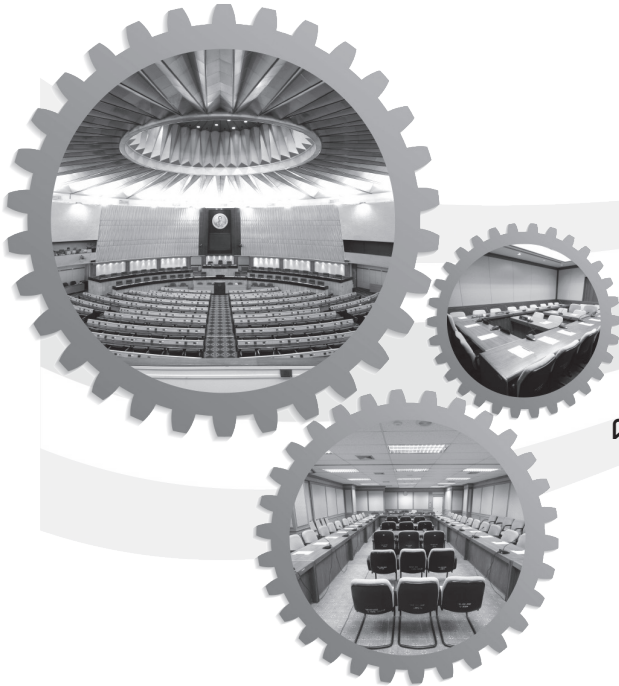




นายอภิวัฒน์ สุดสา
นิตกร สำนักกฎหมาย



ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ

“อำนาจเรียกของคณะกรรมการ”

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กับ “คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ”

ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

มีความสอดคล้องกันหรือไม่ เพียงใด

บทนำ

คณะกรรมการการเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้การทำงานตามบทบาทหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการไว้ในมาตรา ๑๒๙ ว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น “คณะกรรมการสามัญ” และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น “คณะกรรมการวิสามัญ” หรือ “คณะกรรมการร่วมกัน” ตามมาตรา ๑๓๗ เพื่อกระทำการพิจารณาขอโทษเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

ในการกระทำการพิจารณาขอโทษเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ นั้น นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะกรรมการมี “อำนาจเรียก” หรือ “อาจเรียก” เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาขอโทษเท็จจริงหรือศึกษาในลักษณะของการเชิญหรือการขอความร่วมมือ แต่เนื่องจากอำนาจเรียกของคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย



ทำให้ในบางกรณีคณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่คณะกรรมการเชิญมาสอบถามข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารต่าง ๆ ส่งผลให้การกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพและไม่ได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งถือเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการทำงานของคณะกรรมการ

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในทางสารบัญญัติในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการจาก “อำนาจเรียก” หรือ “อาจเรียก” มาเป็น “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๙ วรรคสอง ว่า “คณะกรรมการติดตามพรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้” แต่เนื่องจากเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในทางหลักการในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการ แต่ไม่ได้กำหนดให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่เชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นหรือให้ส่งเอกสารต่าง ๆ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการจึงยังคงดำรงอยู่ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีต

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในสาระสำคัญ โดยการกำหนดให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ “มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย” ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๕ ว่า ให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจ “ออกคำสั่งเรียก” เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าว “มีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเป็นฐานที่มาในการที่รัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีสาระสำคัญที่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งผลของการมีกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดังกล่าว ทำให้การทำงานของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยกำหนดให้



สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา แต่ในระหว่างการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่ประการใด

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเรื่องคณะกรรมการมาตรา ๑๒๙ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจเรียกของคณะกรรมการโดยมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในหลายประการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่น การกำหนดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการ จาก “การสอบสวน” เป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” โดยการสอบหาข้อเท็จจริงคณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เป็นต้น

สำหรับประเด็นอันเป็นข้อพิจารณาสำคัญของบทความฉบับนี้ คือ การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในทางสารบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาจากคำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เป็น “อำนาจเรียก” และการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการในหลายประการจะส่งผลกระทบต่อใช้อำนาจของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือไม่ เพียงใด

