระทำที่อยู่ในขอบข่ายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์

Kenneth Kernaghan และ John W. Langford ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันโดยมี ประเด็นตัวอย่างที่อยู่ในขอบข่ายของการกระทำที่ถือเป็น Conflict of Interest มี 8 ประเภท คือ การกระทำที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกัน ซึ่งประกอบไปด้วยการกระทำดังต่อไปนี้

#### 1) การรับสินบน

การยอมรับเงินที่ผิดกฎหมายหรือการยอมรับคุณค่าอื่นๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่ ต้องการจากราชการที่มีได้มีการกระทำตามหน้าที่ จุควิเคราะห์ในหัวข้อนี้ คือ ผู้ให้สินบนมีเจตนา ที่จะบิดเบือนวัตถุประสงค์ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และผู้รับมีเจตนายินยอมที่จะกระทำตาม ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ต้องเผชิญกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ทางการเงิน หรือประโยชน์อื่นๆ ในการที่จะขัดต่อกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนวิธีการของการปฏิบัติงานในหน้าที่ จนเป็นเหตุให้เขา ได้ทำไปเพื่อตนเอง เช่น เจ้าพนักงานสรรพากรรับเงินจากผู้มาเสียภาษี เป็นต้น และถึงแม้ว่าสินบน จะเกี่ยวข้องกับเรื่องของเงิน แต่ก็จะรวมถึงผลตอบแทนอื่นๆ ด้วย เช่นผลตอบแทนทางมิ เพศสัมพันธ์ ข้อเสนอเข้าสู่สังคมฝ่ายบริหาร เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการให้สินบนนั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายที่มีความรุนแรงในตัวเองอย่างเห็นได้ชัด แต่ถ้าเมื่อใดมีการให้ในรูปของสินน้ำใจหรือ การให้ตามประเพณี ย่อมเป็นเรื่องยากแก่การวัดว่าจะเข้าอยู่ในรูปของผลประโยชน์ขัดกันหรือไม่

#### 2) การใช้อิทธิพลส่วนตัว

ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อ สนับสนุนแก่บุคลากรภายนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน การใช้อำนาจ ในรูปแบบนี้อาจเป็นการเข้าไปมีส่วนโน้มน้าวการตัดสินใจทางด้านนโยบายสำคัญทางเศรษฐกิจซึ่ง เจ้าหน้าที่นั้นมีส่วนได้เสียอยู่ เช่น การพัฒนาในด้านผลการวางแผนของที่ดิน ซึ่งพนักงานเป็น เจ้าของอยู่ หรือฝากเด็กนักเรียนในโรงเรียนของรัฐ สิ่งเหล่านี้เป็นผลประโยชน์ขัดแย้งกันเมื่อ พนักงานนั้นมีโอกาสที่จะได้รับอย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าหนักใจกว่าแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในเรื่องการใช้ อิทธิพลส่วนตัวนั้นรวมถึงผลประโยชน์ซึ่งเป็นความเชื่อทางศาสนาหรือทัศนคติ ในเรื่องสัญชาติ ด้วยตัวอย่างเช่น เขาอาจใช้อิทธิพลส่วนตัวที่จะเข้าไปมีส่วนในเรื่องการวางแผนครอบครัวและ จำกัดไม่ให้มีคลินิกทำแท้ง หรือฝ่ายบริหารเข้าร่วมในองค์กรของชาวผิวดำที่ถูก กีดกันในเรื่องการ

<sup>34</sup> กมล กอบภักย์กิจ. (2543). *มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขผลประโยชน์ขัดกันของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงในประเทศไทย*. หน้า 26-27.



จ้างงาน ซึ่งเขาอาจใช้อิทธิพลที่จะให้มีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงาน โดยเท่าเทียมกันในทุกระดับชั้น

### 3) การใช้ข้อมูลลับ

เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นในข้อมูลความลับของราชการ ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นได้ใช้ข้อมูลนั้นเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางการเงิน หรือประโยชน์อื่นๆ โดยปกติแล้วผลประโยชน์ขัดแย้งกันจะเกิดขึ้นเมื่อข้อมูลนั้นเป็นความลับมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในหน้าที่จะรักษาความลับนั้นไว้ ตัวอย่างเช่น นักวางแผนผังเมืองมีข้อมูลเกี่ยวกับแผนการพัฒนาในพื้นที่ที่บ้านเพื่อนของเขาตั้งอยู่ เขามีหน้าที่รักษาความลับเกี่ยวกับแผนนี้จนกว่าจะมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อนของเขาได้ให้เงินแก่เขาเป็นค่าตอบแทนในการรู้ข้อมูลล่วงหน้านี้ ดังนี้ หากนักวางแผนรับเงิน เขาถือว่าอยู่ในฐานะใช้ข้อมูลลับของทางการแล้ว หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนนแล้วรีบชิงไปซื้อที่ดินคึกหน้าไว้ก่อน เป็นต้น

### 4) การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับทางการเงิน

ข้าราชการที่มีผลประโยชน์ทางการเงินไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งมีความขัดแย้งโดยตรงต่องานที่รับผิดชอบอยู่ ผลประโยชน์ขัดกันนี้แสดงให้เห็นขอบเขตที่ว่า เจ้าหน้าที่ต้องควบคุมตนเองในการตัดสินใจในประโยชน์ที่จะได้รับประเด็นนี้เหมือนกับการใช้อิทธิพลส่วนตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งจะเป็นผู้ควบคุมผลลัพธ์นั่นเอง ตัวอย่างเช่น ผู้จัดการฝ่ายวางแผน มีอิทธิพลในการสร้างสนามบินใหม่ที่ใกล้กับที่ดินที่ยังไม่ได้พัฒนา ซึ่งที่ดินนั้นเขาเป็นเจ้าของอยู่

### 5) การรับของขวัญ

การยอมรับของขวัญและความสะดวกสบายที่อาจส่งอิทธิพลต่อพนักงานให้มอดิตต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ประเด็นนี้เป็นเรื่องกว้างในความเข้าใจในเรื่องสินบน รวมถึงสิ่งซึ่งลดราคาของการซื้อ ตั๋วหนัง มีเช็คส์ เที๋วพักผ่อน ใช้พาหนะของหลวง เลี้ยงอาหารอย่างฟุ่มเฟือย ตลอดจนให้ความบันเทิงในรูปแบบต่างๆ ลักษณะของขวัญที่ให้นี้ไม่ได้ต้องการที่จะให้เป็นสินบน แต่อาจมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดการ โอนเอียงในการกระทำบางอย่างอันเนื่องมาจากการให้สิน

### 6) การทำงานนอกเวลา การเป็นที่ปรึกษา และการจ้างงานตนเอง

การทำงานนอกเวลา การเป็นที่ปรึกษา และการจ้างงานตนเองอาจเป็นสาเหตุของผลประโยชน์ขัดกันในด้านหน้าที่ สถานการณ์ขัดแย้งนี้รวมถึงการใช้ตำแหน่งการทำงานให้สาธารณะ ในการที่จะเข้าไปเป็นนายจ้างของภาคเอกชนหรือเป็นเจ้าของเอง ตลอดจนการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ของรัฐในการทำงานภายนอก การทำงานภายนอกไม่ได้เป็นส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดแย้ง แต่ประเภทของงานแต่ละข้อผูกพันที่สำคัญเป็นองค์ประกอบที่ใช้ใน



การวิเคราะห์ว่า จะมีผลประโยชน์ขัดกันหรือไม่ เช่น ร้อยเวรหัวหน้าสถานีดับเพลิงอาจใช้เวลาเพียง 2-3 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในการทำสีบ้าน จัดสนามหญ้า โดยไม่มีเรื่องผลประโยชน์ขัดกันได้ แต่ถ้าเมื่อใดเขาทำงานอยู่ในบริษัทเป็นที่ปรึกษาบริษัทเอกชนในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญในการดับเพลิง ตำแหน่งที่ปรึกษาในบริษัทเอกชนจะเพิ่มผลกำไรให้แก่เขา จากการที่เขาได้ใช้ตำแหน่งหัวหน้าสถานีดับเพลิงทำงานให้แก่บริษัทนั้น หรือถ้าการทำสีบ้านของเขากลายเป็นการละเลยงานในหน้าที่ประจำ ดังนี้ เป็นผลประโยชน์ขัดกันที่ควรระวังหรือหลีกเลี่ยง หรืออีกตัวอย่างเช่น การเป็นพนักงานขายสินค้าที่แอบเอาสินค้าตัวเองมาขายแข่ง หรือการเป็นนักบัญชีที่รับงานส่วนตัวจนไม่มีเวลาทำงานบัญชีในหน้าที่ให้ราชการ เป็นต้น

7) อติตพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นตำแหน่งไปได้รับการว่าจ้างให้มาทำงานกับบริษัทเอกชน

โดยการว่าจ้างนี้เกิดจากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเคยมีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือติดต่อกับบริษัทนั้นๆ อยู่ในประเด็นนี้ในสหรัฐอเมริกาเรียกการกระทำเช่นนี้ว่า Revolving Door ซึ่งการกระทำนี้ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องมาจากบุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งใดในสาธารณะมาก่อน มักจะรู้ข้อมูลความลับ ตลอดจนขั้นตอนวิธีการทำงาน รวมถึงว่าหากบุคคลนั้นมีตำแหน่งสูงแล้วจะยังคงมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งเจ้าหน้าที่นี้อาจใช้ทั้งอิทธิพล และความสนิทสนมคุ้นเคย ความเกรงใจ เข้าไปก่อให้เกิดความสัมพันธ์ อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ที่จะมีต่อบริษัทที่ตนทำงานอยู่ เช่น การนำความรู้ในนโยบายและแผนของธนาคารชาติไปช่วยธนาคารเอกชนหลังเกษียณ เป็นต้น

8) การเกี่ยวพันเครือญาติ

สถานการณ์ที่บุคคลสาธารณะอาจอยู่ในตำแหน่งที่อาจให้สิ่งที่ต้องการให้แก่ญาติ หากคิดในประเด็นของผลประโยชน์ขัดกัน อาจจะเรียกได้ว่า เป็นระบบอุปถัมภ์ในฐานะชั้นพิเศษของการใช้อิทธิพลส่วนตัว เพราะมูลเหตุจูงใจคล้ายกับเรื่องที่กำลังกล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เป็นการเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลที่จะให้ได้รับการส่งเสริม ได้รับรางวัลจากการทำสัญญา หรือการอื่นใด ซึ่งญาติของตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะอาจจะกระทำการโดยให้ความช่วยเหลือใดๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้ภรรยาหรือญาติพี่น้องของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้รับผลประโยชน์ โดยผลประโยชน์ขัดกันประเภทนี้อาจเป็นผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ผลทางการเงินเสมอไป เช่น คดีที่คล้ายกับตัวอย่างของการใช้ข้อมูลความลับของทางราชการซึ่ง โครงการได้รับเสนอโดยนักวางแผนพัฒนาชนเมือง บ้านของพ่อแม่เขาที่อยู่มานานได้รับผลกระทบจากทางการที่สมาชิกกลุ่มวางแผนพบว่า ในขั้นต้นบ้านของพ่อแม่ของเขาอาจถูกเวนคืนด้วยการพัฒนาให้เป็นที่ทางการค้า ในเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องที่จะกลัวว่าจะเสียเงิน แต่กลัวว่าบ้านพ่อแม่ของเขาจะถูก

ขายหากการวางแผนพัฒนาโดยการเวนคืนได้เกิดขึ้น ผลนี้จึงมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของพ่อแม่ของเขาผลประโยชน์ในเรื่องความขัดแย้งด้วยข้อผูกมัดในฐานะที่เขาเป็นข้าราชการกับการดูแลอย่างเท่าเทียมต่อผู้อาศัยทั้งหมด เขาต้องการที่จะให้เพื่อนร่วมงานเปลี่ยนแปลงพัฒนาเพื่อที่จะยกเว้นบ้านของพ่อแม่เขา เช่นนี้เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หากว่าตามกฎหมายแล้วเป็นเรื่องร้ายแรงที่กฎหมายไม่อาจยอมรับและรับรองให้ได้ ผู้ที่มีพฤติกรรมในการกระทำที่เป็น การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หากผู้นั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามกฎหมายของประเทศไทย ก็จะถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังเช่นคดีขอให้ ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ที่องค์คณะผู้พิพากษามีมติด้วยเสียงข้างมากกว่า ผู้ถูกกล่าวหาใช้อำนาจ รัฐเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจของบริษัทมีชื่อแห่งหนึ่ง ตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2553 และหลักการดังกล่าวมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 12 ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (มาตรา 265-269) แสดงให้เห็นว่า กฎหมายไม่ยอมรับในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งประโยชน์ แต่เหตุใดพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กลับกำหนดให้ ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษผู้ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ทุกกรณี ทั้งที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ที่กระทำความผิดมี 2 กลุ่ม ได้แก่

- 1) ผู้ที่กระทำความผิดต่อคณะกรรมการ ได้แก่
  - (ก) ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
  - (ข) ผู้ที่ส่งเอกสารหรือแจ้งความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ และ
  - (ค) ผู้ที่ขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ
- 2) กรรมการกระทำความผิดเอง ได้แก่ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

กรณีที่ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเรียกรับสินบนเพื่อลงมติในทางใดทางหนึ่งในการออกคำสั่งเรียก การจะ กล่าวโทษประธานคณะกรรมการว่าเป็นผู้กระทำความผิด กฎหมายกลับบัญญัติให้ประธาน คณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษ ย่อมขัดต่อหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว กรณีเช่นว่านี้ทำให้บุคคลที่เป็นประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่กล่าวโทษ ใน ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ที่จะต้องถูกกล่าวโทษเสียเอง ไม่ยอมกล่าวโทษตัวเอง เพื่อให้ตัวเองรอดพ้นจาก การตรวจสอบทางกฎหมาย หลักเกณฑ์แห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ ต้องนำไปสู่การแก้ไขโดยเร็วต่อไป



### บทที่ 3

## อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการวุฒิสภา ของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเทศต่างๆ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษที่มีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีรูปแบบการปกครองในระบบประธานาธิบดี หรือประเทศฝรั่งเศสที่มีรูปแบบการปกครองแบบผสมผสานในระบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี ในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งคณะกรรมการเป็นวิธีการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ตรวจสอบฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจะทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา การได้มาซึ่งข้อมูลและพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยการขอความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่สอบสวนกระทำได้ในระดับหนึ่ง แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและอยู่ในความสนใจของสาธารณะ เช่น เรื่องเกี่ยวกับการทุจริตในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ การแสวงหาข้อมูลด้วยวิธีการดังกล่าวดูเหมือนว่าจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้เองประเทศต่างๆ จึงมีกฎหมายทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และกฎหมายจารีตประเพณีของฝ่ายนิติบัญญัติที่ถือปฏิบัติสืบต่อกันมาให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น หรือเรียกเอกสารมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ หากบุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าว ย่อมมีความผิดตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดไว้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ลงโทษเองหรือศาลจะเป็นผู้ลงโทษนั้นเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมายแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 เป็นต้นมา ดังนั้น เพื่อเป็นการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติในต่างประเทศกับคณะกรรมการของวุฒิสภาของประเทศไทย ว่ามีประเด็นใดควรมีการแก้ไข จึงขอยกตัวอย่างประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอิตาลี และประเทศมาเลเซีย มาเป็นกรณีศึกษา ดังจะได้กล่าวต่อไปเป็นรายประเทศดังต่อไปนี้



### 3.1 ประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภามติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการ หรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาได้มีการตรากฎหมายกำหนดให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีผลบังคับทางกฎหมาย หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษทางอาญา กฎหมายที่ว่านี้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ไม่ได้บัญญัติผลบังคับไว้ มามีสภาพบังคับทางกฎหมายตามที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติไว้ให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในทางกลับกัน หากกรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาท ถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไม่เพียงแต่ลงโทษเฉพาะผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเท่านั้น แต่ยังมีบทลงโทษกรรมการด้วย

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2554 นับถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลาเกือบ 2 ปี คณะกรรมการของวุฒิสภาได้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ น้อยมาก หรืออาจจะ

กล่าวว่าแทบจะไม่มีการบังคับใช้เลย ด้วยเหตุผลที่ว่ากฎหมายฉบับนี้มีทั้งคุณและโทษต่อ คณะกรรมการ ประโยชน์ที่คณะกรรมการได้รับจากกฎหมายนี้ คือ อำนาจที่จะออกคำสั่งเรียก เอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น โดยมีสภาพบังคับ ทางกฎหมายกับผู้ฝ่าฝืน ในทางกลับกัน กฎหมายให้อำนาจย่อมมีการตรวจสอบการใช้อำนาจ มาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ได้แก่ การลงโทษกรรมการที่ใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบหรือโดยทุจริต

คณะกรรมการของวุฒิสภาส่วนมากจะเลือกใช้มาตรการในการขอความร่วมมือก่อน หากไม่ได้รับความร่วมมือจึงจะใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพราะหากเลือกใช้มาตรการตามกฎหมายแล้ว หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกที่ออกตามมติของที่ประชุมของคณะกรรมการ ประธาน คณะกรรมการจะต้องไปกล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวน เพื่อให้พนักงานสอบสวน ดำเนินคดีอาญา หากอัยการเห็นควรสั่งฟ้องคดี ก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล โดยศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายต่อไป

### 3.1.1 ระบบคณะกรรมการวุฒิสภาของประเทศไทย

ระบบคณะกรรมการวุฒิสภาของประเทศไทย เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 หมวด 4 ว่าด้วยเรื่องกรรมการ ตั้งแต่ข้อ 77 จนถึงข้อ 110 ได้กำหนดสาระสำคัญ เกี่ยวกับคณะกรรมการของวุฒิสภาไว้ในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 1) ประเภท วิธีการแต่งตั้ง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่  
คณะกรรมการของวุฒิสภาแบ่งออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

#### (1) คณะกรรมการเต็มสภา<sup>35</sup>

คณะกรรมการเต็มสภาเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาทุกคน ในสภาเป็นกรรมการและประธานในที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการด้วย ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่สอง ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกวุฒิสภาเสนอ ญัตติโดยมีสมาชิกวุฒิสภารับรองไม่น้อยกว่า 10 คน และที่ประชุมวุฒิสภานุมัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดย กรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่าง พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ ได้ และสภาอาจมีมติให้พิจารณา

<sup>35</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 140.



รวดเดียว 3 วาระได้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนในที่ประชุมประกอบเป็นคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

(2) คณะกรรมการร่วมกัน<sup>36</sup>

กรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาพร้อมกัน อันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม และให้คณะกรรมการร่วมกันเสนอรายงานพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง หากสภาทั้งสองเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

(3) คณะกรรมการสามัญประจำสภา<sup>37</sup>

คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ และมีหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจะประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น โดยได้รับการเลือกจากวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน

คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีจำนวน 22 คณะ แต่ในกรณีที่จำเป็นหรือเห็นสมควรวุฒิสภาก็มีอำนาจที่จะเพิ่มหรือลดจำนวนคณะกรรมการลงก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาในปัจจุบันมีจำนวน 22 คณะ ดังนี้

- (3.1) คณะกรรมการการกีฬา
- (3.2) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- (3.3) คณะกรรมการการคมนาคม
- (3.4) คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- (3.5) คณะกรรมการการต่างประเทศ
- (3.6) คณะกรรมการการทหาร

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 147.

<sup>37</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 77.

- (3.7) คณะกรรมการการท่องเที่ยว
- (3.8) คณะกรรมการการปกครอง
- (3.9) คณะกรรมการพลังงาน
- (3.10) คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (3.11) คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส

- (3.12) คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ
- (3.13) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (3.14) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม
- (3.15) คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม
- (3.16) คณะกรรมการการศึกษา
- (3.17) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- (3.18) คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณ

- (3.19) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3.20) คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล
- (3.21) คณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- (3.22) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค
- (4) คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา<sup>38</sup>

คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประกอบด้วยประธานวุฒิสภาหรือรองประธานวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ผู้แทนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ทุกคนๆ ละหนึ่งคน สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมวุฒิสภาอีกไม่เกินเจ็ดคน และเลขาธิการวุฒิสภา เป็นกรรมการ คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และกระทำการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

<sup>38</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 80.



(5) คณะกรรมการสามัญ<sup>39</sup>

วุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นตามรายชื่อที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคนทำหน้าที่ตามที่วุฒิสภามอบหมาย กรณีนี้ไม่ใช่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา แต่มีองค์ประกอบเหมือนคณะกรรมการสามัญประจำสภาตรงที่วุฒิสภาจะต้องเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นมาเป็นกรรมการ แต่จะแตกต่างตรงที่คณะกรรมการประเภทนี้มีกำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาเหมือนกับคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นตามญัตติที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอ เช่น การตั้งคณะกรรมการสามัญทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 100

(6) คณะกรรมการวิสามัญ<sup>40</sup>

วุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นตามรายชื่อที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน ทำหน้าที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานสภา การตั้งคณะกรรมการวิสามัญนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาจะพิจารณาดังตามที่สมาชิกเสนอเป็นญัตติ คณะกรรมการวิสามัญอีกประเภทหนึ่ง คือ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการประเภทนี้ คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เสนอรายชื่อได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมด ส่วนคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการในเรื่องอื่นๆ ให้ประกอบด้วยบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามแต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด

การเลือกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้ตั้งจากตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด<sup>41</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานวุฒิสภาวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากวุฒิสภามีได้พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาให้วุฒิสภาดังตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การ

<sup>39</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 81.

<sup>40</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 81.

<sup>41</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 82.

เอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้โดยสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน<sup>42</sup>

วุฒิสภาใช้อำนาจในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีการตั้ง คณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้ว รายงานสภา ส่วนคณะกรรมการเต็มสภา และคณะกรรมการร่วมกัน ส่วนมากวุฒิสภาจะใช้ใน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการแล้วรายงานคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด<sup>43</sup>

2) การพ้นจากตำแหน่งและการตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง<sup>44</sup>

กรรมการของวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) สมาชิกถึงคราวออกตามวาระ

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) คณะกรรมการครบวาระตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 78 หรือ 80

(5) มีการตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิมตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 97

(6) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 132 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตาม (1) ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกที่ได้รับ การเลือกตั้งหรือสรรหาใหม่เข้ารับหน้าที่

เพื่อประโยชน์ในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตาม (1) หรือ (4) ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่า จะมีการตั้งคณะกรรมการใหม่

<sup>42</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 83.

<sup>43</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 87.

<sup>44</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 99.



3) องค์กรประชุม<sup>45</sup>

การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม

## 4) องค์กรมติ

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น<sup>46</sup>

กรณีที่จะต้องมิตติของที่ประชุมคณะกรรมการ ให้ประธานของที่ประชุมขอให้ที่ประชุมคณะกรรมการลงมติ

การลงมติต้องมีสมาชิกครบองค์ประชุม โดยให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

เสียงข้างมากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคสอง มีหลักเกณฑ์ที่ว่ากรณีความเห็นที่ประชุมมีสองฝ่าย ให้ถือเอาจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากกว่า ในกรณีความเห็นที่ประชุมมีเกินสองฝ่าย ให้ถือเอาจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากที่สุด

การออกเสียงชี้ขาดของประธานของที่ประชุมให้กระทำการเปิดเผยโดยจะให้เกิดผลหรือไม่ก็ได้<sup>47</sup>

## 5) การขยายเวลา

กรณีการขยายเวลาของคณะกรรมการทั่วไป<sup>48</sup>

ถ้ามีมติของวุฒิสภาให้คณะกรรมการใดกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดให้เสร็จภายในกำหนดเวลาใด คณะกรรมการจะกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องนั้น ไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดประธานคณะกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่แทนต้องรายงานให้ประธานวุฒิสภาทราบโดยด่วน

กรณีที่อยู่ในระหว่างสมัยประชุมสามัญทั่วไป ให้ประธานวุฒิสภาเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมวุฒิสภาอาจลงมติขยายเวลาที่ได้กำหนดไว้ หรือให้ตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิมหรือให้ดำเนินการอย่างอื่นสุดแต่ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นสมควรแต่ถ้านอกสมัยประชุมหรืออยู่ในระหว่างสมัยประชุมนิติบัญญัติก็ให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจอนุญาตให้ขยายเวลาที่กำหนดไว้ได้ตามที่เห็นสมควรแล้วแจ้งให้วุฒิสภาทราบในภายหลัง

<sup>45</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 84.

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 126.

<sup>47</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 64.

<sup>48</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 97.

กรณีการขยายเวลาของคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ<sup>49</sup>

วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 146 ของรัฐธรรมนูญ ถ้าการพิจารณาของวุฒิสภาอาจไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ประธานคณะกรรมการรายงานให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อดำเนินการขอให้วุฒิสภาขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ

#### 6) การรายงานของคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกระทำกิจการ พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดเสร็จแล้วให้คณะกรรมการจัดทำรายงานเสนอวุฒิสภา<sup>50</sup> เพื่อพิจารณาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญต่อไป

#### 7) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวุฒิสภาด้วยการตั้งคณะกรรมการ

ประเทศไทยปกครองในระบบรัฐสภา โดยรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา<sup>51</sup> ภายหลังกการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วจึงเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้ ภายใต้วางใจของรัฐสภา

วุฒิสภาในฐานะหนึ่งในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากมีหน้าที่หลักในการตรากฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมหรือไม่ วิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยวุฒิสภามีหลากหลายวิธี ไม่ว่าจะการขอหารือต่อที่ประชุมวุฒิสภา การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา และวิธีการหนึ่งที่วุฒิสภาใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการระดับสูง คือ การตั้งคณะกรรมการ วิธีการดำเนินงานรวมทั้งเครื่องมือในการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดีก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในระบบรัฐสภาที่ต้องการให้มีการใช้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจหนึ่ง หรือที่เรียกว่าหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

<sup>49</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 152.

<sup>50</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 135.

<sup>51</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 88.



8) เอกสิทธิ์ของคณะกรรมการ<sup>52</sup>

กรรมการจะกล่าวด้วยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องกล่าวหากรรมการผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ดังกล่าวไม่คุ้มครองกรณีที่กรรมการมีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากด้วยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวด้วยคำนั้น มีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือกรรมการในขณะนั้น

เอกสิทธิ์ข้างต้นย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมคณะกรรมการทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานคณะกรรมการนั้น โดยอนุโลม

3.1.2 อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการวุฒิสภาไทย<sup>53</sup>

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาประเทศไทย อาจกระทำโดยการตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าคณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางอ้อม และผลของการควบคุมไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร แต่จะมีผลเป็นการสะท้อนและเสนอแนะทางในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการเสนอข้อเสนอนั้นไปยังฝ่ายบริหาร<sup>54</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ได้วางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตั้งคณะกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ และเอกสิทธิ์ของคณะกรรมการไว้<sup>55</sup> ดังนี้

“มาตรา 135 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจ

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 135 และมาตรา 130.

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 135 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 88.

<sup>54</sup> มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ. (2545). *เล่มเดิม*. หน้า 21.

<sup>55</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 135.

หน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุงิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

กรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีเพื่อความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลที่ทำหน้าที่ ตามมาตรานี้ด้วย กรรมการวิสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 134 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”

ผลในการออกคำสั่งเรียกตามมาตรา 135 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐสภาตราพระราชบัญญัติขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554” โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 1) ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียก

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ และมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้ให้นิยามคำว่าคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ว่า “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการวิสามัญและ



คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา เท่านั้น คณะกรรมการอื่นๆ นอกจาก 2 ประเภทนี้แล้ว ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้

## 2) ขั้นตอนการออกคำสั่งเรียก

ขั้นตอนที่ 1 กรรมการคณะใดที่จะออกคำสั่งเรียก คณะกรรมการนั้นจะต้องมีมติก่อนว่าให้เรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความเห็นประกอบการพิจารณาในเรื่องที่กำลังพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่ เมื่อมีมติแล้ว ก็ให้ดำเนินการออกหนังสือขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา หนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร<sup>56</sup> ปัจจุบันได้มีการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 4 ซึ่งกำหนดแบบของหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญของคณะกรรมการไว้ หากผู้ได้รับหนังสือได้ปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการดังกล่าว ก็ถือเป็นยุติ แต่ถ้าผู้ที่ได้รับหนังสือมีเหตุขัดข้องก็ให้คณะกรรมการพิจารณาดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่ 2

ขั้นตอนที่ 2 กรณีมีเหตุขัดข้องที่ผู้ได้รับหนังสือไม่อาจปฏิบัติตามหนังสือ ขอเอกสารหรือหนังสือเชิญได้ ให้พิจารณาแยกเป็นกรณีดังนี้

กรณีที่ 1 ผู้ที่ได้รับหนังสือมีเวลาปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึงสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แล้วไม่ปฏิบัติตามหนังสือโดยแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 อีกครั้งหนึ่ง<sup>57</sup>

กรณีที่ 2 ผู้ที่ได้รับหนังสือเคยส่งเอกสารหรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว ได้มีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ โดยขออ้างเอกสารหรือคำแถลงดังกล่าวแทนการส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น หากคณะกรรมการเห็นควรให้บุคคลดังกล่าวจัดส่งเอกสารหรือมาแถลงเพิ่มเติมก็ให้ ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 อีกครั้งหนึ่ง<sup>58</sup>

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 6 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 6 วรรคสาม.

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 6 วรรคห้า และวรรคหก.

กรณีที่ 3 ผู้ที่ได้รับหนังสือได้ขอเลื่อน ให้คณะกรรมการพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า ผู้รับหนังสือมีเหตุจำเป็นหรือไม่ และได้มีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวอย่างชัดเจนภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือหรือไม่<sup>59</sup> จากนั้นให้พิจารณาต่อไปว่าจะยินยอมให้เลื่อนหรือไม่ หากคณะกรรมการยินยอมให้เลื่อนก็ให้ ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 อีกครั้งหนึ่ง<sup>60</sup>

กรณีที่ 4 ผู้ที่ได้รับหนังสือได้มอบหมายให้บุคคลอื่นมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดง ความเห็นต่อคณะกรรมการแทน ให้คณะกรรมการพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าผู้รับหนังสือมี เหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ และได้มีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าว อย่างชัดเจนภายในสาม วัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือหรือไม่<sup>61</sup> จากนั้นให้พิจารณาต่อไปว่าจะยินยอมให้บุคคลที่ได้รับ มอบหมายมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการหรือไม่ หาก คณะกรรมการยินยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อ คณะกรรมการแทนบุคคลที่ได้รับเชิญก็ให้ถือเอาคำแถลงของบุคคลนั้นแทนคำแถลงของบุคคลที่ คณะกรรมการเชิญ<sup>62</sup> แต่ถ้าคณะกรรมการเห็นควรให้บุคคลที่ได้เชิญมาแถลงด้วยตนเองก็ ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 อีกครั้งหนึ่ง<sup>63</sup>

ขั้นตอนที่ 3 กรณีที่คณะกรรมการได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 และกรณีมี เหตุขัดข้องตามขั้นตอนที่ 2 แล้ว หากบุคคลที่ได้รับหนังสือให้ส่งเอกสารหรือเชิญมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อ คณะกรรมการ ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ ในการออกคำสั่งเรียก คณะกรรมการต้องมี มติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยจะต้องระบุ

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 7 วรรคหนึ่ง.

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 7 วรรคสี่

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 7 วรรคหนึ่ง .

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 7 วรรคสอง.

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 7 วรรคสาม.



เหตุแห่งการเรียก ประเด็น และโทษที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกไว้ด้วย<sup>64</sup> ปัจจุบันได้มีการออกระเบียบรัฐสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 ซึ่งได้กำหนดแบบของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไว้

ขั้นตอนที่ 4 หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก ให้ประธานคณะกรรมการ มีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้โทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งเรียก จะถูกลงโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

หากผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย<sup>65</sup>

### 3) ฐานความผิดและบทกำหนดโทษ

พระพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติถึงฐานความผิดและบทกำหนดโทษไว้ ดังนี้

กรณีที่ 1 กรรมการเป็นผู้กระทำความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตาม พระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>66</sup>

กรณีที่ 2 กรณีบุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>67</sup>

กรณีที่ 3 ส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>68</sup>

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 8.

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 13.

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 12.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 13.

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 14.

กรณีที่ 4 ขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>69</sup>

#### 4) อำนาจในการลงโทษ

เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้ประธานคณะกรรมการ มีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป<sup>70</sup> ส่วนการดำเนินคดีให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ โดยศาลจะเป็นผู้มีอำนาจในการลงโทษ

#### 5) บทยกเว้นในการบังคับใช้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้นมีขอบเขต ขั้นตอน การบังคับใช้ตามที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม องค์กรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบกับมาตรา 5 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมิให้ใช้บังคับกับบุคคลในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล

(2) ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

(3) ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 15.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 16.



