



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘

ที่ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง ขอส่งบันทึกเสนอความเห็น เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก
ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ)


ตามที่ข้าพเจ้านายพงษ์พันธ์ จุลอดุง กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน สำนักกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำบันทึกเสนอความเห็น
เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ อันเป็นภารกิจสำคัญซึ่งได้กำหนดเป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์
การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา
สำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำบันทึกเสนอความเห็นเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติ
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอส่งบันทึกเสนอความเห็นดังกล่าว
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

เห็นชอบ / นายพงษ์พันธ์ จุลอดุง


(นายพงษ์พันธ์ จุลอดุง)
นิติกรชำนาญการพิเศษ



นางสาวนิภา ก้วสกุล
๑๖ ธ.ค. ๖๑


(นางสาวนิภา ก้วสกุล)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน

เรียน ผอ.สำนักกรรมการ ๑


ด้วยสำนักงานอธิบดีกรมการคลัง ได้ผ่าน
กบพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 15 พ.ย. 61 และได้
แก้ไขร่าง 30411111 เมื่อวันที่ 6 ธ.ค. 61 ตามระเบียบ 30411111
ซึ่งเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

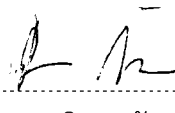

๖ ธ.ค. ๖๑

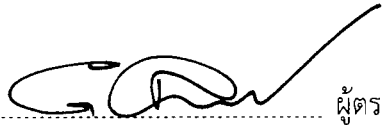
แบบประเมินมาตรฐานสำหรับใช้ในการพิจารณาคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร
 การพิจารณาของคณะกรรมการ สำนักกรรมการ ๑

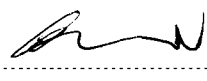
ชื่อเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร
 และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ลำดับที่	ประเด็นการประเมิน	ผ่าน	แก้ไข	ไม่ผ่าน
เกณฑ์พิจารณาด้านเนื้อหาและความถูกต้อง				
๑.	ความเป็นมา	/		
๒.	ประเด็นพิจารณา	/		
๓.	ข้อมูลประกอบการพิจารณา	/		
๔.	วิเคราะห์ประเด็นการพิจารณา	/		
๕.	ความเห็นและข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณา	/		
เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษาและรูปแบบการเขียน				
๑.	การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา	/		
๒.	การใช้ภาษาและการเรียบเรียง	/		
๓.	ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน	/		
เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาของข้อมูล				
๑.	เอกสารแนบที่เกี่ยวข้อง	/		

(ลงชื่อ)  ผู้จัดทำ
 (นายพงษ์พันธุ์ จุสือดุง)
 นิติกรชำนาญการพิเศษ
 วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้ตรวจสอบ
 (นางสาวนิภา ก้าวสกุล)
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน
 การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
 วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้ตรวจสอบ
 (นายอรุณ ลายพ่องแม้ว)
 ประธานคณะทำงานกลั่นกรองเอกสารวิชาการฯ
 วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้รับรอง
 (นางอารยะหญิง จอมพลาพล)
 ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
 วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๑



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการธิการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘ - ๙

ที่ สผ ๐๐๑๗.๐๕/

วันที่

พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เรียน ประธานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

ตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาถึงปัญหาการใช้อำนาจเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น ในกรณี ฝ่ายเลขานุการ ได้ดำเนินการศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ได้กำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียก เอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่อง ที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น รัฐสภาจึงได้ให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ และเมื่อ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองและ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด ๒ พระมหากษัตริย์

ในการนี้ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือ เรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นว่านั้นมีให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจ ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ดังนั้นคณะกรรมการจะใช้อำนาจเรียก เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒. ประเด็นการพิจารณา

๒.๑ ที่มาของการใช้อำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น

๒.๒ ปัญหาการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓. ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๓.๑ ข้อมูลด้านกฎหมาย ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙

๓.๒ ข้อมูลด้านวิชาการ ได้แก่

๑) รายงานการวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้)

