

# หน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ที่ต้องดำเนินการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550

ดร.วิรัช จีระแพทย์\*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



\* น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ 2) (จุฬา), น.บ.ท., น.ม. (จุฬา), น.ด. (Doctor of Laws มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) รางวัลสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : วิทยานิพนธ์ระดับดีเยี่ยม ปี 2550, นักปกครองระดับสูง กรมการปกครอง รุ่นที่ 22, วปอ. 355, ปปร. 1 สถาบันพระปกเกล้า, บ.ย.ส. รุ่น 9 สำนักงานศาลยุติธรรม, นักบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 4 สำนักงานอัยการสูงสุด, วตท. รุ่นที่ 7 วิทยาลัยลาดพูน, หลักสูตรการเสริมสร้างสังคมสันติสุข (4ส) รุ่น 2 สถาบันพระปกเกล้า, หลักสูตร (พตส.3) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด.

อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่มีความสำคัญในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นอำนาจที่มาจากประชาชนโดยตรง โดยประชาชนได้มอบหมายอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นของประชาชนโดยแท้ ผ่านมาทางรัฐสภา จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ที่อำนาจนิติบัญญัตินี้จะต้องเป็นอำนาจที่เข้มแข็ง สุจริต ยุติธรรม รวดเร็ว เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่ออำนาจปกครอง การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบบประชาธิปไตย

จากความสำคัญดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ซึ่งได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการที่มาจกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้

### **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 บัญญัติไว้ดังนี้**

“มาตรา 135 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ต้องระบุกิจการหรือเรื่อง ให้ชัดเจน และไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน



คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าว มีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้น มิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ โดยตรง ในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสอง เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรี ซึ่งบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลหน่วยงานที่ บุคคลนั้น

สังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตาม  
วรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย  
หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุ  
ยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น  
ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดที่ตามมาตรา 131 ด้วย  
กรรมการการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียง  
กับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมือง  
ที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุม  
สภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 134 ให้ประธานสภา  
ผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 135  
วรรคสอง ได้บัญญัติให้คำสั่งเรียกมีผลบังคับ  
“ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (enforce or bind by  
enacted by law)<sup>1</sup> ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการ  
ออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinated Law)  
มารองรับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่าย  
นิติบัญญัติสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้อง  
เพิ่มอำนาจเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียก ของคณะ  
กรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาขึ้น

กลไกสำคัญของรัฐสภาในการควบคุมการ  
ทำงานของฝ่ายบริหาร โดยคำสั่งเรียกของฝ่าย



นิติบัญญัติทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ  
เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต  
จากการที่ คำสั่งเรียกของรัฐสภาไม่อาจบังคับได้จริง  
และไม่มีบทบังคับลงโทษ จึงจำเป็นที่จะต้องมีกลไกที่มี  
ประสิทธิภาพ เพื่อใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

เหนือสิ่งอื่นใด การใช้กลไกดังกล่าว จะต้อง  
อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม เพื่อสร้างความมั่นคง แก่  
ประเทศชาติ ความสงบเรียบร้อยในสังคม และ  
ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ให้เกิดสุขสถาพร สังคม  
สันติสุข อย่างยั่งยืนในระบอบประชาธิปไตย

ผลจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 วรรคสอง  
ดังกล่าว จึงได้มีกระบวนการบัญญัติกฎหมาย  
เพื่อรองรับ จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติ  
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทน  
ราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554<sup>2</sup>

จากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  
พ.ศ. 2554 จะขอฉายภาพย้อนให้เห็นถึงรายละเอียด  
ความเป็นมา ทั้งหลาย ในลำดับถัดไป ดังนี้

<sup>1</sup> Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2550, วันที่ 3 กรกฎาคม 2555. [http://en.wikisource.org/wiki/Constitution\\_of\\_Thailand\\_\(2007\)/Chapter\\_6](http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Thailand_(2007)/Chapter_6), วันที่ 3 กรกฎาคม 2555.

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128/ตอนที่ 34 ก/หน้า 74/11 พฤษภาคม 2554, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, www.krisdika.go.th, วันที่ 25 เมษายน 2555.

## การศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กับประเทศต่าง ๆ

อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน (Check and Balance) ซึ่งในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย จำเป็นต้องมีกลไก และเครื่องมือ ที่มีประสิทธิภาพ

กลไกและเครื่องมือในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ได้กำหนดให้มีกรรมการ ในการทำหน้าที่นี้ จึงขอเปรียบเทียบระบบการทำงานของ คณะกรรมการของประเทศต่าง ๆ การกระทำ ที่เป็นความผิดต่อรัฐสภา และการปฏิบัติไม่ชอบของพยาน หรือการขัดขวางพยาน ดังนี้

1. เปรียบเทียบระบบการทำงานของ คณะกรรมการของประเทศต่าง ๆ
2. การกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภา
3. การปฏิบัติไม่ชอบของพยาน หรือ การขัดขวางพยาน

แยกพิจารณาได้ดังนี้

### 1. เปรียบเทียบระบบการทำงานของ คณะกรรมการของประเทศต่าง ๆ <sup>2</sup>

การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบตัวแทน ไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ (Parliamentary system) ระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา (Presidential system) หรือระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาแบบฝรั่งเศส (semi –

presidential or semi – parliamentary system) ทุกระบบล้วนถือว่า “คณะกรรมการ” มีความสำคัญ ในการสนองตอบภารกิจของสภา ในกรณีของ ประเทศไทย ซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา เพื่อเป็น ข้อมูลประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาต่อไป

คณะกรรมการ<sup>3</sup> จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของ องค์กฤษฎีกาบัญญัติที่จะต้องทำการตามภารกิจต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภา ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ระบบคณะกรรมการไม่ว่าจะของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาที่ดี ต่างมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เป็นกลไกช่วยเสริมสร้างการทำงานของ องค์กฤษฎีกาบัญญัติให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการแบ่งเบาภารกิจของ องค์กฤษฎีกาบัญญัติ ซึ่งนับวันจะมีขอบเขตกว้างขวาง และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นตามสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์นี้

<sup>3</sup> นายเชษ อนุกุลโกคาร์ตัน, รายงาน เรื่อง : อำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น ตามมาตรา 135 (ศึกษาเปรียบเทียบจากอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย) โดย คณะทำงานศึกษา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีผลกระทบต่อการใช้บริหารราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. 42 - 43.



ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง เพื่อประกอบการพิจารณา จัดทำรายงานเสนอต่อสภา ดังนั้นรัฐธรรมนูญเกือบทุกประเทศจึงบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ข้อมูลและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความจำเป็นเพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการนั้นมีความถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง ในปัญหาที่พิจารณา และนำเชื่อถือ มีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอที่จะเสนอต่อรัฐสภาได้<sup>4</sup> เช่น

คณะกรรมการของอังกฤษ มีอำนาจบังคับให้บุคคลมาให้ถ้อยคำในกรณีที่มีการขัดขึ้นต่อคำสั่งดังกล่าว รัฐสภามีอำนาจลงโทษบุคคลผู้นั้นได้ฐานละเมิดอำนาจสภาโดยรัฐสภามีสิทธิที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจลงโทษโดยตนเองหรือส่งให้ศาลเป็นผู้พิจารณาลงโทษ

คณะกรรมการของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจลงโทษผู้ที่ขัดขึ้นไม่มาตามหมายเรียกโดยลงโทษจำคุกและโทษปรับ แล้วแต่กรณี ซึ่งหากปรากฏว่าเป็นการให้ถ้อยคำเท็จไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจะมีความผิดเช่นเดียวกัน

คณะกรรมการของฝรั่งเศส สามารถบังคับให้บุคคลให้ถ้อยคำ มาเบิกความ และหากบุคคลใดขัดขึ้น อาจมีบทลงโทษในทางอาญา

บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในเชิงเปรียบเทียบ ระหว่างคณะกรรมการในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ประเทศทั้งหมดเป็นต้นแบบของแต่ละระบบ ระบบสภาของทุกประเทศ ได้ใช้การทำงานรูปแบบของคณะกรรมการเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการกิจให้กับสภาทั้งสิ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นของคณะกรรมการที่ผ่านมาในอดีตคือการกระทำกิจการ พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะต้องประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือจากบุคคลผู้ครอบครองหรือดูแลข้อมูล หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่เนื่องจากคำสั่งเรียกดังกล่าว ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทำให้การทำงานของคณะกรรมการมีปัญหาและอุปสรรค จึงมีความจำเป็นต้องทำให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวมีสภาพบังคับตามกฎหมาย โดยก่อนจะมาเป็นพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ดังกล่าวนี้ ได้มีการเปรียบเทียบระบบการทำงานของคณะกรรมการ

<sup>4</sup> นายอภิวัฒน์ สุดสาว, ระบบคณะกรรมการ กลไกการทำงานของสภา, คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ, วารสารจลนิต, ปีที่ 7, ฉบับที่ 2, มีนาคม - เมษายน 2553, พิมพ์ที่สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพมหานคร, น. 105 - 113.



ของประเทศต่าง ๆ<sup>5</sup> ได้แก่ สหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น

## 2. การกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภา

ในต่างประเทศ สภาบังคับทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ จะมีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎี ดังนี้<sup>5</sup>

### ทฤษฎีที่ 1 อำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders)

เป็นรูปแบบของกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ แต่ละสภาจะมีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา ในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภา และเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล

โทษสำหรับผู้ซึ่งละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภาได้แก่ ชัง ปรับ ภาคทัณฑ์ หรือ ว่ากล่าวตักเตือน ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นสมาชิก หรือบุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทน หรือสภาสามัญหรือประธานสภาขุนนาง มีอำนาจออกหมายขังตามมติของแต่ละสภา ในปัจจุบัน ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญไม่มีอำนาจลงโทษปรับ ตรงกันข้ามกับสภาขุนนาง ประธานสภาขุนนางได้ใช้อำนาจสั่งปรับบ่อยครั้ง ส่วนโทษภาคทัณฑ์หรือตักเตือน ถ้าเป็นการภาคทัณฑ์หรือตักเตือน สมาชิกจะต้อง

ลุกขึ้นยืนฟังคำตักเตือนหรือภาคทัณฑ์ของประธานสภา ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้องถูกนำตัวมายืนฟังที่ประตูสภา

องค์ประกอบของความผิดฐานละเมิดรัฐสภา ได้แก่ การกระทำความผิดและเจตนา ดังนี้

การกระทำความผิด ได้แก่ การที่บุคคลใด ๆ ถูกเรียกให้มาให้การในฐานะพยานหรือ เพื่อนำเสนอเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการของสภา กำลังสอบสวนอยู่ แต่เพิกเฉยหรือปฏิเสธ ไม่นำเสนอเอกสาร ต่อคณะกรรมการของสภา และจากการที่อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิด เป็นการพิจารณาตัดสินโดยสภาเอง จึงไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถึงการกระทำทุกประเภทที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา อย่างไรก็ตาม หลักการที่แน่ชัดได้มีการรวบรวมไว้ในรายงานการประชุมของรัฐสภาอันอาจกล่าวโดยสรุปว่า การกระทำหรือการละเว้นการกระทำ อันเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินงานของรัฐสภา หรือขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นไปในทางตรงหรือทางอ้อม การไม่เชื่อฟังคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ตั้งขึ้น ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียกให้มาปรากฏตัว ไม่แสดงหนังสือหรือเอกสารใด ๆ ต่อคณะกรรมการ หรือหลบหน้าไม่ยอมรับหมายเรียกให้ไปแสดงตัวต่อรัฐสภา หรือต่อคณะกรรมการ ตลอดจนการแสดงเอกสารเท็จต่อรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมการ โดยเจตนาที่จะหลอกลวงสภาหรือคณะกรรมการ

<sup>5</sup> ดร.วิชช จีระแพทย์, สภาบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ, บทสัมภาษณ์ความเห็น ทางวิชาการ วันศุกร์ที่ 29 มกราคม 2553, วารสารจุลนิติ, ปีที่ 7, ฉบับที่ 2, มีนาคม - เมษายน พ.ศ. 2553, พิมพ์ที่สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, น. 3 - 13.