#### 6) เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

ผู้ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อ คณะกรรมการ หรือผู้จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานหรือจัดทำและเผยแพร่รายงาน โดยสุจริต<sup>71</sup>

#### 3.1.3 การบังคับใช้กฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการวุฒิสภาของประเทศไทย

การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ คณะกรรมการวุฒิสภา ของประเทศไทย มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารและเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อ คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554 เมื่อได้ออกคำสั่งเรียกแล้วหากผู้ได้รับคำสั่งฝ่าฝืนหรือ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก ดังกล่าว วุฒิสภาไม่มีอำนาจใดๆ ในการลงโทษบุคคลนั้น เหมือนเช่นกรณีของประเทศอังกฤษที่ สภานานางสามารถออกคำสั่งลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของสภาได้คณะกรรมการวุฒิสภา ของประเทศไทยกระทำได้แต่เพียงการกล่าวโทษบุคคลนั้นเพื่อให้มีการดำเนินคดีทางอาญาต่อไป บุคคลที่จะเป็นผู้ไปกล่าวโทษคือประธานคณะกรรมการ จากนั้นจะต้องผ่านกระบวนการ สอบสวนของพนักงานสอบสวน และการพิจารณาสั่งสำนวนของอัยการ จึงไปสู่กระบวนการ พิจารณาคดีของศาล สุดท้ายศาลจะเป็นผู้พิจารณาและพิพากษาลงโทษ อันเป็นกระบวนการ พิจารณาคดีอาญาตามปกติของประเทศไทย

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 คณะกรรมการของวุฒิสภาของประเทศไทย ประกอบด้วย

- 1) คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 22 คณะ  
คณะกรรมการประเภทนี้ไม่มีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาแต่จะมีวาระการ สับเปลี่ยนการดำรงตำแหน่งของกรรมการของสมาชิกวุฒิสภา
- 2) คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา จำนวน 1 คณะ  
คณะกรรมการประเภทนี้ไม่มีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาเช่นเดียวกันแต่จะมีการ สับเปลี่ยนการดำรงตำแหน่งกรรมการ
- 3) คณะกรรมการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรม ทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554, มาตรา 11.

คณะกรรมการการประเพณีนี้มีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้น ในสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มีวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นพิจารณาเป็นครั้งๆ ไปเมื่อมีการเสนอรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจากองค์กรต่างๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และจะหมดวาระลงเมื่อได้ดำเนินการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมการทางจริยธรรมของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นเสร็จสิ้นและได้รายงานต่อสภาเรียบร้อยแล้ว

4) คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ได้แก่ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาปัญหาต่างๆ

คณะกรรมการการประเพณี วุฒิสภาจะตั้งขึ้นเป็นเรื่อยๆ ไป ตามyddติที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอ ในปี พ.ศ. 2555 วุฒิสภาได้มีการลงมติตั้งคณะกรรมการดังกล่าว จำนวน 7 คณะ<sup>72</sup> ปัจจุบันวุฒิสภาได้มีแนวทางกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาไว้เมื่อแรกตั้งคณะกรรมการ 180 วัน และถ้าคณะกรรมการพิจารณาไม่เสร็จให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาได้อีก 2 ครั้งๆ ละ 90 วัน

5) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการประเพณี วุฒิสภาจะตั้งขึ้นเมื่อมีร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ในปี พ.ศ. 2555 วุฒิสภาได้มีการลงมติตั้งคณะกรรมการดังกล่าว จำนวน 18 คณะ<sup>73</sup> ส่วนระยะเวลาการพิจารณาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติประเภทใด เช่น ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน (กำหนดวันให้หมายถึงวันในสมัยประชุม) และจะลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน เป็นต้น คณะกรรมการก็ต้องพิจารณาภายใต้กรอบเวลาดังกล่าวโดยต้องกำหนดเวลาไว้สำหรับการพิจารณาในวาระ 2 และวาระ 3 ของวุฒิสภาด้วย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เห็นได้ว่าวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจำนวนมากเพื่อพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องต่างๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการแต่ละคณะก็จะแตกต่างกันไปตามที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ คณะกรรมการแต่ละคณะก็ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นจำนวนมากเช่นเดียวกัน วุฒิสภาไม่มีกำหนดจำนวนของคณะอนุกรรมการไว้ว่าคณะกรรมการ คณะหนึ่งตั้งคณะอนุกรรมการได้จำนวนกี่คณะ ในปี พ.ศ. 2555 คณะกรรมการของวุฒิสภา ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการรวม

<sup>72</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556). *สรุปผลงานวุฒิสภาประจำปี 2555*. หน้า 57-60.

<sup>73</sup> แหล่งเดิม. หน้า 58-60.



จำนวน 136 คณะ มีคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาบางคณะมีการตั้งคณะอนุกรรมการมากกว่า 10 คณะ เช่น คณะกรรมการการทหาร มีการตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 13 คณะ คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม มีการตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 13 คณะ หรือคณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม มีการตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 12 คณะ เป็นต้น<sup>74</sup>

ด้วยคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของวุฒิสภาที่มีจำนวนมาก และขอบเขตอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา และคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นตามญัตติของสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะเปิดกว้าง แตกต่างจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ฉะนั้น ข้อเท็จจริงหรือเรื่องบางเรื่อง อาจมีคณะกรรมการหลายคณะเข้าไปพิจารณาสอบสวน โดยแต่ละคณะก็จะสอบสวนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน จนเป็นภาระแก่ผู้ที่ต้องมาชี้แจงทั้งที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และประชาชน ที่ต้องเข้าชี้แจงกรณีเดียวกันต่อคณะกรรมการหลายคณะ

ประการถัดมา ระบบคณะกรรมการของวุฒิสภา โดยเฉพาะคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่มีทั้งสิ้น จำนวน 22 คณะ และคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา มีลักษณะของการรวมภารกิจงานทั้งงานการพิจารณากฎหมายและงานที่ไม่ใช่การพิจารณากฎหมายไว้ในคณะกรรมการคณะเดียวกัน เช่น คณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คนไทยโพ้นทะเล สถานการณ์ใดๆ ที่เกิดขึ้นอันอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์รวมทั้งภาพลักษณ์ของประเทศ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่คณะกรรมการอื่นที่วุฒิสภาตั้งขึ้นมีภารกิจงานที่แน่นอน เช่น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... วุฒิสภา ก็จะมีอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพียงฉบับเดียวเท่านั้น หรือคณะกรรมการวิสามัญศึกษาติดตามการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ วุฒิสภา ก็จะมีอำนาจในการพิจารณาศึกษาเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวกับการพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์เท่านั้น การจัดโครงสร้างระบบคณะกรรมการของวุฒิสภาดังกล่าวจึงมีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงเป็นการจำเป็นอยู่เองที่ไม่อาจจะแบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการที่จะให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกไว้กับคณะกรรมการใดส่วนเท่านั้นเหมือนของประเทศฝรั่งเศสที่มีการแบ่ง

<sup>74</sup> แหล่งเดิม. หน้า 56-57.

ประเภทของคณะกรรมการไว้ชัดเจนแยกเป็นคณะกรรมการที่เกี่ยวกับงานนิติบัญญัติ กับคณะกรรมการอื่นที่ไม่ใช่งานนิติบัญญัติ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 และมีผลบังคับใช้ในวันถัดมา คือ วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 ซึ่งนับถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ บังคับใช้มาแล้วเกือบ 2 ปี ยังไม่มีคดีที่ศาลพิพากษาเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จากการสัมภาษณ์ประธานคณะกรรมการของวุฒิสภา จำนวน 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา และ คณะกรรมการการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ได้ให้ข้อมูลไปในทางเดียวกันว่า มีการนำมาตรการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาบังคับใช้น้อยมาก ปรากฏตามสถิติการเชิญบุคคลและเรียกเอกสารของคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา<sup>75</sup> ในช่วงระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2555 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555 ที่ว่าในการเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการมีการทำหนังสือเชิญโดยอาศัยความร่วมมือ จำนวน 22 ครั้ง และโดยการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จำนวน 1 ครั้งเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีกรณีที่มีการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เกิดขึ้นบ้างแล้วในบางคณะ เช่น คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภาได้ขอเอกสารและเชิญผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์มาชี้แจงประกอบการพิจารณากรณีการทำสัญญาซื้อขายมันสำปะหลังข้ามชาติ จำนวนหลายครั้ง ตั้งแต่เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2554 คณะกรรมการฯ ได้ชี้แจงถึงอำนาจหน้าที่และให้โอกาสบุคคลดังกล่าวชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นต่างๆ มาตามลำดับ ซึ่งคณะกรรมการไม่ได้รับเอกสารตามที่ขอ จึงได้ออกคำสั่งเรียกเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2555 ฝ่ายผู้ได้รับคำสั่งเรียกได้มีหนังสือชี้แจงเหตุขัดข้องมายังคณะกรรมการเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2555 ว่ามีเอกสารจำนวนมากและกระจายในหลายหน่วยงาน เวลาผ่านไป 6 เดือน ยังไม่มีการจัดส่งเอกสารตามที่คณะกรรมการออกคำสั่งเรียก คณะกรรมการฯ จึงได้ดำเนินการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนที่สถานีตำรวจนครบาลดุสิต ปัจจุบันสถานะทางคดีอยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เนื่องจากคดีนี้อยู่ระหว่างการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม ประธานคณะกรรมการฯ จึงขอไม่เปิดเผยรายละเอียด

<sup>75</sup> หนังสือคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา ที่ สว (กมธ2) 0010/2236 ลงวันที่ 4 เมษายน 2556.



เกรงว่าจะทำให้เสียรูปคดี แต่อนุญาตให้ข้อมูลเบื้องต้นเท่านั้น นอกจากกรณีนี้ ทราบว่า คณะกรรมการชุดนี้ ได้มีการออกคำสั่งเรียกเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในอีกหลายกรณีตามมา

นอกจากนี้ มีกรณีที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อสารมวลชนว่า คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเองก็มีการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้แก่ กรณีการที่คณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ได้มีคำสั่งเรียกผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงยุติธรรมมาร่วมประชุมเกี่ยวกับกรณีชายชุดดำในเหตุการณ์ทางการเมืองช่วงเดือนเมษายน 2553 เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2556 และในวันเดียวกันได้ปรากฏเป็นข่าวในเว็บไซต์ต่างๆ ว่ามีการกล่าวอ้างกันไปมาว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการชุดนี้หรือไม่

จากกรณีการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภาและคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร พอจะสรุปได้ว่าเริ่มมีปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บ้างแล้ว จากกรณีทั้งสองเห็นว่าการโต้เถียงในเรื่องของอำนาจของคณะกรรมการว่า มีอำนาจในเรื่องที่สอบสวนนั้นหรือไม่ หรือกรณีใดจะถือว่ามี การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกแล้ว ซึ่งศาลจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 หรือไม่ หากศาลเห็นว่าเป็นการกระทำการที่ฝ่าฝืนก็ลงโทษต่อไป หากเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนก็ยกฟ้อง ส่วนการจะปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายหรือไม่ต้องนำไปพิจารณาในเรื่องจำนวนของคณะกรรมการและการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการมาพิจารณาประกอบด้วย

คณะกรรมการของประเทศไทย เมื่อพิจารณาในเรื่องของรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา ทำหน้าที่ด้านงานนิติบัญญัติเป็นหลัก แตกต่างจากระบบคณะกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการปกครองในระบบประธานาธิบดี มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงต้องมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่สอบสวน แต่ประเทศไทยมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอยู่แล้ว ในสภาผู้แทนราษฎร เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม และยังมีกระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีก เช่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ในทางปฏิบัติกลับพบว่าคณะกรรมการของประเทศไทยมุ่งเน้นงานด้านการตรวจสอบ การมุ่งทำงานด้านการตรวจสอบมากเกินไป ย่อมมีผลต่อการทำหน้าที่ด้านงานนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ

### 3.2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษถือว่าเป็นแม่แบบในการปกครองในระบบรัฐสภา ประเทศไทยได้นำการปกครองของประเทศอังกฤษมาใช้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยยังมีจารีตประเพณีในระบบการปกครองที่เหมือนอังกฤษ กล่าวคือ มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเช่นเดียวกัน

ในทางการเมืองระบบรัฐสภาอังกฤษมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาเป็นเวลาช้านาน มีระบบคณะกรรมการสิทธิการ พร้อมกับการมีสภา อำนาจของสภาและคณะกรรมการจึงเป็นแม่แบบให้กับประเทศไทยได้เป็นอย่างดี เมื่อประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงควรที่จะมีการศึกษาระบบคณะกรรมการและระบบการลงโทษบุคคลของรัฐสภาอังกฤษด้วย เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ในการลงโทษบุคคลที่ละเมิดอำนาจรัฐสภา ซึ่งอังกฤษมีเอกลักษณ์พิเศษในการลงโทษโดยรัฐสภา และบทลงโทษก็มีความน่าสนใจตรงที่ไม่ใช่เพียงแต่โทษจำคุก หรือปรับที่สภามีอำนาจลงแก่ผู้กระทำการละเมิดอำนาจรัฐสภา ยังมีโทษอื่นๆ ได้แก่ โทษตัดเดือนและภาคทัณฑ์ ต่างจากประเทศไทยที่ไม่มีโทษตัดเดือน และภาคทัณฑ์ แต่จะมีโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งเป็นโทษทางอาญา อีกประการหนึ่ง คือ เรื่องของเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประเทศไทยต้องการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการเพื่อให้งานของคณะกรรมการไม่สะดุดลง แต่กลับไม่ให้อำนาจแก่สภาเป็นผู้ลงโทษเอง ทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการมีกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

#### 3.2.1 ประเภทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการรัฐสภาอังกฤษถูกแบ่งออกเป็น 6 ประเภท<sup>76</sup> ดังนี้

##### 1) คณะกรรมการสภาสามัญ

คณะกรรมการประจำหรือคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ปกติแล้วมักจะมีประมาณ 5 คณะ เรียกชื่อเป็นคณะกรรมการ ก, ข, ค เป็นต้น โดยไม่มีชื่อเฉพาะ แต่รู้ว่าคณะใดเกี่ยวข้องกับคณะใด แต่ละคณะกรรมการจะมีกรรมการจำนวน 20-50 คน (ในจำนวนนี้ 20 คนจะเป็นสมาชิกคนสำคัญ) โดยเลือกจากพรรคต่างๆ ตามอัตราส่วนของที่นั่ง ในสภา และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องเป็นกรรมการในคณะด้วย คณะกรรมการจึงมีลักษณะเป็นตัวแทนของทุกฝ่ายในสภา แต่ไม่ใช่เป็นผู้เชี่ยวชาญทุกคน จึงแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องมาเป็นกรรมการร่วมด้วยเสมอ หน้าที่ของคณะกรรมการนี้จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับที่ได้รับมอบหมาย

<sup>76</sup> มนตรี รูปสุวรรณ. (2543). *กฎหมายรัฐสภา*. หน้า 112-113.



คณะกรรมการการประเภที่นี้อาจเรียกหลักฐานจากหน่วยงานภาครัฐ หรือเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เชี่ยวชาญภายนอกรัฐสภามาให้ข้อมูลได้ คณะกรรมการการประเภที่นี้มีเฉพาะในสภาสามัญเท่านั้น ในสภาขุนนางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมการการ จะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาหรือโดยคณะกรรมการใหญ่<sup>77</sup>

ส่วนประกอบของคณะกรรมการกิจการของสกอตแลนด์เป็นข้อยกเว้นจากหลักการตั้งคณะกรรมการ กล่าวคือ กรรมการชุดนี้จะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนจากสกอตแลนด์ทั้งหมด (72 คน) และสมาชิกอื่นๆ อีกจำนวน 12 คนรับผิดชอบเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับกิจการของสกอตแลนด์เท่านั้น และคณะกรรมการประจำที่เกี่ยวข้องกับกิจการของเวลส์ก็เป็นข้อยกเว้นพิเศษเช่นเดียวกัน

## 2) คณะกรรมการวิสามัญ (The Select Committees)

คณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้นพิเศษเป็นครั้งคราว เพื่อทำหน้าที่เฉพาะเรื่อง หรือให้ความเห็นแก่รัฐสภาในเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญการเป็นพิเศษ เช่น คณะกรรมการการบัญชีของรัฐ คณะกรรมการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่อง คณะกรรมการเพื่อพิจารณาอุตสาหกรรมน้ำมันในทะเลเหนือ เป็นต้น

## 3) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

ระบบของอังกฤษ คณะกรรมการเต็มสภาได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นเวลานาน แต่อย่างไรก็ดีขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการชุดนี้ก็ม้ออำนาจเฉพาะหรืออำนาจพิเศษเท่านั้น ส่วนอำนาจทั่วไปตกอยู่แก่คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการประจำ

คณะกรรมการเต็มสภา ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสภาทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ สมาชิกสภาจะเลือกสมาชิกผู้หนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งเป็นคนละคนกับประธานสภาผู้แทนราษฎร

## 4) คณะกรรมการร่วมกัน 2 สภา (The Joint Committees)

คณะกรรมการร่วมกัน 2 สภา เป็นคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนาง เพื่อร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เช่น ร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่สำคัญๆ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและการประมวลกฎหมาย เป็นต้น

5) คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน ทำหน้าที่พิจารณาและอภิปรายร่างพระราชบัญญัติเอกชน

<sup>77</sup> อรณิข รุ่งธิปานนท์. (2553). รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. หน้า 29.

6) คณะกรรมการเกี่ยวกับสมัชชาประชุม เป็นคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งในขณะเริ่มต้นของสมัชชาประชุม เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและวิธีการประชุม

คณะกรรมการวิสามัญในสภาขุนนาง<sup>78</sup>

คณะกรรมการวิสามัญในสภาขุนนางมิได้ทำหน้าที่เป็นเงาของกระทรวงต่างๆ ดังเช่น คณะกรรมการวิสามัญในสภาสามัญ แต่จะทำหน้าที่ตรวจสอบเฉพาะเรื่อง โดยอาศัยความเชี่ยวชาญของสมาชิกสภาขุนนางแต่ละท่าน และใช้เวลาตรวจสอบนานกว่าคณะกรรมการกลั่นกรองในสภาสามัญ สภาขุนนางมีคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 4 คณะ

(1) คณะกรรมการสหภาพยุโรป (The European Union Committee)

(2) คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (The Science and Technology Committee)

(3) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (The Constitution Committee)

(4) คณะกรรมการเศรษฐกิจ (The Economic Affairs Committee)

ทั้งนี้ อาจมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพิ่มเติม เพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญอื่นๆ นอกเหนือจากเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการวิสามัญทั้ง 4 คณะได้

3.2.2 การปฏิบัติไม่ชอบของพยานหรือการขัดขวางพยาน และการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา

1) การปฏิบัติไม่ชอบของพยานหรือการขัดขวางพยาน<sup>79</sup>

พยานซึ่งถูกเรียกตัวให้ไปที่สภาใดสภาหนึ่งปฏิเสธไม่ไปสภา หรือไม่ยอมตอบคำถาม หรือส่งเอกสาร จะถูกลงโทษในฐานะละเมิดอำนาจสภาทันที นอกจากนี้ เมื่อมีการเปิดสมัชชาประชุมสภาสามัญทุกครั้ง สภาจะออกคำสั่งแถลงให้ทราบทั่วกันว่าการสอดแทรกเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพยานในการเสนอพยานหลักฐานต่อสภา หรือคณะกรรมการของสภา หรือกีดกันมิให้บุคคลใดไปปรากฏตัวหรือเสนอพยานหลักฐานต่อสภาเป็นความผิดอาญา และการแสดงพยานหลักฐานเท็จ มีโทษร้ายแรง เช่น การแนะนำพยานในลักษณะบีบบังคับพยานหรือทำให้พยานไม่มีอิสระในการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตในข้อเท็จจริงที่พยานรู้เห็น เป็นการละเมิดอำนาจสภา ซึ่งวิธีการเช่นนี้ใช้ในสภาขุนนางด้วย

<sup>78</sup> แหล่งเดิม. หน้า 6.

<sup>79</sup> สมภพ โหตระกิตย์. (2523, กรกฎาคม). "อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา." รัฐสภาสาร, 28 (7). หน้า 18.



## 2) การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา<sup>80</sup>

ในประเทศอังกฤษ สภาผู้แทนและสภาขุนนางอาจมีคำสั่งให้เอกชนกระทำ หรือ ละเว้น การกระทำบางอย่างเมื่อการกระทำนั้นกระทบกระเทือนถึงสภา แต่สภาจะไม่ออกคำสั่งที่ไม่เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่หรือเอกสิทธิ์ของสภา และถ้าสภาออกคำสั่งที่ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน คำสั่งนั้นจะ ไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก สำหรับสภาขุนนางนั้นมีลักษณะพิเศษ คือทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นศาลสูงสุดด้วย เมื่อมีคำสั่งในขณะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะศาลสูงสุด บุคคลต้องปฏิบัติตาม

### 3.2.3 สภาบังคับทางกฎหมายที่เป็นประเพณีของรัฐสภาของประเทศอังกฤษ<sup>81</sup>

อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภาเป็นของ แต่ละสภาในฐานะผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา เป็นอำนาจเด็ดขาด ผู้กระทำละเมิดไม่มี สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของสภาที่วินิจฉัยลงโทษตนได้ แต่ผู้ถูกลงโทษจะร้องขอให้ศาลปล่อยโดย อ้างเหตุคำสั่งจำคุกไม่ชอบ ในกรณีนี้ ศาลจะไม่มีอำนาจพิจารณาประเด็นที่ว่าเป็นการละเมิดอำนาจ สภาหรือไม่ รวมถึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยในปัญหาว่าสภามีสิทธิที่จะใช้เอกสิทธิ์ของสภาในการ ลงโทษการกระทำที่สภาถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจสภาหรือไม่ เว้นแต่สภาจะเป็นผู้ชี้แจง ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา โทษสำหรับผู้ซึ่งละเมิดเอกสิทธิ์ หรือละเมิดอำนาจรัฐสภา<sup>82</sup> ได้แก่ ชัง ปรับ ภาควัตถ์ หรือตักเตือน ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็น สมาชิกหรือบุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานสภาสามัญ) หรือประธานสภาขุน นาง มีอำนาจออกหมายขังตามมติของแต่ละสภา การขังถ้าไม่ได้กำหนดไว้ จะปล่อยตัวเมื่อปิดสมัย ประชุม แต่ประธานสภาผู้มีอำนาจสั่งขังต่อเมื่อเปิดสมัยประชุมคราวต่อไป สำหรับโทษปรับ ปรากฏ ว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ ไม่ได้ใช้อำนาจสั่งปรับมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1666 ใน ปัจจุบันเข้าใจว่าประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญจะไม่มีอำนาจลงโทษปรับ แต่ตรงกันข้ามกับ สภาขุนนางได้ใช้อำนาจสั่งปรับบ่อยครั้ง ส่วนโทษภาควัตถ์หรือตักเตือนสมาชิกต้องลุกขึ้นยืนฟัง คำตักเตือนหรือภาควัตถ์ของประธานสภา ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้องถูกนำตัวมายืนฟังที่ ประตูดุสภา

<sup>80</sup> แหล่งเดิม, หน้า 20-21.

<sup>81</sup> แหล่งเดิม, หน้า 7.

<sup>82</sup> แหล่งเดิม, หน้า 4.

### 3.2.4 สภาพบังคับทางกฎหมายที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษ

สหราชอาณาจักร นอกจากจะมีการปฏิบัติตามประเพณีของรัฐสภาเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจรัฐสภา รัฐสภายังอาจได้รับรายงานการไต่สวนของฝ่ายบริหารในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ ซึ่งมีการบัญญัติกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ที่เรียกว่า พระราชบัญญัติการไต่สวน ค.ศ. 2005 (Inquiries Act 2005)<sup>83</sup> ดังนี้

ตาม Inquiries Act 2005 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจในการร้องขอให้บุคคลใดมาชี้แจง แสดงเอกสารหลักฐานอื่นใดซึ่งบุคคลดังกล่าวครอบครองอยู่ ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายให้เอกสิทธิ์ไว้ว่าไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าว และได้มีการกำหนดกรณีที่คณะกรรมการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะตามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของประธานคณะกรรมการดังกล่าว ถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องรับโทษปรับไม่น้อยกว่าระดับ 3 ของมาตรฐานที่กำหนด (Level three on the standard scale) กล่าวคือ ประมาณ 1,000 ปอนด์ หรือ 55,000 บาท หรือโทษจำคุกไม่เกินระดับสูงสุดที่เกี่ยวข้อง (Relevant maximum) หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งกรณีเช่นนี้ ประธานคณะกรรมการหรือรัฐมนตรี(กรณีภายหลังจากที่กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิ้นสุดลงแล้ว) อาจนำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาล (The High Court หรือ Court of Session ใน Scotland) และเมื่อศาลได้ฟังพยานหลักฐานแล้วอาจมีคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกของประธานคณะกรรมการหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ตามความเหมาะสม<sup>84</sup>

### 3.3 ประเทศฝรั่งเศส<sup>85</sup>

ระบบคณะกรรมการของประเทศฝรั่งเศสมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง มีการจัดประเภทของคณะกรรมการตามภารกิจงานเพื่ออำนวยความสะดวกอำนาจหน้าที่ และภารกิจของงานสภา การจัดระบบเช่นนี้ทำให้รู้ว่าควรให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการใด และ

<sup>83</sup> คณะกรรมการไต่สวนตาม Inquiries Act 2005 ไม่ใช่คณะกรรมการที่สภาเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น แต่เป็นคณะกรรมการที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นเพื่อไต่สวนเรื่องต่างๆ ที่เป็นที่น่าสนใจของสาธารณชน เมื่อคณะกรรมการไต่สวน กระทำการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา.

<sup>84</sup> วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. (2553, มีนาคม – เมษายน). สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ. " จุลนิติ, 7 (2). หน้า 22.

<sup>85</sup> ดิสทัท โทตระกิตย์. (2553, มีนาคม – เมษายน). "อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการรัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส." จุลนิติ, 7 (2). หน้า 37-43.



คณะกรรมการการประเภทใดที่ยังไม่จำเป็นที่จะต้องม้อำนาจในการออกคำสั่งเรียก ซึ่งต่างจากระบบคณะกรรมการของประเทศไทยที่ไม่จัดประเภทตามลักษณะงานที่ทำ ทำให้ไม่อาจแยกแยะได้ว่าคณะกรรมการใดควรจะได้รับอำนาจพิเศษ ในการออกคำสั่งเรียกตามที่กฎหมายของประเทศไทยบัญญัติไว้ ระบบคณะกรรมการและอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นระบบที่น่าสนใจและนำมาเป็นแม่แบบในการปฏิรูประบบคณะกรรมการของประเทศไทยต่อไปในอนาคต ซึ่งรายละเอียดของประเภท และการออกคำสั่งเรียก บทลงโทษ จะได้กล่าวต่อไปในรายละเอียด

### 3.3.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการ

ประเทศฝรั่งเศส มีการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี มีการยอมรับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเช่นกัน โดยแต่เดิมให้เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือตรวจสอบ (Les Commissions d'enquete ou de Controle)<sup>86</sup> ต่อมาจึงได้ขยายอำนาจดังกล่าวไปยังคณะกรรมการด้านงานนิติบัญญัติ (Les commissions legislatives) อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาลงไปในรายละเอียดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้วจะพบว่า นอกจากจะมีการจัดแบ่งประเภทคณะกรรมการให้เหมาะสมกับขอบเขตอำนาจหน้าที่แต่ละประเภทของรัฐสภาแล้ว การกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีดำเนินการของคณะกรรมการแต่ละประเภทก็แตกต่างกันไปซึ่งเป็นข้อแตกต่างพื้นฐานจากระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทย

### 3.3.2 ประเภทของคณะกรรมการ

กรรมการการของประเทศไทยสามารถแบ่งตามภารกิจงานของสภาได้เป็น 2 ประเภทคือ

#### 1) คณะกรรมการด้านงานนิติบัญญัติ (Les commissions legislatives)

โดยที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกลไกระบบรัฐสภา นอกจากอำนาจด้านนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี (La motion de censure) สภาผู้แทนราษฎร (L'Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (Le Senat) จึงมีคณะกรรมการซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ คณะกรรมการด้านงานนิติบัญญัติและคณะกรรมการด้านงานอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติ (Les Commissions non legislatives) ซึ่งแตกต่างจากระบบคณะกรรมการของไทยที่มีได้แยกงานนิติบัญญัติออกจากงานด้านอื่นของรัฐสภา ดังจะ

<sup>86</sup> มาตรา 5 ทวิ ของรัฐกำหนด เลขที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 1958 ว่าด้วยการดำเนินงานของรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐกำหนดเลขที่ 2000-916 ลงวันที่ 19 กันยายน 2000.

เห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาของประเทศไทยแต่ละคณะต่างก็มีอำนาจในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้ทั้งสิ้น<sup>87</sup> คณะกรรมาธิการดำเนินงานนิติบัญญัติของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น ดังนี้

(1) คณะกรรมาธิการประจำสภา (Les Commissions Permanentes) ซึ่งแบ่งเป็น 6 คณะ<sup>88</sup> มีลักษณะคล้ายคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาของประเทศไทย คือ ประกอบด้วยสมาชิกของสภานั้น คณะกรรมาธิการประจำสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเป็นหลัก โดยแบ่งขั้นตอนการทำงานปกติออกเป็น

ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลโดยกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายฉบับนั้น (Le rapporteur)

ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการโดยเปิดเผย (l'examen en séance publique)

ขั้นตอนการพิจารณาคำขอแปรญัตติ (l'examen des amendements extérieurs à la commission) และ

ขั้นตอนการเสนอผลการพิจารณาต่อที่ประชุมสภา (La séance publique)<sup>89</sup> ข้อแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยคือ เมื่อร่างกฎหมายถึงสภาแล้วก็จะถูกส่งเข้าคณะกรรมาธิการตรวจพิจารณาโดยไม่มีการลงมติขั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง<sup>90</sup> นอกจากหน้าที่หลักด้านนิติบัญญัติแล้ว คณะกรรมาธิการประจำสภาอาจปฏิบัติภารกิจในด้านการรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์ของสภาในการติดตามและตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล (Les activités

<sup>87</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, หมวดที่ 4 ข้อ 82 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, หมวดที่ 4 ข้อ 77.

<sup>88</sup> ในสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่

1. คณะกรรมาธิการกิจการวัฒนธรรม ครอบครัว และสังคม
2. คณะกรรมาธิการกิจการเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และอาณาเขต
3. คณะกรรมาธิการต่างประเทศ
4. คณะกรรมาธิการการป้องกันประเทศและกองทัพ
5. คณะกรรมาธิการการเงิน เศรษฐกิจทั่วไปและแผนพัฒนา
6. คณะกรรมาธิการกฎหมายและการบริหารราชการของสาธารณรัฐ ในส่วนของวุฒิสภามีจำนวนเท่ากันแต่แบ่งอำนาจหน้าที่ในกิจการต่างๆ ของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะแตกต่างกันไป.

<sup>89</sup> L'Assemblée Nationale: Les Commissions à l'Assemblée Nationale, economica, 1990. pp. 22 – 23, La Documentation Française, Le Sénat, 1993. p. 134.

<sup>90</sup> CAMP J.P., SERVENT P., Le travail parlementaire sous la cinquième République, Montchrestien, 1992. p. 66.



d'information et de controle) หรือการติดตามการบังคับใช้กฎหมาย (Le suivi de l'application des lois) ด้วยก็ได้<sup>91</sup>

(2) คณะกรรมาธิการพิเศษ (Les Commissions Speciales) ได้แก่คณะกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะและชั่วคราว ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะกรรมาธิการวิสามัญของประเทศไทย แตกต่างกันที่คณะกรรมาธิการพิเศษประกอบด้วยสมาชิกสภาเท่านั้น และในทางปฏิบัติการตั้งคณะกรรมาธิการพิเศษก็ถือเป็นข้อยกเว้นของกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>92</sup>

(3) คณะกรรมาธิการร่วม (Les Commissions Mixtes Paritaires) ได้แก่ คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกของแต่ละสภาจำนวนเท่ากัน (7 : 7) เกิดขึ้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังมีความเห็นไม่ตรงกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของแต่ละสภาซึ่งคล้ายกับคณะกรรมาธิการร่วมของไทย แต่แตกต่างกันที่ คณะกรรมาธิการร่วมของไทย ตามมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ละสภาอาจตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดก็ได้<sup>93</sup>

การพิจารณาร่างกฎหมาย คณะกรรมาธิการดำเนินงานนิติบัญญัติไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจออกคำสั่งบังคับเรียกเอกสารหรือบุคคลแต่ประการใด เนื่องจากร่างกฎหมายส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลซึ่งพร้อมที่จะมาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการอยู่แล้ว ในทางปฏิบัติกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย (Le rapporteur) จะเชิญผู้เกี่ยวข้องทั้งจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรวิชาชีพมาร่วมประชุมเพื่อชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น (L'auditions) เว้นแต่คณะกรรมาธิการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณซึ่งนอกจากมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Loi de finances) แล้ว ยังมีหน้าที่ติดตามการบริหารงบประมาณระหว่างปี จึงเป็นที่มาของการให้อำนาจในการเรียกและตรวจสอบเอกสารและเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเฉพาะคณะกรรมาธิการนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959<sup>94</sup> และต่อมารัฐกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการนิติบัญญัติเพิ่มเติมในปี 1996 ดังนี้

<sup>91</sup> L' Ass. Nat., Op.cit. pp. 26 – 27, Le senat. Op.cit. pp. 133 – 134.