๔. วิเคราะห์ประเด็นการพิจารณา

๔.๑ ที่มาของการใช้อำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี

๑) ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยให้ดำเนินการตามมาตรา ๕ คือคณะกรรมการธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้หรือมาตรา ๖ คือหากคณะกรรมการธิการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงให้คณะกรรมการธิการ มีหนังสือแจ้งบุคคลนั้นให้ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด หรือมาตรา ๗ คือผู้ใดที่คณะกรรมการธิการมีหนังสือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง ต้องมาด้วยตนเอง จะมอบบุคคลอื่นมาแทนไม่ได้ เว้นแต่มีเหตุจำเป็น โดยผู้นั้นต้องมีหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาแทนตนเองอย่างชัดเจน และมาตรา ๘ คือหากบุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการธิการมีมติออกคำสั่งเรียก ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งผลการไม่ปฏิบัติตามต้องรับโทษตามมาตรา ๑๓ คือผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ โดยพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง แม้เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองและได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ก็มีอาจทำให้พระราชบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็น “กฎหมายโดยแท้” สิ้นสุดลง เพราะเป็นพระราชบัญญัติที่ออกมาโดยองค์กรที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง

๒) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ และวรรคห้า ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี และให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการธิการสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก ดังนั้น คณะกรรมการจะใช้อำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๔.๒ ปัญหาการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

แม้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายก็ตาม แต่มาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้คำสั่งเรียก ตามมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ก็ไม่สามารถใช้บังคับได้เพราะขัดกับมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพราะมาตรา ๑๒๙ ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจกระทำกิจการ พิจารณา “สอบหาข้อเท็จจริง” หรือศึกษาเรื่องใด ๆ แล้วรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีเพียง “อำนาจเรียก” เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ได้เท่านั้น ซึ่งมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ที่เป็นบ่อเกิดของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ซึ่งเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณา “สอบสวน” หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา พร้อมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการมี “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ฉะนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ไม่มีการบัญญัติให้อำนาจเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ และการบัญญัติในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่นั้นได้เช่นเดิม โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ และไม่จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติออกมารองรับ และเมื่อประกอบกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือกฎหรือกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ฉะนั้นเมื่อมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ขัดกับมาตรา ๑๒๙ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงมีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณา

๕.๑ ความเห็น เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เห็นควรให้คณะกรรมการใช้อำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙

๕.๒ ข้อเสนอแนะ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเฉพาะมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดกับมาตรา ๑๒๙ ซึ่งมีผลให้ใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เห็นควรให้มี

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับมาตรา ๑๒๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและอนุญาตให้นำเสนอบันทึกเสนอความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

(นายพงษ์พันธ์ จุลอดุง)
นิติกรชำนาญการพิเศษ

(นางสาวนิภา ก้วสกุล)
ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน

(นางอารยะหญิง จอมพลาพล)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

งานวิชาการ สำนักกรรมการ ๑

เอกสารแนบ

รายงาน
การวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

๑. ที่มาของการศึกษา

หลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เพื่อให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในขณะนั้น เป็นอันสิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ และต่อมาในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ กรณีดังกล่าวมีผลให้พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ (กฎหมายธรรมดาทั่วไป) รวมถึงพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในการปฏิรูปกฎหมายหลายประการ โดยมีกลไกหนึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” ประกอบกับมาตรา ๒๕๘ ค (๑) กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยมีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา เพื่อเตรียมการรองรับสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาที่จะมีขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการรองรับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้น โดยมีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพร้อมทั้งหาแนวทางดำเนินการหรือมาตรการรองรับให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในการนี้ คณะกรรมการเตรียมการรองรับฯ จึงได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ ให้สำนักที่บังคับใช้กฎหมายที่ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการ วิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อเสนอแนะความเห็น ว่า กฎหมายฉบับนั้น ๆ ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์หรือไม่สมควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายฉบับนั้น ๆ หรือไม่ อย่างไร โดยมอบหมายให้สำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ ดำเนินการวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเสนอแนะความเห็น ว่า กฎหมายดังกล่าวยังมีความจำเป็นและ

สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือไม่ สมควรยกเลิกหรือปรับปรุงหรือไม่อย่างไร และนำเสนอรายงานต่อ คณะกรรมการฯ ภายในวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๑

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (นางพรพรรณมณี ไทยวัฒนานุกูล) จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อ วิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักกรรมการธิการ ๑, ๒, ๓ เพื่อดำเนินการดังกล่าว

๒. ประเด็นการวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์

๒.๑ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์หรือไม่

๒.๒ สมควรยกเลิกหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

๓. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ประกอบมาตรา ๗๗

๓.๒ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

๓.๓ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการ พ.ศ. ๒๕๕๔

๓.๔ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อ คณะกรรมการธิการ พ.ศ. ๒๕๕๔

๔. การวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ในการวิเคราะห์ว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์หรือไม่ สมควรยกเลิกหรือปรับปรุง หรือไม่ อย่างไร ได้กำหนดกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้

๔.๑ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง ความเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้นได้^๑

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ มุ่งแก้ไขปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการตามหนังสือเชิญหรือหนังสือขอข้อมูลของคณะกรรมการ ปัญหาการขาดการให้ความ

^๑ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๔, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๔ ก (๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔), หน้า ๗๙.

คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลกับคณะกรรมการธิการในการปฏิบัติหน้าที่ และปัญหาเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการธิการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาที่อาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น^๖ ประกอบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีไว้ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการธิการเกิดประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนมากขึ้นกว่าการขอความอนุเคราะห์ตามกระบวนการปกติ

๔.๒ ผลการดำเนินการ/การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา

เมื่อพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ต่อมาจึงได้มีการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดรายละเอียดการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบด้วย ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ธิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ธิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ทั้งนี้ จากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่ผ่านมา ปรากฏว่า มีคณะกรรมการนำพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกมาใช้ในการดำเนินงานเป็นส่วนน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากเกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวทั้งปัญหาในทางปฏิบัติและปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการธิการเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เสียเอง ผู้ใดจะเป็นผู้ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ประธานคณะกรรมการธิการเป็นผู้ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษได้แต่เพียงผู้เดียว^๗

(๒) การใช้อำนาจของคณะกรรมการธิการในการออกคำสั่งเรียก มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจที่อาจกระทบสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินการตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ธิการ ซึ่งการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ มีสภาพบังคับทางกฎหมาย มีบทลงโทษทางอาญา ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ จึงเป็นมูลเหตุให้มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเมื่อมีการฟ้องร้องกันแล้ว อาจทำให้เกิดโทษมากกว่าคุณ กล่าวคือ เกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐทำให้อาจไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ ประธานคณะกรรมการ ธิการและคณะกรรมการ ธิการอาจถูกฟ้องกลับได้ด้วย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหนังสือและการพิจารณาของคณะกรรมการ ธิการต้องจัดส่งสำเนาเอกสารตามที่ศาลขอให้มีการจัดส่งรวมทั้งเดินทางไปเป็นพยานในศาลด้วย

(๓) ปัญหาในกรณีที่การดำเนินการออกคำสั่งเรียกหรือการฟ้องร้องกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงาน เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้น ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง ซึ่งการควบคุมในเรื่องดังกล่าวกระทำได้อย่าง

^๖ บรรหาร กาลา, “กฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ธิการ : ประเด็นพิจารณาและข้อสังเกต”, วารสาร จุลนิติ กรกฎาคม – สิงหาคม ๒๕๕๔, กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, น.๑๘๕ – ๑๘๖.

^๗ สุรชนี พานามา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕), น.๒๒๐.