ทั้งนี้ คำสั่งของคณะกรรมการการของรัฐสภานี้ จะต้องเป็นคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของ คณะกรรมการการซึ่งรัฐสภาได้มอบหมายให้ นอกจากนั้น การประชุมของคณะกรรมการการจะต้องเป็นการ ประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีองค์ประชุมครบ ตามข้อบังคับการประชุม คำถามที่ได้ซักถามหรือ เอกสารที่คณะกรรมการการได้เรียกบุคคลภายนอกนั้น จะต้องมีความเกี่ยวเนื่อง หรือตรงประเด็นกับเรื่องที่ กำลังสอบสวนอยู่ด้วย

เจตนา ได้แก่ ผู้กระทำความผิดได้กระทำ ผิดด้วยความรู้สึก หรือจงใจที่จะปฏิเสธต่อคำสั่ง ของคณะกรรมการการ การกระทำความผิดฐานนี้ไม่ ประสงค์มูลเหตุจงใจพิเศษ นอกจากนี้ การกระทำที่ เป็นการ ขัดขืนหรือเพิกเฉยต่อคำสั่งของ คณะกรรมการการโดยปลั่งผลอ หรือโดยบังเอิญ ก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นการกระทำโดยเจตนา

## **บทบัญญัติที่ 2 อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishments of offenders by Courts)**

ในขณะที่การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นการ ความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วย และรัฐสภามีอำนาจลงโทษได้ และการกระทำดังกล่าวเป็นการ ละเมิดกฎหมาย ซึ่งศาลก็จะมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความ ผิดนั้นได้ด้วยเช่นกัน รัฐสภามีอภิสิทธิ์ที่จะ ตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจของตนเองหรือส่งผู้กระทำความ ผิดให้ศาลพิจารณา ซึ่งโดยปกติแล้ว รัฐสภามักจะส่งตัวผู้กระทำความผิดให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่ในการตัดสินใจสภาจะยึดเอาลักษณะของความผิด และอำนาจลงโทษที่รัฐสภามีอยู่เป็นหลัก แต่เมื่อ รัฐสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัยแล้ว รัฐสภา

ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัย หรือแก้ไข โทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำผิดได้อีก

ตัวอย่าง ของรัฐสภาที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ กานาและไนจีเรีย ความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา ได้กำหนดไว้เป็นกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับรัฐสภา และ ศาลเป็นผู้วินิจฉัยลงโทษ ซึ่งอาจเป็นโทษปรับหรือ จำคุก หรือ ทั้งปรับทั้งจำ โดยกฎหมายว่าด้วยสภานิติบัญญัติ (ส่วนของอำนาจและเอกสิทธิ์) ค.ศ. 1958 (Legislative House (Powers and Privileges) Ordinance, 1958) ของไนจีเรีย บัญญัติว่า พยานที่ไม่ไปปรากฏตัวต่อสภา หรือคณะกรรมการการของ สภาเมื่อถูกเรียก หรือปฏิเสธที่จะตอบข้อซักถาม หรือคำถาม หรือแสดงเอกสาร มีความผิด ตามกฎหมายนี้ ส่วนการให้การเท็จมีความผิดภายใต้ คำสาบานต่อสภา ซึ่งมีความผิดตามกฎหมายอาญา

ในกานามีกฎหมาย National Assembly Act, 1961<sup>6</sup> ซึ่งระบุการกระทำต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็น ความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา (Contempt of Parliament) ให้ศาลลงโทษสั่งจำคุกได้ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน 100 ปอนด์ หรือทั้งจำทั้งปรับ คือ

(1) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา หรือคณะกรรมการการสภาที่สั่งให้มาหรือส่งเอกสาร หรือ ตอบคำถาม หรือพิมพ์โฆษณาพยานหลักฐานหรือ เอกสารต่าง ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งสภา ทั้งนี้ โดยไม่มีเหตุผล อันสมควร

(2) ให้หลักฐานอันเป็นเท็จ แสดงเอกสาร เท็จ หรือให้สินบนพยานผู้เข้าเบิกความ เพื่อให้การ อันเป็นเท็จ

<sup>6</sup> นายเจช อนุกุลโกคาร์ตัน, อ้างแล้ว, เชิงบรรทัดที่ 3, น 42 – 43.

(3) กล่าวข้อความใด ๆ หรือพิมพ์โฆษณา  
เรื่องใด ๆ ซึ่งเป็นเท็จ หรือเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภา  
ประธานสภา สมาชิกสภา ฯลฯ ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้กระทำ  
ความผิดนั้นจะเป็นสมาชิกสภา หรือไม่ กฎหมาย  
ดังกล่าวได้กำหนดความผิดสำหรับผู้กระทำผิด

(3.1) ความผิดซึ่งเป็นสมาชิกไว้รวม  
ตามความหนักเบา คือ ไม่ให้เข้าไปในบริเวณรัฐสภา  
ตลอดระยะเวลาประชุมในวันนั้น ๆ โดยให้สภาดำเนิน  
พักหน้าที่ หรือขับออกจากสมาชิก

(3.2) ความผิดสำหรับบุคคลอื่น ๆ  
สภามีอำนาจห้ามไม่ให้เข้าไปในเขตของรัฐสภาได้  
ไม่เกินเก้าเดือน ให้ประธานสภาดำเนินผู้กระทำผิด  
ต่อหน้าที่ประชุมสภา ให้เจ้าหน้าที่จับกุม และคุมขัง  
และให้ส่งตัวไปให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีและ  
ดำเนินคดีอาญา ซึ่งปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็น  
ความผิด

ในเบลเยียม แคมeroon เยอรมนี กรีซ อิตาลี  
เนเธอร์แลนด์ โชมเลีย สเปน และยูโกสลาเวีย จะมี  
กฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น กำหนดโทษสำหรับ  
ความผิดดังกล่าวไว้<sup>7</sup>

ในฝรั่งเศส ฟินแลนด์ ปากีสถาน และญี่ปุ่น  
ไม่มีกฎหมายระบุนความผิดไว้เป็นพิเศษ รัฐสภาและ  
สมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ  
แตกต่างไปจากเจ้าหน้าที่และข้าราชการของรัฐสภา  
แต่อย่างใด<sup>8</sup>

สหพันธรัฐมาเลเซียมีกฎหมาย “House of  
Parliament (Privileges and Powers) Ordinance,  
1952”<sup>9</sup> การกำหนดความผิดฐานละเมิดอำนาจ  
รัฐสภาสำหรับสมาชิกรัฐสภาและบุคคลภายนอก  
โทษสำหรับผู้ละเมิดได้แก่ โทษปรับไม่เกิน 1,000  
เหรียญมาเลเซีย หรือจำคุกไม่เกิน 60 วัน การกระทำ  
ที่ถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา คือ

(1) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา หรือ  
คณะกรรมการสภาที่รับมอบหมายจากสภาที่  
เรียกให้มา หรือให้เสนอหลักฐาน สมุดเอกสาร ฯลฯ  
เว้นแต่การที่ไม่มา หรือการไม่เสนอเอกสารวัตถุนั้น  
มีเหตุได้รับการยกเว้น

(2) ไม่ยอมตอบข้อซักถามหรือตอบคำถาม  
ที่เกี่ยวข้องและขอด้วยกฎหมายของสภา หรือ  
คณะกรรมการสภา เว้นแต่การไม่ตอบนั้นมีเหตุ  
ได้รับการยกเว้น

(3) จงใจไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ยอมปฏิบัติ  
ตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของสภาและ  
การกระทำนั้นเป็นการขัดขวางสภา

(4) ขัดขวางหรือเข้าจากดูหมิ่นสมาชิก  
สภาที่เข้าไปหรือออกจากสภาหรือที่เกี่ยวข้อง  
กับการที่สมาชิกผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ในสภา

(5) ส่งจดหมายข่มขู่หรือทำสมาชิกสภา  
ให้มาสูกันอันเนื่องจากการที่สมาชิกนั้นได้ปฏิบัติ  
หน้าที่ไปในสภา

<sup>7</sup> ดร.วิชัย จีระแพทย์, อ้างแล้ว, เชียงธรรมที่ 5, น. 3 - 13.