<sup>92</sup> L' Ass. Nat., Op.cit. p. 39 และ Le senat. Op.cit. p. 135.

<sup>93</sup> มาตรา 147 (3) “..... ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตาม มาตรา 150 ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างนั้น.”

<sup>94</sup> มาตรา 164-IV ของรัฐกำหนดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับปี ค.ศ. 1959. อ้างถึงใน L'Ass., Nat., Op.cit. p. 27.

คณะกรรมการประจำสภาและคณะกรรมการพิเศษมีอำนาจในการเรียกบุคคลที่เห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องได้รับฟังความคิดเห็นหรือคำชี้แจงในเรื่องใด เว้นแต่เรื่องที่เป็นความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ กิจการต่างประเทศ ความมั่นคงภายใน และภายนอก และการใช้อำนาจดังกล่าวต้องเคารพอำนาจตุลาการภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>95</sup>

คณะกรรมการประจำสภาและคณะกรรมการพิเศษอาจขอให้สภานุญาตให้ใช้อำนาจพิเศษของคณะกรรมการสอบสวนได้สำหรับการปฏิบัติภารกิจใดที่มีระยะเวลาไม่เกินหกเดือน<sup>96</sup>

2) คณะกรรมการด้านงานอื่นที่มีในงานนิติบัญญัติ (Les Commissions non legislatives) ของรัฐสภาฝรั่งเศส

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจเพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งที่สภาเห็นสมควรดำเนินการเมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็ยุบเลิกไป การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประเภทนี้จึงมีวัตถุประสงค์ หน้าที่ และระยะเวลาที่ชัดเจนแบ่งเป็น

(1) คณะกรรมการสอบสวนหรือตรวจสอบ (Les Commissions d'enquete ou de controle) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1996 ได้มีการยุบรวมอำนาจหน้าที่ใช้ชื่อว่า คณะกรรมการสอบสวน (Les Commissions d'enquete) เท่านั้น

(2) คณะกรรมการพิจารณาการขอความเห็นเอกสิทธิ์และความคุ้มครองของสมาชิกสภา (Les Commissions ad hoc)

(3) คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาคดีอาญาร้ายแรงของประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐบาล (Les Commissions Specialement elues pour l'examen des propositions de resolution portant la mise en accusation devant la Haute Cour de Justice)

### 3.3.3 อำนาจในการออกคำสั่งเรียก

เนื่องจากคณะกรรมการตามข้อ (2) และ (3) มีอำนาจหน้าที่เฉพาะทาง จึงจะกล่าวถึงเฉพาะคณะกรรมการสอบสวนของสภา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเปรียบเทียบการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลเท่านั้น

สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือการจัดการบริการสาธารณะหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อสภาที่แต่งตั้ง ทั้งนี้ เว้นแต่เรื่องดังกล่าวอยู่ในระหว่างการดำเนินคดีในศาลในกรณี

<sup>95</sup> มาตรา 5 ทวิ ของรัฐกำหนด ค.ศ. 1958.

<sup>96</sup> มาตรา 5 ตริ ของรัฐกำหนด ค.ศ. 1958.



คณะกรรมการการได้เริ่มดำเนินการสอบสวนแล้ว หากต่อมาศาลได้รับคำฟ้องในกรณีดังกล่าวไว้พิจารณา คณะกรรมการก็ต้องยุติการดำเนินการทันที<sup>97</sup>

คณะกรรมการสอบสวนจะแต่งตั้งขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสภาได้มีมติเห็นชอบกับญัตติเสนอให้ดำเนินการสอบสวนกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ โดยญัตตินั้นต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดเรื่องที่จะตั้งคณะกรรมการสอบสวนและไม่อยู่ภายใต้ข้อห้ามที่กล่าวถึงข้างต้น เมื่อมีการยื่นญัตติแล้วญัตตินั้นจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการประจำสภาที่เกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัติ สภาผู้แทนจะส่งไปยังคณะกรรมการกฎหมาย ส่วนวุฒิสภาจะส่งไปที่คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในเนื้อหา<sup>98</sup> ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนอกจากจะพิจารณาว่าเข้าเงื่อนไขในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่แล้ว ยังพิจารณาถึงความเหมาะสม (Un examen d'opportunité) โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นและอำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องดังกล่าว กระบวนการในขั้นตอนนี้จึงเป็นการกลั่นกรองมิให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจในการตรวจสอบของรัฐสภา นอกจากกระบวนการดังกล่าวแล้ว ข้อบังคับสภายังกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาโดยคำนึงถึงสัดส่วนของกลุ่มการเมือง (Les groupe politiques) อย่างทั่วถึงอีกด้วย<sup>99</sup>

คณะกรรมการสอบสวนมีระยะเวลาในการดำเนินงานไม่เกินหกเดือน นับแต่สภามีมติเห็นชอบกับญัตติตั้งคณะกรรมการ และสภาไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนเรื่องที่ได้เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาแล้วเมื่อยังไม่ล่วงพ้นกำหนดสิบสองเดือน

คณะกรรมการสอบสวนมีวิธีดำเนินงานเช่นเดียวกับคณะกรรมการอื่นๆ คือ มีการแต่งตั้งกรรมการผู้รับผิดชอบ (Le rapporteur) และในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการมีอำนาจที่สำคัญดังต่อไปนี้<sup>100</sup>

1) อำนาจในการเรียกเอกสารหรือบุคคลมาให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการ โดยประธานคณะกรรมการมีคำขอให้บังคับไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง การฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการตามหมายเรียกหรือปฏิเสธการสาบานตนหรือปฏิเสธการให้ข้อมูล มีโทษทางอาญา

<sup>97</sup> L'Ass., Nat., Op.cit. pp. 56-57, Le Senat, Op.cit. pp. 309 - 313.

<sup>98</sup> L'Ass., Nat., Op.cit. p. 56, Le Senat, Op.cit. p. 313.

<sup>99</sup> L'Ass., Nat., Op.cit. p. 54, Le Senat, Op.cit. p. 309.

<sup>100</sup> มาตรา 6 ของรัฐกำหนด ค.ศ. 1958 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ เลขที่ 2008.696 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2008 มาตรา 28.

2) การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การรักษาความลับ (la regle du secret) ซึ่งใช้กับกรรมการและผู้เข้าร่วมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

3) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแล้วเสร็จจะต้องจัดทำรายงานคณะกรรมการและพิมพ์เผยแพร่ ทั้งนี้ โดยเคารพกฎเกณฑ์ในการรักษาความลับและการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูล ข้อสรุปของคณะกรรมการสอบสวนไม่เป็นคำตัดสินที่มีผลทางกฎหมาย แต่มีผลทางการเมืองให้รัฐบาลต้องนำไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

### 3.3.4 บทลงโทษ

การฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการตามหมายเรียกหรือปฏิเสธการสาบานตน หรือปฏิเสธการให้ข้อมูล มีโทษทางอาญาทั้งจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกิน 7,500 ยูโร เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น เป็นการฝ่าฝืนการรักษาความลับทางวิชาชีพ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ผู้ที่ถูกเรียกสามารถเปิดเผยข้อมูลโดยไม่มีความผิดใดๆ

### 3.3.5 สภาพบังคับทางกฎหมาย

ประเทศฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นพิเศษในเรื่องละเมิดอำนาจรัฐสภา คณะกรรมการของสภาไม่มีเอกสิทธิ์พิเศษใดๆ ผู้ที่กระทำการขัดคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็นความผิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา และมีวิธีการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ โดยศาลเป็นผู้พิจารณาลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

### 3.3.6 บทยกเว้น

อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารทางราชการมีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ กิจการต่างประเทศ ความมั่นคงภายในและภายนอกของรัฐและต้องไม่เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการ

## 3.4 ประเทศอิตาลี

การสอบสวนและการไต่สวนซึ่งพยานหลักฐานของคณะกรรมการประเทศอิตาลี มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายที่มีศักดิ์สูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 82 ของรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีได้บัญญัติให้ คณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภา (Parliamentary Commissions of Inquiry) มีอำนาจไต่สวนเช่นเดียวกับอำนาจไต่สวนของฝ่ายตุลาการ พยานมีหน้าที่และถ้าไม่ทำตามหน้าที่ต้องถูกลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา แสดงให้เห็นว่าไม่ใช่ว่า คณะกรรมการทั่วไปจะมีอำนาจพิเศษได้ แต่ต้องเป็นคณะกรรมการไต่สวน และถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ต่างไปจากประเทศไทยได้ให้อำนาจออกคำสั่ง



เรียกแก่คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะ ส่วนรายละเอียดจะเป็นอย่างไร จะได้อีกต่อไป

#### 3.4.1 ประเภทของคณะกรรมการ<sup>101</sup>

คณะกรรมการวุฒิสภาของประเทศอิตาลี แบ่งออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) สมาชิกคณะกรรมการสามัญได้รับแต่งตั้งจากกลุ่มสมาชิกรัฐสภาแต่ละกลุ่ม ซึ่งต้องร่วมส่งสมาชิกกลุ่มเป็นสมาชิกคณะกรรมการของแต่ละคณะภายในเวลา 5 วันของการจัดตั้งสมาชิกรัฐสภา พร้อมทั้งแจ้งผลต่อประธานวุฒิสภาเพื่อทราบด้วย คณะกรรมการสามัญ ประกอบด้วย 14 คณะ โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามรายชื่อคณะกรรมการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการกิจการรัฐธรรมนูญ กิจการสำนักนายกรัฐมนตรี กิจการภายใน ระบบโครงสร้างของรัฐและข้าราชการพลเรือน (Constitutional Affairs, Affairs of the Office of the Prime Minister, Home Affairs, Organization of the State and the Civil Service)

(2) คณะกรรมการการยุติธรรม (Judiciary)

(3) คณะกรรมการการต่างประเทศและการอพยพย้ายถิ่นฐาน (Foreign Affairs, Emigration)

(4) คณะกรรมการการทหาร (Defence)

(5) คณะกรรมการการวางแผนด้านเศรษฐกิจและงบประมาณ (Economic Planning, Budget)

(6) คณะกรรมการการเงินและการคลัง (Finance and Treasury)

(7) คณะกรรมการการศึกษา ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การบันเทิง และกีฬา (Education, Cultural Property, Scientific Research, Entertainment and Sport)

(8) คณะกรรมการโยธาธิการและการประชาสัมพันธ์ (Public Works, Communications)

(9) คณะกรรมการการเกษตรและการผลิตอาหาร (Agriculture and Food Production)

(10) คณะกรรมการการอุตสาหกรรม การพาณิชย์ และการท่องเที่ยว (Industry, Trade, Tourism)

(11) คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม (Labour, Social Security)

(12) คณะกรรมการการสาธารณสุข (Health)

<sup>101</sup> ศูนย์ข้อมูลต่างประเทศวุฒิสภา เว็บไซต์วุฒิสภาไทย. วุฒิสภาแห่งสาธารณรัฐแห่งอิตาลี. สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2555, จาก <http://www.thai-senate.com>

(13) คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม สินทรัพย์ทางสิ่งแวดล้อม และที่ดิน (Environment, Environmental Properties and the Land)

(14) คณะกรรมาธิการนโยบายสหภาพยุโรป (European Union Policies) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2003 ตามหลักการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมาธิการของประชาคมยุโรป

2) คณะกรรมาธิการพิเศษ (Special Committees) จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของวุฒิสภาเพื่อดำเนินการพิจารณาถ้อยแถลงร่างกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ

3) คณะกรรมาธิการสืบสวน (Committees of enquiry) มีหน้าที่ดำเนินการสืบสวนประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน จัดตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยรัฐสภา (Act of Parliament) หรือโดยมติของที่ประชุมวุฒิสภา

4) คณะกรรมาธิการร่วมกัน (Joint Committees) ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ถือเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาหรือควบคุมดูแลในการกำหนดแนวทางปฏิบัติและกำกับดูแลให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภา

5) คณะกรรมาธิการหอสมุดและหอเอกสารสำคัญ (Committee on the Library and Historical Archives) ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา 3 คน มีหน้าที่บริหารจัดการหอสมุดวุฒิสภาและหอเอกสารสำคัญ

6) คณะกรรมาธิการเฉพาะกิจ (Select Committees) เมื่อเริ่มสภาชุดใหม่ประธานวุฒิสภาจะแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมาธิการเฉพาะกิจ โดยพิจารณาจากจำนวนของกลุ่มสมาชิกรัฐสภา ดังนี้

(1) คณะกรรมาธิการข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (Committee on Rules) ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา 10 คน โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมาธิการ มีหน้าที่พิจารณาและเสนอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการตีความข้อบังคับที่ประธานวุฒิสภามอบหมายให้ดำเนินการ

(2) คณะกรรมาธิการการเลือกตั้งและความคุ้มกันทางรัฐสภา (Committee for Elections and Parliamentary Immunity) ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 23 คน โดยประธานคณะกรรมาธิการจะได้รับเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิก มีหน้าที่ตรวจสอบความน่าเชื่อถือและคุณสมบัติ พิจารณาคำร้องจากศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบความประพฤติรายบุคคลหรือคำสั่งสภาที่มีผลให้ดำเนินการต่อสมาชิกวุฒิสภา อาทิ จับกุมสมาชิกวุฒิสภา ดักฟังบทสนทนาหรือการติดต่อสื่อสารของสมาชิกวุฒิสภา และกระทำการยึดจดหมายติดต่อของสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการฯ ยังมีหน้าที่พิจารณาคำร้องในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อรัฐมนตรีด้วย



วุฒิสภารวมทั้งสภาผู้แทนราษฎรมีได้มีอำนาจหน้าที่เพียงการตรากฎหมายเท่านั้น ยังครอบคลุมถึงการเสนอแนะแนวทางปฏิบัติแก่รัฐบาลและกำกับดูแลให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภาด้วย

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐบาลต้องได้รับความไว้วางใจจากทั้งสองสภา ซึ่งเป็นตัวอย่างแรกของบทบาทวุฒิสภาในฐานะองค์กรที่เสนอแนะแนวทางปฏิบัติแก่รัฐบาลโดยสภาให้ความเห็นชอบแผนงานและนโยบายเสนอ โดยคณะรัฐบาลชุดใหม่ และแจ้งยุติคดี ข้อมติ และข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาล รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยผ่านกระบวนการต่างๆ ในส่วนของวุฒิสภาสมาชิกวุฒิสภาอาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเพื่อขอให้ชี้แจงหรืออธิบายเกี่ยวกับเรื่องหรือประเด็นเฉพาะที่ได้ดำเนินการหรือจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด และอาจตั้งกระทู้ถามคณะรัฐบาลเพื่อขอให้ชี้แจงเหตุผลหรือความมุ่งหมายของการดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นทั่วไปหรือเฉพาะ

คณะกรรมการวิสามัญ (Ad-hoc committees) อาจจะได้รับแต่งตั้งขึ้นเพื่อกระทำการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังอยู่ในความสนใจของสาธารณชน โดยคณะกรรมการวิสามัญจะได้รับข้อมูลและเอกสารผ่านกระบวนการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการวิสามัญ ในการจัดทำสรุปของการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการวิสามัญ ในการจัดทำสรุปของการสืบสวนหาข้อเท็จจริงดังกล่าว ให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องจัดพิมพ์เป็นรายงาน

#### 3.4.2 อำนาจในการออกคำสั่งเรียก และการลงโทษ

รัฐธรรมนูญของอิตาลี ได้กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภา (Parliamentary Commissions of Inquiry) มีอำนาจไต่สวนเช่นเดียวกับอำนาจไต่สวนของฝ่ายตุลาการ พยานมีหน้าที่และถ้าไม่ทำตามหน้าที่ต้องถูกลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา<sup>102</sup> ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไต่สวนของสภาอิตาลี จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอาญาตามกระบวนการทางอาญาตามปกติ ซึ่งศาลจะเป็นผู้พิจารณาและลงโทษผู้ที่กระทำความผิด

### 3.5 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาปกครองในระบอบประธานาธิบดี ที่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ประธานาธิบดีผู้เป็นประมุขของประเทศจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และบริหารประเทศโดยไม่ต้อง

<sup>102</sup> Constitution of the Italian Republic, Article 82.

รับผิดชอบ ต่อฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนกรณีของการปกครองในระบบรัฐสภา ด้วยรูปแบบการปกครองดังกล่าวการเกิดขึ้นของอำนาจในการสืบสวนสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองในรูปแบบประธานาธิบดี ดังจะเห็นได้จากมีกรณีสำคัญหลายเรื่องที่สภาองเกรสสืบสวนสอบสวนและได้รับการสนใจจากประชาชน ในการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวน สภาองเกรส จะมอบอำนาจสอบสวนให้แก่คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งดำเนินการสอบสวนตามที่สภาองเกรสมีมติ และเพื่อให้การแสวงหาพยานหลักฐาน เอกสาร และข้อมูลต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีให้บุคคลละเมิดเอกสิทธิ์ของสภา คณะกรรมการของสภาองเกรสได้รับมอบอำนาจพิเศษให้มีอำนาจเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการ การไม่ไปปรากฏตัวและให้การต่อคณะกรรมการของสภา เป็นความผิดและศาลมีอำนาจลงโทษ ในข้อกล่าวหาละเมิดอำนาจรัฐสภา โดยจะมีการส่งเรื่องให้อัยการของรัฐบาลกลาง (United States Attorney for the District of Columbia) เพื่อฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาล โทษสำหรับความผิดดังกล่าวเป็นลหุโทษ มีโทษปรับไม่เกิน 1,000 เหรียญสหรัฐ แต่ไม่น้อยกว่า 100 เหรียญสหรัฐ และจำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสิบสองเดือน<sup>103</sup>

### 3.5.1 ประเภทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการของสภาองเกรสแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท<sup>104</sup> ซึ่งคณะกรรมการแต่ละประเภทก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป ดังนี้

#### 1) คณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นเพื่อทำงานเป็นการถาวรไม่ได้ทำงานเป็นการเฉพาะกิจแบบคณะกรรมการวิสามัญ (Select or Special Committee) ในวาระเริ่มแรกของการทำงานสภาองเกรสจะมีการเลือกสมาชิกเป็นกรรมการในคณะกรรมการสามัญคณะต่างๆ ซึ่งกรรมการจะเป็นไปตามสัดส่วนของที่นั่งของพรรคการเมืองเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยของแต่ละสภา

รัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ค.ศ. 1970 (The Legislative Reorganization Act of 1970) ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรของสภาองเกรส มีจำนวน

<sup>103</sup> ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา หัวข้อ 2 – ว่าด้วยสภาองเกรส บทที่ 6 - วิถีพิจารณาของรัฐสภา และคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบ § 192.

<sup>104</sup> อริน เจียนท์พงษ์. (2554). ปัญหาว่าด้วยการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา. หน้า 29-32.



คณะกรรมการสามัญทั้งสิ้น 21 คณะ<sup>105</sup> และวุฒิสภามีจำนวนคณะกรรมการสามัญทั้งสิ้น 17 คณะ<sup>106</sup>

## 2) คณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญ (Select or Special Committee) เป็นคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจเป็นการเฉพาะ หรือปฏิบัติภารกิจในเวลาอันจำกัด หรืออาจจะเรียกคณะกรรมการวิสามัญว่า “คณะกรรมการเฉพาะกิจ” หรือ “Ad Hoc Committee” ก็ได้<sup>107</sup>

คณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน (Investigative) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เป็นที่ให้ความสนใจของสาธารณะมากกว่างานทางด้านนิติบัญญัติ (Legislative)<sup>108</sup> สำหรับขั้นตอนในการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการและประธานในคณะกรรมการต่างๆ<sup>109</sup> ส่วนกรณีของวุฒิสภานั้นขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งและเสนอชื่อผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการจะเป็นไปตามมติของวุฒิสภา (Senate’s Resolution)<sup>110</sup>

## 3) คณะกรรมการร่วม

คณะกรรมการร่วม (Joint Committee) ประกอบไปด้วยกรรมการที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยของทั้ง 2 สภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยปกติคณะกรรมการร่วมจะเกิดขึ้นในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติไม่สอดคล้องกัน<sup>111</sup> คณะกรรมการร่วมนี้ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาและดำเนินมาตรการที่สภาองเกรสเห็นว่าเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้นๆ โดยกรรมการนั้นจะถูกแต่งตั้งโดยผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการร่วมเดิม ส่วนบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นประธานในคณะกรรมการร่วมมาจากการเลือกสมาชิกจาก “สภาผู้แทนราษฎร” หรือ “วุฒิสภา” มาดำรงตำแหน่งเป็นประธานในคณะกรรมการร่วมดังกล่าวนั่นเอง

<sup>105</sup> Kenneth Bradshaw and David Pring. (1973). *Parliament & Congress*. p. 226.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> คณะกรรมการวิสามัญจะถูกสถาปนาขึ้นเพื่อทำกิจการอันเป็นการถาวรด้วย. อ้างถึงใน CRS Report for Congress, *Committee Types and Roles* (USA, 2002), p. 2.

<sup>108</sup> CRS Report for Congress, “Committee Types and Roles,” (USA, 2002), p.2.

<sup>109</sup> Kenneth Bradshaw and David Pring. *Op.cit.* p. 229.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Kenneth Bradshaw and David Pring. *Op.cit.* p. 230.

นอกจากคณะกรรมการร่วมตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น ยังมีคณะกรรมการร่วมอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “คณะกรรมการร่วมวิสามัญ” (Conference Committee) โดยคณะกรรมการร่วมวิสามัญมีความแตกต่างจากคณะกรรมการร่วมทั่วไป อันได้แก่ ระบบการทำงานที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ หรือชั่วคราว<sup>112</sup>

#### 4) คณะกรรมการเต็มสภา

คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole) ประกอบไปด้วยกรรมการทุกคนที่เป็นสมาชิกของสภานั้นๆ โดยปกติผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในคณะกรรมการเต็มสภานั้น จะเป็นสมาชิกของพรรคเสียงข้างมากที่เลือกซึ่งมิได้เป็นประธานคณะกรรมการสามัญใดและแต่งตั้งโดยประธานสภา พันธกิจหลักของคณะกรรมการประเภทนี้ได้แก่การพิจารณา ร่างกฎหมายและญัตติต่างๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญ เช่น ร่างรัฐบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเงิน เป็นต้น

#### 3.5.2 สภาพบังคับทางกฎหมายในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ<sup>113</sup>

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองในระบบประธานาธิบดี ที่ใช้หลักการ แบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ของ 3 ฝ่ายแบบเด็ดขาดคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ประมุขของรัฐกับหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นคนๆ เดียวกัน ฝ่ายบริหารเป็นอิสระต่อการควบคุมของรัฐสภา ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง รัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี (ไม่จำเป็นต้องไปร่วมประชุมรัฐสภา) และอำนาจในการแต่งตั้งตุลาการเป็นของประธานาธิบดีโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปแต่เพียงฝ่ายเดียวเนื่องจากมีประสบการณ์จากความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบฝ่ายนิติบัญญัติได้<sup>114</sup> ซึ่งด้วยบริบทดังกล่าว ทำให้กลไกคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา มีความเข้มแข็งในการตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะต่างๆ ไปยังฝ่ายบริหารเป็นอย่างมากจนเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า คณะกรรมการของสหรัฐอเมริกาค่อนข้างมีบทบาทในทางการเมืองเป็นพิเศษในการปกครองของสหรัฐ

<sup>112</sup> CRS Report for Congress, “Committee Types and Roles,” (USA, 2002), p.2.

<sup>113</sup> อริน เจียจันทร์พงษ์. เล่มเดิม. หน้า 24-28.

<sup>114</sup> วิษณุ เครืองาม. เล่มเดิม. หน้า 139 - 139.



อำนาจสืบสวนสอบสวนของสภาองเกรสเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกนั้น ในปี ค.ศ. 1795 หลังจากที่ได้มีการให้สัตยาบันในรัฐธรรมนูญของตนเองไม่นาน<sup>115</sup> การสืบสวนสอบสวน หรือ Power to investigate ของฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว เป็นเอกสิทธิ์ (Privileges) ประเภทหนึ่งที่มีการพัฒนาการมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่สมัยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาคบเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษกล่าวคืออำนาจในการสืบสวนสอบสวนนี้ได้ถูกนำมาใช้โดยรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกานับเป็นปกติอยู่แล้ว<sup>116</sup>

สมาชิกของสภาองเกรส 3 ท่าน ได้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า นายโรเบิร์ต แรนดอล และนายชาร์ล วิดนี ได้เสนอสินบนให้กับพวกตน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาจากคำให้การของสมาชิกทั้ง 3 ท่านดังกล่าวแล้วเห็นว่า การให้สินบนนี้ถือได้ว่าเป็นการพยายามกระทำการทุจริตต่อกระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงมีมติให้ต้องนำตัวมากักขังไว้ ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมการวิสามัญว่าด้วยเอกสิทธิ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ (Special Committee on Privileges)<sup>117</sup> คณะกรรมการวิสามัญว่าด้วยเอกสิทธิ์ของฝ่ายนิติบัญญัติได้มีมติเสนอแนะให้ต้องมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาการกระทำความผิดอย่างเป็นทางการ โดยกระบวนการพิจารณาดังกล่าวจะต้องดำเนินการในสภาผู้แทนราษฎร ตัวผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกสอบสวนและไต่ถามด้วยคำถามที่มีการเขียนไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร

อย่างไรก็ตาม มีการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์ในมติดังกล่าวของคณะกรรมการวิสามัญฯ อย่างมากจนนำไปสู่การกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องของขั้นตอนการพิจารณาตัวผู้ถูกกล่าวหา อาทิ คำถามที่ที่ใช้ในการสอบสวนตัวผู้ถูกกล่าวหาจะต้องมีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและจะต้องมีการถูกตีพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชนในวารสารของสภาผู้แทนราษฎร (House Journal)<sup>118</sup> ตัวผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะนำที่ปรึกษาเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนของสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งเรียก

<sup>115</sup> CRS Report for Congress, “Congress’s Contempt Power : Law, History, Practice, and Procedure,” (USA, 2008). p. 4.

<sup>116</sup> คำว่า “รัฐสภา” (Assemblies) หมายถึงรัฐสภาในระดับมลรัฐ หรืออาจกล่าวให้เข้าใจว่าเป็น สภาของแต่ละมลรัฐซึ่งเป็นการผิดแผกแตกต่างกับคำว่า “สภาองเกรส” (Congress) หมายถึง รัฐสภาในระดับสหพันธรัฐ หรืออาจกล่าวได้ว่าคือสภากลางของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเอง.

<sup>117</sup> Ibid. p. 5.

<sup>118</sup> วารสารของสภาผู้แทนราษฎร หรือ House Journal คือเอกสารที่มีการบันทึกขั้นตอน กระบวนการ หรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละวันอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องดำเนินการจัดทำและเผยแพร่วารสารนี้เป็นประจำ เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวจะต้องเก็บไว้เป็นความลับมิอาจเปิดเผยได้.

หรือใช้พยานหลักฐานต่างๆ ของตนเองได้ ฯลฯ เป็นต้น ทั้งหมดนี้ก็เพื่อความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณานั้นเอง

อำนาจของสภาองเกรสในการสืบสวนสอบสวนอันนำไปสู่การได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ จากบุคคลใดๆ นั้นถือได้ว่าค่อนข้างกว้างขวางเป็นอย่างมาก อำนาจดังกล่าวของ “รัฐสภาแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา” หาได้บัญญัติไว้โดยประจักษ์ชัดภายในรัฐธรรมนูญหรือใน “กฎหมายลูก” ฉบับอื่นๆ แต่อย่างใดไม่ หากแต่อำนาจนี้ได้รับการตระหนักรับรองจากศาลสูงสุดแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. Supreme Court) ผ่านคำวินิจฉัยในช่วงปี ค.ศ. 1920 ว่าเป็นอำนาจโดยปริยาย (Implied Power)<sup>119</sup> ที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>120</sup>

ศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกาได้อธิบายถึงความสำคัญของอำนาจในการสืบสวนสอบสวนก่อบรรลุความจำเป็นของอำนาจประเภทนี้ที่จะต้องมีประสิทธิภาพบังคับไว้อย่างน่าสนใจในคำวินิจฉัยของคดี *McGrain v. Daugherty* ว่า “หากสภาองเกรสขาดไปซึ่งข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับตัวบทกฎหมายใดๆ อาจทำให้สภาองเกรส ไม่สามารถทำหน้าที่ของตนเองไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การไร้ซึ่งข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่สำคัญจะส่งผลกระทบต่อ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ดีขึ้นต่อไปได้ในอนาคตนั่นเอง”<sup>121</sup>

“อย่างไรก็ดี ประสบการณ์ได้สอนเราว่า ถ้าฟังการร้องขอไปยังบุคคลใดๆ ให้มาให้ข้อมูลต่างๆ กับทางสภาองเกรสอาจไม่เพียงพอ กล่าวคือ ข้อมูลต่างๆ ที่ได้มาจากการขอความร่วมมือดังกล่าว หรือโดยความสมัครใจนั้นอาจจะไม่เป็นความจริง ถูกดัดและสมบรูณ์เสมอไป ดังนั้น มาตรการในเชิงบังคับจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องถูกนำมาใช้กับกรณีดังกล่าว”<sup>122</sup>

คำวินิจฉัยข้างต้นของศาลสูงสุดถือว่า เป็นบรรทัดฐานที่ยืนยันความดำรงคงอยู่ของอำนาจในการสืบสวนอันนำไปสู่การได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ จากบุคคลใดของฝ่ายนิติบัญญัติพร้อมทั้งรับรองสภาพบังคับที่มีอยู่จริง เช่น ในปี ค.ศ. 1929 ศาลสูงสุดได้เน้นย้ำถึงสภาพบังคับ (Sanction) ของอำนาจดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งอันถือได้ว่าเป็นการสถาปนา “ความศักดิ์สิทธิ์ของอำนาจในการสืบสวนสอบสวน” นี้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านคำวินิจฉัยในคดี *Sinclair v. United States* ด้วยว่า “หากบุคคลใดถูกเรียกให้มาให้ข้อมูลต่างๆ กับสภาองเกรสก็ดี และปรากฏว่าบุคคลนั้นปฏิเสธที่จะ

<sup>119</sup> อำนาจโดยปริยายนี้รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่า “Inherent Power.”

<sup>120</sup> CRS Report for Congress, “Congress’s Contempt Power: Law, History, Practice, and Procedure,” (USA, 2008). p. 2.

<sup>121</sup> See 273 U.S. 135 (1927).

<sup>122</sup> Ibid.



ให้ข้อมูล บุคคลดังกล่าวจะต้องถูกดำเนินคดีฐาน “ละเมิดอำนาจสภาองเกรส” (Contempt of Congress)<sup>123</sup>

แม้ว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดในหลายคดีได้รับรองว่าฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนกับบุคคลต่างๆ อันถือได้ว่า เอกสิทธิ์หนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็ยังมีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหมู่ของนักการเมืองและนักกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าอำนาจดังกล่าวนี้ไม่ได้ปรากฏอยู่ในตัวบทรัฐธรรมนูญ แต่ประชาชนส่วนมากก็ยอมรับว่าอำนาจในการสืบสวนสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะของสภาผู้แทนราษฎรก็ดี หรือวุฒิสภาก็ดีล้วนแล้วแต่มีได้มีการบัญญัติไว้อย่างประจักษ์ชัดในรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นสิทธิโดยปริยาย (Inherent Right) ของฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถจะใช้อำนาจดังกล่าวไปเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน<sup>124</sup> ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนซึ่งนำไปสู่การลงโทษหากเกิดปรากฏการณ์พิเศษที่จะให้ข้อมูลต่างๆ ก็จะเป็นการเสี่ยงต่อการบิดเบือนกระบวนการทำงาน โดยบุคคลภายนอกได้นั่นเอง<sup>125</sup>

แนวคิดในเรื่องของอำนาจสืบสวนสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติและการลงโทษบุคคลที่ละเมิดอำนาจสภาองเกรสของประเทศสหรัฐอเมริกาดังกล่าวข้างต้น นอกจากได้รับการรับรองโดยคำพิพากษาของศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังถูกนำมายืนยันโดยมติคณะกรรมการวิสามัญว่าด้วยเอกสิทธิ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาคดีสินบนข้างต้นที่ว่า “หากเราเห็นว่าอำนาจในการสอบสวนกระบวนการนั้นมีความสำคัญต่อสภาผู้แทนราษฎรอันใดกรณีของคณะกรรมการต่างๆ ในฝ่ายนิติบัญญัติก็พึงต้องเช่นเดียวกันด้วยจันนั้น”<sup>126</sup>

กล่าวโดยสรุปอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาองเกรส ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและการลงโทษกรณีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการของสภาองเกรส เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นมาจากแนวคิดในเรื่องของการละเมิดอำนาจรัฐสภา และถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ โดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้สภาองเกรสได้ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศได้ใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนปัญหาสำคัญของประเทศ รวมถึงการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับปัญหาความไม่โปร่งใสของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของผู้มีอำนาจปกครองประเทศ

<sup>123</sup> See 279 U.S. 263 (1929).