(๔) การใช้คำสั่งเรียกมีขั้นตอนและกระบวนการที่ซับซ้อน ยุ่งยาก ก่อให้เกิดความสับสน และไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการที่มีความเร่งด่วน กล่าวคือ มีข้อกำหนดเรื่องระยะเวลาในการจัดส่งหนังสือ ขั้นตอนและวิธีการในการจัดส่ง รูปแบบของหนังสือ องค์ประชุมและมติของคณะกรรมการ จึงทำให้ในทางปฏิบัติคณะกรรมการส่วนใหญ่เสี่ยงที่จะไม่ใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ แต่ใช้วิธีจัดทำเป็นหนังสือขอความร่วมมือ โดยมีหนังสือเชิญบุคคล หรือหนังสือขอข้อมูลหรือเอกสาร ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง และในกรณีที่เป็นการเชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการจะมีหนังสือเรียนรัฐมนตรีเพื่อขอให้พิจารณาสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ก่อนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ มีผลใช้บังคับ ทำให้เกิดความสับสนกับหน่วยงานของรัฐและบุคคลผู้ที่ได้รับหนังสือว่า หนังสือฉบับใดเป็นหนังสือขอความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารและเชิญไปร่วมประชุม หนังสือฉบับใดเป็นหนังสือตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔^๔

(๕) พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มิได้กำหนดให้มีมาตรการใดในการป้องกันไม่ให้ข้อมูลที่เป็นความลับหรือข้อมูลที่มีความสำคัญที่คณะกรรมการกำลังพิจารณารั่วไหลออกไปภายนอกได้ ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลที่อยู่ในห้องประชุมอาจมีส่วนได้เสียในเรื่องที่กำลังประชุม หรือคณะกรรมการเองก็อาจมีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับ ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้รับจากการเป็นกรรมการทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้เป็นเจ้าของข้อมูล ความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ หรือเศรษฐกิจ หากข้อมูลดังกล่าวรั่วไหลออกไป

(๖) ปัญหาการให้ความร่วมมือในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ สามารถจำแนกได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑ : การได้รับความร่วมมือจากคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในการนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งหากพิจารณาจากบริบททางการเมืองที่ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร จะมีสัดส่วนของจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมากกว่าสมาชิก พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ส่งผลให้การดำเนินการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการ จึงเป็นไปในแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลมากกว่าการดำเนินการ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เว้นแต่ คณะกรรมการที่มีประธานคณะกรรมการเป็นสมาชิก พรรคการเมืองฝ่ายค้าน จึงจะมีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นในเรื่องของการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ประกอบกับการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีปัญหา อุปสรรค และขั้นตอนในการดำเนินการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ อีกทั้ง เมื่อมีการกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้ไม่ว่ากรณีใด กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานคณะกรรมการที่จะต้องมีหนังสือ กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการที่ยาวนานจนกว่า คดีจะถึงที่สุด ซึ่งเป็นการสร้างภาระงานให้กับประธานคณะกรรมการโดยไม่จำเป็น ดังนั้น คณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ จึงเลือกที่จะใช้อำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^๔ จำเป็น ชุ่มมะโน, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภาตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๕), น.๘๗.

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ในการเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการมากกว่าการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ

กรณีที่ ๒ : การได้รับความร่วมมือจากบุคคลผู้ถูกเรียกให้ส่งเอกสาร หรือเรียกให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ซึ่งการได้รับความร่วมมือในกรณีนี้ หากพิจารณาในแง่ของบริบททางการเมืองก็จะเป็นไปในแนวทางเดียวกับกรณีที่ ๑ กล่าวคือ หากเป็นการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลของคณะกรรมการที่มีสัดส่วนของจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมากกว่าสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้าน การให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารหรือการเข้ามาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการย่อมเป็นไปได้ด้วยดี ไม่ว่าคณะกรรมการจะใช้อำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ หรือจะใช้อำนาจในการเรียกเอกสารหรือบุคคลตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ แต่หากเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้น เป็นเรื่องของการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายตรงข้าม ก็จะมีการโต้แย้งประเด็นปัญหาข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ที่ยังไม่มีความชัดเจนในหลาย ๆ ประการ เช่น ประเด็นการไม่ส่งหนังสือภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือประเด็นมติของที่ประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากจำนวนคะแนนเสียงไม่ครบตามที่กำหนด เป็นต้น ซึ่งประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มักจะถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างในการที่จะไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ นั้น