<sup>8</sup> นายอภิวัฒน์ สุดสาว, อ้างแล้ว, เชียงธรรมที่ 4, น. 28.

<sup>9</sup> เฟิงอ้าง.



(6) ก่อความวุ่นวายในสภา หรือบริเวณสภาซึ่งเป็นหรือน่าจะเป็นเหตุให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาต้องยุติลงไป

(7) เสนอเอกสารที่เป็นเท็จ ไม่เป็นความจริง ที่แต่งขึ้นหรือปลอมขึ้นต่อสภา โดยมีเจตนา ที่จะหลอกลวงสภา หรือคณะกรรมการสภา

(8) พินิจโฆษณาข้อความหมิ่นประมาท อันเป็นเท็จ หรือป้ายร้ายแก่สมาชิกผู้ใดผู้หนึ่งในเรื่อง ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติที่สมาชิกสภาผู้แทน ผู้นั้น ได้กระทำลงไปในฐานะเป็นสมาชิกสภา

(9) สมาชิกสภาที่ซึ่งเข้าร่วมการประชุมสภา หรือคณะกรรมการสภา ในเรื่องที่ดินมีส่วน ได้เสียเป็นเงินทอง โดยไม่เปิดเผยความจริงที่ตนมีส่วนได้เสียให้แก่ที่ประชุมได้ทราบ และได้ออกเสียงลงคะแนนในเรื่องนั้น ๆ

ตามทฤษฎีนี้ ถ้าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้มีความผิดทางอาญาปกติ ต้องดำเนินการลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมปกติ

ทั้ง 2 ทฤษฎีดังกล่าวต่างก็มีข้อดีและข้อเสีย ขึ้นอยู่กับคุณภาพของรัฐสภาและบริบท ทางการเมือง และสังคมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ถ้ารัฐสภา มีความรับผิดชอบ มีวิสัยทัศน์ คุณวุฒิ และมีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่เพียงพอ ควรเลือกรูปแบบการร่างกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามทฤษฎีที่ 1 เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับ ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ถ้ารัฐสภายังไม่มีความพร้อม ก็ต้องเลือกใช้ทฤษฎีที่ 2 เป็นหลักในการออกแบบกฎหมายดังกล่าว



## เอกลิทธิและความคุ้มกันของสมาชิก รัฐสภา<sup>10</sup>

เอกลิทธิของรัฐสภามีความสัมพันธ์ และเกี่ยวข้องกับสิทธิและความคุ้มกันของสมาชิกและบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการของรัฐสภา โดยมีหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองเช่นเดียวกับอังกฤษ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องสถานที่บุคคล และกระบวนการปฏิบัติในรัฐสภา และยังมี การจัดตั้งคณะกรรมการเอกลิทธิเพื่อช่วยเหลือรัฐสภาในการตรวจสอบประเด็นปัญหาด้านเอกลิทธิ ซึ่งคณะกรรมการจะแต่งตั้งวันเริ่มต้นของการมีรัฐสภา กล่าวได้ว่า อำนาจ เอกลิทธิ และความคุ้มกันของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเป็นไปตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรที่เป็นแม่แบบ

### วิธีดำเนินงานโดยทั่วไปของคณะกรรมการในต่างประเทศ

รัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักจะยอมรับให้มีการนำข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา มาใช้บังคับกับคณะกรรมการโดยอนุโลม ซึ่งโดยทั่วไปจะประกอบด้วย ข้อบังคับการเพียงไม่กี่ข้อเท่านั้นที่ครอบคลุมถึงการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย และมักจะไม่เคร่งครัดต่อกฎระเบียบ ข้อบังคับการประชุม ทั้งนี้ เพื่อที่การประชุมของคณะกรรมการจะได้ยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ง่ายเป็นกันเอง

<sup>10</sup> เฟิงอ้าง.

สำหรับสหรัฐอเมริกา ทั้งสองสภาจะมี กฎเกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการอย่าง ละเอียดโดยต้องมีวิธีการยอมรับกฎเกณฑ์ และมีการ จัดพิมพ์กฎเกณฑ์ที่ได้ยอมรับนั้นตามกำหนดเวลา อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา ได้กำหนดให้มีการยอมรับกฎเกณฑ์ของสภาเป็น กฎเกณฑ์ของคณะกรรมการเท่าที่สามารถนำไป ปรับใช้ได้เช่นกัน

สำหรับประเทศอังกฤษ และประเทศไทย ยอมรับให้มีการนำข้อบังคับการประชุมของสภา ใช้บังคับการประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม และมักจะไม่เคร่งครัดต่อข้อบังคับการประชุม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินการประชุม ของคณะกรรมการที่ไม่เคร่งครัดต่อข้อบังคับ การประชุมนี้จะมีข้อเสียอยู่บ้างก็ตาม แต่การ ไม่เคร่งครัดต่อระเบียบข้อบังคับการประชุมดังกล่าว ก็เป็นวิธีปฏิบัติเท่านั้น

รัฐสภาประเทศต่าง ๆ มีวิธีพิจารณา ของคณะกรรมการที่แตกต่างกันในกรณีที่ไม่ มีกฎพิเศษสำหรับคณะกรรมการ โดยอาจกล่าว ได้ว่ามีอยู่ 2 วิธี ดังนี้

(1) นำวิธีพิจารณาของการประชุมสภา มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) คณะกรรมการมีอิสระที่จะกำหนด แนวทางการพิจารณาเองได้

ทั้งนี้ ทางปฏิบัติวิธีการทั้งสองดังกล่าวจะไม่ แตกต่างกันมากนัก เนื่องจากข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมจะไม่ถูกนำมาใช้โดยเข้มงวด ไม่ว่าในกรณีใด ๆ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการ

ประชุม ก็ควรอยู่ภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสมโดย คณะกรรมการมีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธี พิจารณาของคณะกรรมการภายในขอบเขต อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเอง

จะเห็นได้ว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการในประเทศต่าง ๆ มีพัฒนาการ มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และได้รับความเชื่อถือ ยอมรับว่าเป็นแบบอย่างจากนานาประเทศในการนำไป ประยุกต์ใช้กับระบบรัฐสภาในหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งได้นำระบบรัฐสภาของอังกฤษ มาประยุกต์ใช้กับระบบการเมืองการปกครอง ของประเทศ ในภาพรวมแล้ว บทบาทและอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศต่าง ๆ มีลักษณะ และแนวคิดที่คล้ายคลึงกันในหลักการ จะแตกต่างกันบ้างในเรื่องของที่มา ประเภท หรือจำนวนของ คณะกรรมการ หรือจำนวนของกรรมการ ในแต่ละคณะ ซึ่งเป็นประเด็นย่อย ประเด็นสำคัญ ที่สุดคือบทบาทและอำนาจหน้าที่นั้นเกี่ยวข้อง โดยตรงกับควมรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภา

#### การลงโทษของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ

คณะกรรมการแต่ละคณะจะประสบ ปัญหาที่สำคัญเหมือนกันคือปัญหาที่บุคคลซึ่ง คณะกรรมการได้เชิญมาให้ความคิดเห็นหรือส่งเอกสาร ปฏิเสธไม่ยอมมาตามคำเชิญหรือการนัดให้ไปพบ การปฏิเสธไม่ให้ความร่วมมือ ย่อมเป็นอุปสรรค ในการทำงานของคณะกรรมการ หากรัฐสภา ไม่หาวิธีแก้ไขให้เหมาะสม การทำงานของคณะ กรรมการ ก็จะไม่ได้ผลสำเร็จตามเจตนาในการตั้ง

คณะกรรมการการขึ้นมาช่วยแบ่งเบาภารกิจของสภา  
อำนาจของสภาในการลงโทษผู้กระทำ และวิธีดำเนินการ  
เกี่ยวกับความผิดที่ใช้ในแต่ละสภา มีหลายประเทศ  
ที่ให้อำนาจรัฐสภาลงโทษบุคคลซึ่งขัดขึ้นหรือปฏิเสธ  
ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ โดยมีกฎหมาย  
บัญญัติเป็นพิเศษถึงกรณีความผิดที่เกี่ยวกับรัฐสภา  
คือรัฐสภาไม่มีอำนาจดำเนินการกับความผิดดังกล่าว  
ได้เอง แต่ต้องอาศัยกฎหมายพิเศษคุ้มครองและ  
ลงโทษ

ประเทศต่าง ๆ มีวิธีการที่ต่างกันในการ  
ดำเนินการต่อความผิดที่กระทำต่อรัฐสภา หรือความผิด  
ฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา ในสหราชอาณาจักรและ  
ประเทศในเครือจักรภพอีก 2 – 3 ประเทศ รัฐสภา  
มีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการ  
แทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภา  
โดยไม่สมควร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการ  
แทรกแซงดังกล่าว ว่าถึงขั้นใดจึงจะเป็นความผิด และ  
มีอำนาจลงโทษทางอาญา แก่ผู้กระทำความผิดด้วย  
ในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ รัฐสภาไม่มีอำนาจดำเนินการ  
กับความผิดดังกล่าวได้เอง แต่ต้องอาศัยกฎหมาย  
พิเศษคุ้มครองและลงโทษกับผู้กระทำผิด ในบาง  
ประเทศมีกฎหมายซึ่งบทบัญญัติเป็นพิเศษถึงกรณี  
ความผิดเกี่ยวกับรัฐสภา บางประเทศไม่มีบทบัญญัติ  
พิเศษเช่นว่านี้

ในสหราชอาณาจักร การกระทำที่ถือว่าเป็น  
ความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และละเมิดอำนาจ  
รัฐสภา เช่น

(1) ประพฤติตนไม่เรียบร้อยในที่ประชุม  
สภาหรือคณะกรรมการของสภา

(2) การไม่กระทำการในฐานะพยานต่อ  
สภาหรือคณะกรรมการของสภา

(3) การไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ  
ของสภาหรือคณะกรรมการของสภา

(4) การเสนอเอกสารปลอมต่อสภา หรือ  
สมรู้ร่วมกันหลอกลวงสภา เพื่อให้ได้ข้อมูล อันเป็นเท็จ

(5) ขัดขวางสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภา  
ในการปฏิบัติหน้าที่

โทษสำหรับการละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิด  
อำนาจรัฐสภา ได้แก่ ชัง ปรับ ภาคทัณฑ์ หรือ ว่ากล่าว  
ตักเตือน ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นสมาชิก หรือ  
บุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทน หรือสภาสามัญ  
หรือประธานสภาขุนนาง ก็มีอำนาจออกหมายชัง  
ตามมติของแต่ละสภา การกักขังถ้าไม่ได้กำหนดเวลา  
ไว้แล้ว จะต้องปล่อยตัวเมื่อปิดสมัยประชุม แต่  
ประธานสภาผู้แทนหรือสามัญไม่ได้ใช้อำนาจนี้  
มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1666 ในปัจจุบันเข้าใจกันว่าประธาน  
สภาผู้แทนหรือสภาสามัญไม่มีอำนาจลงโทษปรับ  
ตรงกันข้ามกับสภาขุนนางประธานสภาขุนนางได้ใช้  
อำนาจสั่งปรับบ่อยครั้ง ส่วนโทษภาคทัณฑ์หรือ  
ตักเตือน ถ้าเป็นการภาคทัณฑ์หรือตักเตือน สมาชิก  
จะต้องลุกขึ้นยืนฟังคำตักเตือนหรือภาคทัณฑ์  
ของประธานสภา ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้อง  
ถูกนำตัวมายืนฟังที่ประตูสภา

ในกรณีที่รัฐสภามีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิด  
ขอบเขตแห่งอำนาจได้กำหนด โดยอาศัยแบบอย่าง  
ที่เคยปฏิบัติกันมา โดยปกติรัฐสภาจะไม่กำหนด  
ตายตัวว่าการกระทำใดบ้างเป็นความผิด เพราะ  
รัฐสภาสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็น

ความผิดต่อรัฐสภา กล่าวโดยทั่วไปการกระทำหรือ การละเว้นการกระทำของบุคคลใด เป็นเหตุขัดขวาง หรือกีดขวางการดำเนินงานตามหน้าที่ของรัฐสภา หรือปฏิบัติตามหน้าที่ของสมาชิกสภา หรือเจ้าหน้าที่ ของสภา หรือมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดผลเช่นนั้น จะถือว่าเป็นความผิด แต่สำหรับกรณีที่มีการกระทำ ผิดต่อรัฐสภานั้น ได้มีบทบัญญัติไว้ในประมวล กฎหมายอาญาหรือกฎหมายทั่วไป กฎหมายจะระบุ ไว้ชัดแจ้งว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิด ดังเช่น การกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภาของประเทศ ต่าง ๆ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศ ปาปัวนิวกินี เป็นต้น

ดังนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้อำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิดฐานละเมิด อำนาจสภา เฉพาะกรณี อำนาจในการเรียกบุคคล เอกสารต่าง ๆ บุคคลภายนอก เปลี่ยนแปลงไปจาก อำนาจลงโทษบุคคลโดยสภาสู่อำนาจการลงโทษโดย ศาลยุติธรรม อันเป็นข้อแตกต่าง จากกระบวนการ รัฐสภาแบบของอังกฤษซึ่งเป็นต้นกำเนิด

### 3. การปฏิบัติไม่ชอบของพยาน หรือการ ขัดขวางพยาน<sup>11</sup>

ในกรณีการปฏิบัติไม่ชอบของพยานหรือ การขัดขวางพยานนั้น ในสหราชอาณาจักร ถ้าพยาน ซึ่งถูกเรียกตัวให้ไปที่สภาใดสภาหนึ่ง ปฏิเสธไม่ไป สภาหรือไม่ยอมตอบคำถาม หรือส่งเอกสารจะถูก ลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภาทันที

ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อมีการเปิดสมัย ประชุมสภามีอยู่ทุกครั้งที่ สภาจะออกคำแถลงให้ ทราบทั่วกันว่าการสอดแทรกเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพยาน ในการเสนอพยานหลักฐานต่อสภา หรือคณะ กรรมการของสภา หรือกีดกันมิให้บุคคลใดไป ปรากฏตัว หรือเสนอพยานหลักฐานต่อสภาเป็น ความผิดอาญา (high crime) และการแสดงพยาน หลักฐานเท็จมีโทษร้ายแรง (กรณีตัวอย่าง สภายืนยัน ว่าการแนะนำพยานในลักษณะบีบบังคับพยาน หรือ ทำให้พยานไม่มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น โดยสุจริตในข้อเท็จจริงที่พยานรู้เห็น เป็นการละเมิด อำนาจสภา)

ในแคนาดา และอินเดีย การกระทำผิด ของพยานต่อหน้าสภา หรือคณะกรรมการ หรือการที่บุคคลใดกระทำผิดฐานรบกวนพยาน เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา และมีโทษ เช่นเดียวกับในสหราชอาณาจักร

ตามพระราชบัญญัติสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค.ศ.1961 ของกานา บุคคลซึ่งให้หลักฐานเท็จ หรือ ไม่ครบถ้วน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก หรือตอบ คำถามหรือแสดงเอกสาร หรือพยายามขัดขวาง มิให้ พยานไปให้การต่อสภา มีความผิดฐานละเมิดสภา

กฎหมายว่าด้วยสภานิติบัญญัติ (ส่วนของ อำนาจและเอกสิทธิ์) ค.ศ. 1958 (Legislative House (Powers and Privileges) Ordinance, 1958 ) ของไนจีเรีย บัญญัติว่า พยานคนใดที่ไม่ไปปรากฏตัว ต่อหน้าสภา หรือคณะกรรมการของสภาเมื่อถูก

<sup>11</sup> นายเจช อนุกุลโกคาร์ตัน, อ้างแล้ว, เจริญรอดที่ 3, น. 27 – 28.

เรียกตัว หรือปฏิเสธที่จะตอบข้อซักถาม หรือคำถาม หรือแสดงเอกสาร มีความผิดตามกฎหมายนี้ ส่วนการให้การเท็จมีความผิดภายใต้คำสาบานต่อสภา ซึ่งจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตาม ในเบลเยียม ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายพิเศษใช้บังคับ กับการไต่สวนของสภาในเบลเยียม กฎหมายว่าด้วยการไต่สวนของรัฐสภา (Law on Parliamentary Inquires 1880) บัญญัติว่า พยานที่ให้การในการไต่สวนมีหน้าที่เช่นเดียวกับพยานที่ให้การต่อศาลและอาจต้องรับโทษเช่นเดียวกัน ในญี่ปุ่น มีกฎหมายว่าด้วยคำสาบานและการให้ถ้อยคำ ฯลฯ ของพยานในสภา (Law relating to Oaths and Testimony, etc. By Witnesses in the House) ซึ่งกำหนดฐานความผิดและบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษไว้ในเนเธอร์แลนด์ กฎหมายให้อำนาจตั้งคณะกรรมการไต่สวน (Committees of inquiry) ซึ่งคณะกรรมการธิการดังกล่าวเท่านั้นที่มีอำนาจเรียกพยานมาให้ถ้อยคำ โดยสภาไม่มีอำนาจเรียกพยานเอง โทษที่จะลงแก่พยานที่กระทำผิด หรือความผิดที่กระทำต่อพยานนั้นเช่นเดียวกับพยานในศาล ในสหรัฐอเมริกา การไม่ไปปรากฏตัวและให้การต่อคณะกรรมการธิการของสภาเป็นความผิดและศาลมีอำนาจลงโทษ โดยสภานั้น เมื่อได้รับรองข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดอำนาจสภาแล้ว จะส่งเรื่องให้อัยการของรัฐบาลกลาง (United States Attorney for the District of Columbia) เพื่อฟ้องร้องผู้กระทำผิด และการรบกวนพยานเป็นฐานความผิดเช่นเดียวกับการรบกวนพยานศาล

ตามรัฐธรรมนูญของอิตาลี คณะกรรมการธิการไต่สวนของรัฐสภา (Parliamentary Commissions of Inquiry) มีอำนาจไต่สวนเช่นเดียวกับอำนาจไต่สวนของฝ่ายตุลาการ พยานมีหน้าที่ และถ้าไม่ทำตามหน้าที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมายอาญา

สภานิติบัญญัติบางประเทศอ้างสิทธิที่จะใช้อำนาจลงโทษจำคุกบุคคลที่กระทำผิดในกรณีจำเป็นโดยอิสระจากศาล แม้การใช้อำนาจลงโทษจำคุกไม่ปรากฏบ่อยนัก แต่ก็ใช่อำนาจบังคับเด็ดขาดโดยแท้จริง ประเทศเหล่านี้เชื่อว่ารัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยราบรื่น ถ้าไม่มีอำนาจลงโทษทางอาญา และการที่รัฐสภามีอำนาจลงโทษบุคคลก็ถือว่าเป็นการเพิ่มพูนเกียรติของสภา และยืนยันความเป็นอิสระ จากฝ่ายบริหาร ในทางปฏิบัติอำนาจเช่นนี้มีประโยชน์เนื่องจากการกระทำที่มีลักษณะเป็นการไม่ให้ความเคารพและลบหลู่ อาจเป็นการยากที่จะบัญญัติการกระทำผิดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา แต่จะเป็นการง่าย ถ้าสภาดำเนินการโดยวิธีรวบรัด และเป็นการหลีกเลี่ยงความล่าช้าอันเนื่องมาจากกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรม

กรณีที่บุคคลถูกเรียกตัวไปให้การต่อผู้ข้อกล่าวหาในรัฐสภานั้น การไต่สวนของสภาไม่เป็นที่ยอมรับเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการที่ใช้ในศาล แต่ก็มีข้อหักล้างในเรื่องนี้ว่าสภาไม่ควรตั้งตนเป็นผู้พิพากษาและลูกขุนในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย และผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิถามค้านผู้กล่าวหาตน อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยบางครั้งก็มีอิทธิพลทางการเมืองแฝงอยู่

การศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ความเป็นมา และขั้นตอนการดำเนินการ

เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร และระบบรัฐสภาไทยไม่มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ เหมือนกับศาล และไม่เหมือนกับประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นโดยปริยายในการตรากฎหมายนิติบัญญัติ หรือออกหมายให้บุคคลมาให้ถ้อยคำหรือ ยื่นเอกสาร การไม่ปฏิบัติตามหมายสภาสามารถลงโทษได้<sup>12</sup>

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการเป็นไปด้วยความสะอาดปราศจากอุปสรรค เพื่อประโยชน์ของประชาชน และประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจสภาในการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความผิดสำหรับลงโทษผู้รับทราบคำสั่ง คำเชิญ หรือหมายเรียกให้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของสภาและคณะกรรมการ ซึ่งกระทำตามหน้าที่แล้ว บุคคลภายนอกไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

บทบัญญัติที่เกิดขึ้นจะเป็นกฎหมายเฉพาะความผิดเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจรัฐสภาดังเช่น การละเมิดอำนาจศาล การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษสำหรับการลงโทษการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาเฉพาะกรณีอำนาจเรียกบุคคลเอกสารและบันทึกต่าง ๆ เมื่อคณะกรรมการ



เรียกบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง ตั้งแต่รัฐมนตรี ข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ ผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ ให้มาพบหรือส่งมอบเอกสาร ถ้าพยานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียกมา ไม่มาพบหรือนำเอกสารหรือบันทึกมา ควรมีการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา เฉพาะกรณีอำนาจเรียกบุคคลเอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก โดยจะกล่าวถึงวิวัฒนาการระบบคณะกรรมการธิการของประเทศไทย ประโยชน์และความจำเป็นของระบบคณะกรรมการ ประเภทของคณะกรรมการ รวมทั้งประวัติความเป็นมาและสถานะของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ดังนี้

1. วิวัฒนาการระบบคณะกรรมการธิการของประเทศไทย
  2. ประโยชน์และความจำเป็นของระบบคณะกรรมการ
  3. ประเภทของคณะกรรมการ
  4. ประวัติความเป็นมาและสถานะของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ....
- แยกพิจารณาได้ดังนี้

<sup>12</sup> นายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, สภาบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ, วันที่ 28 มกราคม 2553, ณ อาคารกระทรวงยุติธรรม ถนนแจ้งวัฒนะ นนทบุรี, วารสารจลนนิติ.ปีที่ 7, ฉบับที่ 2, มีนาคม - เมษายน พ.ศ. 2553,พิมพ์ที่สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพมหานคร, น. 22.



## 1. วิวัฒนาการระบบคณะกรรมการสิทธิการของประเทศไทย<sup>13</sup>

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นหลักในการปกครองประเทศ ระบบคณะกรรมการจึงได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อม ๆ กับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการ (รัฐธรรมนูญ ใช้คำว่า “อนุกรรมการ” มิใช่คำว่า “กรรมการ” หรือ “อนุกรรมการ”) เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่ง โดยประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ลักษณะเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการ ซึ่งบัญญัติ

ไว้อย่างเป็นทางการ เป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43<sup>14</sup>

โดยที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2) บัญญัติให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิการในระยะเริ่มแรกจึงมีเฉพาะคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภานั้น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 59<sup>15</sup>

## 2. ประโยชน์และความจำเป็นของระบบคณะกรรมการสิทธิการ

เนื่องจากภารกิจของสภานั้นมีหลายด้านด้วยกันและมีความสลับซับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของสภาในการพิจารณาศึกษาญัตติ<sup>16</sup> หรือประเด็นปัญหาต่าง ๆ ก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา ประกอบกับการดำเนินการของคณะกรรมการสามารถกระทำได้ตลอดเวลา แม้ว่าจะอยู่นอกสมัยการประชุม ทำให้การทำงานของสภาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

<sup>13</sup> นายเจษ อนุกุลโกครัตน์, อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 3, น. 29 – 31.

<sup>14</sup> เฟิงอ้าง, น. 43 - 42.

<sup>15</sup> นายอภิวัฒน์ สุดสาว, อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 4, น. 106 – 113.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43.

“มาตรา 43 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ หรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในกิจการ ที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 27 นั้น ท่านว่าคุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”



ดังนั้น สภาจะได้รับประโยชน์จากการใช้ระบบคณะกรรมการตามเหตุผลและความจำเป็นจำแนกได้ดังนี้<sup>17</sup>

2.1 เป็นการแบ่งเบาภาระของสภาเนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและสภาได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จำนวนร่างพระราชบัญญัติและความซับซ้อนของประเด็นปัญหาที่นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้เพิ่มมากขึ้นตามภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนด และบางครั้งทำให้การพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ เป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่คล่องตัว สภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของสภา โดยคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ช่วยสภาในการวินิจฉัยปัญหาหรือกระทำการต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และสามารถประหยัดเวลาให้กับสภาด้วย

2.2 ได้ผู้เชี่ยวชาญและชำนาญการเฉพาะด้าน เพื่อเสริมกิจการของสภาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่

การพิจารณาของสภานั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิชาชีพหรือมีลักษณะเฉพาะ จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ในสาขาเฉพาะนั้น ๆ ในกรณีนี้สภาอาจพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญขึ้นพิจารณา โดยสภาสามารถแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกแต่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านตรงกับประเด็นปัญหานั้นเข้ามาเป็นกรรมการได้

2.3 ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม การประชุมพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ ก่อนที่สภาจะลงมตินั้น เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่สภาจะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อประกอบการวินิจฉัยลงมติของสภา ระบบคณะกรรมการจึงเป็นเครื่องมือที่ดี ที่จะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเสนอเป็นทางเลือกในการพิจารณาตัดสินใจของสภาก่อนลงมติ อันจะทำให้มติของสภามีความถูกต้องสมบูรณ์

2.4 สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบคณะกรรมการจะเป็นกลไกของสภาที่สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 59.