<sup>124</sup> CRS Report for Congress, “Congress’s Contempt Power : Law, History, Practice, and Procedure,” (USA, 2008). p. 6.

<sup>125</sup> Ibid. p. 7.

<sup>126</sup> Ibid. p. 16.

### 3.6 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย เคยอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษมาก่อน จึงมีการนำโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษมาใช้ ยกเว้นระบบรัฐสภาซึ่งมาเลเซียมีทั้งรัฐบาลกลางหรือสหพันธ์ (Federal government) และรัฐบาลแห่งรัฐ (State government) มาเลเซียเป็นประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระราชาธิบดีเป็นประมุขผู้นำประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ

รัฐสภาเป็นสถาบันที่มีความสำคัญสูงสุดในประเทศที่นำเอาหลักการประชาธิปไตยมาใช้ รัฐสภาแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1959 ภายหลังจากการประกาศเอกราชจากอังกฤษ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1957 สถานิติบัญญัติแห่งชาติได้ทำหน้าที่จนกระทั่งมีการยุบสภาเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1959 และมีการเลือกตั้งทั่วไปในระบบรัฐสภา โดยได้มีการจัดรูปแบบสองสภา ที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งมีสถาบันพระประมุขของประเทศร่วมอยู่ด้วย มีการเจรจาเพื่อรวมดินแดนต่างๆ หลายครั้งจนสำเร็จและประกาศเป็นประเทศมาเลเซียอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 16 กันยายน 1963

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1957 อำนาจนิติบัญญัติให้ผ่านรัฐสภาประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่

- 1) สมเด็จพระราชาธิบดีหรือผู้ปกครองสูงสุด
- 2) วุฒิสภา
- 3) สภาผู้แทนราษฎร

รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสหพันธ์ และด้วยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทำให้กฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยรัฐสภาสามารถใช้บังคับได้ทั้งสหพันธ์ รัฐสภาทำหน้าที่ตรากฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ ตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล ให้ความเห็นชอบด้านงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลและด้านการจัดเก็บภาษี

#### 3.6.1 ประเภทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการวุฒิสภา มาเลเซีย ประกอบด้วย 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการกิจการรัฐสภา คณะกรรมการเอกสิทธิ์ และคณะกรรมการว่าด้วยระเบียบข้อบังคับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้



1) คณะกรรมาธิการสรรหา<sup>127</sup>

สมาชิกคณะกรรมาธิการสรรหาที่ได้รับเลือกในขณะเริ่มต้นของทุกสมัยประชุมซึ่งมีหน้าที่ตามที่กำหนดในระเบียบข้อบังคับ คณะกรรมาธิการสรรหา มีหน้าที่จัดการเรื่องอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายเป็นครั้งคราวอีกด้วย

คณะกรรมาธิการสรรหาประกอบด้วยประธานรัฐสภาในฐานะประธานคณะกรรมาธิการ และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสี่คนที่ได้รับเลือกโดยรัฐสภา คณะกรรมาธิการสรรหาจะต้องแจ้งให้วุฒิสภาทราบว่าสมาชิกวุฒิสภาท่านใดได้มาเป็นสมาชิกในคณะกรรมาธิการเฉพาะนี้ โดยการออกเป็นคำแถลง คณะกรรมาธิการสรรหาไม่มีอำนาจในการเรียกให้บุคคลใดเข้าแสดงตัวต่อหน้าหรือเรียกให้ออกหนังสือใดๆ เว้นแต่จะได้รับการอำนาจให้ดำเนินการเช่นนั้นจากวุฒิสภา

2) คณะกรรมาธิการกิจการรัฐสภา<sup>128</sup>

คณะกรรมาธิการกิจการรัฐสภาประกอบด้วยประธานรัฐสภาในฐานะประธานคณะกรรมาธิการจำนวนสี่คนที่ถูกเสนอชื่อจากคณะกรรมาธิการสรรหาในเวลาโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้หลังจากเปิดสมัยประชุมแต่ละสมัยประชุม

คณะกรรมาธิการกิจการรัฐสภามีหน้าที่ให้คำแนะนำประธานรัฐสภาในบรรดาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก การบริการ และเอกสิทธิ์ต่างๆ ของสมาชิกวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการกิจการรัฐสภาไม่มีอำนาจในการเรียกให้บุคคลใดเข้าแสดงตัวต่อหน้าหรือเรียกหนังสือใดๆ เว้นแต่จะได้รับการอำนาจให้ดำเนินการเช่นนั้นจากวุฒิสภา

รายงานการประชุมแต่ละฉบับของคณะกรรมาธิการกิจการรัฐสภาจะต้องถูกส่งให้แก่วุฒิสมาชิกทุกท่าน

คณะกรรมาธิการกิจการรัฐสภามีอำนาจในการรวมและดำเนินการประชุมต่างๆ ในฐานะคณะกรรมาธิการร่วมกับคณะกรรมาธิการรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>127</sup> Official Portal of the Parliament of Malaysia, 19 มีนาคม 2556. Committee of Selection. สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2556, จาก <http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?view=65&uweb=dn>

<sup>128</sup> Official Portal of the Parliament of Malaysia, 19 มีนาคม 2556. House Committee. สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2556, จาก <http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?view=64&uweb=dn>

### 3) คณะกรรมการเอกสิทธิ์<sup>129</sup>

คณะกรรมการเอกสิทธิ์ประกอบด้วยประธานรัฐสภาในฐานะประธานคณะกรรมการเอกสิทธิ์และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสี่คนที่ถูกเสนอชื่อ โดยคณะกรรมการ สรรหาในเวลาโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้หลังจากเปิดสมัยประชุมแต่ละสมัยประชุม

คณะกรรมการเอกสิทธิ์มีหน้าที่พิจารณาเรื่องใดที่ปรากฏว่ากระทบต่ออำนาจและเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและออกคำแถลงอันเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อสมาชิกวุฒิสภาไม่อยู่ในที่ประชุม สมาชิกคนใดสามารถแจ้งประธานรัฐสภาเกี่ยวกับเรื่องใดๆ ที่กระทบต่ออำนาจและเอกสิทธิ์ของวุฒิสภานั้นได้

หากประธานรัฐสภาเห็นเช่นนั้นให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการเอกสิทธิ์และให้คณะกรรมการเอกสิทธิ์ออกคำแถลงต่อวุฒิสภาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้

คณะกรรมการเอกสิทธิ์มีอำนาจในการเรียกให้บุคคลใดเข้าแสดงตัวต่อหน้าหรือเรียกให้ออกหนังสือใดๆ และออกคำแถลงต่อวุฒิสภาได้เป็นครั้งคราว

### 4) คณะกรรมการว่าด้วยระเบียบข้อบังคับการประชุม<sup>130</sup>

คณะกรรมการว่าด้วยระเบียบข้อบังคับการประชุมประกอบด้วยประธานรัฐสภาในฐานะประธานคณะกรรมการระเบียบข้อบังคับการประชุมและสมาชิกอีกหกคนที่ได้รับการเสนอ โดยคณะกรรมการสรรหาในเวลาโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้หลังจากเปิดสมัยประชุมแต่ละสมัยประชุม

คณะกรรมการว่าด้วยระเบียบข้อบังคับการประชุมมีหน้าที่พิจารณาและรายงานเรื่องทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระเบียบข้อบังคับซึ่งถูกอ้างขึ้น โดยสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งคราว

คณะกรรมการว่าด้วยระเบียบข้อบังคับการประชุมไม่มีอำนาจในการเรียกให้บุคคลใดเข้าแสดงตัวต่อหน้าหรือเรียกหนังสือใดๆ เว้นแต่จะได้รับการอำนาจให้ดำเนินการเช่นนั้นจากวุฒิสภา หากมีการแจ้งยุติเกี่ยวกับข้อเสนอมให้แก้ไขระเบียบข้อบังคับฯ การแจ้งนั้นต้องประกอบด้วยร่างที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ได้เสนอนั้นและยุติที่เสนอซึ่งได้รับความเห็นชอบให้เสนอโดยปราศจากกระหู่ถามใดๆ ถึงข้อเสนอนั้นต่อคณะกรรมการว่าด้วยระเบียบข้อบังคับการประชุม และห้ามมิให้มีการอภิปรายเรื่องการเสนอยุติให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบข้อบังคับฯ จนกว่า

<sup>129</sup> Official Portal of the Parliament of Malaysia, 19 มีนาคม 2556. Committee of Privileges. สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2556, จาก <http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?view=66&uweb=dn>

<sup>130</sup> Official Portal of the Parliament of Malaysia, 19 มีนาคม 2556. Standing Orders Committee. สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2556, จาก <http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?view=67&uweb=dn>



คณะกรรมการว่าด้วยระเบียบข้อบังคับการประชุมจะได้ออกคำแถลงเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่อวุฒิสภา

### 3.6.2 อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (เอกสิทธิ์และอำนาจ) ค.ศ. 1952 (Law of Malaysia Act 347 Houses of Parliament (Privileges and Powers Act 1952)) เกี่ยวกับเรื่องอำนาจของรัฐสภาในการลงโทษฐานหมิ่นประมาทในรัฐสภา (Power of House to Punish for contempt of the house) ได้กำหนดไว้ว่ารัฐสภามีอำนาจลงโทษบุคคลใดที่กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันริงกิตตามระเบียบข้อบังคับหรือพระราชบัญญัตินี้ และหากโทษปรับดังกล่าวนี้ผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับโดยทันทีให้ผู้คุมดำเนินการคุมขังในเรือนจำหรือให้เจ้าหน้าที่รัฐสภาควบคุมตัวไว้ ณ สถานที่นั้นจนกว่าจะได้ชำระค่าปรับหรือจนกว่าจะมีการยุบรัฐสภาหรือยุติการประชุม ทั้งนี้ ใช้กับการกระทำ 14 ข้อ<sup>131</sup> ดังต่อไปนี้

1) การขัดคำสั่งสำหรับผู้เข้าร่วมประชุมหรือนำส่งเอกสาร หนังสือ บันทึกร หรือเอกสารใดที่รัฐสภาหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายใดในนามรัฐสภาจัดทำขึ้น เว้นแต่ผู้เข้าร่วมประชุมหรือการจัดทำสิ่งดังกล่าวนี้มีข้ออ้างตามมาตรา 19

2) การปฏิเสธการตรวจสอบต่อหน้าหรือที่จะตอบคำถามที่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวข้องใดๆ ของรัฐสภาหรือคณะกรรมการใด เว้นแต่การปฏิเสธดังกล่าวนี้เป็นข้ออ้างตามมาตรา 19

3) การไม่ดำเนินการหรือการปฏิเสธที่จะเชื่อฟังคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐสภาซึ่งรัฐสภาเห็นว่าหรือเชื่อว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินการ

4) การเสนอหรือการยอมรับสินบนของสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลให้ดำเนินการในฐานะสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือการเสนอหรือยอมรับค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ของขวัญ หรือรางวัล หรือการให้เลื่อนชั้น หรือการให้คัดค้านร่างกฎหมาย มติ เรื่อง ระเบียบ หรือจงใจให้สิ่งใดแก่สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในรัฐสภาหรือคณะกรรมการใด

5) การประทุษร้าย ขัดขวาง หรือหมิ่นประมาทสมาชิกที่มาหรือมาจากรัฐสภาหรือเพราะการดำเนินการของสมาชิกในรัฐสภา หรือความพยายามที่จะบังคับสมาชิกใดโดยการบังคับหมิ่นประมาท หรือคุกคามที่แสดงว่าตนได้เปรียบหรือต่อต้านการเสนอญัตติหรือเรื่องที่อยู่ระหว่างพิจารณาหรือคาดว่าจะนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาต่อหน้ารัฐสภา

6) ประทุษร้าย หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับหรือขัดขวางเจ้าหน้าที่รัฐสภาขณะเจ้าหน้าที่รัฐสภาปฏิบัติหน้าที่

<sup>131</sup> มาตรา 9 ของ Law of Malaysia Act 347 Houses of Parliament (Privileges and Powers Act 1952).

7) ส่งหนังสือข่มขู่สมาชิกหรือทำทนายสมาชิกว่าจะต่อสู้อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกในรัฐสภา

8) ก่อหรือร่วมการก่อความภายในรัฐสภาหรือบริเวณใกล้เคียงรัฐสภาซึ่งทำให้หรือเชื่อว่าจะเป็นการรบกวนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา

9) เกรี้ยวกราด ขัดขวาง ข่มขู่ หลอกลวง หรือใช้อิทธิพลในทางใดทางหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อพยานในการแสดงหลักฐานต่อหน้ารัฐสภาหรือคณะกรรมการ

10) นำเสนอข้อความเท็จ เรื่องไม่จริง เอกสารที่ทำขึ้นหรือปลอมโดยจงใจหลอกลวงรัฐสภาหรือคณะกรรมการใด

11) การอำพรางหรือประพาศมิชอบในฐานะพยานต่อหน้ารัฐสภาหรือคณะกรรมการ

12) การแถลงข้อความเท็จหรือใส่ความให้เสื่อมเสียชื่อเสียงแก่สมาชิกที่ส่อเสียการดำเนินงานของเขาในฐานะสมาชิก

13) ตีพิมพ์รายงานใดของคณะกรรมการในรัฐสภาหรือตีพิมพ์หลักฐานหรือเอกสารที่เสนอต่อคณะกรรมการหรือบทคัดย่อของเอกสารเช่นว่านั้นก่อนคณะกรรมการจะได้เสนอรายงานต่อรัฐสภา

14) การแถลงรายงานใดหรือถ้อยแถลงที่อ้างว่าเป็นรายงานกระบวนการพิจารณาในรัฐสภาในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) กระบวนการพิจารณาเช่นว่านั้นได้ถูกดำเนินการหลังจากที่ได้มีการตัดออกโดยคำสั่งของรัฐสภาต่อสาธารณะ หรือ

(ข) การแถลงเช่นนั้นถูกต้องห้ามโดยชัดแจ้งโดยคำสั่งของรัฐสภา หรือ

(ค) รายงานหรือถ้อยแถลงเช่นว่านั้นเป็นไปด้วยความจงใจในการแถลงความเท็จในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาหรือคำพูดของสมาชิกในรัฐสภาหรือประการอื่นใดที่มีได้ทำขึ้นหรือการแถลงโดยสุจริต

กรณีตาม 1) และ 2) ข้างต้น หากบุคคลใดได้รับคำสั่งให้เข้าร่วมหรือนำส่งบทความหนังสือ บันทึก หรือเอกสารใดต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการปฏิเสธไม่ให้การหรือนำส่งบทความหนังสือ บันทึก หรือเอกสารใดโดยเหตุที่มีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวและไม่มีผลกระทบต่อการศึกษา ประชานรัฐสภาหรือประธานคณะกรรมการแล้วแต่กรณีอาจรายงานการปฏิเสธเช่นว่านั้นพร้อมด้วยเหตุผลดังกล่าว และรัฐสภาอาจยอมรับข้ออ้างในการให้การหรือนำส่งบทความหนังสือ บันทึก หรือเอกสารดังกล่าวหรืออาจสั่งให้ให้การหรือนำส่งเอกสารดังกล่าว<sup>132</sup>

<sup>132</sup> มาตรา 19 ของ Law of Malaysia Act 347 Houses of Parliament (Privileges and Powers Act 1952).



เมื่อมีการละเมิดใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานรัฐสภามีอำนาจในการออกหมายจับและหมายจำคุกบุคคลใดที่ถูกตัดสินให้จำคุกหรือถูกตัดสินให้ชำระค่าปรับและไม่ดำเนินการชำระค่าปรับด้วยตนเองในนามรัฐสภาโดยต้องมีมติรัฐสภา<sup>133</sup>

รัฐสภาและคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายโดยคำสั่งของรัฐสภาซึ่งส่งถึงบุคคล เอกสาร หรือบทความนั้น อาจสั่งให้บุคคลเข้าร่วมประชุมต่อหน้ารัฐสภาหรือต่อหน้าคณะกรรมการดังกล่าวและนำส่งเอกสาร หนังสือ บันทึก หรือเอกสารในครอบครองหรือในความควบคุมของบุคคลดังกล่าว<sup>134</sup> คำสั่งใดที่ให้เข้าร่วมหรือนำส่งเอกสารต่อหน้ารัฐสภาหรือต่อหน้าคณะกรรมการใดจะต้องแจ้งให้บุคคลที่ประสงค์ให้เข้าร่วมหรือนำส่งเอกสารโดยหมายเรียกที่ออกโดยคำสั่งของประธานและส่งมอบโดยเลขาธิการรัฐสภา และหมายทุกหมายจะต้องแจ้งเวลาเมื่อไรและสถานที่ที่ใดซึ่งบุคคลที่ถูกเรียกนั้นจะต้องเข้าร่วมและนำส่งเอกสารหมายเรียกนั้นจะต้องถึงบุคคลที่กล่าวถึงนั้น โดยการส่งมอบสำเนาถึงเขาหรือฝากสำเนาถึงที่อยู่อันเป็นที่รู้โดยทั่วไปหรือที่อยู่สุดท้ายในสหพันธรัฐมาเลเซียรับโดยผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้วและต้องชำระค่าใช้จ่ายให้แก่บุคคลที่ถูกเรียกนั้นหากบุคคลดังกล่าวมิได้อยู่อาศัยภายในระยะทางหกไมล์จากรัฐสภาซึ่งอาจจะบรรยายละเอียดในระเบียบข้อบังคับ<sup>135</sup>

บุคคลทุกคนที่ต้องรับผิดชอบเนื่องมาจากถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาหรือถูกจำคุกตามหมายที่ออกโดยประธานรัฐสภาอาจพิจารณาตัดสินให้จำคุกอีกเป็นเวลาไม่เกินหกสิบวันอันเป็นบทเพิ่มโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นใด<sup>136</sup>

เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (เอกสิทธิ์และอำนาจ) ค.ศ. 1952 การดำเนินคดีจะเป็นการดำเนินการฟ้องโดยอัยการสูงสุดเท่านั้น

<sup>133</sup> มาตรา 11 ของ Law of Malaysia Act 347 Houses of Parliament (Privileges and Powers Act 1952).

<sup>134</sup> มาตรา 16 ของ Law of Malaysia Act 347 Houses of Parliament (Privileges and Powers Act 1952).

<sup>135</sup> มาตรา 17 ของ Law of Malaysia Act 347 Houses of Parliament (Privileges and Powers Act 1952).

<sup>136</sup> มาตรา 29 ของ Law of Malaysia Act 347 Houses of Parliament (Privileges and Powers Act 1952).

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการออกคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภาประเทศไทย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทั้งประเทศไทยและต่างประเทศแล้ว พบว่าอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ เป็นอำนาจที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้มีบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการไม่จัดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงด้วยวาจา ต่อหน้าคณะกรรมการ อำนาจดังกล่าวอาจมีที่มาจากวิวัฒนาการทางกฎหมายในระบบกฎหมายจารีตประเพณีของรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ ซึ่งให้อำนาจสภาเป็นผู้ลงโทษ หรือมีการตราไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศอิตาลี หรือเป็นกฎหมายพิเศษ เช่น ประเทศกาน่า หรือปรากฏในกฎหมายทั่วๆ ไป เช่น ประเทศฝรั่งเศส ที่ให้ศาลเป็นผู้ลงโทษ การมีกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการวุฒิสภาของประเทศไทย โดยกำหนดให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยใช้มาตรการลงโทษอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการวุฒิสภาของประเทศไทยจึงเป็นไปตามหลักสากลที่นานาอารยประเทศยอมรับโดยทั่วไปให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายได้

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้ตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของประเทศไทยในอดีต ที่ใช้วิธีการขอความร่วมมือในการขอให้จัดส่งเอกสารและเชิญมาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการแล้วไม่ได้รับความร่วมมือ ทำให้งานของคณะกรรมการไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การไร้สภาพบังคับทางกฎหมายในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในอดีตที่ผ่านมาจึงเป็นปัญหาเรื้อรังนำมาสู่การตรากฎหมายนี้ จากการศึกษพบว่าปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารและการมาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการส่วนมาก เกิดขึ้นกับคณะกรรมการที่ไปดำเนินการสอบสวนเรื่องที่มีการร้องเรียนถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐมนตรีในการดำเนินโครงการต่างๆ ที่สื่อว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริตสร้างความเสียหายให้กับประเทศชาติและประชาชน หรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน สภาพปัญหานี้ดำรงอยู่และ



#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แบ่งเป็น 2 ปัญหา ดังนี้

##### 4.1.1 ปัญหาการจัดส่งเอกสารและมาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการ

ภารกิจของคณะกรรมการสิทธิของวุฒิสภาปัจจุบันมีจำนวนมาก คณะกรรมการมีการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ศึกษาปัญหาต่างๆ ก่อนเสนอรายงานให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87 การทำหน้าที่ของคณะอนุกรรมการนั้นๆ จะทำหน้าที่ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ขอบเขตอำนาจในการดำเนินงานจะเป็นไปตามคำสั่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการนั้นๆ

การขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลมาร่วมประชุมเพื่อแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องที่คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 รวมทั้งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดไว้ว่าการขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลมาร่วมประชุมเพื่อแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องที่คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา มีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างไร และใครเป็นผู้ลงนามในหนังสือขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญมาชี้แจงในคณะอนุกรรมการ ซึ่งตามแนวทางที่ปฏิบัติหนังสือเชิญหรือขอเอกสารในกรณีดังกล่าว ประธานคณะกรรมการหรือผู้ทำการแทนประธานคณะกรรมการเป็นผู้ลงลายมือชื่อ โดยการนำข้อบังคับการประชุมว่าด้วยกรรมการมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 88 วรรคหนึ่ง

กรณีที่บุคคลที่ได้รับเชิญหรือบุคคลที่มีหน้าที่ต้องจัดส่งเอกสารไม่ปฏิบัติตามหนังสือเชิญหรือขอเอกสารดังกล่าว ก็จะไม่มีความหมายในการลงโทษบุคคลดังกล่าวเหมือนกรณีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ เนื่องจากเป็นเรื่องของการขอความร่วมมือไม่ใช่การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพราะกฎหมายไม่ได้มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ กรณีที่มีการจัดส่งเอกสารและมาร่วมประชุมในคณะอนุกรรมการแล้ว บุคคลนั้นต้องปฏิบัติตามหนังสือหรือคำสั่งเรียกของคณะกรรมการอีกในกรณีที่คณะกรรมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มิเช่นนั้น ก็จะเข้าข่ายกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งนี้ได้ปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการ ที่ได้ขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญไปร่วมประชุมในคณะอนุกรรมการแล้ว ความไม่สมบูรณ์ของกฎหมาย

เช่นนี้ ทำให้ผู้ที่ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารหรือมาร่วมประชุมในคณะกรรมการเกิดภาระหน้าที่ที่จะต้องมาร่วมประชุมกับคณะกรรมการหรือจัดส่งเอกสารมายังคณะกรรมการอีก เพราะเกรงว่าจะถูกลงโทษตามกฎหมาย ทั้งที่ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้โดยคณะกรรมการเอง ด้วยการบริหารจัดการการประชุมของคณะกรรมการไม่ให้ไปซ้ำซ้อนกับการประชุมคณะกรรมการ

การขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลมาร่วมประชุมกับคณะกรรมการมีปัญหาประการหนึ่งที่ว่าสร้างความสับสนให้กับผู้รับหนังสือของคณะกรรมการคือการแยกแยะว่าหนังสือของคณะกรรมการฉบับใดเป็นหนังสือขอความร่วมมือ หนังสือฉบับใดเป็นการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งแบ่งได้ดังนี้

1) หนังสือขอความร่วมมือ

หนังสือขอความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารและเชิญไปร่วมประชุม เป็นหนังสือราชการตามปกติที่ออกโดยคณะกรรมการมีวัตถุประสงค์เพื่อขอความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องในการจัดส่งเอกสารและเชิญไปร่วมประชุม หนังสือรูปแบบนี้ใช้เป็นการทั่วไปก่อนที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะมีผลบังคับใช้ และมีได้ถูกยกเลิกไปพร้อมกับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าว จะไม่นำไปสู่การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

2) หนังสือขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

หนังสือขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นหนังสือราชการที่ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 หนังสือรูปแบบนี้คณะกรรมการได้ออกใช้ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีผลใช้บังคับโดยหนังสือรูปแบบนี้จะมีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 กำหนดรูปแบบของหนังสือไว้ชัดเจน การออกหนังสือประเภทนี้ต้องใส่ใจมิติของที่ประชุมคณะกรรมการเสียงข้างมากและการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือรูปแบบนี้จะนำไปสู่การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการต่อไป



### 3) คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ เป็นหนังสือที่คณะกรรมการการออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนี้มีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 กำหนดรูปแบบของคำสั่งเรียกไว้ชัดเจน และการออกคำสั่งเรียกจะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การฝ่าฝืนคำสั่งเรียกมีโทษทางอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ปัจจุบันพบว่า การขอเอกสารหรือเชิญบุคคลมาร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการการคณะกรรมการการจะออกหนังสือโดยใช้รูปแบบขอความร่วมมือทั้งสิ้น สำหรับการขอเอกสาร หรือเชิญบุคคลมาร่วมประชุมกับคณะกรรมการการนั้น คณะกรรมการการจะเลือกออกหนังสือ ขอความร่วมมือก่อน หากไม่ได้รับความร่วมมือ จึงจะใช้วิธีการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งจะต้องมีกระบวนการและรูปแบบตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นคือ ครั้งแรกให้ออกเป็นหนังสือขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นก่อน เมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจึงจะมีการออกเป็นคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในลำดับต่อไป

การออกหนังสือให้จัดส่งเอกสารและเชิญมาร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการการคณะกรรมการการจะใช้วิธีการออกหนังสือในรูปแบบของการขอความร่วมมือทั้งสิ้น ตามประเด็นปัญหาว่าการเชิญบุคคลหรือขอให้จัดส่งเอกสารไปยังคณะอนุกรรมการอยู่ในขอบเขตแห่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 หรือไม่

การที่คณะกรรมการการได้มีหนังสือโดยประธานคณะกรรมการการเป็นผู้ลงนาม ขอให้บุคคลใดจัดส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะอนุกรรมการการนั้น หากบุคคลดังกล่าวได้ไปร่วมประชุมหรือจัดส่งเอกสารให้แล้ว ต่อมาคณะกรรมการการมีหนังสือขอให้จัดส่งเอกสารหรือขอให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในเรื่องเดียวกันกับกรณีของการขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญไปร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการการ บุคคลผู้นั้นจะต้องจัดส่งเอกสารหรือไปแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการการอีก หรือไม่

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 8 วางหลักไว้ว่าการออกหนังสือหรือคำสั่งเรียกของคณะกรรมการใช้ในการประชุมของคณะกรรมการเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดมีผลให้บังคับใช้ไปถึงการประชุมของคณะอนุกรรมการด้วย ดังนั้น หากมีการขอให้จัดส่งเอกสารหรือขอให้ไปร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการแล้ว ต่อมาคณะกรรมการได้มีหนังสือหรือออกคำสั่งเรียกให้จัดส่งเอกสารหรือให้ไปแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นกับคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้อีก บุคคลนั้นต้องปฏิบัติตามหนังสือหรือคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ก็มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งที่บุคคลดังกล่าวได้ปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการในการขอให้จัดส่งเอกสารหรือเชิญไปร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการแล้วก็ตาม

ประเทศสหรัฐอเมริกา สภามีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจการออกคำสั่งเรียก แต่ก็ต้องพิจารณาด้วยว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครอง ในรูปแบบประธานาธิบดีที่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด ไม่เหมือนกับประเทศไทยที่ใช้ระบบรัฐสภาที่ยังมีวิธีการอื่นในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อีก และความสัมพันธ์ของรัฐสภากับฝ่ายบริหารมีส่วนสำคัญในการจัดโครงสร้างการปกครองในรูปแบบของรัฐสภา คณะอนุกรรมการในประเทศไทยมีความแตกต่างจากคณะอนุกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยสิ้นเชิง ซึ่งคณะอนุกรรมการของวุฒิสภาประเทศไทยไม่มีอำนาจใดๆ นอกจากจะทำงานตามที่คณะกรรมการมอบหมายเท่านั้น และไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเนื่องจากคณะอนุกรรมการของวุฒิสภาประเทศไทยประกอบด้วยบุคคลภายนอกจำนวนมาก และวุฒิสภาไม่ได้มีการจำกัดจำนวนของคณะอนุกรรมการไว้ โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตามที่เห็นสมควร การมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียก จะทำให้มีการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกจนวุฒิสภาไม่อาจควบคุมได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี

กรณีที่คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการอาจจะมีการเชิญหรือขอเอกสารซ้ำซ้อนกัน ทำให้เป็นภาระต่อการปฏิบัติตามหนังสือเชิญและขอให้จัดส่งเอกสาร และเพื่อให้การดำเนินการมีความรวดเร็วให้ถือว่าการเชิญหรือขอให้จัดส่งเอกสารมายังคณะอนุกรรมการให้ถือว่าเป็นการเชิญครั้งแรกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกด้วยนั้น นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง ได้แสดงความเห็นไว้ว่า แนวทางการแก้ไขปัญหานี้น่าจะดำเนินการออกเป็นระเบียบภายในเพื่อให้คณะกรรมการปฏิบัติแทนที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ<sup>137</sup>

<sup>137</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2556.



ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่บุคคลจะต้องจัดส่งเอกสารและมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องและประเด็นเดียวกัน ทั้งในการประชุมของคณะกรรมการและการประชุมของคณะกรรมการของวุฒิสภานั้น ทำให้ประชาชนต้องเสียเวลาในการเดินทางมาชี้แจงหรือเสียค่าสำเนาเอกสารเพื่อจัดส่งให้คณะกรรมการจำนวนมาก เพราะส่วนมากในหนังสือที่แจ้งไปให้จัดส่งเอกสารจะแจ้งให้จัดส่งสำเนาตามจำนวนกรรมการ หากบุคคลที่ต้องไปชี้แจงเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ต้องเสียเวลาราชการในการเดินทางไปชี้แจง และอาจจะต้องไปชี้แจงกับคณะกรรมการและคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรที่พิจารณาเรื่องเดียวกันนี้อีก ประกอบกับ คณะกรรมการเองก็กระทำกิจการภายใต้ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการอยู่แล้ว จึงเป็นการซ้ำซ้อน และสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร ซึ่งตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็นรัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายทำให้ประชาชนรับภาระเกินสมควรไม่ได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องบัญญัติกฎหมายให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภา ให้รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการของวุฒิสภาได้มีการเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลไปร่วมประชุมกับคณะกรรมการด้วยอันจะเป็นประโยชน์และลดภาระการไปชี้แจงและจัดส่งเอกสารของส่วนราชการและประชาชน ส่วนข้อที่ว่าคณะกรรมการยังไม่ได้รับทราบข้อมูลที่รอบด้านหรือครบถ้วน ก็เป็นเรื่องที่ประธานคณะกรรมการจะต้องมีความระมัดระวังไม่ให้เกิดภาระต่อประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐจนเกินความจำเป็น ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการในชุดนั้นสามารถบริหารจัดการภายในคณะกรรมการเองได้

#### 4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียก

ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 ได้กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีความผิดและได้รับโทษทางอาญา ทำให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับ ทางกฎหมาย การเพิ่มมาตรการลงโทษทางอาญานั้นสืบเนื่องจากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ในอดีตที่คณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารและมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ โดยปัญหาดังกล่าวสะสมมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปีแล้ว ดังปรากฏตามคำอภิปรายของนายการุณ ไสงาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทย ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน 2550<sup>138</sup> และสอดคล้องกับคำปรารภของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา

<sup>138</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยกาออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... หน้า 9.