(๗) การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจนหลายประการ อาทิ ๑) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการไม่ให้ข้อมูลหรือไม่ส่งเอกสารให้ตามที่คณะกรรมการเรียกตามมาตรา ๕ วรรคสาม โดยอ้างว่าเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเป็นข้อมูลที่ได้รับควบคุมการตามกฎหมายเฉพาะให้เป็นข้อมูลลับ หรือข้อมูลที่บุคคลทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงได้ ๒) ประเด็นการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนของประธานคณะกรรมการตามมาตรา ๑๖ ๓) ประเด็นการดำเนินการทำหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนของประธานคณะกรรมการภายหลังการพ้นจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการ หรือการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถหาคำตอบ หรือให้คำจำกัดความ หรือกำหนดแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนได้ และ ๔) ประเด็นปัญหาการตีความสถานะทางกฎหมายของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการว่าเป็นอำนาจทางปกครองหรือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หรือเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้

๔.๓ ความสอดคล้องกับมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ กำหนดหลักการเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบางประการที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณา “สอบสวน” หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา พร้อมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการมี “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจกระทำการ พิจารณา “สอบหาข้อเท็จจริง” หรือศึกษาเรื่อง

ใด ๆ แล้วรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีเพียง “อำนาจเรียก” เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ อันเป็นการบัญญัติความที่แตกต่างไปจากเดิม เนื่องจากเห็นว่าการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐสภาที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณา แต่อำนาจดังกล่าวไม่ใช่การใช้อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด

การบัญญัติถ้อยคำในลักษณะดังกล่าว จึงทำให้เกิดความชัดเจนว่า คณะกรรมการไม่มีอำนาจสอบสวนในลักษณะเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่เห็นว่า การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกเป็นความผิดอาญา ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการสอบสวน การกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามอำนาจเรียกของคณะกรรมการ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ จึงอาจรุนแรงและไม่เหมาะสมแก่กรณี

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ไม่มีการบัญญัติให้ “อำนาจเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ การบัญญัติในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่นั้นได้เช่นเดิม โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ และไม่จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติออกมารองรับ

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ วรรคห้า บัญญัติว่า “ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก” การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบต้องสั่งการหากสั่งการแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการ รัฐมนตรีสามารถลงโทษได้ หรือหากรัฐมนตรีไม่สั่งการ ถือว่า รัฐมนตรีมีความผิดใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการสร้างมาตรฐานใหม่ เพื่อให้อำนาจเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ที่เพียงกำหนดให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการ โดยมีได้กำหนดเป็นหน้าที่ให้รัฐมนตรีต้องพิจารณาสั่งการแต่อย่างใด

๔.๔ ประโยชน์ที่ได้ และผลเสียอันเกิดจากการคงกฎหมายไว้

ประโยชน์ที่อาจจะได้รับหากคงพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ไว้ คือ มีกลไก เครื่องมือในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ เนื่องจากมีสภาพบังคับทางกฎหมายให้หน่วยงานต้องส่งผู้แทนที่เกี่ยวข้องโดยตรงและมีอำนาจในการตัดสินใจมาเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ ทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปในทิศทางที่ชัดเจน หากมีประเด็นที่ต้องสอบถามในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้น และส่งผลให้การพิจารณาของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์

สำหรับผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้น หากคงพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ไว้ คือ จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และอาจทำให้เกิดความสับสนในการตีความได้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม รวมทั้งอาจทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายทั้งปัญหาด้านข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในหัวข้อที่ ๔.๒ แล้วตามมาได้

๔.๕ แนวปฏิบัติหรือมาตรการอื่นที่ใช้แทนคำสั่งเรียกได้

(๑) การจัดทำและจัดส่งหนังสือ

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ และวรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กล่าวคือ ต้องมีหนังสือถึงรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการธิการเรียก อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดหนังสือเรียกและหนังสือขอให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบสั่งการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และป้องกันปัญหาหน่วยงานไม่ได้รับหนังสือ หรือได้รับหนังสือล่าช้า จึงควรกำหนดแนวปฏิบัติและรูปแบบในการจัดทำหนังสือเรียก หนังสือขอให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบสั่งการ และกำหนดระยะเวลาในการจัดส่งหนังสือ รวมทั้งหลักฐานการส่งและรับหนังสือให้ชัดเจน