ในการนี้ เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง สภาพบังคับทางกฎหมายระหว่าง “อำนาจเรียก” กับ “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ของคณะกรรมการ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเอกสารและการชี้แจงต่อคณะกรรมการ อันจะนำไปสู่บทสรุปว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากคำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เป็น “อำนาจเรียก” และเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของคณะกรรมการในหลายประการนั้น จะส่งผลกระทบต่อการใช้และต้องมีการทบทวนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือไม่ เพียงใด

ดังนั้น คอลัมน์คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ จึงขอเสนอเรื่อง “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจเรียกของคณะกรรมการ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กับ “คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ” ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ



วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔” มีความสอดคล้องกันหรือไม่ เพียงใด ดังนี้

๑. พัฒนาการของการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง

สำหรับพัฒนาของการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่กำหนดให้มีระบบคณะกรรมการ ปรากฏว่ามีการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไว้ ๔ ช่วงเวลา ดังนี้

๑.๑ ช่วงแรก การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงของอนุกรรมการ^๑ หรือคณะกรรมการไว้โดยใช้ถ้อยคำอยู่สามรูปแบบ คือ คำว่า “**อำนาจเชิญ**” “**อำนาจเรียก**” และคำว่า “**อาจเรียก**” โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ	สาระสำคัญ
พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๒๖)	เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณา ให้ความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือหรือตกลงอีกชั้นหนึ่ง อนุกรรมการมี อำนาจเชิญ บุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นได้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๔๓)	เพื่อกระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมี อำนาจเรียก บุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

^๑ระบบคณะกรรมการได้มีการบัญญัติไว้ครั้งแรกตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๖ โดยเรียกว่า “อนุกรรมการ” ซึ่งต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ ได้เปลี่ยนชื่อจากคำว่า “อนุกรรมการ” เป็น “คณะกรรมการ” และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้ใช้คำว่า “คณะกรรมการ” มาโดยตลอด.



<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๕๙)</p>	<p>เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการ ที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดง ความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ (มาตรา ๖๗)</p>	<p>เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด อันอยู่ในวงงานสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการ ที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแสดงความเห็น ในเรื่องกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๓๔)</p>	<p>เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการ ที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่ พิจารณาอยู่นั้นได้</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (มาตรา ๑๓๑)</p>	<p>เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการ ที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่ พิจารณาอยู่นั้นได้</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ (มาตรา ๑๖๑)</p>	<p>เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงาน ต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียก เอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือ ในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ (มาตรา ๑๓๙)</p>	<p>เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจาก บุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้</p>



<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ (มาตรา ๑๕๓)</p>	<p>เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ (มาตรา ๑๕๘)</p>	<p>เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้</p>

๑.๒ ช่วงที่สอง การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เปลี่ยนแปลงการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงแตกต่างจากถ้อยคำที่เคยใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยใช้คำว่า “**อำนาจออกคำสั่งเรียก**” ทั้งนี้ ตามที่ปรากฏในมาตรา ๑๘๙ วรรคสองว่า “คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง**ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียก**เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้นได้”

๑.๓ ช่วงที่สาม การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติในเรื่องอำนาจเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงของคณะกรรมการโดยใช้ถ้อยคำว่า “**อำนาจออกคำสั่งเรียก**” เช่นเดียวกับถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้เพิ่มเติมหลักการสำคัญที่ไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน คือ การกำหนดให้ “**คำสั่งเรียกมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ**” ดังนั้น จึงเป็นฐานที่มาแห่งอำนาจในการที่รัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม คือ **ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ**



๑.๔ ช่วงที่สี่ การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เปลี่ยนแปลงการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงโดยกลับไปใช้ถ้อยคำว่า “**อำนาจเรียก**” เช่นเดียวกับถ้อยคำที่เคยใช้ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญหลายประการเกี่ยวกับคณะกรรมการ เช่น การกำหนดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการ จาก “การสอบสวน” เป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” โดยการสอบหาข้อเท็จจริงคณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณีของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ

การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง จากคำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เป็น คำว่า “อำนาจเรียก” ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญหลายประการเกี่ยวกับคณะกรรมการย่อมแสดงให้เห็นนัยทางกฎหมายที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงกลไกการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่มีความแตกต่างไปจากอำนาจของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. สภาพบังคับทางกฎหมายระหว่าง “อำนาจเรียก” กับ “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ของคณะกรรมการ

สำหรับประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาในลำดับต่อไป คือ สภาพบังคับทางกฎหมายระหว่าง “อำนาจเรียก” กับ “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ของคณะกรรมการ

๒.๑ คำว่า “**อำนาจเรียก**” เป็นถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หากศึกษาจากพัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมการจะใช้ในลักษณะของการเชิญหรือการขอความร่วมมือให้ส่งเอกสารหรือให้ไปแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ แต่อำนาจเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายแต่ประการใด

๒.๒ คำว่า “**อำนาจออกคำสั่งเรียก**” เป็นถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ



ในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงมีสภาพบังคับในทางกฎหมายที่เคร่งครัดกว่าการใช้อำนาจเรียกตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำกิจการ การพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก ในกรณีผู้ฝ่าฝืนเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

๓. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเอกสารและการชี้แจงต่อคณะกรรมการ

๓.๑ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเอกสารและการชี้แจงต่อคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเอกสารและการชี้แจงต่อคณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐในสังกัดหรือในกำกับของฝ่ายบริหารนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเพื่อให้หน่วยงานของรัฐยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๓.๑.๑ แนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๘ และวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๒๙

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ทุกกระทรวงกำชับเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ดูแลร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ โดยให้ถือเป็นหลักปฏิบัติว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีรับหลักการร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว ไม่ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ผิดไปจากหลักการเดิมและถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติใด ต้องรีบรายงานให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบโดยด่วน และให้กระทรวง ทบวง กรม ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายแต่เดิม หรือผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องร่างกฎหมายไปชี้แจงต่อกรรมการสภาผู้แทนราษฎร และในทุกกรณีให้กำชับให้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและนโยบายของรัฐบาล^๖

๓.๑.๒ แนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๕

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๕ เกี่ยวกับหลักการปฏิบัติกรณีคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นเรียกเอกสารหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการใดไปแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น โดยให้ถือปฏิบัติเป็นหลักการว่าให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นหรือและรายงานรัฐมนตรีเจ้าสังกัดด้วย^๗

^๖โปรดดู หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๐๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๘ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๑๘ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๒๙.

^๗โปรดดู หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๕๗ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๕.



๓.๑.๓ แนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ โดยให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๘ และวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๒๙ และให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับหลักการปฏิบัติกรณีคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้เชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐไปชี้แจงประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งอยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและมีการเชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐไปชี้แจงประกอบการพิจารณานั้น ให้ถือเป็นหลักปฏิบัติอย่างเคร่งครัดว่า

๑) เจ้าหน้าที่ผู้ชี้แจงต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างหรือการใช้กฎหมายนั้นมาแต่ต้นและต้องเป็นผู้มีอำนาจระดับสูง

๒) เมื่อคณะรัฐมนตรีรับหลักการร่างพระราชบัญญัติใดแล้วให้ดำเนินการเป็นไปตามหลักการและนโยบายของรัฐบาล ไม่ควรแก้ไขหรือชี้แจงให้ผิดไปจากหลักการเดิม หรือยอมรับข้อเสนอของหน่วยงานอื่นโดยพลการ หากทราบว่าคณะกรรมการฯ แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในสาระสำคัญไม่สอดคล้องหรือผิดไปจากหลักการเดิมต้องรีบรายงานถึงผลดีและผลเสียของการแก้ไขดังกล่าวให้รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องทราบโดยด่วน

๓) กรณีที่รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องเห็นว่า เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการหรือนโยบายของรัฐบาล ให้ประสานกับคณะกรรมการฯ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว หากดำเนินการแล้วยังไม่เป็นผลหรือไม่อาจดำเนินการได้ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วนต่อไป

๓.๑.๔ แนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑ โดยให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๕ และเห็นชอบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งเอกสารและการชี้แจงต่อคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ และให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ดังนี้^๔

^๔โปรดดู หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๒๓ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑.