(คณะกรรมการวิสามัญฯ ชุดนี้ได้รับแต่งตั้งจากวุฒิสภาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 29 มีนาคม 2545) ที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “กระบวนการโกงชาติ” ซึ่งเป็นหนังสือรวบรวมผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ ความตอนหนึ่งว่า “อุปสรรคประการหนึ่ง คือ คณะกรรมการวิสามัญฯ ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ การเชิญรัฐมนตรี ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจมาชี้แจง มักไม่เป็นไปตามแผนงาน เนื่องจากไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่มาชี้แจง บุคคลเหล่านี้ไม่มาตามคำเชิญของคณะกรรมการวิสามัญฯ คณะกรรมการวิสามัญฯ ก็ไม่สามารถลงโทษ หรือนำคดีไปยังโรงศาลได้”<sup>139</sup> การไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารทำให้การพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการขาดพยานหลักฐานในการวินิจฉัยเรื่องที่มีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการวิสามัญฯ ชุดดังกล่าว และไม่สามารถจัดทำรายงานผลการสอบสวนเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาได้

อย่างไรก็ดี ปัญหาและอุปสรรคในการขอให้จัดส่งข้อมูลหรือเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณากฎหมายในชั้นการพิจารณา ของคณะกรรมการของวุฒิสภากลับไม่เกิดขึ้นเหมือนเช่นกรณีการพิจารณาของคณะกรรมการที่มีหน้าที่สอบสวน เนื่องจาก ส่วนมากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้เสนอกฎหมายจะให้ความร่วมมือกับรัฐสภาเป็นอย่างดีในการให้ข้อมูล และปกติวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีจะเสนอรายชื่อกรรมการวิสามัญฯในสัดส่วนของรัฐมนตรีตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาที่เป็นนักกฎหมายกฤษฎีกาหรือข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งข้าราชการที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวหรือที่เรียกว่าหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เพื่อจะได้ตอบชี้แจงรายละเอียด และความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อคณะกรรมการในประเด็นที่มีสมาชิกวุฒิสภาสงสัย หรือแปรญัตติไว้ และถ้าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีความสำคัญต่อรัฐบาลมาก คณะรัฐมนตรีจะเสนอรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ทำให้มีคณะกรรมการของวุฒิสภาจำนวนมากที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกต่างๆ ที่คำสั่งเรียกนี้มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็น

<sup>139</sup> คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา สอบสวน และศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา. (2549). *กระบวนการโกงชาติ เปิดพฤติกรรมและกระบวนการทุจริต*. หน้าคำปรารภ.



การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้วจะต้องจำกัดเท่าที่จำเป็นเฉพาะ คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวน และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นมาในอดีต ที่เกิดปัญหาเฉพาะกับคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการสอบสวน เท่านั้น

จากปัญหาดังกล่าว พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจาก บุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่อง ที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น ได้ และมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้ให้นิยามคำว่าคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญและ คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ดังนั้น คณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้แก่ คณะกรรมการสามัญและ คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาทุกคณะ

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา เมื่อพิจารณาจาก อำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 จะพบว่าคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งในเรื่องของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและ ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย แต่ถ้าเป็นคณะกรรมการวิสามัญจะมีอำนาจอย่างใด อย่างหนึ่ง เช่น ถ้ามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อวิเคราะห์ลงไปในการดำเนินงานของคณะกรรมการจะพบว่า ไม่ว่าจะ เป็น คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ มักจะมีการติดต่อสัมพันธ์กับฝ่ายบริการ โดย การออกหนังสือเพื่อขอความอนุเคราะห์บุคคล วัสดุ อุปกรณ์ จากหน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร อันเป็นการอนุเคราะห์เอื้อเฟื้อกัน ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ด้วยกัน

การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่มีมาตรการลงโทษทางอาญา ข่มขู่ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การกระทบกระทั่ง จากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นเหตุนำไปสู่ความสัมพันธ์ภาพที่ลดลงของทั้งสองฝ่ายได้ ดังเช่น กรณีที่คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองการสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ได้มีคำสั่งเรียกผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงยุติธรรมมาร่วมประชุม เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2556 ซึ่งฝ่ายที่ถูกระบุชื่อมีการโต้แย้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ ส่วนฝ่ายที่เชิญเห็นว่าตัวเองมีอำนาจหน้าที่ จนเกิดการแถลงข่าวตอบโต้กันไปมา

นอกจากนี้การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีผลให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะมีอำนาจออกคำสั่งเรียก ทั้งที่หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามภารกิจงานแล้วในบางคณะยังไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจเช่นว่านี้ เช่น คณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 136 เนื่องจากคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้จะได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีอยู่แล้ว หรือคณะกรรมการอาจแสวงหาข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ ได้ เช่น การสัมภาษณ์ และการเดินทางไปศึกษาดูงาน เป็นต้น

การให้อำนาจในลักษณะที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควรจะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง หากผู้ใช้ดูแลอำนาจใช้เพื่อกลั่นแกล้งบุคคลย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภา การให้อำนาจออกคำสั่งเรียกจึงต้องพิจารณาถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย จริงอยู่แม้จะมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการด้วยกระบวนการลงมติ แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการดูแลอำนาจ เพราะแท้จริงแล้วองค์มติของคณะกรรมการก็ไม่ได้เป็นหลักประกันหรือเอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างกรรมการด้วยกันเอง ในความเป็นจริงผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการเดียวกันมักจะมีทัศนคติที่มีความเห็นในทางเดียวกันอยู่แล้ว จึงไม่เป็นการยากหากบุคคลที่เป็นพวกเดียวกันมารวมเป็นคณะกรรมการเดียวกันจะใช้อำนาจตามอำเภอใจในการกดขี่ข่มเหงผู้ที่มาให้ข้อมูล หรือมีการเอื้อประโยชน์ข้อมูลในทางลับที่ได้มาจากการศึกษากับบุคคลภายนอกที่มีแนวคิดทางการเมืองฝ่ายเดียว

สภาพที่สังคมไทยยังคงมีการแบ่งฝ่ายทางการเมือง การให้อำนาจเช่นว่านี้ต่อคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะอาจจะไปเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายการเมืองชั่วตรงข้ามในการสืบหาข้อมูลเพื่อมาโจมตีอีกฝ่ายหนึ่ง การตรากฎหมายมาบังคับใช้จึงต้องพิจารณาถึงบริบท สภาพปัญหา ความจำเป็น และความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศประกอบด้วย

ผู้เขียนพบว่าผู้ที่ฝ่าฝืนไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่จัดส่งเอกสารให้คณะกรรมการโดยมากแล้วจะเป็นการเรื่องที่ต้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือ



ประพจน์มิชอบในวงราชการ ซึ่งเรื่องเหล่านี้หากคณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายที่ถูกร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตหรือประพจน์มิชอบแล้วก็จะทำให้การสอบสวนของคณะกรรมการขาดพยานหลักฐานในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและไม่สามารถสรุปสำนวนเพื่อจัดทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาได้ จึงมักจะมีการฝ่าฝืนหรือไม่ให้ความร่วมมือมาโดยตลอดจากผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่ถูกร้องเรียนในประเด็นการทุจริตหรือประพจน์มิชอบ โดยอ้างว่ากฎหมายห้ามเปิดเผย หรือบ้ายเบี่ยงที่จะมาตอบคำถามโดยอ้างว่าตีตราราชการ เป็นต้น แต่หากเป็นการพิจารณากฎหมาย ก็จะพบว่าผู้ที่เกี่ยวข้องจะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ปัญหาจึงมีว่าควรที่จะบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาทุกคณะมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกหรือไม่ หรือจะให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่สอบสวนเท่านั้น เนื่องจากเรื่องเหล่านี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสอบสวนพยานบุคคล และเอกสารมาประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานของคณะกรรมการเสนอต่อวุฒิสภา

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2554 ผู้เขียน พบว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 2 ของคณะกรรมการซึ่งผู้เขียนได้เข้าไปเกี่ยวข้องในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ในการเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงหรือขอเอกสาร จะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้ได้รับหนังสือ โดยคณะกรรมการไม่ได้มีการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แต่อย่างใด มีเหตุการณ์หนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจเกิดขึ้นในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ 20 พฤศจิกายน 2555 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... ในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ขออนุญาตที่ประชุมเข้ามาชี้แจงและให้ข้อมูลต่อที่ประชุมวุฒิสภา ทั้งที่ไม่เคยมีการปฏิบัติเช่นนี้เกิดขึ้นในสภามาก่อน ผู้เขียนถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นการสนับสนุนว่าการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาฝ่ายบริหารได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ซึ่งถือว่าเป็นการให้เกียรติต่อวุฒิสภาอย่างสูงสุดในทุกขั้นตอน

ส่วนการบังคับใช้กฎหมายในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาในกรณีการพิจารณา สอบสวนและศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งผู้ศึกษาเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ (26 กันยายน 2554 – 19 ตุลาคม 2555) พบว่า คณะกรรมการ

วิสามัญฯ จะเลือกใช้วิธีการออกหนังสือเชิญแบบขอความร่วมมือมากกว่าที่จะเป็นการเชิญ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คณะกรรมการธิการวิสามัญฯ จึงดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งก็ยังไม่เคยมีกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ดี ผู้เขียน พบว่านับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีกรณีหนึ่งในคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะหนึ่งได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ และมีการกล่าวโทษขึ้นแล้ว ซึ่งคดีอยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนรายละเอียดประธานคณะกรรมการชุดดังกล่าวขอไม่เปิดเผยเนื่องจากเป็นกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดและคดียังไม่ถึงที่สุด และในคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการออกคำสั่งเรียกแล้วเช่นกันตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้การให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการในต่างประเทศพบว่าในประเทศเนเธอร์แลนด์ คณะกรรมการไต่สวนเท่านั้นที่มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียก ส่วนในประเทศอิตาลี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี ได้บัญญัติให้คณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภา (Parliamentary Commissions of Inquiry) มีอำนาจในการไต่สวนเช่นเดียวกับอำนาจไต่สวนของฝ่ายตุลาการ พยานมีหน้าที่และถ้าไม่ทำตามหน้าที่ต้องถูกลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

ประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ผู้ศึกษาเห็นว่าการจัดประเภทของคณะกรรมการตามภาระงานเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อทราบถึงความจำเป็นที่จะมอบอำนาจพิเศษให้คณะกรรมการบางคณะในการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับเรื่องขอบเขตการให้อำนาจออกคำสั่งเรียก แก่คณะกรรมการ ได้ให้ความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

ความเห็นฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า ควรให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการสอบสวน การให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการวิสามัญเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญมีภารกิจเฉพาะคราว และประกอบด้วยบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเกรงว่าสภาจะไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าวได้

ความเห็นอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยวุฒิสภาเหมือนกันทุกคณะ การให้อำนาจใดๆ แก่คณะกรรมการก็ควรให้อย่างเสมอภาคกัน ในการใช้



อำนาจออกคำสั่งเรียกมีกระบวนการตรวจสอบในตัวโดยวิธีการลงมติ การใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงเป็นไปได้ยากเนื่องจากตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต้องใช้มติเสียงข้างมากในการออกหนังสือเชิญเป็นครั้งแรก และตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าวคณะกรรมการโดยมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะออกคำสั่งเรียกได้

เมื่อผู้เขียนได้พิจารณาโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศและรับฟังความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว มีความเห็นว่าอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเป็นอำนาจที่ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 35 มาตรา 41 และมาตรา 45 ดังที่ปรากฏในคำปรารภของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยมีสภาพบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็มีความผิดทางอาญาซึ่งได้รับโทษรุนแรงถึงขั้นจำคุก ซึ่งตามหลักในการตรากฎหมายการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 จะให้กระทำได้อีกก็ตามแต่ต้องคำนึงถึงหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการบางประเภทหากพิจารณาตามบทบาทอำนาจหน้าที่และบริบทของคณะกรรมการของวุฒิสภาไทยบางคณะแล้วจะเห็นได้ว่ายังไม่มีความจำเป็นที่ต้องบังคับให้บุคคลจัดส่งข้อมูล เช่น คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยปกติแล้วการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติส่วนมากแล้วจะเสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรี หรือส่วนราชการมีความยินดีที่จะให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง ก็เป็นเพียงการให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา ของคณะกรรมการของวุฒิสภาเท่านั้น ข้อมูลดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเนื่องจากการตรากฎหมายจะต้องนำไปบังคับใช้เป็นการทั่วไป ต่างจากกรณีการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเกี่ยวกับเรื่องของการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งบุคคลนั้นอาจถูกดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางวินัย คณะกรรมการจึงมีจำเป็นที่จะต้องได้ข้อมูลเพื่อนำมาเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา หากไม่ได้ข้อมูลนั้น รายงานของคณะกรรมการก็ไม่สมบูรณ์ การสรุปผลการพิจารณาไปในทางใดทางหนึ่งก็จะกระทำมิได้ กรณีนี้จึงถือว่ามีความจำเป็นที่คณะกรรมการจะต้องใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเพื่อให้ได้พยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาสอบสวน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 3 จะเห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายมีลักษณะเปิดกว้างให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกทั้งที่ในกิจการบางเรื่อง เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ก็ไม่มีความจำเป็นถึงขนาดที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรจะมีการปฏิรูประบบคณะกรรมการ โดยนำระบบคณะกรรมการของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ โดยการจัดประเภทคณะกรรมการตามภารกิจงาน และให้อำนาจแก่คณะกรรมการที่มีอำนาจพิเศษในการไต่สวนสอบสวนเท่านั้นที่จะมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียก และให้มีโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนี้ ตามที่ปรากฏในระบบคณะกรรมการของประเทศอิตาลี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเนเธอร์แลนด์

#### 4.1.3 แนวทางแก้ไขปัญหากับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

1) แนวทางแก้ไขปัญหากับการจัดส่งเอกสารและมาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการ กรณีที่คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาได้มีการขอให้บุคคลใดจัดส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลใดมาชี้แจงในคณะอนุกรรมการและปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารและมาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการแล้ว กรณีเช่นนี้ ควรที่รัฐสภาจะได้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 โดยกำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการได้ขอให้บุคคลใดจัดส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลใดมาให้ข้อมูลต่อคณะอนุกรรมการ และบุคคลนั้นได้ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารหรือได้มาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการ แล้วแต่กรณี ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้ว คณะกรรมการของวุฒิสภาจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาในเรื่องและประเด็นเดียวกันอีกไม่ได้ เพราะเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินความจำเป็นอันเป็นการขัดต่อหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญในการมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการทางกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลมาร่วมประชุมในเรื่องและประเด็นเดียวกัน



2) แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับประเด็นขอบเขตการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกคณะกรรมการ

กรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาทุกคณะมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้นั้น ทำให้เกิดภาระตกแก่ประชาชนที่ต้องมีหน้าที่ในการจัดส่งเอกสารและมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ต่อคณะกรรมการของวุฒิสภา ซึ่งมีอยู่จำนวนมากและไม่ได้มีการแบ่งแยกคณะกรรมการ ตามภารกิจงานของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการที่ไม่ได้มีหน้าที่ในการสอบสวนเมื่อพิจารณาแล้วยังไม่มีความจำเป็นถึงขนาดที่จะต้องให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกในลักษณะที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ควรที่ประเทศไทยจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยให้คณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึงคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเท่านั้น เช่นเดียวกับประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศอิตาลี ที่ให้คณะกรรมการสอบสวนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งเรียกและให้คำสั่งเรียกที่ออกโดยคณะกรรมการสอบสวนนั้นมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อลดจำนวนคณะกรรมการของวุฒิสภาในประเทศไทยที่มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกลงให้เหลือเฉพาะคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนเท่านั้น อันเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อประชาชน ที่จะทำให้ประชาชนถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็น และเสนอแนวทางในการปรับปรุงข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ให้มีคณะกรรมการ 2 ประเภท คือ คณะกรรมการดำเนินงานนิติบัญญัติ และคณะกรรมการดำเนินงานอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติเหมือนเช่นประเทศฝรั่งเศส ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศส หรือคณะกรรมการอื่นที่ขอให้อำนาจสอบสวนเท่านั้น มีอำนาจออกคำสั่งเรียกและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกล่าวโทษ บทลงโทษ และผู้มีอำนาจลงโทษตามกฎหมาย

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว บทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการลงโทษทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พุทธศักราช 2554 ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง ดังนี้

#### 4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจกล่าวโทษ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 16 ได้บัญญัติว่า “เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป” จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้มีปัญหาว่า กรณีที่ประธานคณะกรรมการของวุฒิสภากระทำความผิดเสียเอง เช่น ประธานคณะกรรมการของวุฒิสภารับเงินช่วยให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งรอดพ้นจากการถูกออกคำสั่งเรียกโดยการลงมติไม่เห็นด้วยที่จะมีการออกคำสั่งเรียกบุคคลนั้น เช่นนี้เท่ากับว่าประธานคณะกรรมการของวุฒิสภาผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อประธานคณะกรรมการของวุฒิสภาผู้นี้เป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง แต่กฎหมายกลับบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษ

จากปัญหาดังกล่าว ตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติว่า “เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป” จากบทบัญญัตินี้ ทำให้มีปัญหาทางกฎหมายว่ากรณีที่ประธานคณะกรรมการของวุฒิสภากระทำความผิดเสียเอง เช่น ประธานคณะกรรมการของวุฒิสภารับเงินช่วยให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งรอดพ้นจากการถูกออกคำสั่งเรียกโดยการลงมติไม่เห็นด้วยที่จะมีการออกคำสั่งเรียกบุคคลนั้น เช่นนี้เท่ากับว่าประธานคณะกรรมการของวุฒิสภาผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อประธานคณะกรรมการของวุฒิสภาผู้นี้เป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง แต่กฎหมายกลับบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษตัวเองย่อมไม่เป็นผลดี เพราะตามหลักกฎหมายอาญาแล้ว บุคคลย่อมไม่กล่าวโทษหรือปรักปรำตนเอง การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ย่อมเป็นช่องว่างที่จะทำให้ประธานคณะกรรมการของวุฒิสภาไม่ต้องถูกกล่าวโทษกรณีที่ตนกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหากจะเทียบกับกรณีที่มีการร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ



ประธานวุฒิสภาก็จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ไต่สวน แต่ถ้ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระทบความผิดเสียเองกฎหมายได้บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ดำเนินการ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอีก

การให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมการในการกล่าวโทษในความผิดตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อพนักงานสอบสวนตามมาตรา 16 นั้น เห็นได้ว่าในบางข้อหาประธานคณะกรรมการหรือกรรมการของวุฒิสภาในขณะนั้นอาจถูกกล่าวหาว่ากระทบความผิดเสียเอง เช่น กรณีการกล่าวโทษ ในความผิดตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นต้น กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นการขัดแย้งต่อหลักกฎหมายอาญาในเรื่องของพยานหลักฐาน และเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหลักของกฎหมายมหาชนด้วย

ความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิต่อประเด็นการให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมการในการกล่าวโทษ มีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

ความเห็นฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า การที่กฎหมายให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษตามพระราชบัญญัติอาจมีปัญหาตามที่ผู้เขียนกล่าวไว้ได้ แต่ก็สามารถที่จะดำเนินการในวิธีการอื่นๆ เพื่อลงโทษประธานคณะกรรมการคนนั้นได้ เช่น การกล่าวหาว่าฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่อย่างไรก็ดี การที่ให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้ที่มีอำนาจกล่าวโทษเพียงผู้เดียวอาจจะมีปัญหาในเรื่องอื่นได้ เช่น กรณีคณะกรรมการสิ้นอายุ จะดำเนินการในทางคดีอย่างไร หากมีการไปกล่าวโทษไว้ ภาระในการดำเนินคดีต่อจะเป็นของใคร โดยใครเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย หรือกรณีที่มีการฝ่าฝืนในขณะที่คณะกรรมการยังไม่สิ้นอายุ แต่เมื่อได้ลงมติแล้ว ประธานยังไม่ได้มีการไปกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน อายุของคณะกรรมการสิ้นสุดลง ใครจะเป็นผู้ไปกล่าวโทษ ซึ่งมีข้อเสนอในทางออกเรื่องนี้ว่าควรให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ไปกล่าวโทษ และให้สำนักงานฯ เป็นผู้ดำเนินคดีโดยค่าใช้จ่ายของสำนักงานฯ ต่อไป

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า กรณีที่ประธานคณะกรรมการหรือกรรมการ กระทบผิดตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต มีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีนี้เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ผู้รู้การกระทำความผิดอาจไป

กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่มาตรา 16 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้ไปกล่าวโทษกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดตัวผู้แทนของคณะกรรมการในการไปกล่าวโทษเพราะคณะกรรมการไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กฎหมายจึงต้องการให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้แทนของคณะกรรมการในการกล่าวโทษ ส่วนกรณีที่คณะกรรมการสิ้นอายุ เห็นว่าคณะกรรมการนั้นๆ ก็ยังสามารถดำเนินการในกระบวนการทางยุติธรรมในทางคดีไปจนเสร็จสิ้นได้

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หากว่าตามกฎหมายแล้วเป็นเรื่องร้ายแรงที่กฎหมายไม่อาจยอมรับและรับรองให้ได้ ผู้ที่มีพฤติกรรมในการกระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หากผู้นั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามกฎหมายของประเทศไทย ก็จะถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น คดีขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ที่องค์คณะผู้พิพากษามีมติด้วยเสียงข้างมากกว่า ผู้ถูกกล่าวหาใช้อำนาจรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจของบริษัทมีชื่อแห่งหนึ่ง ตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2553 และหลักการดังกล่าวมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 12 ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (มาตรา 265-269) แสดงให้เห็นว่ากฎหมายไม่ยอมรับในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่เหตุใดพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กลับกำหนดให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษผู้ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ทุกกรณี ทั้งที่ตามพระราชบัญญัตินี้ แบ่งผู้กระทำความผิดออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ไม่ใช่คณะกรรมการ ได้แก่ ผู้ที่กระทำความผิดในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ กรณีส่งเอกสารหรือแจ้งความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ และกรณีขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ อีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มที่เป็นกรรมการ ได้แก่ กรรมการที่ได้กระทำความผิด กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กรณีที่กรรมการกระทำความผิด รวมถึงประธานคณะกรรมการก็เป็นผู้กระทำความผิดด้วย เช่น ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเรียกรับสินบนเพื่อลงมติในทางใดทางหนึ่งในการออกคำสั่งเรียก และเมื่อจะกล่าวโทษประธานคณะกรรมการว่าเป็นผู้กระทำความผิด กฎหมายกลับบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษ การบัญญัติกฎหมายไว้เช่นนี้ขัดต่อหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ยอมรับการกระทำในลักษณะเช่นว่านี้ เพราะทำให้บุคคลที่เป็นประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้มี



หน้าที่ไปกล่าวโทษ จะต้องถูกกล่าวโทษตัวเองไม่ยอมไปกล่าวโทษตัวเอง เพื่อไม่ให้ตัวเองต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

ผู้เขียนเห็นว่าประธานคณะกรรมการของวุฒิสภามี 2 สถานะในตัวบุคคลเดียวกัน สถานะหนึ่ง เป็นผู้แทนของคณะกรรมการของวุฒิสภาตามพระราชบัญญัตินี้ในการกล่าวโทษผู้ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และอีกสถานะหนึ่งเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรณียอมเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แม้ว่าตามกฎหมายอาญาแล้วบุคคลผู้รู้เห็นการกระทำความผิดอาจไปกล่าวโทษประธานคณะกรรมการของวุฒิสภาได้ เนื่องจากเป็นคดีอาญาแผ่นดิน แต่ก็ดูจะเป็นเรื่องยาก เพราะประธานคณะกรรมการถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทในคณะกรรมการสูง การบัญญัติกฎหมายไว้เช่นนี้เป็นข้อบกพร่องไม่อาจใช้บังคับให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ ควรที่จะบัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่ประธานกรรมการของวุฒิสภาเป็นผู้กระทำความผิดเองไม่ให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ส่วนกรณีที่คณะกรรมการของวุฒิสภาสืบอายุก็ให้มีมติวางแนวทางในการดำเนินคดีให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ไว้ก่อนจะสิ้นวาระ และสำนักงานฯ อาจจะเรียกอดีตกรรมการมาเป็นพยานได้เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพราะการกล่าวโทษถือว่ามีความสำคัญและถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการดำเนินคดีอาญาแผ่นดิน ดังนั้นหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายดังกล่าวที่ให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษตามที่กล่าวมาแล้วสมควรจะมีการแก้ไขให้กฎหมายมีความสมบูรณ์ต่อไป

อนึ่ง มีประเด็นเกี่ยวกับประเด็นที่ศึกษา ซึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจควรฝากไว้เป็นประเด็นให้ผู้ที่สนใจอาจจะมาศึกษาต่อ คือ เรื่องความต่อเนื่องในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ในทางทฤษฎีการบริการสาธารณะ รัฐจำเป็นต้องมีความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ กล่าวคือจะมีการหยุดบริการสาธารณะไม่ได้ เช่นเดียวกับการทำหน้าที่วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และกลั่นกรองกฎหมายงานที่ค้างในวุฒิสภาชุดเก่าก็อาจจะมีการนำกลับมาพิจารณาใหม่ได้ เช่น กรณีที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่มีอำนาจยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในการพิจารณากรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เพื่อให้เกิดการต่อเนื่องในการทำงานและประหยัดเวลาของรัฐสภา แต่การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีลักษณะที่ไม่ต่อเนื่องกัน เมื่อคณะกรรมการหมดวาระ หรือสิ้นอายุลง ก็ไม่มีคณะกรรมการมาดำเนินการต่อที่คณะกรรมการเดิมดำเนินการค้างไว้ คงมีแต่เอกสารที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่การเก็บรักษาไว้เท่านั้น

ประเด็นเรื่องนี้จะถูกนำขึ้นมาสู่การสัมภาษณ์ระหว่างผู้เขียนกับผู้ให้สัมภาษณ์ โดยมีสาระที่น่าสนใจตรงที่ว่าเมื่อคณะกรรมการชุดใด ในระหว่างที่ยังไม่สิ้นอายุ หรือหมดวาระ ได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ

วุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไปแล้ว แต่คดียังไม่เสร็จสิ้น หากคณะกรรมการการชดเชยนั้นหมดวาระลง หรือสิ้นอายุลง การดำเนินคดีนั้นจะดำเนินการต่อไปอย่างไร ใครจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีต่อ หรือคดีอาญาจะระงับลงเนื่องจากการสิ้นสุดลงของคณะกรรมการ หากมีการดำเนินคดีต่อจะให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้รับช่วงต่อจากคณะกรรมการหรือไม่ อย่างไรก็ตามใครจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ จริงอยู่เมื่อมีการกล่าวโทษคดีก็จะดำเนินการต่อไป เนื่องจากเป็นคดีอาญาแผ่นดิน ก็จะมีการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ใครจะเป็นผู้ติดตามการดำเนินคดี ไปเบิกความแทนคณะกรรมการในฐานะพยานในคดี เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่หากมีผู้สนใจจะไปศึกษาต่อไป แต่เนื่องจากการคาบเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ในการศึกษาทางกฎหมายมหาชนก็อาจจะศึกษาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งก็เป็นประเด็นในเรื่องของผู้มีอำนาจดำเนินการแทนคณะกรรมการที่สิ้นอายุ หรือหมดวาระลง ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นไปได้หรือไม่หากไม่ขัดต่อกฎหมายคณะกรรมการอาจจะมิมติมอบหมายคดีให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ สำนักงานฯ ควรจะได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับในการดำเนินคดีต่อจากคณะกรรมการ ซึ่งอาจจะตั้งเป็นสำนักคดีขึ้นในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้มีอำนาจพิเศษในเรื่องคดีความของคณะกรรมการ ก็เป็นเพียงความคิดเห็นในเบื้องต้นของผู้เขียน เนื่องจากประเด็นนี้เป็นประเด็นใหม่และไม่ได้อยู่ในขอบเขตการศึกษาในครั้งนี้โดยตรงจึงขอละปัญหาไว้แต่เพียงเท่านี้ หากมีผู้สนใจนำไปศึกษาต่อก็จะเป็นประโยชน์ต่อวงงานของวุฒิสภาต่อไป

#### 4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะต้องได้รับโทษทางอาญา คือ จำคุกไม่เกินสามเดือน ปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของรายงานผลการพิจารณาสอบสวนและศึกษาของคณะกรรมการกลับพบว่าไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงโทษบุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วมีมติว่าเป็นผู้การกระทำผิดในสิ่งที่สอบสวน จึงควรที่จะได้ศึกษาว่ามาตรการลงโทษที่เป็นโทษทางอาญาเพราะเหตุแห่งการที่บุคคลนั้น ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเหมาะสมที่จะใช้กับกรณีนี้หรือไม่ เพียงใด หรือควรจะใช้มาตรการลงโทษอย่างอื่น เช่น การว่ากล่าวตักเตือน หรือภาคทัณฑ์ก่อนที่จะใช้มาตรการลงโทษทางอาญา เพื่อทำให้โอกาสบุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกได้มีโอกาสกลับใจและปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเพราะเห็นถึงโทษทางอาญาที่ตนเองจะได้รับในอนาคต



การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีบทลงโทษทางอาญาซึ่งหากพิจารณาเกี่ยวกับมาตรฐานในการพิจารณาสอบสวนและศึกษาของคณะกรรมการของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองย่อมอาจถูกโต้แย้งในเรื่องของความเป็นกลางได้ แต่เหตุใดการขัดคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถึงกับต้องมีบทลงโทษร้ายแรงถึงขั้นจำคุก ทั้งๆ ที่ผลการพิจารณาสอบสวนและศึกษาในเรื่องนั้น อาจจะยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งถ้าผลการพิจารณาสอบสวนและศึกษาของคณะกรรมการแล้วเสร็จ คณะกรรมการต้องเสนอรายงานต่อวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาลงมติเห็นชอบกับรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งข้อสังเกตก็จะถูกส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยไม่มีสภาพบังคับให้ผู้รับรายงานต้องปฏิบัติตามหรือลงโทษทางอาญากับผู้ที่คณะกรรมการรายงานสอบสวนพบว่ากระทำความผิดแต่ประการใด

การกำหนดบทลงโทษไว้ในพระราชบัญญัตินี้หากพิจารณาเบื้องหลังของการตราพระราชบัญญัตินี้จะพบว่า เหตุที่ต้องมีสภาพบังคับทางกฎหมายก็เนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานในการเชิญบุคคลหรือขอให้จัดส่งเอกสารจะไม่ได้รับความร่วมมือ แต่ก็ก็เป็นเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตในโครงการต่างๆ ที่เกิดกรณีนี้ขึ้น ถ้ายังคงหลักการที่จะไม่มีบทลงโทษเช่นเดิม ก็จะเป็นการขัดต่อประสพการณ์ที่ผ่านมา จึงเห็นด้วยที่จะมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน แต่ก็ยังคงเห็นว่าอำนาจเช่นนี้ควรจะให้แก่คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการสอบสวนหรือพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต หรือเรื่องที่ประชาชนร้องเรียนถึงการไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคมอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนายทุนผู้ให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีอิทธิพลและไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย การมีบทลงโทษจึงเป็นเรื่องที่สมควร ประเด็นมีว่า บทลงโทษควรจะมีอย่างไร ถ้ามีการกลับใจส่งเอกสารหรือมาชี้แจง คดีอาญาจะเลิกกันหรือไม่ เพราะสาระสำคัญในการทำหน้าที่คณะกรรมการในการตรวจสอบเรื่องต่างๆ คือพยานบุคคลและพยานเอกสารที่จะนำมาประกอบรายงานผลการพิจารณาศึกษา ไม่ใช่ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อจะไปกล่าวหาใครโดยไม่มีเหตุผล

ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบในการปกครองในระบบรัฐสภา มีการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาไว้ หลายสถาน ได้แก่ ขัง ปรับ ภาคทัณฑ์ และตักเตือน และอำนาจลงโทษเป็นของรัฐสภา ซึ่งทั้งสภาสามัญและสภาขุนนางใช้อำนาจนี้ ประธานสภาจะทำหน้าที่สั่งลงโทษตามที่ที่ประชุมมีมติกรณีที่ไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือจัดส่งเอกสารต่อคณะกรรมการ

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับเรื่องบทลงโทษ มีดังนี้

1) การกำหนดโทษมีความเหมาะสมสอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจในลักษณะเดียวกันนี้แล้ว

2) เห็นว่า กฎหมายนี้ชัดเจนารมณฺ์เดิมที่ต้องการให้มีกฎหมายฉบับนี้เนื่องจากว่าสาเหตุที่ต้องมีกฎหมายนี้ก็เพื่อให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารผ่านกลไกของคณะกรรมการ อำนาจในการลงโทษควรจะเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ มิใช่ศาล เนื่องจากศาลมีกระบวนการในการพิสูจน์ที่ต้องใช้เวลา และวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้มีเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารและข้อมูล ไม่ใช่เพื่อการไปสืบสวนว่าเหตุที่ไม่มาหรือไม่จัดส่งเอกสารเพราะอะไร ดังนั้น เพื่อให้การลงโทษบุคคลที่ไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่มาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการมีความรวดเร็ว ควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ลงโทษ โทษที่ลงอาจจะไม่รุนแรงถึงขนาดจำคุก แต่อาจให้อำนาจในการที่คณะกรรมการจะได้เผยแพร่ถึงพฤติกรรมที่ไม่ให้ความร่วมมือต่อสภาของบุคคลนั้น

3) กรณีที่กลับใจยอมจัดส่งเอกสารหรือมาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการควรจะให้ถือว่าคดีอาญาเป็นอันเลิกกัน ด้วยเพราะเหตุผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึก และคณะกรรมการก็ไม่ต้องการที่จะดำเนินคดีใครโดยไม่จำเป็น เมื่อได้เอกสาร พยานหลักฐานในเรื่องที่ทำการสอบสวนก็ควรจะให้ถือว่าคณะกรรมการได้บรรลุเป้าประสงค์ในการทำหน้าที่แล้ว