กรณีที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เท่านั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการธิการไม่มีอำนาจบังคับให้บุคคลดังกล่าวต้องปฏิบัติตามคำเรียก

(๒) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายจากหน่วยงานต้นสังกัด หรือจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทางใดทางหนึ่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนด

กรณีไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนด

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ควรมีการจัดทำแนวปฏิบัติในการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าว การจัดทำและรูปแบบหนังสือขออนุมัติหลักการ หนังสือขออนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายให้ชัดเจน

(๓) มาตรการป้องกันปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐและบุคคลทั่วไป

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๑๒๙ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการธิการขอข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการธิการเรียก ดังนั้น เมื่อได้รับหนังสือเรียก หากรัฐมนตรีสั่งการแล้วผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติ รัฐมนตรีก็สามารถลงโทษได้ ในขณะเดียวกัน หากรัฐมนตรีไม่สั่งการ ถือว่ารัฐมนตรีจงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจทำให้พ้นจากตำแหน่ง หรืออาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรืออาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

กรณีไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการการเมืองไม่มีอำนาจบังคับให้บุคคลดังกล่าวต้องปฏิบัติตามคำเรียก จึงต้องใช้มาตรการทางการบริหารในการติดต่อประสานงานขอความร่วมมือ

(๔) มาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ วรรคเจ็ด ได้บัญญัติรับรองหลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการไว้ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคสี่ ที่ว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการนี้ด้วย” (และในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้รับรองไว้ในมาตรา ๑๑ ประกอบด้วย)

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ วรรคเจ็ด ได้ปรับความเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ กำหนดให้เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๔ นอกจากจะคุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการนี้แล้ว ยังเพิ่มความคุ้มครองถึงผู้ปฏิบัติตามคำเรียกตามมาตรานี้ด้วย เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองบุคคลที่ให้ข้อมูลดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้ให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ วรรคห้า ยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐในอีกทางหนึ่งด้วย

(๕) มาตรการป้องกันการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมการที่อาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางมาตรการป้องกันการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่อาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดกรอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ดังนี้

๑) มาตรา ๑๒๙ วรรคสอง วางกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อจำกัดให้การกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาเรื่องใด ๆ ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และเป็นหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้คณะกรรมการนำเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภามาพิจารณา หรือพิจารณาเกินหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการด้วย ซึ่งกรณีหลังนี้เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

๒) มาตรา ๑๒๙ วรรคสาม กำหนดหลักการเพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อป้องกันผู้ซึ่งมิใช่คณะกรรมการ (อาทิ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน) แสวงหาผลประโยชน์จากบุคคลอื่น โดยกำหนดให้ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการต้องเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง จะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนไม่ได้

๓) มาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ มีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิม กล่าวคือ ใช้คำว่า “พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง” แทน คำว่า “พิจารณาสอบสวน” ที่ใช้อยู่เดิม และใช้คำว่า “มีอำนาจเรียก” แทน คำว่า “มีอำนาจออกคำสั่งเรียก” ที่ใช้อยู่เดิม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งการบัญญัติความที่แตกต่างไปจากเดิมนี้นี้ มีผลในทางจำกัดอำนาจของคณะกรรมการมากยิ่งขึ้น

๔) สำหรับมาตรการป้องกันที่ใช้กระบวนการทางการเมืองร่วมด้วยนั้น ได้แก่ คณะกรรมาธิการซึ่งถือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อาจถูกเข้าชื่อร้องต่อประธานสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๘๒ ว่า สมาชิกภาพสิ้นสุดลงด้วยเหตุตามมาตรา ๑๐๑ หรือ ๑๑๑ ในอนุมาตราที่กำหนด โดยเฉพาะการกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๔ หรือมาตรา ๑๘๕ ตามความในหมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรืออาจถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวน กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจเป็นเหตุถูกฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และถูกพิพากษาให้พ้นจากตำแหน่ง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๓๕ เป็นต้น