๑) กรณีเป็นการเรียกให้ส่งเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใด ให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นหรือและรายงานรัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดก่อน หากรัฐมนตรีเห็นสมควรดำเนินการตามคำขอ หรือมีคำสั่งอื่นใด ให้บุคคลนั้นปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของรัฐมนตรี

๒) หากปรากฏต่อรัฐมนตรีว่า กรณีการดำเนินการตามคำขอในข้อ ๑) แล้ว อาจกระทบต่อความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการรัฐมนตรีทราบเอง หรือหัวหน้าหน่วยงานนั้นรายงานให้รัฐมนตรีทราบ ให้รัฐมนตรีแจ้งให้ประธานคณะกรรมการทราบต่อไป

๓) หากเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอในชั้นกรรมการชี้แจงของเจ้าหน้าที่ให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ต่อไปด้วย

๔) หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ควรจัดให้มีระเบียบปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นการภายในเพื่อให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติอย่างชัดเจน และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๓.๒ แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการออกคำสั่งเรียกไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียก

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ว่า “คณะกรรมการ” หมายความว่า “คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา” ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัตินี้ คือ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น คณะกรรมการอื่น ๆ นอกจาก ๒ ประเภทนี้แล้ว ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกได้ เช่น คณะกรรมการเต็มสภา คณะกรรมการร่วมกัน

๒) ขั้นตอนการออกคำสั่งเรียก

ขั้นตอนที่ ๑ คณะกรรมการคณะใดที่จะออกคำสั่งเรียก คณะกรรมการนั้นจะต้องมีมติก่อนว่าให้เรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาในเรื่องที่กำลังพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ เมื่อมีมติแล้วก็ให้ดำเนินการออกหนังสือขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา หนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญ รวมทั้ง



ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ปัจจุบันได้มีการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔ กำหนดแบบของหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญของคณะกรรมการไว้ หากผู้ได้รับหนังสือได้ปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการดังกล่าวก็ถือเป็นยุติ แต่ถ้าผู้ได้รับหนังสือมีเหตุขัดข้องก็ให้คณะกรรมการพิจารณาดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่ ๒

ขั้นตอนที่ ๒ กรณีมีเหตุขัดข้องที่ผู้ได้รับหนังสือไม่อาจปฏิบัติตามหนังสือขอเอกสารหรือหนังสือเชิญได้ ให้พิจารณาแยกเป็นกรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑ ผู้ที่ได้รับหนังสือมีเวลาปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึงสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แล้วไม่ปฏิบัติตามหนังสือโดยแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมการให้คณะกรรมการดำเนินการตามขั้นตอนที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง (มาตรา ๖ วรรคสาม)

กรณีที่ ๒ ผู้ที่ได้รับหนังสือเคยส่งเอกสารหรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว ได้มีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือโดยขออ้างเอกสารหรือคำแถลงดังกล่าวแทนการส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หากคณะกรรมการเห็นควรให้บุคคลดังกล่าวจัดส่งเอกสารหรือมาแถลงเพิ่มเติมก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง (มาตรา ๖ วรรคห้าและวรรคหก)

กรณีที่ ๓ ผู้ที่ได้รับหนังสือได้ขอเลื่อน ให้คณะกรรมการพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าผู้รับหนังสือมีเหตุจำเป็นหรือไม่ และได้มีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวอย่างชัดเจนภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง จากนั้นให้พิจารณาต่อไปว่าจะยินยอมให้เลื่อนหรือไม่ หากคณะกรรมการยินยอมให้เลื่อนก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง (มาตรา ๗ วรรคสี่)