4) กรณีที่ไม่ส่งเอกสาร แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการไม่สะดุด เห็นว่าต้องไปแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้ว่าถ้าไม่ส่งให้ถือว่ายอมรับข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการรับฟังหรือให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงจากแหล่งอื่นแล้วได้มาอย่างไร ห้ามผู้มีประโยชน์ได้เสียโต้แย้งข้อเท็จจริงหรือการรับฟังข้อเท็จจริงของกรรมการ อย่างนี้ก็จะทำให้งานสอบสวนไม่สะดุดแต่จริงๆ ก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกรรมการ กรณีไม่ปฏิบัติตาม นอกจากคณะกรรมการจะดำเนินคดีแล้วคณะกรรมการก็จะฟังข้อเท็จจริงตามที่ได้แสวงหามาได้เอง แล้วเมื่อมีคดีสู่การพิจารณาของศาล บุคคลนั้นจะมาโต้แย้งคณะกรรมการไม่ได้ว่าข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการฟังผิดพลาดไม่ถูกต้อง เพราะเมื่อคณะกรรมการสั่งให้จัดส่งเอกสารแล้ว ไม่จัดส่งให้ เพื่อให้งานของกรรมการจะไม่สะดุดและไม่เป็นอุปสรรค แต่ไม่ได้หมายความว่าถ้าเรื่องที่คณะกรรมการสอบสวนเสร็จแล้วไปสู่ศาลแล้วศาลต้องฟังข้อเท็จจริงตามคณะกรรมการ ศาลก็อาจจะฟังข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นก็ได้ แต่ผู้ที่ไม่จัดส่งเอกสารจะมากล่าวหาว่าคณะกรรมการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด โดยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไม่ได้



ผู้เขียน เห็นว่าโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ล้วนเป็นโทษทางอาญาทั้งสิ้น แต่หากพิจารณาถึงภูมิหลังทางกฎหมายที่เป็นที่มาของกฎหมายฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ บทกำหนดโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดโดยใช้โทษทางอาญาแต่เพียงอย่างเดียว อาจจะไม่เหมาะสมกับระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่ใช้ระบบรัฐสภาเท่าที่ควร ในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการมาจากสัดส่วนของพรรคการเมือง ซึ่งกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเดียวกันเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการนั้น การลงมติย่อมมีแนวโน้มในทิศทางเดียวกัน แต่อาจมีความเหมาะสมตามสมควรกับคณะกรรมการของวุฒิสภาที่ไม่มีการสังกัดพรรคการเมือง และมีความอิสระในการลงมติ แต่ถึงอย่างไร ในการให้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภาก็ควรจะอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวนเท่านั้น เพื่อให้บทลงโทษที่มีโทษทางอาญามีความเหมาะสมและไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น และควรจะมีการกำหนดโทษเสียใหม่ให้มีความเหมาะสมดังเช่นในประเทศอังกฤษ ที่รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา โดยการกำหนดโทษ ขัง ปรับ ภาควินด์ หรือตัดเงินเดือน ประธานวุฒิสภาโดยมติที่ประชุมของวุฒิสภา เป็นผู้สั่งลงโทษได้โดยคำนึงถึงความหนักเบาในการกระทำความผิดแต่ละฐานความผิด

สำหรับกรณีที่ไม่ได้เอกสารมาเพื่อไม่ให้งานของคณะกรรมการของวุฒิสภาสะดุดหยุดลง ควรจะมีการแก้ไขกฎหมายห้ามมิให้ผู้ที่ไม่จัดส่งเอกสารจะมากล่าวหาว่าคณะกรรมการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดเพราะคณะกรรมการจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไม่ได้

ผู้เขียนเห็นว่าในบางครั้งการไม่มาหรือไม่จัดส่งเอกสารก็มีสาเหตุหลายประการ ซึ่งอาจไม่ได้เกิดจากเจตนาที่ต้องการจะฝ่าฝืนคำสั่งเรียก แต่อาจจากมูลเหตุทางการเมือง เช่น การถูกข่มขู่ หรือเสนอแนะในทางที่ผิด หรือเข้าใจผิดในสาระสำคัญ หรืออาจจะมีภารกิจมาก ดังจะพบว่าผู้บริหารระดับสูงของประเทศไทย วันหนึ่งต้องไปชี้แจงในที่ต่างๆ หลายแห่ง การยอมรับและให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังคงเป็นสิ่งสำคัญในการปกครองในระบบรัฐสภา หากไม่มีการให้เกียรติกันการบริหารงานของแต่ละฝ่ายก็อาจเกิดการชะงัก ทำให้ประเทศชาติเสียหายได้ สิ่งสำคัญที่สุดที่ผู้ใช้กฎหมายพึงระวัง กฎหมายจะไปกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองอื่นๆ และไม่ใช่ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น ควรจะตรากฎหมายให้สอดคล้องกับประเพณีการปกครองของประเทศไทย ด้วยโดยปกตินักไทยมีนิสัยที่ไม่อยากทำตัวเองให้เดือดร้อนหรือมีอคติความ แต่ด้วยเคารพในกฎหมายจึงต้องจำยอมทำตามที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้ การลงโทษจึงเป็นมาตรการสุดท้ายสำหรับผู้เพิกเฉยต่อระเบียบที่สังคมจัดไว้ แต่มิใช่เป็นเพราะถูกกลั่นแกล้งหรือ

ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมจากผู้มีอำนาจ มิเช่นนั้นแล้ว บทลงโทษดังกล่าวก็จะย้อนกลับมายังผู้มีอำนาจได้เช่นกัน ฉะนั้นในการใช้อำนาจที่ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ใช้จึงต้องใช้ด้วยความรอบคอบ มิเช่นนั้น ผู้ใช้เองอำนาจก็จะตกเป็นจำเลยได้เช่นเดียวกัน

#### 4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงโทษ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียก เมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ประธานคณะกรรมการก็จะเป็นผู้กล่าวโทษ เพื่อดำเนินคดีต่อไป จากนั้นคดีก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผ่านขั้นตอนของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการไปสู่การพิจารณาคดีในศาล ซึ่งผู้ที่มีอำนาจลงโทษ คือ ศาล ตามบทกำหนดโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้เช่นนี้กว่าผู้ที่กระทำความผิดจะได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติอาจจะล่าช้าเกินไปด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยอาจต้องใช้เวลานาน กระบวนการดังกล่าวก็ไม่ได้มีผลอะไรที่จะทำให้คณะกรรมการได้หลักฐานตามที่ต้องการ การลงโทษบุคคลก็ล่าช้าทำให้ไม่เป็นที่ตระหนักต่อประชาชนในสังคมถึงโทษภัยที่จะได้รับเมื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ในประเทศอังกฤษได้ให้เป็นเอกสิทธิ์แก่สภาสามัญและสภาขุนนางในการลงโทษ สภาสามัญและสภาขุนนางมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทันทีซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ของสภาตามจารีตประเพณีของรัฐสภาที่ปฏิบัติสืบกันมาว่าสภาเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูง ประเทศไทยแม้จะเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาที่ถือตามแบบประเทศอังกฤษ การให้สภาเป็นผู้มีอำนาจลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามแบบของประเทศอังกฤษกับแบบที่ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจลงโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ การบังคับตามกฎหมายแบบใดจะมีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์กับสภาพการเมืองการปกครองของประเทศไทย

สภาพบังคับทางกฎหมายของประเทศไทย ให้อำนาจคณะกรรมการของวุฒิสภาเป็นไปในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการใช้ร่วมกันทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การบังคับใช้กฎหมายเริ่มจากคณะกรรมการของวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียก และเมื่อมีการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้ไปกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน จากนั้นพนักงานสอบสวนจะทำสำนวนส่งอัยการ หากอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง คดีก็เข้าสู่การพิจารณาของศาล และศาลจะเป็นผู้พิจารณาและลงโทษตามกฎหมายต่อไป



ประเทศอังกฤษ อำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และละเมิดอำนาจรัฐสภา เป็นของแต่ละสภาในฐานะผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา เป็นอำนาจเด็ดขาด ผู้กระทำละเมิดไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของสภาที่วินิจฉัยลงโทษตนได้ แต่ผู้ถูกลงโทษจะร้องขอให้ศาลปล่อยโดยอ้างเหตุคำสั่งจำคุกไม่ชอบ ในกรณีนี้ ศาลจะไม่มีอำนาจพิจารณาประเด็นที่ว่าเป็นการละเมิดอำนาจสภาหรือไม่ รวมถึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยในปัญหาว่าสภามีสิทธิที่จะใช้เอกสิทธิ์ของสภาในการลงโทษการกระทำที่สภาถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจสภาหรือไม่ เว้นแต่สภาจะเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา โทษสำหรับผู้ซึ่งละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภา<sup>140</sup> ได้แก่ ชัง ปรับ ภาควัตถุ หรือตักเตือน ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นสมาชิกหรือบุคคลภายนอก ประธานสภาสามัญ หรือประธานสภาขุนนาง มีอำนาจออกหมายจับตามมติของแต่ละสภา การชังถ้าไม่ได้กำหนดไว้ จะปล่อยตัวเมื่อปิดสมัยประชุม แต่ประธานสภามีอำนาจสั่งชังต่อเมื่อเปิดสมัยประชุมคราวต่อไป สำหรับโทษปรับ ปรากฏว่าประธานสภาสามัญไม่ได้ใช้อำนาจสั่งปรับมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1666 ในปัจจุบันเข้าใจว่าประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญจะไม่มีอำนาจลงโทษปรับ แต่ตรงกันข้ามกับสภาขุนนางได้ใช้อำนาจสั่งปรับบ่อยครั้ง ส่วนโทษภาควัตถุหรือตักเตือนสมาชิกต้องถูกขึ้นยืนฟังคำตักเตือนหรือภาควัตถุของประธานสภา ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้องถูกนำตัวมายืนฟังที่ประตูสภา

อนึ่ง ตาม Inquiries Act 2005 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจในการร้องขอให้บุคคลใดมาชี้แจง แสดงเอกสารหลักฐานอื่นใดซึ่งบุคคลดังกล่าวครอบครองอยู่ ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายให้เอกสิทธิ์ไว้ว่าไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าว และได้มีการกำหนดกรณีที่คณะกรรมการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะตามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของประธานคณะกรรมการดังกล่าว ถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องรับโทษปรับไม่น้อยกว่าระดับ 3 ของมาตรฐานที่กำหนด (Level three on the standard scale) กล่าวคือ ประมาณ 1,000 ปอนด์ หรือ 55,000 บาท หรือโทษจำคุกไม่เกินระดับสูงสุดที่เกี่ยวข้อง (Relevant maximum) หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งกรณีเช่นนี้ ประธานคณะกรรมการหรือรัฐมนตรี(กรณีภายหลังจากที่กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิ้นสุดลงแล้ว) อาจนำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาล (The High Court หรือ Court of Session ใน Scotland) และเมื่อศาลได้ฟังพยานหลักฐานแล้วอาจมีคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกของประธานคณะกรรมการหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ตามความเหมาะสม

<sup>140</sup> สมภพ โทตระกิตย์. *เล่มเดิม*. หน้า 4.

คณะกรรมการตาม Inquiries Act 2005 ไม่ใช่คณะกรรมการที่สภาเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น แต่เป็นคณะกรรมการที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นเพื่อไต่สวนเรื่องต่างๆ ที่เป็นที่น่าสนใจของสาธารณชน เมื่อคณะกรรมการไต่สวน กระทำการไต่สวนเสร็จสิ้น ก็รายงานผลการสอบสวนต่อสภาต่อไปเท่านั้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา ให้อำนาจคณะกรรมการของสภาองเกรส เป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียก โดยมีคำพิพากษาของศาลสูงจำนวนหลายคดีที่รับรองการมีอยู่ของอำนาจดังกล่าว การบังคับใช้กฎหมายเริ่มจากคณะกรรมการของสภาองเกรสเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียก และเมื่อมีการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการก็จะมีการดำเนินการส่งให้อัยการเพื่อฟ้องคดี ต่อศาลต่อไป

ประเทศอิตาลี ตามรัฐธรรมนูญของอิตาลี คณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภา (Parliamentary Commissions of Inquiry) มีอำนาจไต่สวนเช่นเดียวกับอำนาจไต่สวนของฝ่ายตุลาการ พยานมีหน้าที่และถ้าไม่ทำตามหน้าที่ต้องถูกลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา<sup>141</sup> ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภาอิตาลี จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอาญาตามกระบวนการทางอาญาตามปกติ ซึ่งศาลจะเป็นผู้พิจารณาและลงโทษผู้ที่กระทำความผิด

ประเทศฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นพิเศษในเรื่องละเมิดอำนาจรัฐสภา คณะกรรมการของสภาไม่มีเอกสิทธิ์พิเศษใดๆ ผู้ที่กระทำการขัดคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็นความผิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา และมีวิธีการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ โดยศาลเป็นผู้พิจารณาลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจออกคำสั่งเรียก ต่อมาได้เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการของสภาที่มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติร่วมใช้อำนาจในบางกรณี ในกรณีของการพิจารณาร่างงบประมาณและการติดตามการใช้งบประมาณ

ประเทศมาเลเซีย มีกระบวนการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา ซึ่งมีทั้งโทษปรับและจำ ซึ่งสภาจะเป็นผู้ออกหมายบังคับและเป็นผู้มีอำนาจลงโทษบุคคลที่ละเมิดอำนาจรัฐสภา

ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายทั้งที่เกิดจากการจัดโครงสร้างระบบคณะกรรมการของประเทศไทยและเกิดปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างทางกฎหมาย คำสั่งเรียกของคณะกรรมการเอง ปัญหาที่เกิดจากการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการไม่ได้จัดโครงสร้างโดยแบ่งตามภารกิจของสภา เหมือนเช่นกรณีของประเทศฝรั่งเศส

<sup>141</sup> Constitution of the Italian Republic, Article 82.



ที่มีการแบ่งประเภทของคณะกรรมการไว้ชัดเจนว่า คณะกรรมการมี 2 ประเภท คือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และคณะกรรมการอื่นที่ไม่ใช่ทางด้านนิติบัญญัติ และมอบอำนาจออกคำสั่งเรียกให้กับคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและ คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ ซึ่งประเทศอิตาลีให้อำนาจออกคำสั่งเรียกกับคณะกรรมการไต่สวน โดยที่คำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงมีฐานะเทียบเท่าหมายเรียกพยานของศาล และให้มีสภาพบังคับในการออกคำสั่งเรียกมีโทษทางอาญา ซึ่งปัญหาที่ว่าควรจะให้อำนาจออกคำสั่งเรียกกับคณะกรรมการใดบ้างจะตรงกับปัญหาพื้นฐานที่เป็นต้นเหตุนำมาสู่การเรียกร้องให้คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประเทศไทย มีอำนาจออกคำสั่งเรียก แต่ในชั้นการพิจารณากฎหมายฉบับนี้ได้มีแนวคิดที่ว่าต้องให้อำนาจกับ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะ โดยหวังว่าการใช้กระบวนการลงมติ จะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการเอง และในการพิจารณากฎหมายก็ไม่ได้ มอบอำนาจลงโทษให้เป็นของสภา แต่มอบอำนาจให้เป็นของศาล ซึ่งหวังว่าศาลซึ่งมีความเป็นอิสระและเป็นกลางจะมาช่วยในเรื่องของกระบวนการยุติในข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการของ วุฒิสภามีต่อผู้ที่ละเมิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

นายตวง อันทะไชย ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ได้กล่าวไว้ว่า “ควรจะเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของสภา สภาควรมีอำนาจ ในการลงโทษด้วยตนเอง”<sup>142</sup>

ผู้เขียนเห็นว่าวุฒิสภาควรมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ด้วยเพราะเหตุผลที่ว่าเมื่อกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการออกมาเพื่อให้เป็นเครื่องมือของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดิน การใช้กฎหมายดังกล่าวก็ควรจะเป็นการใช้โดยวุฒิสภาในลักษณะที่ เบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพื่อความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มิใช่ต้องรอกระบวนการทางอาญากว่า จะลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกก็อาจจะล่วงเลยเวลาไปนาน การลงโทษก็ให้อำนาจลงโทษ ฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ และประเทศมาเลเซีย ส่วนอัตราโทษเห็นด้วย กับการที่ให้อำนาจวุฒิสภาในการลงโทษตั้งแต่โทษภาคทัณฑ์ โทษตักเตือน โทษปรับ และรุนแรงที่สุด คือโทษจำคุกหรือขัง ซึ่งวุฒิสภาก็จะมีดุลพินิจโดยมติของวุฒิสภาที่จะลงโทษตามความหนักเบา และพฤติการณ์ของผู้กระทำความผิดได้ โดยอิสระ อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ถูกวุฒิสภาลงโทษก็มีสิทธิที่จะ ร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้ปล่อยตัวเนื่องจากวุฒิสภาออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่จะฟ้อง ว่าวุฒิสภาโดยคณะกรรมการนั้นๆ ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งไม่ได้ ก็จะเป็นประโยชน์มากกว่า

<sup>142</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2556.

ที่จะให้เป็นอำนาจของศาลเป็นผู้ลงโทษ ซึ่งใช้กระบวนการพิสูจน์ความผิดที่ยาวนาน ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ในการมีกฎหมายฉบับนี้ และประการสำคัญเป็นการสร้างภาระให้กับคู่ความทั้งคณะกรรมการและผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหาต้องต่อสู้คดี จนบางครั้งคณะกรรมการอาจจะหมดอายุลงตามวาระ หรือบุคคลผู้ที่ถูกออกคำสั่งเรียกนั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการไปแล้ว ก็ไม่ทราบว่างบประมาณที่คณะกรรมการจะใช้ในการต่อสู้คดีจะต้องใช้งบประมาณส่วนตัว หรือเป็นงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในการดำเนินคดี ส่วนบุคคลที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยกรณีที่เป็น รัฐมนตรี ข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่ถูกออกคำสั่งเรียกก็มีภาระในการต่อสู้คดีซึ่งอาจต้องใช้งบประมาณส่วนตัวเนื่องจากพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นไปแล้ว ซึ่งทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการบังคับใช้และสร้างปัญหาให้กับประชาชนเกินความจำเป็น ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีสภาพบังคับใช้ที่ก่อให้เกิดประโยชน์โดยรวมกับประเทศ

#### 4.2.4 แนวทางแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการกล่าวโทษ บทลงโทษ และผู้มีอำนาจลงโทษ

##### 1) แนวทางแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับผู้มีอำนาจกล่าวโทษ

กรณีที่ประธานคณะกรรมการของวุฒิสภากระทำความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 การที่กฎหมายให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษย่อมเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังนั้นเพื่อเป็นขจัดปัญหาในเรื่องของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยมีแนวทางดังนี้

แนวทางที่ 1 ให้กรรมการของวุฒิสภาที่เหลือเป็นผู้กล่าวโทษ ซึ่งในเรื่องนี้อาจเทียบเคียงได้กับกรณีที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคุมขัง ตามมาตรา 241 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของกรรมการการเลือกตั้งท่าที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติกรรมการของวุฒิสภาอาจประชุมร่วมกันเพื่อมอบหมายกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนในการกล่าวโทษ

แนวทางที่ 2 ให้ผู้ที่รู้ถึงกระทำความผิดเป็นผู้กล่าวโทษตามหลักของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่างๆ ไป ทั้งนี้ โดยทั่วไป ในการกล่าวโทษความผิดอาญาแผ่นดินผู้ที่รู้ถึงการกระทำความผิดสามารถกล่าวโทษได้อยู่แล้ว โดยที่ไม่ต้องระบุในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ว่าให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษในกรณีดังกล่าว



## 2) แนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับบทลงโทษ

บทลงโทษจำคุกและปรับเป็นโทษทางอาญาซึ่งตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ศาลเป็นผู้ใช้ลงโทษบุคคลที่กระทำความผิด การลงโทษเช่นว่านี้ ทำได้ล่าช้า และไม่ทันต่อการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่ต้องการใช้เป็นเครื่องมือของคณะกรรมการในการได้มาซึ่งเอกสารการลงโทษควรมีลักษณะที่ทันที่ที่มีการละเมิดอำนาจรัฐสภาเหมือนเช่นกรณีของประเทศอังกฤษ เมื่อมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการสภาจะเป็นผู้ลงโทษ ซึ่งโทษที่สภาของประเทศอังกฤษลงโทษ คือ จำ ปรับ ภาควัณฑ์ และตักเตือน ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยควรจะนำบทลงโทษของประเทศอังกฤษมาใช้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เฉพาะในส่วนที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา กรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามมาตรา 13 การจัดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ตามมาตรา 14 และการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 15 โดยให้เป็นเอกสิทธิ์ของวุฒิสภาในการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ สำหรับกรณีที่ลงโทษแล้วแต่ยังไม่ได้ข้อมูลเอกสารที่คณะกรรมการของวุฒิสภาต้องการ เพื่อไม่ให้งานของคณะกรรมการของวุฒิสภาสะดุดหยุดลง ควรมีการแก้ไขกฎหมายห้ามมิให้ผู้ที่ไม่ส่งเอกสารจะกล่าวหาว่าคณะกรรมการของวุฒิสภาพังข้อเท็จจริงผิดพลาดเพราะคณะกรรมการของวุฒิสภาจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไม่ได้ และการที่บุคคลที่กลับใจยอมจัดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการของวุฒิสภาให้ถือเป็นเหตุผลหย่อนโทษ

## 3) แนวทางแก้ไขปัญหา ประเด็นผู้มีอำนาจลงโทษ

เนื่องจากสภาพบังคับทางกฎหมายของประเทศไทยที่ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจลงโทษไม่เหมาะสมกับเจตนารมณ์ในการมีกฎหมายฉบับนี้ที่ต้องการให้เป็นเครื่องมือของสภาในการได้มาซึ่งพยานหลักฐานเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจลงโทษ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาของประเทศอังกฤษและประเทศมาเลเซีย จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยให้วุฒิสภามีอำนาจลงโทษกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามมาตรา 13 การจัดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ตามมาตรา 14 และการกระทำด้วย

ประการใดๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 15 โดยให้เป็นเอกสิทธิ์ของวุฒิสภาในการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและประเทศมาเลเซีย ที่ให้สภาเป็นผู้ลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาในเรื่องของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา หรือการปฏิบัติไม่ชอบ หรือขัดขวางพยาน ซึ่งประเทศอังกฤษถือว่าพยานที่ถูกเรียกตัวให้ไปที่สภาใดสภาหนึ่งปฏิเสธไม่ไปสภา หรือไม่ยอมตอบคำถามหรือส่งเอกสาร จะถูกลงโทษในฐานะละเมิดอำนาจสภาทันที





## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

คณะกรรมการการของวุฒิสภาเป็นเครื่องมือสำคัญของวุฒิสภาในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ภารกิจของคณะกรรมการการของวุฒิสภามีทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และการให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการเดินทางไปศึกษาดูงานของส่วนราชการต่างๆ ทั้งส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรมหาชน และองค์กรภาคเอกชน ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติของวุฒิสภา ในบางครั้งเหมือนจะขัดแย้งกันเอง เมื่อใดที่คณะกรรมการการของวุฒิสภาจะดำเนินการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงในการตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบในทางราชการ ก็จะใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการพิจารณา หากฝ่าฝืนก็มีบทลงโทษ แต่เมื่อใดที่คณะกรรมการการเปลี่ยนบทบาทมาแสวงหาความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ เพื่อระดมความคิดเห็นประกอบการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาของคณะกรรมการการวุฒิสภา ทั้งในบทบาทในเรื่องของการสัมมนา การเดินทางไปศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ คณะกรรมการการหลีกเลี่ยงไม่ได้ในการที่จะต้องอาศัยกลไกของฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ รวมถึงภาคเอกชนในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับงานสัมมนา หรือการศึกษาดูงานด้วยการขอความอนุเคราะห์ในการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ

บริบทเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการออกกฎหมายมาบังคับใช้กับองค์กรที่มีภารกิจในหลายมิติ อย่างเช่นคณะกรรมการการของวุฒิสภา ต้องคำนึงถึงภารกิจที่คณะกรรมการการคณะนั้นๆ ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภาด้วย การสร้างเครื่องมือในการทำให้งานของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต้องให้อำนาจให้ตรงกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการนั้นๆ ผู้เขียนสนับสนุนการให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งการมีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ

คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเรียกข้อมูลมาประกอบการพิจารณา ด้วยเพราะเคยมีประสบการณ์ตรงในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา โดยพบว่าข้อมูลทุกอย่างล้วนมีความสำคัญในการพิจารณาสอบสวนทั้งสิ้น การขาดข้อมูลใดข้อมูลหนึ่งหรือได้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนอาจนำมาซึ่งความผิดพลาดในการวินิจฉัยปัญหาในข้อเท็จจริง และการคลาดเคลื่อนที่มีเพียงเล็กน้อยก็อาจมีผลต่อฝ่ายที่ถูกร้องเรียนให้ได้รับผลร้ายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ในขณะที่ผู้เขียนก็ได้เข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็ได้เห็นถึงบริบทที่แตกต่างออกไป โดยส่วนมากแล้วคณะกรรมการจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา หรือในการทำหน้าที่ในคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็ต้องมีการเดินทางไปศึกษาดูงานหรือมีการจัดสัมมนา คณะกรรมการของวุฒิสภาก็จะได้รับเกียรติจากผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีในการให้การต้อนรับ และอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ในทางกลับกัน หากเป็นการเดินทางไปตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของหน่วยงานของรัฐ จะได้รับการตอบรับอย่างดีจากประชาชนผู้ที่ร้องเรียน แต่จะได้รับความร่วมมือในระดับลดลงจากหน่วยงานของรัฐที่ถูกตรวจสอบ

จากเหตุผลดังกล่าวประกอบกับการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ในต่างประเทศ พบว่าประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สอบสวนมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียก ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการของประเทศดังกล่าว ส่วนประเด็นการศึกษาของผู้เขียน ไม่ว่าจะเป็นการเรียกบุคคลมาชี้แจงหรือขอให้จัดส่งเอกสารมายังคณะอนุกรรมการ การให้อำนาจประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษ ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ และผู้มีอำนาจลงโทษ เป็นประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่ามีส่วนสำคัญเช่นเดียวกันในการมีอยู่ของอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภา เป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงทั้งบุคคลที่ทำงานในวงงาน ของรัฐสภา และข้าราชการที่ทำงานในส่วนราชการต่างๆ ประกอบกับการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการชุดต่างๆ ของผู้เขียน ที่อยู่ในวงงานรัฐสภา มาเป็นเวลา 10 ปี จึงขอเสนอแนะในประเด็นที่ได้ศึกษาไว้ ดังนี้



## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหากฎหมายในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ดังนี้

### 5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

#### 1) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดส่งเอกสารและมาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการ

แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 โดยกำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการได้ขอให้บุคคลใดจัดส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลใดมาให้ข้อมูลต่อคณะอนุกรรมการ และบุคคลนั้นได้ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารหรือได้มาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการ แล้วแต่กรณี ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 คณะกรรมการของวุฒิสภาจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาในเรื่องและประเด็นเดียวกันอีกไม่ได้

#### 2) ปัญหาขอบเขตการให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยให้คณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัตินี้หมายถึงคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเท่านั้น เช่นเดียวกับประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศอิตาลี ที่ให้คณะกรรมการสอบสวนเท่านั้นที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกและให้คำสั่งเรียกที่ออกโดยคณะกรรมการสอบสวนนั้นมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อลดจำนวนคณะกรรมการของวุฒิสภาในประเทศไทยที่มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกลงให้เหลือเฉพาะคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนเท่านั้น อันเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อประชาชนที่จะทำให้ประชาชนถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็น และเสนอแนวทางในการปรับปรุงข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ให้มีคณะกรรมการ 2 ประเภท คือ คณะกรรมการด้านงานนิติบัญญัติ และคณะกรรมการด้านงานอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติเหมือนเช่นประเทศฝรั่งเศส ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศส หรือคณะกรรมการอื่นที่ขอใช้อำนาจสอบสวนเท่านั้น มีอำนาจออกคำสั่งเรียกและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย

## 5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกล่าวโทษ บทลงโทษ และผู้มีอำนาจลงโทษ

### 1) ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจกล่าวโทษ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการพ้นจากตำแหน่ง หรือไม่อาจกล่าวโทษได้เนื่องจากมีเหตุการณ์กระทำขัดกันแห่งผลประโยชน์ กฎหมายควรจะกำหนดบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ประธานคณะกรรมการที่จะไปกล่าวโทษโดยมีแนวทางดังนี้

แนวทางที่ 1 ให้กรรมการที่เหลือเป็นผู้กล่าวโทษ ซึ่งในเรื่องนี้อาจเทียบเคียงได้กับกรณีที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคุมขัง ตามมาตรา 241 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ

แนวทางที่ 2 ให้แยกความผิดที่ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษเฉพาะกรณีที่เป็นเรื่องที่เป็นความผิดต่อคณะกรรมการกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามมาตรา 13 การจัดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ตามมาตรา 14 และการกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 15 ให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่กรรมการกระทำความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา 12 ซึ่งรวมถึงประธานคณะกรรมการด้วย ให้ผู้ที่รู้ถึงกระทำความผิดดังกล่าวไปดำเนินการกล่าวโทษตามหลักของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

### 2) ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เฉพาะในส่วนที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา กรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามมาตรา 13 การจัดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ตามมาตรา 14 และการกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 15 โดยให้เป็นเอกสิทธิ์ของสภาในการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ สำหรับกรณีที่ลงโทษแล้วแต่ยังไม่ได้ข้อมูลเอกสารที่คณะกรรมการต้องการ เพื่อไม่ให้งานของคณะกรรมการสะดุดหยุดลง ควรมีการแก้ไขกฎหมายห้ามมิให้ผู้ที่ไม่จัดส่งเอกสารจะกล่าวหาว่าคณะกรรมการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดเพราะคณะกรรมการจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไม่ได้



และการที่บุคคลที่กลับใจยอมจัดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการให้ถือเป็นเหตุผลหย่อนโทษ

3) ปัญหา ประเด็นผู้มีอำนาจลงโทษ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยให้สภามีอำนาจลงโทษกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามมาตรา 13 การจัดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นที่จตอคณะกรรมการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ตามมาตรา 14 และการกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 15 โดยให้เป็นเอกสิทธิ์ของสภาในการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและประเทศมาเลเซีย ที่ให้สภาเป็นผู้ลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา ในเรื่องของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา หรือการปฏิบัติไม่ชอบ หรือขัดขวางพยาน ซึ่งประเทศอังกฤษถือว่าพยานที่ถูกเรียกตัวให้ไปที่สภาใดสภาหนึ่งปฏิเสธไม่ไปสภา หรือไม่ยอมตอบคำถามหรือส่งเอกสาร จะถูกลงโทษในฐานะละเมิดอำนาจสภาทันที



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2550). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2543). *กฎหมายรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิญญู เครื่องงาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- อมร รักษาสัตย์. (2543). *ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ: การันต์การพิมพ์.
- อรณิช รุ่งธิพานนท์. (2553). *รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

#### วิทยานิพนธ์

- กมล กอบกัยกิจ. (2543). *มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขผลประโยชน์ขัดกันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นิติณัฐ ญูเวสวงษ์กมล. (2555). *ปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภา ศึกษากรณีตามมาตรา 265 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. (2541). *บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมชาย เมฆหมอก. (2546). *อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของสภาสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ และการยื่นพยานหลักฐาน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อุดม รัฐอมฤต.(2530). *ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

### การศึกษาอิสระ

รัฐภูมิ คำศรี. (2553). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร. การศึกษาอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อริน เจียจันทร์พงษ์. (2554). *ปัญหาว่าด้วยการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ....* ภาคนิพนธ์ปริญญาโทรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุทัยวรรณ อร่ามศรี. (2552). *ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551. การศึกษาอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

### รายงานวิจัย

ชงทอง จันทรางศุ. (2538). *การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น.* กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

มนตรี รูปสุวรรณและคณะ. (2547). *ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วนิดา สัจพันโรจน์. (2550). *การพัฒนาคณะกรรมการของวุฒิสภา.* ม.ป.ท.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม).* กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).



สิริวิภา หาญศิริเพชร. (2549). *บทบาทของคณะกรรมการ วุฒิสภา ในการสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบ*. ม.ป.ท.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2549). *บทบาทของคณะกรรมการต่อนโยบายของรัฐบาล*. ม.ป.ท.

### วารสาร

สมภพ โหตระกิตย์. (2523, กรกฎาคม). “อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา.” *รัฐสภาสาร*, 28 (7).

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2523, กรกฎาคม). *รัฐสภาสาร*, 28 (7).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2553, มีนาคม – เมษายน). *วารสารจุลนิติ*, 7 (2).