๕. ผลการวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

จากการวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ในหัวข้อที่ ๔ พบว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ไม่มีความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เนื่องจากเหตุผล ดังต่อไปนี้

(๑) แม้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ จะมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาการขาดความร่วมมือจากหน่วยงาน ปัญหาการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล และปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่อาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงครบถ้วน แต่จากการดำเนินงานและการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ที่ผ่านมา กลับพบว่าคณะกรรมการส่วนใหญ่เสี่ยงที่จะไม่ใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ เพราะมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นหลายประการ ทั้งปัญหาในทางปฏิบัติ และปัญหาด้านข้อกฎหมาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดตามมาได้ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้ผลการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่ผ่านมา เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสองมาตรฐาน และไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายได้ ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ ๔.๑ และหัวข้อที่ ๔.๒

(๒) เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบางประการที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ตามที่วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ ๔.๓ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะได้รับและผลเสียที่อาจเกิดขึ้นหากคงพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ไว้ตามที่วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ ๔.๔ แล้ว จะเห็นได้ว่า การคงพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ไว้ อาจจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี อาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และอาจทำให้เกิดความสับสนในการตีความได้

(๓) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ได้กำหนดหลักการในการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมการไว้ชัดเจน ครอบคลุม และมีบทบังคับที่ใช้ได้ผลจริงในทางปฏิบัติแล้ว รวมทั้งไม่มีการบัญญัติให้ “อำนาจเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ดังนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ อาจจะไม่มีความจำเป็นต้องใช้บังคับอีกต่อไป

(๔) กรณีที่ในอนาคต มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการยังคงมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาได้ โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ประกอบกับการใช้มาตรการทางการบริหาร กระบวนการทางการเมือง และการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ โดยอาจไม่จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติออกมากำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติแต่อย่างใด สำหรับแนวทางปฏิบัติหรือมาตรการที่จะนำมาใช้แทนคำสั่งเรียกเดิม เพื่อให้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการเกิดประสิทธิภาพ และได้รับข้อเท็จจริงครบถ้วน ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลกับคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ และป้องกันการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่อาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะเป็นไปตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ ๔.๕

ดังนั้น จึงเห็นสมควรพิจารณาให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยการเสนอกฎหมายใหม่ เพื่อยกเลิกกฎหมายเก่าโดยตรง กล่าวคือการเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ พ.ศ. ซึ่งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาพร้อมกับรายงานนี้ด้วยแล้ว

๖. สรุปและข้อเสนอแนะ

๖.๑ บทสรุป

(๑) คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙

(๒) พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่มี ความจำเป็นอีกต่อไป จึงสมควรพิจารณาให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยการเสนอกฎหมายใหม่ เพื่อยกเลิกกฎหมายเก่าโดยตรง

(๓) ในส่วนของการยกเลิกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔ เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ประกาศใช้บังคับ ซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายแม่บทที่มีมอบอำนาจให้ตราระเบียบย่อยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามนั้น ยกเลิกไปโดยปริยาย

๖.๒ ข้อเสนอแนะ

(๑) ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ พ.ศ. จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนด กล่าวคือ ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ดังนั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ อาจต้องรอให้มีการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเสียก่อน เพื่อจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ นี้

(๒) สำนักงานฯ ควรกำหนดแนวปฏิบัติ หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดทำหนังสือเรียกเอกสารหรือบุคคล และหนังสือขอให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบสั่งการ และกำหนดระยะเวลาในการส่งหนังสือ รวมทั้งหลักฐานการส่งและรับหนังสือ โดยจัดทำเป็นคู่มือ หรือกำหนดเป็นตัวชี้วัดการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการฯ ให้ชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และป้องกันปัญหาหน่วยงานไม่ได้รับหนังสือ หรือได้รับหนังสือล่าช้า

(๓) สำนักงานฯ ควรกำหนดแนวปฏิบัติในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติและเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