กรณีที่ ๔ ผู้ที่ได้รับหนังสือได้มอบหมายให้บุคคลอื่นมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการแทน ให้คณะกรรมการพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าผู้รับหนังสือมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ และได้มีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวอย่างชัดเจนภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง จากนั้นให้พิจารณาต่อไปว่าจะยินยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการแทนหรือไม่ หากคณะกรรมการยินยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการแทนบุคคลที่ได้รับเชิญก็ให้ถือเอาคำแถลงของบุคคลนั้นแทนคำแถลงของบุคคลที่คณะกรรมการเชิญ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗ วรรคสอง แต่ถ้าคณะกรรมการเห็นควรให้บุคคลที่ได้เชิญมาแถลงด้วยตนเองก็ดำเนินการตามขั้นตอนที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง (มาตรา ๗ วรรคสาม)

ขั้นตอนที่ ๓ กรณีที่คณะกรรมการได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ ๑ และกรณีมีเหตุขัดข้องตามขั้นตอนที่ ๒ แล้ว หากบุคคลที่ได้รับหนังสือให้ส่งเอกสารหรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น



ด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ ในการออกคำสั่งเรียก คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยจะต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็น และโทษที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกไว้ด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ ปัจจุบันได้มีการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๕ ซึ่งได้กำหนดแบบ ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไว้

ขั้นตอนที่ ๔ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก ให้ประธาน คณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้ โทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก จะถูกลงโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็น ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย (มาตรา ๑๓)

๓) ฐานความผิดและบทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้บัญญัติถึงฐานความผิดและบทกำหนดโทษไว้ ดังนี้

กรณีที่ ๑ กรรมการเป็นผู้กระทำความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาท ถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒

กรณีที่ ๒ กรณีบุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ตามมาตรา ๑๓)

กรณีที่ ๓ การส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๔)

กรณีที่ ๔ การขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๕)

๔) อำนาจในการลงโทษ

เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อ พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป (มาตรา ๑๖) ส่วนการดำเนินคดีให้เป็นไปตามกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญาตามปกติ โดยศาลจะเป็นผู้มีอำนาจในการลงโทษ

๕) บทยกเว้นในการบังคับใช้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีขอบเขต ขั้นตอน การบังคับใช้ตามที่ได้



กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง และวรรคสาม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ประกอบกับมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้บัญญัติให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการมิให้ใช้บังคับกับบุคคลในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล

(๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

(๓) ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

๖) เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

ผู้ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ หรือผู้จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่รายงานโดยสุจริต (มาตรา ๑๑)

บทสรุป

จากการศึกษาพัฒนาการของการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละช่วงเวลาพบว่าการบัญญัติถ้อยคำที่แตกต่างกันมีความหมายและการใช้อำนาจที่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ในช่วงที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “อำนาจเชิญ” “อำนาจเรียก” และคำว่า “อาจเรียก” การใช้อำนาจของคณะกรรมการก็จะเป็นในรูปแบบการขอความร่วมมือ ซึ่งไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย การส่งเอกสารและการชี้แจงต่อคณะกรรมการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นมาตรการของฝ่ายบริหาร การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีมีเพียงโทษทางวินัย แต่ในช่วงที่รัฐธรรมนูญมีการใช้คำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” โดยเฉพาะการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับในทางกฎหมายซึ่งมีความเคร่งครัดและมีระดับการใช้อำนาจที่เข้มข้นมากกว่าการใช้อำนาจเรียก

ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการในหลายประการ ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญน่าจะมีเจตนารมณ์ที่จะลดทอนอำนาจของคณะกรรมการหรือกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการ



กรณีจึงเห็นได้ว่า คำว่า “อำนาจเรียก” ตามมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ได้อยู่บนฐานการใช้อำนาจในระดับเดียวกับคำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ดังนั้น การที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ใช้คำว่า “มีอำนาจออกคำสั่งเรียก” และมีการใช้คำว่า “คำสั่งเรียก” ในส่วนของชื่อพระราชบัญญัติและในส่วนของเนื้อหา เช่น มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ เป็นต้น จึงเป็นถ้อยคำที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ ประกอบมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้สอดคล้องกับบทบาท หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบริบทของสังคมไทยและสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ๑