### เอกสารอื่นๆ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา. *กระบวนการ  
ไต่สวนคดีเปิดพฤติกรรมและกระบวนการทุจริต*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ครั้งที่ 1 วันอังคารที่  
25 มกราคม 2554.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ครั้งที่ 2 วันอังคารที่  
1 กุมภาพันธ์ 2554.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ครั้งที่ 3 วันอังคารที่  
22 กุมภาพันธ์ 2554.

รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ครั้งที่ 1/2554 วันอังคารที่  
25 มกราคม 2554.

รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ครั้งที่ 2/2554 วันอังคารที่  
1 กุมภาพันธ์ 2554

รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ครั้งที่ 3/2554 วันอังคารที่  
22 กุมภาพันธ์ 2554.

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 24 มกราคม 2554.

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 14 มีนาคม 2554.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2554). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก  
ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
เลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556). *สรุปผลงานวุฒิสภา ประจำปี 2555*. นครปฐม: บริษัท รุ่งศิลป์  
การพิมพ์ (1977) จำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  
พ.ศ. ....* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

### กฎหมาย

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554.

ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
พ.ศ. 2554.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ศูนย์ข้อมูลต่างประเทศวุฒิสภา. วุฒิสภาแห่งสาธารณรัฐแห่งอิตาลี. สืบค้นเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2555,  
จาก เว็บไซต์วุฒิสภาไทย. <http://www.thai-senate.com>

ศูนย์ข้อมูลต่างประเทศวุฒิสภา. รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร. สืบค้นเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2555, จาก  
เว็บไซต์วุฒิสภาไทย. <http://www.thai-senate.com>

ศูนย์ข้อมูลต่างประเทศวุฒิสภา. รัฐสภาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2555,  
จากเว็บไซต์วุฒิสภาไทย. <http://www.thai-senate.com>



ศูนย์ข้อมูลต่างประเทศวุฒิสภา. วุฒิสภาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2555,  
จากเว็บไซต์วุฒิสภาไทย. <http://www.thai-senate.com>

## ภาษาต่างประเทศ

### BOOKS

Kenneth Bradshaw and David Pring. (1973). *Parliament Congress*. London: Quartet Books.  
Lidder, *D.W.S The Parliament of France*. London: Cliswick Press

### LAWS

Constitution of the Italian Republic

2 USC § 192.

Inquiries Act 2005.

Law of Malaysia Act 347 Houses of Parliament (Privileges and Powers Act 1952).

Rule of the House of Representatives.

Rule of the Standing Rules of the senate.

Standing Orders of the House of Commons.

Standing Orders of the House of Lords.

### ELECTRONIC SOURCES

House of Lords, Communications-First Report Chapter 8: The media and Parliament, Retrieved April 20,  
2013, from [www.publications.Parliament.uk](http://www.publications.Parliament.uk)

Official Portal of the Parliament of Malaysia, March 19, 2013. Committee of Privileges.  
Retrieved April 12, 2013, from <http://www.parlimen.gov.my>

Official Portal of the Parliament of Malaysia, March 19, 2013. Standing Orders Committee.  
Retrieved April 12, 2013, from <http://www.parlimen.gov.my>

Official Portal of the Parliament of Malaysia, March 19, 2013. Committee of Selection. Retrieved April 12, 2013, from <http://www.parlimen.gov.my>

Official Portal of the Parliament of Malaysia, March 19, 2013. House Committee. Retrieved April 12, 2013, from <http://www.parlimen.gov.my>







ภาคผนวก

ความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ



## นายนิคม ไวยรัชพานิช

### ประธานวุฒิสภา<sup>143</sup>

ประเด็นที่ 1 ข้อดี ข้อเสีย ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งความคิดเห็นต่างๆ ไปของท่านเกี่ยวกับอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

เห็นว่า สำหรับเหตุผลและความจำเป็นที่รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นใช้บังคับนั้น ก็เนื่องจากว่าก่อนหน้านี้จะมีกฎหมายฉบับนี้ ทางคณะกรรมการของสภาเราจะเชิญหน่วยงานมาให้ข้อมูลหรือชี้แจงนั้น จะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร เช่น เชิญรัฐมนตรี รัฐมนตรีก็มอบปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงไม่มาก็มอบอธิบดี อธิบดีไม่มาก็มอบผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการกองไม่มาก็ให้หัวหน้าฝ่ายผลสุดท้ายผู้ที่มาชี้แจง มาแล้วก็ตอบคำถามไม่ได้ ทำให้คณะกรรมการต้องเสียเวลาในการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องนั้นๆ รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ในกฎหมายก็จะคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นว่าเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าเหตุหรือเปล่า เพราะฉะนั้นกฎหมายจึงกำหนดเรื่องของบทลงโทษไว้ กรณีที่ออกคำสั่งเรียกแล้ว ไม่มาโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็จะมีบทลงโทษ แต่ถ้าคณะกรรมการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกโดยสุ่มแก่อำนาจก็จะมีบทลงโทษสำหรับกรรมการด้วยเช่นกัน กฎหมายฉบับนี้จึงอาจถือได้ว่าเป็นคาบ 2 คม ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะไม่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ในทันที แต่จะออกเป็นหนังสือเชิญก่อน

เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็นฐานอยู่แล้ว ทุกคนทราบเจ้ากระทรวงหรือว่าผู้รับผิดชอบก็จะให้ความร่วมมือ โดยที่ไม่จำเป็นต้องใช้กฎหมายนี้เลย การมีกฎหมายไว้ก็เพื่อเป็นฐานในการใช้อำนาจ ผมจึงมักจะกล่าวอยู่เสมอว่าให้ออกเป็นหนังสือก่อน 1 ครั้ง 2 ครั้ง หรือ 3 ครั้ง ถ้าไม่มาโดยไม่มีเหตุอันควร จึงจะมีการพิจารณาใช้อำนาจ ตามกฎหมายนี้ นี่ก็สิ่งที่เป็นข้อดีของการมีกฎหมายฉบับนี้ แต่ข้อเสียก็คือบางคน หรือบางคณะกรรมการพอมิอำนาจนี้ไม่ได้ใช้อย่างที่บอกไปดังกล่าว กลับใช้อำนาจตามกฎหมายทันที เพราะฉะนั้นการใช้อำนาจทันทีซึ่งในสังคมไทยอาจจะเห็นสังคมที่ไม่ค่อยชอบเรื่องของการใช้อำนาจ อีกประการที่จะต้องพิจารณา คือ ข้อมูลหรือเอกสารที่ออกคำสั่งเรียกไปนั้น หากกรณีเป็นเรื่องความลับของทางราชการ หรือถ้าเปิดเผยข้อมูลนั้นๆ แล้วจะทำให้ความเสียหายเกิดขึ้น เป็นสิ่งที่ผู้ใช้อำนาจจะต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบและพึงระมัดระวังเป็นพิเศษด้วย

<sup>143</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556.

ประเด็นที่ 2 การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ควบคู่กับมติให้รวมถึงกรณีที่มีการเชิญบุคคลหรือเรียกเอกสารไปยังคณะกรรมการด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า ในบทนิยามของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจออกคำสั่งเรียก คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งตามหลักการอันเป็นแนวทางปฏิบัติของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรนั้น เมื่อคณะกรรมการจะกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่จะมีผลบังคับต่อกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรต่างๆ แล้วจะต้องผ่านการพิจารณาโดยอาศัยมติที่ประชุมของคณะกรรมการนั้นๆ เพราะฉะนั้นเมื่อคณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญทำงานจำนวนมาก แล้วไปตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการเมื่อได้ดำเนินการในเรื่องใดๆ แล้วก็ต้องรายงานต่อที่ประชุมของคณะกรรมการคณะนั้นๆ ฉะนั้นการที่คณะกรรมการจะออกคำสั่งเรียกไม่ใช่ว่า คณะอนุกรรมการเป็นผู้ออกคำสั่งเรียกเอง ต้องรายงานเรื่องนี้ให้คณะกรรมการทราบและพิจารณาแล้ว คณะกรรมการนั้นจึงจะมีมติ ถึงจะออกเป็นคำสั่งเรียกได้ เพราะฉะนั้นเมื่อระบบเป็นอย่างนี้คณะกรรมการก็ต้องรู้ คณะอนุกรรมการก็ไม่มีสิทธิที่จะไปออกคำสั่งเรียกเองโดยพลการ เพราะการออกคำสั่งเรียกในแต่ละเรื่องหรือแต่ละกรณีนั้นจะต้องเป็นมติของที่ประชุม คณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญตามที่กฎหมายนี้ได้กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น หากคณะกรรมการใดดำเนินการไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ ไปสู่คดีก็แพ้

ประเด็นที่ 3 ควรให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า ในประเด็นเรื่องนี้ หากจะให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแต่เฉพาะคณะกรรมการที่มีอำนาจในการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเท่านั้น ในประเด็นนี้ไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการมีอำนาจการฉ່วงหน้าได้ เช่น สมมุติว่า คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอศึกษาเรื่องของการทำลายป่า เรื่องป่าสงวน หรือคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์พิจารณาเกี่ยวกับการทำพืชผลเกษตรที่ทำไม่ถูกต้องหรือไปเอาต่างชาติเข้ามาดำเนินการ ทำให้ประเทศต้องเสียหาย เป็นต้น ซึ่งก็สามารถจะใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกได้ เพียงแต่ว่ากระบวนการในการที่จะออกคำสั่งเรียก อาจจะใช้กระบวนการออกหนังสือตามปกติก่อน เพราะฉะนั้นอาจจะต้องมีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ กล่าวโดยสรุป คือ การมีกฎหมายฉบับนี้เพื่อไว้เป็นฐานหรือเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาและ



สภาผู้แทนราษฎรให้กับคณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะ แต่ว่าการใช้นั้นไม่จำเป็นต้องใช้ทั้งหมด แต่ถ้าเราจะไปแยกแล้วต่อไปถ้าเกิดกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้นขึ้นจะอย่างไร

ประเด็นที่ 4 การกล่าวโทษควรให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการเท่านั้นหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไร เกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า ตามกฎหมายนั้นจะต้องมีผู้รับผิดชอบ เมื่อกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการที่จะออกคำสั่งเรียก แต่ถ้าออกคำสั่งเรียกโดยไม่สุจริตก็มีบทลงโทษ เพราะฉะนั้นคนที่ออกคำสั่งเรียกในแต่ละเรื่องหรือแต่ละกรณีจึงต้องเป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการตามที่กฎหมายบัญญัติ มิใช่ประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้ออกคำสั่งเรียกเพียงผู้เดียวโดยลำพังได้ เพราะฉะนั้นประธานคณะกรรมการจะลงนามในคำสั่งเรียกก็จะต้องพิจารณาในส่วนนี้ ด้วยความระมัดระวังและด้วยความละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษซึ่งถ้าหากประธานคณะกรรมการกระทำผิดเอง หรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติแล้วบุคคลผู้เสียหายอาจต้องฟ้องเป็นคดีอาญาเกิดขึ้นได้เช่นกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักของกฎหมายอาญาทั่วไป

ประเด็นที่ 5 บทกำหนดโทษมีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า โทษตามกฎหมายนี้มีทั้งระวางโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือตามความร้ายแรงหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีจึงเป็นกรณีที่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้โดยอาจจะไม่ลงโทษจำคุก แต่อาจให้ลงโทษปรับเพียงอย่างเดียวก็ได้ อันเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาเป็นคดีๆ ไปแล้วแต่กรณี

**นายสุรัชย์ เลียงบุญเลิศชัย**  
**รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง<sup>144</sup>**

ประเด็นที่ 1 ข้อดี ข้อเสีย ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งความคิดเห็นต่างๆ ไปของท่านเกี่ยวกับอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตั้งขึ้นมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนอยู่ได้ และให้คำสั่งเรียกมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ เพราะฉะนั้นจึงเป็นที่มาที่จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น เพื่อให้การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร และในส่วนของวุฒิสภามีผลใช้บังคับ

ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัตินี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจะประสบปัญหาเมื่อพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะเรื่องที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแล้วมาร้องเรียนต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา เมื่อสภาใดสภาหนึ่งมอบหมายให้คณะกรรมการไปศึกษาสอบสวนเรื่องนั้นๆ แล้ว จำเป็นที่จะต้องเรียกบุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือภาคเอกชนมาให้ถ้อยคำ ในอดีตบ่อยครั้งที่ประสบปัญหา คือบุคคลภายนอกที่ถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ หรือถูกเรียกให้ส่งเอกสาร เพิกเฉยไม่ยอมมาให้ถ้อยคำ หรือไม่ยอมส่งเอกสาร ก็ไม่มีกฎหมายไปบังคับ ทำให้การพิจารณาศึกษาสอบสวนไม่ประสบความสำเร็จ แล้วที่สุดก็คือไม่สามารถแก้ไขปัญหของบ้านเมืองได้

เพราะฉะนั้นตามที่ถามว่ามีกฎหมายฉบับนี้แล้วผลเป็นอย่างไรมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดก็ต้องเรียนว่าด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และเคยดำรงอยู่ก่อนที่มีกฎหมายฉบับนี้ จึงตอบได้ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายฉบับนี้ เพราะประเทศไทยเคยผ่านสภาพของการไม่มีกฎหมายแล้วเป็นอุปสรรคในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ กล่าวคือ ไม่มีเครื่องมือในการที่จะไปบังคับให้บุคคลภายนอกต้องส่งเอกสารหรือต้องมาแถลงชี้แจงข้อเท็จจริงเมื่อถูกคณะกรรมการเรียกมา

<sup>144</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2556.



มีอยู่บ้าง หากผู้ใช้นำไปใช้ในเชิงของการเป็นฐานแห่งอำนาจก็อาจจะรบกวนสิทธิของบุคคลภายนอกได้ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกคำสั่งเรียกไว้แล้วว่า ต้องได้มติจากที่ประชุมคณะกรรมการเสียก่อน

ประเด็นที่ 2 ท่านเห็นว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการควรบัญญัติให้รวมถึงกรณีที่มีการเชิญบุคคลหรือเรียกเอกสารไปยังคณะอนุกรรมการด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า เรื่องนี้ก็เชื่อมโยงกับสิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายฉบับนี้มีรากฐานมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 จึงต้องยึดบทบัญญัติดังกล่าวในการวินิจฉัยว่าสมควรที่จะให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการหรือไม่

ประการที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสองบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้ตามที่กฎหมายบัญญัติก็แปลความได้ว่าหลักที่รัฐธรรมนูญวางไว้นั้น วางไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการไม่ใช่อำนาจของคณะอนุกรรมการ เมื่อคณะกรรมการมีความจำเป็นที่จะต้องไปตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นแล้ว คณะอนุกรรมการมีความจำเป็นที่จะต้องไปเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงชี้แจงข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็ตาม ในทางปฏิบัติ ก็จะเริ่มต้นด้วยการออกเป็นหนังสือเชิญก่อน ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือแล้วเป็นอุปสรรคหรือเป็นเหตุขัดข้องที่ทำให้คณะกรรมการ ไม่สามารถทำได้ แนวทางการแก้ปัญหา คือ คณะอนุกรรมการก็ต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบ แล้วให้คณะกรรมการเป็นผู้ออกคำสั่งเรียกในนามของคณะกรรมการไม่ใช่ในนามของคณะอนุกรรมการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกำหนดขึ้นตอนอยู่แล้วว่าการออกคำสั่งเรียกไม่ว่าเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงก็ตาม ต้องไปขอมติจากที่ประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นทางออกสำหรับการทำงานของคณะอนุกรรมการ แต่โดยลำพังคณะอนุกรรมการเองไม่มีอำนาจ

ประการที่ 2 ถ้าให้อำนาจแก่คณะอนุกรรมการจะทำให้คณะกรรมการนั้น ไม่สามารถตรวจสอบและกำกับดูแลการทำงานของคณะอนุกรรมการได้ ถ้าสมมุติเรายอมให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้เองก็จะทำให้อาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลภายนอกด้วยก็ได้ อย่าลืมกฎหมายฉบับนี้เปรียบเสมือนเหรียญ 2 ด้าน คือมีทั้งคุณและโทษ คุณก็คือสามารถให้คณะกรรมการใช้เป็นเครื่องมือในการทำงานเพื่อให้การพิจารณาหรือการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งของกรรมาธิการนั้นสามารถประสบความสำเร็จในการศึกษา ในการ

สอบสวนได้ แต่ขณะเดียวกันถ้าคณะกรรมการใช้อำนาจนี้โดยไม่ระมัดระวัง หรือใช้อำนาจนี้  
อย่างพร่าเพือเกินไปก็อาจจะไปกระทบเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลภายนอกได้ เพราะฉะนั้น  
โดยเหตุนี้จึงเป็นเหตุผลประการที่ 2 นอกเหนือจากเหตุผลประการแรก

ประเด็นตามคำถามนี้เป็นเรื่องของหลักการบริหารงานซึ่งก็ต้องเอามาชั่งน้ำหนักกันว่า  
จะมีปัญหาทำให้การทำงานของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการล่าช้าหรือไม่  
โดยเปรียบเทียบกันระหว่างการออกหนังสือฉบับแรก ซึ่งเป็นเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก  
ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ถ้าให้ประธานคณะ  
อนุกรรมการแต่ละคณะสามารถออกหนังสือได้ ก็จะทำให้มีความรวดเร็ว แต่ถ้าเราหวังผลว่า  
เพื่อให้มีผลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ควรให้ประธานกรรมการเป็นผู้ออกหนังสือฉบับแรก  
หากยังคงฝ่าฝืน ก็จะใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ได้เลย อันนั้นก็เป็นวิธีคิดอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งถ้าถามผม  
ในความเห็นส่วนตัวผมก็เห็นว่าในกรณีหลังนี้น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า ก็คือให้ประธาน  
กรรมการเป็นผู้ออกหนังสือ ในคราวแรกเลย เมื่อผู้ที่ได้รับหนังสือนั้นเพิกเฉยไม่ยอมส่งเอกสาร  
หรือไม่ยอมมาแถลงข้อเท็จจริง ก็จะได้ขอมติคณะกรรมการออกเป็นคำสั่งเรียกตาม  
พระราชบัญญัติ ก็จะรวดเร็วขึ้น

การแก้ไขกฎหมายหรือออกเป็นระเบียบภายในให้เป็นแนวทางปฏิบัติของประธาน  
กรรมการ คณะต่างๆ ก็เป็นอีกวิธีหนึ่ง เพราะเป็นเรื่องแนวทางการปฏิบัติ ไม่จำเป็นจะต้องไป  
แก้ไขพระราชบัญญัติ การไปแก้ไขพระราชบัญญัติ อาจจะทำให้เกิดความยุ่งเหยิงไปได้ว่าต้องทำ  
อย่างนี้ทุกครั้ง ก็อาจจะทำให้เป็นอุปสรรค ถ้าไม่มีความจำเป็นถึงขนาดนั้น เพราะถ้าทุกเรื่องต้องให้  
ประธานคณะกรรมการคนเดียวก็อาจจะทำให้ความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่เกิดขึ้นได้  
เช่นเดียวกันกรณีที่ไม่ได้ออกเป็นคำสั่งเรียก หากออกเป็นหนังสือขอความร่วมมือ ซึ่งถ้าไม่มี  
กฎหมายรองรับหนังสือขอความร่วมมือนั้นขึ้นอยู่กับผู้รับหนังสือจะให้ความร่วมมือแค่ไหน ถ้า  
ไม่ให้ความร่วมมือก็ไม่มีอำนาจลงโทษผู้รับได้ เพราะฉะนั้นจะสังเกตเห็นได้ว่าหนังสือเรียกมักใช้  
คำว่า “จึงเรียนมาเพื่อขอความอนุเคราะห์” ทำไมถึงใช้คำนั้นก็เพราะรู้ว่าไม่มีกฎหมายเขียนให้  
อำนาจไว้ แต่เมื่อมีกฎหมายฉบับนี้แล้ว ถ้อยคำก็มีการปรับให้เข้ากับกฎหมายมากขึ้น แต่ในส่วนของ  
ประธานคณะอนุกรรมการยังไม่มีกฎหมายรองรับ เพราะฉะนั้นถ้าหนังสือที่ออกโดยประธาน  
คณะอนุกรรมการก็ยังคงเป็นเรื่องการขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงาน ซึ่งพอเป็นเรื่องขอความ  
อนุเคราะห์ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงาน เพราะหน่วยงานนั้นอาจจะให้ความอนุเคราะห์หรือ  
ไม่ให้ความอนุเคราะห์ ถ้าหน่วยงานไม่ให้ความอนุเคราะห์ ก็ต้องให้ประธานคณะกรรมการเป็น  
คนออกหนังสือก็อาจจะทำให้มีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้น เสียเวลาการทำงานมากขึ้น เรื่องนี้วุฒิสภาต้อง



ทำความเข้าใจกันว่า จะดำเนินการอย่างไร ผมเห็นว่าน่าจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ  
กิจการวุฒิสภา

ประเด็นที่ 3 ควรให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการวิสามัญและ  
คณะกรรมการวิสามัญทุกคณะหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ  
อย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า ต้องให้กับคณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะ  
เพราะว่าไม่สามารถที่จะไปแบ่งแยกภารกิจได้ตั้งแต่ต้นว่ากรรมการแต่ละคณะใดจำเป็นที่จะต้อง  
มีอำนาจออกคำสั่งเรียก คณะใดไม่จำเป็นที่จะต้อง มีอำนาจออกคำสั่งเรียก การที่คณะกรรมการจะ  
ออกคำสั่งเรียกต้องผ่านมติที่ประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 และ  
มาตรา 8 ซึ่งมาตรา 5 บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือ  
เรียกบุคคลใดมาแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการหรือในเรื่องที่พิจารณาได้ เพราะ  
อำนาจนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ไม่ใช่อำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง นั่นก็คือประเด็น  
ข้อที่ 1 ว่าทำไมจึงบัญญัติกฎหมายให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ เพราะต้องการให้  
คณะกรรมการนั้นได้ใช้ดุลพินิจร่วมกันในการตรวจสอบว่ามีความจำเป็นเพียงใดที่จะต้องเรียก  
ประเด็นข้อที่ 2 คือ คณะกรรมการที่เห็นควรให้เรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงนั้นจะต้อง  
ผ่านมติของที่ประชุมคณะกรรมการด้วยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ  
เท่าที่มีอยู่ แปลว่าไม่ใช่เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการคนเดียวหรือกรรมการคนใดคนหนึ่ง  
การออกคำสั่งเรียกจะต้องผ่านมติที่ประชุมและต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งด้วย  
คณะกรรมการก่อนลงมติก็ต้องใช้ดุลพินิจถ่วงถ่วงว่าเรื่องนี้มี ความจำเป็นมากน้อยแค่ไหน  
ถ้าไม่มีความจำเป็นก็ไม่สมควรออกเพราะเรื่องพวกนี้เป็นเรื่องที่ยกข้อขัดแย้งกับเรื่องการกระทบ  
กับสิทธิเสรีภาพของบุคคล

การที่ถามว่ากรณีการพิจารณาร่างกฎหมายจำเป็นต้องให้อำนาจแก่คณะกรรมการ  
ในการออกคำสั่งเรียกหรือไม่ จริงอยู่ที่ว่าการพิจารณาร่างกฎหมาย แม้ว่าเรียกแล้วไม่ส่งเอกสาร  
ไม่มาชี้แจง คณะกรรมการก็สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจเองได้ แต่จะทำให้การตัดสินใจนั้นอยู่  
บนพื้นฐานของการที่ไม่ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้อง ซึ่งก็มีโอกาสทำให้งานถ่วงถ่วงนั้น  
ไม่สมบูรณ์เท่าที่ควรได้ แต่ทั้งหมดคณะกรรมการจะตัดสินใจบนพื้นฐานของการมีข้อมูลมา  
ประกอบหรือไม่มีข้อมูลมาประกอบที่ประชุมคณะกรรมการควรตัดสินใจ เมื่อที่ประชุม  
คณะกรรมการเสียงข้างมากที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งตัดสินใจว่าอย่างไรก็ต้องเรียก ก็ออกคำสั่งเรียกไป  
แต่ถ้าที่ประชุมเห็นว่าไม่จำเป็นถึงเขาฝ่าฝืนแต่คณะกรรมการสามารถตัดสินใจได้เอง ที่ประชุม

เสียงข้างมากก็ต้องลงมติว่าไม่ต้องเรียก กฎหมายนี้ได้วางแนวคิดในเรื่องนี้ไม่ได้คิดว่าควรให้  
 กรรมการบางคณะมีอำนาจบางคณะไม่มีอำนาจ แต่มีแนวคิดที่ว่าให้อำนาจจากที่ประชุมของ  
 กรรมการคณะนั้นๆ เป็นผู้พิจารณา หากคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง จะไปกำหนดว่า  
 ให้คณะใดมีอำนาจ คณะใดไม่มีอำนาจไม่ได้ เพราะเราไม่อาจรู้ได้ว่าภารกิจที่กรรมการแต่ละคณะ  
 ได้รับมอบหมายในอนาคตแต่ละเรื่องนั้นจะมีเนื้อหาอย่างไรที่จะเป็นตัวตัดสินว่าเรื่องนี้สำคัญมาก  
 สำคัญน้อย ส่วนการจะนำแนวคิดหรือกฎหมายของต่างประเทศมาใช้ บางประเทศมีรัฐธรรมนูญ  
 ลายลักษณ์อักษร บางประเทศไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไม่เหมือนกันทั้งหมด หรือในบาง  
 ประเทศเขียนวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง บางประเทศเขียนวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ  
 อีกอย่างหนึ่ง

ประเด็นที่ 4 กรณีการกล่าวโทษควรให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการเท่านั้น  
 หรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไร เกี่ยวกับกรณีนี้เห็นว่า เรื่องนี้มี  
 4 เรื่องซ้อนกันอยู่ ดังนี้

เรื่องที่ 1 ความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ใช่มีแต่ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเรียก  
 เท่านั้น ยังมีความผิดเกี่ยวกับเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการด้วยว่าถ้ากรรมการปฏิบัติ  
 หน้าที่โดยมิชอบตามกฎหมายฉบับนี้ กรรมการเองก็มีความผิดซึ่งมีโทษรุนแรงมากกว่าผู้ที่ฝ่าฝืน  
 คำสั่งเรียกเสียอีก เพราะมีโทษจำคุกหนึ่งปีถึงสิบปี ปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

เรื่องที่ 2 ก็คือคนที่ได้รับคำสั่งเรียกแล้วฝ่าฝืนยังคงคือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งเรียกก็จะ  
 มีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้

เรื่องที่ 3 เมื่อได้รับคำสั่งเรียกแล้วไม่ฝ่าฝืนแต่จงใจส่งเอกสารเท็จให้กับ  
 คณะกรรมการ อันนี้ก็มีความผิดอีก

เรื่องที่ 4 ผู้ที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอันนี้ก็มีความผิด  
 ตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ความผิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าประธานคณะกรรมการ หรือกรรมการ  
 มีโอกาสที่จะตกเป็นผู้ต้องหาที่ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ ดังเช่นที่  
 ปรากฏในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ  
 วุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็คือผิดในข้อหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่  
 โดยทุจริต ถามว่าแล้วถ้ากรรมการถูกขอกกล่าวหาว่าใครจะเป็นคนไปกล่าวหากรรมการว่า  
 กระทำความผิดผิดตรงนี้ไว้ก่อนให้เข้าใจว่าความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีทั้งความผิดที่  
 บุคคลภายนอกอาจจะเป็นผู้ต้องหา และส่วนที่กรรมการเองอาจตกเป็นผู้ต้องหา



ประเด็นที่จะพิจารณาต่อไปก็คือ พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ คณะกรรมการมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีปัญหาที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ก็หมายถึงเป็นการกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ สมมติว่า คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการ 15 คน จะให้กรรมการทั้ง 15 คน ไปแจ้งความกับ ตำรวจ เป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย หรือบอกว่ากรรมการคนใดคนหนึ่งก็เป็นผู้เสียหาย สามารถแจ้งความร้องทุกข์ได้ แต่กฎหมายบัญญัติว่าก่อนจะออกคำสั่งเรียก เมื่อเป็นอำนาจของ กรรมการต้องเป็นมติของที่ประชุมที่มีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งด้วย แล้วที่ประชุมมีมติให้ ออกคำสั่งเรียกแต่เมื่อออกคำสั่งเรียกแล้วเขาก็ยังคงฝ่าฝืนก็เป็นการฝ่าฝืน ในทางคดีอาญา กรรมการทุกคนต้องไปร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ มาตรา 16 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงบัญญัติว่าเมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีต่อไป ด้วยเหตุผลที่คณะกรรมการยังไม่เป็นนิติบุคคล เพราะถ้าเป็น นิติบุคคล นิติบุคคลตั้งผู้แทนได้ เรียกว่าผู้แทนนิติบุคคล เพื่อไปกระทำการแทนนิติบุคคลนั้นๆ แต่คณะกรรมการไม่ได้เป็นนิติบุคคล จึงมีปัญหาว่าแล้วใครคือผู้แทนของคณะกรรมการ กฎหมายจึงบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้แทนของคณะกรรมการมีอำนาจกล่าวโทษ

ประเด็นต่อมาถ้ากรรมการทำผิดเองแล้วบอกให้ผู้แทนเป็นคนกล่าวโทษ ผู้แทนคือ ประธานคณะกรรมการจะไปกล่าวโทษพวกตัวเองหรือพวกเดียวกันเองเขาจะทำหรือ? ถ้าเขาไม่ทำแล้วทำอย่างไร สังคมก็ไม่ได้รับความเป็นธรรม ต้องไปพิจารณาว่ากรณีกรรมการกระทำความผิดมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปี ถึงสิบปี เป็นคดีอาญาแผ่นดิน แม้ไม่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษ พนักงานสอบสวนผู้ทราบเหตุเริ่มคดีได้เองไหม อันนั้นก็ขึ้นอยู่กับจริงภายนอก บุคคลผู้ใดทราบ เหตุก็ไปกล่าวโทษได้หมด ไม่มีเขียนตรงไหนว่าตัดสิทธิไม่ให้บุคคลภายนอกไปกล่าวโทษตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่ มาตรา 16 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อตัดปัญหาให้เห็น ว่าใครคือผู้แทนของคณะกรรมการแก่นั่นเองผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียหายจากการกระทำ ของคณะกรรมการที่ใช้อำนาจโดยฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้หรือใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้โดย มิชอบ กรรมการก็ตกเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง ใครเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดก็ไป ร้องทุกข์กล่าวโทษได้ แม้ประธานจะไม่ทำ ซึ่งเป็นไปตามหลักในเรื่องกฎหมายอาญา ขณะกระทำความผิดคณะกรรมการต้องยังคงอยู่ ถ้าขณะกระทำความผิดคณะกรรมการสิ้นอายุลงแล้ว คณะกรรมการก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียก ขณะที่เขามีคำสั่งเรียกออกไปนี้เขามีฐานะเป็น

กรรมการอยู่ กรรมการชุดนั้นก็ต้องรับผิดชอบ ถ้ามีการฝ่าฝืนคำสั่ง ก็ฝ่าฝืนคำสั่งของ คณะกรรมการชุดนั้น คณะกรรมการชุดนั้นก็คือผู้เสียหาย

ประเด็นที่ 5 บทกำหนดโทษมีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมี ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบกับโทษตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วผมคิดว่าก็มีความ เหมาะสม จะเห็นได้ว่า

1) กรรมการกระทำความผิดเองมีโทษหนักที่สุด ส่วนผู้ฝ่าฝืนคำสั่งมีโทษจำคุก ไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท ก็เป็นอัตราโทษสำหรับความผิดคดีเล็กน้อย ขึ้นศาลแขวง คนส่งเอกสารแล้วส่งเอกสารเป็นเท็จ อันนี้ก็ต้องมีโทษที่สูงกว่าผู้ฝ่าฝืน โทษจำคุกไม่เกินสองปี ปรับไม่เกินสี่พันบาท ผู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่เกินสองพันบาท ผมว่าเรื่องพวกนี้เป็นเรื่องที่ได้มีการเรียงลำดับโทษตามความหนักเบาของการกระทำความผิดอยู่แล้ว

2) อัตราโทษที่กำหนดไว้ได้มีการเปรียบเทียบกับอัตราโทษที่ระบุไว้ในความผิด ในลักษณะชนิดประเภทเดียวกันหรือใกล้เคียงกันตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว

ดังนั้น คณะกรรมการต้องใช้อำนาจด้วยความระมัดระวัง เพราะอย่างที่ได้กล่าว มาแล้วตั้งแต่ต้นว่ากฎหมายนี้มี 2 ด้าน ด้านหนึ่งก็คือเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ บรรลุเป้าหมาย แต่ขณะเดียวกันก็ต้องพยายามไม่ให้เกิดผลกระทบในเรื่องสิทธิเสรีภาพของ บุคคลภายนอก เพราะฉะนั้นการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ต้องรู้จักใช้อย่างระมัดระวัง เนื่องจากเรา เคยผ่านสภาพการณ์ในยุคสมัยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็พบปัญหาหนึ่งก็คือปัญหาที่ทำให้การ สอบสวนของรัฐสภาไม่ประสบความสำเร็จได้ แต่เพื่อแก้ปัญหาตรงนั้นด้วยการออกกฎหมายให้มี บทลงโทษ กรรมการก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง แล้วก็จึงใช้กฎหมายนี้เท่าที่ จำเป็น กฎหมายจึงบัญญัติให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของกรรมการตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่บัญญัติไว้ว่ากรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยไม่ชอบเพื่อให้เกิดความ เสียหายก็คือโทษเช่นเดียวกัน ก็คือเป็นการป้องปรามไว้ล่วงหน้าว่าถ้ากรรมการที่เอากฎหมาย ฉบับนี้ไปใช้โดยมิชอบ ก็อาจจะมีผลตัวเองได้

กรณีที่ไม่ส่งเอกสาร แนวทางการแก้ปัญหานี้เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ไม่สะดุด เห็นว่าต้องไปแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้ว่าถ้าไม่ส่งให้ถือว่ายอมรับข้อเท็จจริงตามที่ คณะกรรมการรับฟังหรือให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงจาก แหล่งอื่นแล้วได้มาอย่างไร ห้ามผู้มีประโยชน์ได้เสียโต้แย้งข้อเท็จจริงหรือการรับฟังข้อเท็จจริงของ กรรมการ อย่างนี้ก็จะทำให้งานสอบสวนไม่สะดุดแต่จริงๆ ก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของ



กรรมการ กรณีไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่มาชี้แจง นอกจากดำเนินคดีอาญาแล้วคณะกรรมการก็จะฟังข้อเท็จจริงตามที่ได้แสวงหามาได้เอง แล้วเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาล จะมาโต้แย้งคณะกรรมการไม่ได้ว่าข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการรับฟังมาผิดพลาดไม่ถูกต้อง เพราะเวลาคณะกรรมการเรียกให้จัดส่งเอกสาร ก็ไม่ส่ง เพื่อให้งานของกรรมการไม่สะดุด แต่ไม่ได้หมายความว่าถ้าเรื่องที่คณะกรรมการสอบสวนเสร็จแล้วไปสู่ศาลแล้วศาลต้องฟังข้อเท็จจริง ตามคณะกรรมการ ทุกครั้งทุกกรณี ศาลอาจจะฟังข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นก็ได้ แต่ผู้ที่ไม่ส่งเอกสารจะมากล่าวหาว่าคณะกรรมการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดเพราะเราจใจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก็ไม่ได้



## พลตำรวจโท มาโนช ไกรวงศ์

### ประธานคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา<sup>145</sup>

ประเด็นที่ 1 ข้อดี ข้อเสีย ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งความคิดเห็นต่างๆ ไปของท่านเกี่ยวกับอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

เห็นว่า เหตุที่มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นมาใช้บังคับ เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนเรื่องใดๆ แล้ว บ่อยครั้งจะไม่ได้ความร่วมมือจากหน่วยราชการ เช่น เชิญมาร่วมประชุมก็ไม่มา เป็นต้น จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมา มิฉะนั้นแล้วคณะกรรมการก็ทำงานไม่ได้ ภายหลังจากที่กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้แล้ว สำหรับคณะกรรมการคณะนี้ ยังไม่เคยออกคำสั่งเรียก เพราะฝ่ายที่ได้รับเชิญอาจจะว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าถ้าฝ่าฝืนอาจจะต้องถูกคำสั่งเรียก

ข้อดีและข้อเสียของพระราชบัญญัติฉบับนี้

ข้อดี เป็นหลักประกันว่าเมื่อคณะกรรมการต้องการขอความร่วมมือจากหน่วยราชการใด หน่วยราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้นจะต้องมาชี้แจงด้วยตนเอง หรือหากจะมอบหมายให้ผู้ใดมาชี้แจงแทนผู้ที่ได้รับมอบหมายก็ต้องมีอำนาจในการตัดสินใจแทนหัวหน้าหน่วยงานนั้นได้

ข้อเสีย ยังไม่มี เป็นแต่เพียงการคาดการณ์เอาไว้โดยเกรงว่าคณะกรรมการอาจจะไปใช้อำนาจที่นอกเหนือไปจากที่ตัวเองมีอำนาจหรือว่าลูกแก่อำนาจหรือบางทีก็อาจจะใช้อำนาจในการที่จะกลั่นแกล้งข้าราชการในฝ่ายที่ตรงกันข้าม อันนี้สำหรับวุฒิสภาคงไม่มีปัญหาเพราะวุฒิสภามีฝ่ายค้าน ไม่มีฝ่ายรัฐบาล และไม่คิดว่าข้าราชการคนนี้อยู่ฝ่ายไหน ข้าราชการคนนั้นอยู่ฝ่ายนี้

ประเด็นที่ 2 การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ควรบัญญัติให้รวมถึงกรณีที่มีการเชิญบุคคลหรือเรียกเอกสาร ไปยังคณะอนุกรรมการด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า อำนาจในการออกคำสั่งเรียกควรจะเป็นของคณะกรรมการเท่านั้น โดยประธานคณะกรรมการจะต้องเป็นผู้ลงนามในหนังสือเชิญหรือคำสั่งเรียกเท่านั้น ประธานคณะอนุกรรมการออกคำสั่งเรียกไม่ได้ เพราะฉะนั้นการที่จะออกคำสั่งเรียกอย่างไรก็ต้องมาผ่านประธานคณะกรรมการแต่ละคณะอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นเมื่อประธานคณะกรรมการเชิญไปจะรู้ว่าเคยเชิญคนนีมาแล้วในอนุกรรมการแล้ว และถ้าเขามาชี้แจงชัดเจนแล้วก็ไม่ต้องเชิญเขามาอีก เว้นแต่ว่าบางเรื่องที่มีความสำคัญ แทนที่คณะกรรมการจะเชิญมาในคณะอนุกรรมการก็เชิญมา

<sup>145</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2556.



ในคณะกรรมการ อย่างกรณีของคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา ที่เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไปจนถึงผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงเรื่องการก่อสร้างโรงพัก 396 แห่ง คณะกรรมการก็เชิญมาที่คณะกรรมการ ทั้งที่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่อนุกรรมการได้ทำการศึกษา แต่ว่าการเชิญมาให้ข้อมูลก็เชิญมาคณะกรรมการเพื่อป้องกันการซ้ำซ้อน

ประเด็นที่ 3 ควรให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า ควรให้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้แก่คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการสอบสวนหรือไต่สวน เพราะเป็นคณะกรรมการมีความต้องการเอกสารหลักฐานมาประกอบการพิจารณา ส่วนคณะกรรมการอื่นๆ เห็นว่า ปัจจุบันที่ยังไม่มีความจำเป็นเพราะว่าคณะกรรมการวิสามัญนั้นไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดเป็นเรื่องศึกษา เป็นเรื่องการหาข้อมูลพินิจ ซึ่งตรงนี้ถ้าหากว่าเราใช้อำนาจมากเกินไปอาจจะกระทบสิทธิของประชาชนได้

ประเด็นที่ 4 การกล่าวโทษควรให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการเท่านั้นหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า โดยหลักเป็นอำนาจของประธาน ถ้าประธานทำความผิดก็ต้องรับผิดชอบ กรณีที่จะมีการออกคำสั่งเรียกก็ต้องเป็นไปตามมติที่ประชุมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ว่าถ้าเชิญมา 2 ครั้งแล้วไม่มา ซึ่งคำสั่งเรียกนั้นเป็นคำสั่งที่ประธานคณะกรรมการลงนาม สำหรับกรณีที่ประธานคณะกรรมการกระทำความผิดเสียเอง กฎหมายควรจะต้องกำหนดเพิ่มเติมต่อไปว่าให้ใครเป็นผู้กล่าวโทษ ต้องมีคนที่เหมาะสมกว่าประธานกรรมการเป็นผู้กล่าวโทษ อาจจะเป็นประธานวุฒิสภาเป็นผู้กล่าวโทษ หรือใครก็ได้แต่ที่อยู่เหนือประธานกรรมการขึ้นไปหรือจะให้สำนักงานเป็นผู้กล่าวโทษ ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมาย อันนี้ก็เป็นที่ประเด็นศึกษาในกรณีที่ประธานทำผิดเอง หรือในกรณีที่ประธานหมดวาระลง แล้วคดียังอยู่ถ้าในกรณีที่กล่าวโทษดำเนินคดีไปแล้วถึงแม้ว่าเขาจะหมดจากตำแหน่งหมดจากวาระไปเขาก็ยังเป็นผู้กล่าวโทษอีกตามกฎหมายอาญา หรือให้ประธานคนใหม่ก็ต้องมาทำหน้าที่ต่อ แต่ว่าโอกาสของสภามีการหมุนเวียนชัดเจน ตรงนี้ก็เป็นประเด็นที่จะต้องระบุไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย

ประเด็นที่ 5 บทกำหนดโทษมีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า เรื่องการลงโทษเป็นอำนาจศาล และอัตราโทษที่กำหนดไว้ก็เหมาะสม คณะกรรมการเป็นเพียงผู้กล่าวโทษ ส่วนการดำเนินการตามคำกล่าวโทษเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เป็นเรื่องของพนักงานสอบสวน เป็นเรื่องของศาลเรื่องการลงโทษ เราฟ้องไปศาลไม่ลงโทษก็ได้ เป็นเรื่องของศาล ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจไปลงโทษใคร

สมมุติคณะกรรมการตรวจสอบพบว่ามีกรกระทำผิดแล้วส่งเรื่องไปรัฐบาล รัฐบาลไม่ทำก็อาจเข้าข่ายละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบังคับก็จริง แต่ถ้าหากว่า รัฐบาลพบเห็นการกระทำผิดก็มีหน้าที่ในการดำเนินการแล้วไม่ดำเนินการ ก็อาจจะเข้าข่าย กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประเด็นนี้ต้องเขียนเป็นข้อสังเกตว่า กฎหมายจะต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่าในกรณีที่วุฒิสภาส่งเรื่องไปยังฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหาร จะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด มิเช่นนั้นสภาที่ตั้งกรรมการขึ้นมาก็เสียเวลาเปล่า และจะว่า ไปแล้วที่ผ่านมา 5 ปี ยังไม่เห็นการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเท่าที่ควร





## นางสาวรสนา โตสิตระกูล

### ประธานคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา<sup>146</sup>

ประเด็นที่ 1 ข้อดี ข้อเสีย ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งความคิดเห็นต่างๆ ไปของท่านเกี่ยวกับอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

เห็นว่า ก่อนที่กฎหมายจะออกก็เคยคิดว่าการออกกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้นในด้านหนึ่งข้อดีคือทำให้คณะกรรมการมีอำนาจในการที่จะเข้าถึงข้อมูลต่างๆ แต่ว่าถ้าพิจารณาในอีกแง่หนึ่ง ถ้าหากว่ากรรมการคือหมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ในบางครั้งมีลักษณะของการใช้อำนาจข่มขู่ข้าราชการมากเกินไปก็อาจจะทำให้เกิดผลเสีย คือ ถ้าอำนาจมีแล้วใช้เกินก็เป็นสิ่งที่เป็นการอันตรายเป็นคาบสองคม ตอนที่กฎหมายฉบับนี้ออกส่วนตัวไม่ค่อยเห็นด้วย ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 จะบัญญัติให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ เพราะเข้าใจว่ากฎหมายนี้อาจจะกลายเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับหรือเล่นงานข้าราชการมากเกินไป ซึ่งตอนนั้นแรกๆ ก็ไม่เห็นด้วย แต่ว่าเมื่อกฎหมายออกมาแล้วก็ถือว่าต้องมีการบังคับใช้

ประเด็นที่ 2 การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ควรบัญญัติให้รวมถึงกรณีที่มีการเชิญบุคคลหรือเรียกเอกสารไปยังคณะอนุกรรมการด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า ในแง่ของการบังคับใช้ ถ้าบอกว่าการออกคำสั่งเรียกนั้น ถ้าให้อำนาจดังกล่าวแก่คณะอนุกรรมการ ก็ยังไม่สมควร เพราะว่าคณะอนุกรรมการประกอบด้วยคนนอกรวมอยู่ด้วย ซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา อำนาจในการออกคำสั่งเรียกจึงยังไม่ควรจะไปถึงระดับคณะอนุกรรมการ เพราะว่าการใช้กฎหมายคำสั่งเรียกนั้นน่าจะเรียกบุคคลหรือเอกสาร ซึ่งในเอกสารต่างๆ เหล่านั้นบางครั้งอาจจะเป็นความลับทางธุรกิจ หรือความลับทางราชการ การที่คณะกรรมการจะเรียกมาเพื่อการตรวจสอบนั้นก็ต้องมีความระมัดระวัง เพราะถ้าหากว่าข้อมูลเหล่านี้ถูกเปิดเผยออกไปก็จะมีผลกระทบต่อหน่วยงานอย่างกว้างขวาง แล้วก็ถือว่าต้องมีความรับผิดชอบ ถ้าหากว่าไปในระดับ คณะอนุกรรมการนี้ รับผิดชอบเองไม่ได้ เพราะคณะอนุกรรมการ โดยส่วนมากจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 1 หรือ 2 คน นอกนั้นจะเป็นบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา บุคคลภายนอกดังกล่าว ถ้าเขามารับรู้ข้อมูลซึ่งมีผลประโยชน์ทับซ้อน ก็จะเป็นปัญหา หรือแม้แต่

<sup>146</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2556.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเอง ถ้าหากว่าตัวเองไปมีธุรกิจ หรือผลประโยชน์อื่นใด แล้วก็ไปเรียกข้อมูลของคนทีอาจจะมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกัน อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ต้องแก้การระวังเหมือนกัน เพราะฉะนั้นกฎหมายพวกนี้ต้องใช้ด้วยความระมัดระวังค่อนข้างมาก

ประเด็นที่ 3 ควรให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า ควรจะใช้กับเฉพาะคณะกรรมการสามัญ เพราะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น แต่คณะกรรมการวิสามัญมีคนนอกก็เหมือนกับกรณีของคณะอนุกรรมการ เมื่อมีคนนอกสภาก็จะคุมไม่ได้ ในกรณีนี้ก็ยังไม่รู้ว่าเป็นข้อบกพร่องหรือเปล่า ต้องแก้ไขหรือเปล่า เพราะว่า ณ ขณะนี้ กฎหมายฉบับนี้มีการใช้น้อยมาก เพราะอย่างสภาผู้แทนราษฎรเองจะเห็นได้เลยว่าก่อนที่จะใช้กฎหมายฉบับนี้ต้องมีการโหวตในที่ประชุม ทำให้กฎหมายฉบับนี้อาจจะใช้ได้เฉพาะคณะกรรมการของวุฒิสภาด้วยซ้ำไป เพราะเนื่องจากการตรวจสอบส่วนใหญ่ก็จะเป็นการตรวจสอบรัฐบาล หน่วยงานของรัฐทั้งหลายที่อยู่ในการดูแลของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ในสภาจะมีฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลคละกันอยู่ในกรรมการ เมื่อต้องใช้เสียงข้างมากในการที่จะลงมติว่าจะใช้คำสั่งเรียกหรือไม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลก็อาจจะออกจากห้องก็จะไม่โหวต ทำให้ไม่มีทางลงมติได้เลยในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น หากจะมีการเสนอแก้ไขกฎหมายก็ควรจะให้อำนาจนี้แก่คณะกรรมการที่มีอำนาจในเรื่องของการตรวจสอบจริงๆ เป็นผู้ใช้ แต่ที่เขียนไว้เช่นนี้เป็นไปได้ว่าไม่ยากไปเขียนเฉพาะเจาะจงไว้ ก็คือเขียนไว้แบบนี้ แต่ถ้าเกิดไม่ได้มีความจำเป็นต้องใช้ก็ไม่ต้องใช้

ประเด็นที่ 4 การกล่าวโทษควรให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการเท่านั้นหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า การกล่าวโทษหมายถึงว่าก็ต้องมีมติอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าถ้ากรรมการทำหน้าที่แทนคณะกรรมการทั้งหมดโดยทุกคนไม่จำเป็นต้องลงชื่อ แต่ถือว่าเป็นการรับผิดชอบร่วมกันก็ต้องเป็นอย่างนั้น เพราะว่ากฎหมายระบุไว้อย่างนั้นอยู่แล้วว่าสมมุติว่าเราใช้คำสั่งเรียกไม่ว่าเอกสารไม่ว่าบุคคล แล้วเขาไม่มาตามนั้น จะออกคำสั่งเรียกก็ต้องโหวตไม่ใช่ว่าอยู่ๆ ประธานคณะกรรมการจะไปสั่งได้ ตรงนี้ก็ถือว่าเป็นการรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการว่าถ้าจะเอาผิดคนใดคนหนึ่งขึ้นมาไม่ควรจะเป็นการตัดสินใจเฉพาะของประธานคณะกรรมการ ก็ควรจะเป็นเรื่องของการตัดสินใจร่วมกันของกรรมการที่จะกล่าวโทษ เพราะไม่อย่างนั้นแล้วก็จะกลายเป็นว่าประธานคณะกรรมการเห็นอย่างหนึ่งกรรมการอาจจะไม่เห็นด้วย ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการ



ทำงานของกรรมการ เพราะว่าการกรรมการ โดยเฉพาะถ้าเราคุยอย่างวุฒิสภาไม่ได้มีพรรคการเมือง แต่ถ้าเป็นพรรคการเมืองเขาก็สั่งกันได้ แต่พอไม่ใช่พรรคการเมืองการทำงานในลักษณะของ กรรมการที่กรรมการทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบกับการกระทำอันนั้นน่าจะ เหมาะสมกว่าการที่ว่่าให้ประธานคณะกรรมการเป็นคนตัดสินใจเพียงคนเดียว

สมมุติเกิดเรากำลังตรวจสอบเรื่องนี้อยู่แล้วก็เผชิญตรวจสอบแล้วรู้ว่าผิดแต่คนนั้นมา ขอให้ประธานคณะกรรมการช่วยโดยการมาจ่ายเงินประธานคณะกรรมการ ประธาน คณะกรรมการก็ไม่กล่าวโทษ ถึงแม้ว่าคณะกรรมการจะลงมติให้กล่าวโทษ อันนี้ก็ออกไปลง มติอย่างอื่น เพราะว่าในที่ประชุมก็ต้องมีการลงมติปลดประธานได้ ถึงแม้ว่าเขาจะไม่สามารถที่จะ บังคับว่าการกล่าวโทษนั้นประธานต้องกล่าวโทษเพราะว่าเป็นการลงมติร่วมกันแต่ว่าสมมุติการลง มติร่วมกันแล้วประธานคณะกรรมการไม่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ก็ต้อง ดำเนินการกับประธานคณะกรรมการในทางอื่น เช่น กรณีต้องกล่าวโทษ แต่คนที่กระทำความผิด นำเงินมาให้ประธานคณะกรรมการหรือมาเจรจาขอร้องประธานคณะกรรมการไม่ไป กล่าวโทษ แต่กรรมการเห็นว่าเขาผิดต้องไปกล่าวโทษ กฎหมายทำอะไรประธาน คณะกรรมการไม่ได้ ต้องไปดำเนินการอย่างอื่น เช่น ลงมติปลดประธานคณะกรรมการ แล้ว เลือกรประธานคณะกรรมการคนใหม่ขึ้นมาแทน

ประเด็นที่น่าสนใจอาจจะจะเป็นประเด็นทางกฎหมายที่ออกกฎหมายไม่รอบคอบในแง่ ของการที่ไม่คิดถึงความต่อเนื่อง เพราะเวลาเป็นคดีก็จะต่อเนื่องยาวนานกว่าจะจบ แล้วบางทีคนนั้น ออกไปแล้วเขาไม่ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จะไปตามสู้อะไรอย่างไร ค่าใช้จ่ายใครจะเป็นผู้ออก เห็นว่าควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคล แล้ว ก็ต้องรับผิดชอบในการดำเนินคดี เพราะไม่ว่าจะเป็นประธานคณะกรรมการ หรือ กรรมการ ก็ล้วนแต่จะต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะฉะนั้นถ้าเกิดคดีต่อเนื่องยาวนานไม่รู้ใครจะไป ดำเนินคดีต่อ โดยค่าใช้จ่ายเป็นของใคร แต่ถ้าภาระดังกล่าวอยู่ที่สำนักงานก็มีความชัดเจนว่าสำนักงานเป็น ผู้ดำเนินการ เพราะฉะนั้นก็จะทำให้ชัดเจน ส่วนถ้าหากว่าผู้ที่ถูกร้องเขาเห็นว่าประธาน คณะกรรมการหรือกรรมการคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่โดยไม่สุจริตเขาฟ้องตัวบุคคลนั้นได้

ประเด็นที่ 5 บทกำหนดโทษมีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมี ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า คือที่จริงตอนที่เมื่อเรื่องบทลงโทษ ดิฉันได้ขอแปรญัตติไว้ว่าถ้าคนที่สมมุติว่าเป็น ข้าราชการแล้วเขาไม่ให้ข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องแล้วคณะกรรมการจะดำเนินคดีอาญากับเขา แล้วเขาเอาเอกสารที่ถูกต้องมาให้คณะกรรมการแล้วยอมรับผิดก็ให้ไม่ต้องลงโทษ เพราะดิฉันยัง คิดว่ากฎหมายฉบับนี้ควรจะเป็นเรื่องการปรามมากกว่าการที่จะไปลงโทษ แต่ในตอนร่างกฎหมาย

ไม่ได้เขียนไว้ จึงได้แปรญัตติไว้แต่ไม่ผ่านวุฒิสภา ซึ่งดิฉันยังเห็นว่าจริงๆ กฎหมายนี้ ควรจะเอาไว้  
ปราม อีกประเด็น คือ ไม่เห็นด้วยที่จะมีบทลงโทษกรรมการ เพราะจะทำให้คณะกรรมการ  
ไม่กล้าใช้กฎหมาย แต่ว่าก็เป็นกฎหมายใหม่ที่เราก็ไม่รู้ว่าจะมีผลกระทบอย่างไร





## นายตวง อันทะไชย

### ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา<sup>147</sup>

ประเด็นที่ 1 ข้อดี ข้อเสีย ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งความคิดเห็นต่างๆ ไป ของท่าน เกี่ยวกับอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

เห็นว่า คือนับจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 เป็นต้นมา ประสิทธิภาพที่เป็นกรรมการ และอนุกรรมการในคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ พบว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะเรียกคนมาชี้แจงหรือเรียกเอกสาร กล่าวคือที่มาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเห็นตรงกันว่า เดิมถ้าเรียกบุคคลมา เช่น เรียกรัฐมนตรีมาร่วมประชุม รัฐมนตรีก็มอบให้ปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงก็มอบให้รองปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงก็มอบให้อธิบดี อธิบดีก็มอบให้รองอธิบดี รองอธิบดีก็มอบให้ผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการก็มอบให้รองผู้อำนวยการ จนกระทั่งไปถึงหัวหน้าฝ่าย หัวหน้างานมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ ซึ่งทั้งสภาผู้แทนราษฎรแล้วที่วุฒิสภาก็จะเป็นเหมือนกัน เมื่อไม่ได้ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจมาชี้แจงต่อคณะกรรมการของสภาที่ไม่มีประโยชน์เพราะบุคคลที่มาชี้แจงเป็นระดับเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะนำเรียนที่ประชุมว่าจะรับความเห็นของคณะกรรมการไปกราบเรียนอธิบดี ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีให้ทราบ กลายเป็นว่าคณะกรรมการไม่สามารถที่จะใช้อำนาจในการติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาได้ว่าข้อเท็จจริงคืออะไร ทำไมเป็นแบบนี้ ไม่สามารถจะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ นี่คือฐานที่มาว่าอยากจะให้มีอำนาจเป็นเหมือนเครื่องมือของกรรมการในการเรียกกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้ที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายหลังที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ พบว่าไม่ได้เป็นอย่างนั้น ประการแรกก็คือแทบจะไม่มีคณะกรรมการชุดใดได้ใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือถ้าใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ จะมีกระบวนการหลายขั้นตอนต้องใช้มติที่ประชุมของคณะกรรมการ ต้องมีการไปดำเนินคดีถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก

คณะกรรมการจึงใช้การออกหนังสือในรูปแบบเดิมก็คือเชิญมาชี้แจง ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ก็ใช้แบบเดิม มากที่สุดก็คือท่านก็มีหนังสือชี้แจงมาว่ามาไม่ได้เพราะอะไร ส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น กรณีของเหนือเมฆ 2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

<sup>147</sup> สัมภาษณ์เมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2556.

สิทธิและเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ยังไม่ทันได้ใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ ผู้ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเริ่มใช้ข้อกำหนดตามที่ระบุไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาเป็นข้อต่อสู้ ซึ่งถ้ามีการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ ก็ต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดี กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการมากยิ่งขึ้น ทั้งๆ ที่ไม่มีความจำเป็น เพราะคนที่จะถูกออกคำสั่งเรียกก็สู้ว่าได้ดำเนินการตามกฎหมายถูกต้องที่ไม่มาชี้แจงหรือมาชี้แจงไม่ได้เพราะอะไร ในขณะที่ตัวคณะกรรมการเองเป็นภาระหนักที่จะต้องไปสู้ในศาล ถ้าเป็นคดีอาญาเป็นภาระหนักในการที่จะต้องไปให้การต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งถ้าเทียบกับเจตนารมณ์ในการมีกฎหมายฉบับนี้แล้ว ถือว่าไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์

ประเด็นที่ 2 การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ควรบัญญัติให้รวมถึงกรณีที่มีการเชิญบุคคลหรือเรียกเอกสารไปยังคณะอนุกรรมการด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า จะต้องใช้ในคณะกรรมการชุดใหญ่ สมมติอนุกรรมการสอบสวนสืบสวนเรื่องนี้ ถ้าจะใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกเขาจะให้ใช้คณะกรรมการชุดใหญ่ไม่ได้ใช้ในคณะอนุกรรมการ

ประเด็นที่ 3 ควรให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า คือถ้าจะมองถึงคณะกรรมการสามัญและวิสามัญล้วนแต่เป็นการทำหน้าที่ตามมติที่ประชุมของวุฒิสภา คือทั้งสามัญและวิสามัญเขาทำตามมติที่ประชุมวุฒิสภา วุฒิสภาทำตามอำนาจหน้าที่ของตัวเองก็คือสภาใหญ่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ก็คือบริหารราชการแผ่นดิน ตรวจสอบ กำกับ ตั้งกระทู้ถาม นี่คืออำนาจของวุฒิสภา เพราะฉะนั้นเมื่อวุฒิสภาจะใช้กลไกที่เป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ ก็ควรให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญทุกคณะใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ จะไปแยกว่าเฉพาะคณะกรรมการสามัญไม่ได้ เรื่องงบประมาณ ถ้าไม่สามารถใช้ได้จะไปเรียกใครมาชี้แจงได้ ถ้าไปบอกเฉพาะคณะกรรมการสามัญ แล้วคณะกรรมการวิสามัญที่มีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ของประเทศมากกว่าคณะกรรมการสามัญจะทำอย่างไร

ประเด็นที่ 4 การกล่าวโทษควรให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการเท่านั้นหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า ตอนที่ตรากฎหมายให้เป็นอำนาจของประธานกรรมการในการกล่าวโทษ ก็เพื่อมอบให้ประธานคณะกรรมการเป็นตัวแทนของกรรมการในการกล่าวโทษ ส่วนประธาน



คณะกรรมการจะมอบให้รองประธานคณะกรรมการหรือใครไปเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่อไปเป็นคนกล่าวโทษ โดยหลักเป็นการมอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการ

สำหรับกรณีเรื่องอายุของคณะกรรมการวิสามัญสิ้นสุดลงจะดำเนินการอย่างไรนั้น เห็นว่าคณะกรรมการที่สิ้นอายุลงไม่ได้หมายความว่า การดำเนินการจะสิ้นสุดลง ก็ต้องมีผู้ทำหน้าที่แทน อย่างกรณีที่มาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่งพ้นจากตำแหน่ง ก็ขอยกเว้นข้อบังคับการประชุมจากวุฒิสภ่าว่ากรรมการปกติมี 9 คน เป็น 5 คน แต่กรณีที่คณะกรรมการวิสามัญหมดอายุ แต่จะไปทำหน้าที่ในการดำเนินคดี เช่น คณะกรรมการวิสามัญหมดอายุวันที่ 20 แต่เรื่องที่ดำเนินคดียังไม่หมดคือวันที่ 15 อย่างนี้ พอไปดำเนินคดีได้ก็มอบไปดำเนินคดี แต่ว่าการดำเนินคดีอาจจะเลยวันที่ 20 ไปก็ไม่มีอะไร ไม่ได้แปลว่าถึงวันที่ 20 แล้วทำอะไรไม่ได้ เพราะทำตอนที่มิอำนาจอยู่ยังดำเนินการได้อยู่ เพราะไม่ได้ดำเนินการหลังจากวันที่ 20 ดำเนินการในขณะที่เป็นประธาน เพราะคดีต้องนับต่อกันถ้าเป็นการให้ปากคำพนักงานสอบสวนเป็นการดำเนินการก็ต้องเป็นคนที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการวิสามัญดำเนินการ แต่หากว่าประธานคณะกรรมการไม่อยู่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็จะต้องทำหน้าที่แทน เพราะจะให้ประธานคณะกรรมการมาอยู่ตลอดคงเป็นไม่ได้

ประเด็นที่ 5 บทกำหนดโทษมีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับกรณีนี้

เห็นว่า การกำหนดบทลงโทษไว้มากหรือน้อยนั้นก็ไม่มีผลอะไรเพราะตามที่ได้กล่าวมาแล้ว กล่าวคือไม่ได้มีการใช้อำนาจในทุกขณะ แม้จะบอกว่ามีบางคณะได้ทำไปแล้วก็ต้องใช้เวลาเรื่องคดีความเป็นปีหนึ่ง สองปี หรือสามบางที่สิ้นวาระของวุฒิสภาอาจจะดำเนินคดียังไม่จบ ถ้าคณะกรรมการคณะใดใช้อำนาจตามคำสั่งเรียกนี้จำนวน 5 เรื่อง 5 ประเด็น คณะกรรมการชุดนั้นต้องเป็นภาระต้องไปขึ้นศาล ไปให้การต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งผมคิดว่าจะกำหนดโทษไว้สูงมากไม่ใช่ประเด็นเลย เพราะตอนเริ่มต้นไม่ได้แล้ว กฎหมายฉบับนี้มีไว้ แต่ไม่ได้ใช้ และใช้ก็ไม่มีประโยชน์อะไร เพราะเมื่อสู้คดีในทางกฎหมาย ประเทศไทยเป็นประเทศที่คู่ความสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายประเทศเราใช้บังคับไม่ทันต่อความยุติธรรม

ข้อเสนอของผมเห็นว่าควรเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จสรรพไม่ต้องไปผ่านอะไร สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจเบ็ดเสร็จที่จะดำเนินว่ากล่าวตักเตือน ใช้อำนาจเหมือนลักษณะอำนาจทางปกครอง ที่สามารถดำเนินการได้เลย ตัดสิน พอตัดสินเสร็จเรียบร้อยคู่ความเห็นว่าทำไม่ชอบก็สามารถฟ้องศาลได้ ก็ต้องให้ดุลอำนาจอย่างนี้ ไม่ควรจะให้อำนาจอันนี้ไปผูกมัดกับศาล เพราะเราต้องการออกกฎหมายมาเป็นเครื่องมือของคณะกรรมการไม่ได้ออกกฎหมายมาเพื่อให้ต้องไปสู้คดีในกระบวนการทางยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกแล้ว บุคคลนั้น

ไม่ปฏิบัติตามต้องสามารถกล่าวตักเตือน โดยคณะกรรมการสามารถที่จะสื่อสารต่อสาธารณะ  
ได้ว่าบริษัทนี้ไม่เคารพต่อสภาพของประชาชน ตัดสิทธิเรื่องของภาษี เมื่อบริษัทนั้นเห็นว่าไม่ชอบก็  
สามารถฟ้องศาลได้ ถ้าไม่เช่นนั้นก็จะเป็นเพียงเสียกระดาษ แต่โทษนี้ไม่ถึงขนาดจะเป็นการลงโทษ  
ข้ง แต่ทำให้สามารถทำได้ไม่ต้องไปรบกวนการ เพราะเมื่อมีกฎหมายแล้วยังต้องร  
กบวนการของศาล ไปสู้กันศาลว่าไปต่างประเทศกลับมาไม่ทัน ไม่อยู่ ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่  
คณะกรรมการสอบสวน สมมุติมีจำนวน 5 เรื่อง คณะกรรมการก็ต้องเสียเวลาในการต่อสู้คดี  
ซึ่งถือว่าล้มเหลวไม่เป็นไปตามความประสงค์ที่สภาต้องการให้มีกฎหมายฉบับนี้





## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - ชื่อสกุล

วุฒิการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นายจำเริญ ชุ่มมะโน

ปีการศึกษา 2543 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

นิติกรปฏิบัติการ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 2

เลขที่ 499 อาคารสุขประพฤติ ถนนประชาชื่น

เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