“มาตรา 59 พุฒสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการ ที่กล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ เอกสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการที่ตามมาตรานี้ด้วย”

### 3. ประเภทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ ประกอบด้วย กลุ่มบุคคล ที่สภาแต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ พิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของสภาแล้วรายงานต่อสภา อันเป็นการแบ่งเบา ภาระหน้าที่ของสภา บุคคลเหล่านี้ อาจจะเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็น บุคคลทั่วไปก็ได้

สำหรับประเภทของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา ได้แบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการตาม ลักษณะคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้น เป็นคณะกรรมการและกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งอาจมีลักษณะประจำหรือเฉพาะกิจ เฉพาะกรณี ก็ได้ตามแต่สภาจะเห็นสมควร นอกจากนี้ ยังมี กรรมการบางประเภทเกิดขึ้นตามความจำเป็นของ สภาที่ต้องดำเนินการบางเรื่องบางกรณีตามที่ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ โดยสามารถแบ่งออกได้ เป็น 6 ประเภท ดังนี้<sup>18</sup>

3.1 คณะกรรมการสามัญประจำ สภา (Standing Committee)

3.2 คณะกรรมการวิสามัญ (Ad hoc Committee)

3.3 คณะกรรมการร่วมกัน (joint Committee)

3.4 คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

3.5 คณะกรรมการร่วมกันของ รัฐสภา (joint Committee of the National Assembly)

3.6 คณะกรรมการที่วุฒิสภาแต่งตั้งขึ้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 121

จากแนวความคิดดังกล่าวจึงเป็นที่มาของ ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... โดยก่อนอื่นจะขอกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและสถานะ ของ ร่างพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของ คณะ กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ในข้อต่อไป

### 4. ประวัติความเป็นมาและสถานะของร่างพระราช บัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ....<sup>19</sup>

ประวัติความเป็นมาและสถานะของ ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... สามารถ พิจารณาได้ดังนี้

<sup>18</sup> ญัตติ หมายถึง ข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร, อ้างถึงในอภิวัฒน์ สุดสาว เจริญธรรมที่ 4.

<sup>19</sup> ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์, บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2541, หน้า 66 – 67, อ้างถึงใน อภิวัฒน์ สุดสาว, ระบบคณะกรรมการ กลไกการทำงานของสภา, ความคิดเห็น เข้มทิศรัฐธรรมนูญ, วารสารจตุรนิติ, ปีที่ 7, ฉบับที่ 2, มีนาคม – เมษายน พ.ศ.2553, พิมพ์ที่สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา, กรุงเทพมหานคร, น. 105 – 113.

4.1 ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... (ขั้นรับหลักการและการพิจารณาในวาระที่ 1)

4.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... (การพิจารณาในวาระที่ 2)

4.3 การดำเนินการต่อร่างพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... และการแปรญัตติของสภาผู้แทนราษฎร (การพิจารณาในวาระที่ 3)

แยกพิจารณาได้ดังนี้

**4.1 ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... (ขั้นรับหลักการและการพิจารณาในวาระที่ 1)**

ความเป็นมาและขั้นตอนการดำเนินการจากร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... จนถึงพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

จากประวัติความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... มีรายละเอียดตั้งแต่ในขั้นเสนอร่างเพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาลงนามรับรอง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร

และวุฒิสภา พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน ที่ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะเสนอทั้ง 3 ราย โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะขอแปรญัตติ และได้มีการตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญขึ้นพิจารณา ตามที่ปรากฏรายละเอียดในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ข้อมูล ณ วันที่ 12 มกราคม 2553 มีผู้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รวม 3 ฉบับ คือ

1. นายศักดา คงเพชร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ ซึ่งได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2552 และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 9 กันยายน 2552

2. นายทิวา เงินยวง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ ซึ่งได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2551 อนึ่ง โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังมีได้บรรจุระเบียบวาระการประชุม ทางผู้เสนอจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2552 พิจารณา

3. นายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชน กับคณะ (ปัจจุบันคือ พรรคเพื่อไทย) ซึ่งได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2551 หนึ่ง โดยที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังมีได้บรรจุระเบียบวาระการประชุม ทางผู้เสนอจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2552 พิจารณา

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 18 พฤศจิกายน 2552 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... (นายศักดิ์ดา คงเพชร กับคณะเป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... (นายทิวา เงินยวง กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... (นายเจริญ จรรย์โกมล กับคณะ เป็นผู้เสนอ) โดยที่ประชุมเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ทั้ง 3 ฉบับนั้น มีหลักการเป็นไปในทำนองเดียวกันจึงเห็นควรให้นำมาพิจารณารวมกัน โดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของนายทิวา เงินยวง กับคณะ เป็นหลักการในการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

#### 4.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... (การพิจารณาในวาระที่ 2)

เมื่อรับหลักการโดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของนายทิวา เงินยวง กับคณะ เป็นหลักการในการพิจารณาแล้ว ในการพิจารณาในวาระที่ 2 ได้มีการอภิปราย ถกเถียง กันอย่างกว้างขวาง ถึงอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และบทลงโทษ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมทั้งทัดเทียมอำนาจหน้าที่ และมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับองค์กรอิสระ หรือหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

#### 4.3 การดำเนินการต่อร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ) และการแปรญัตติของสภาผู้แทนราษฎร<sup>20</sup> (การพิจารณาในวาระที่ 3)

ต่อมา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญ วาระที่ 2 ได้พิจารณาเสร็จแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณา โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะขอแปรญัตติ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญก็ได้มีการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ

<sup>20</sup> โปรดศึกษารายละเอียดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 และ มาตรา 147 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551.

คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ครั้งที่ 2 ตามรายงานของคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2) ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 146 เพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ในวาระที่ 3 จนเป็นพระราชบัญญัติคำสั่ง เรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในที่สุด

**บทวิเคราะห์: เปรียบเทียบพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และ The Inquiry Act 2005 ซึ่งเป็นกฎหมายต้นกำเนิด การบังคับ ใช้ และที่มาเป็นรายมาตรา ผลสะท้อนและมุมมอง ของกฎหมาย**

กฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่ง เรียกเอกสารหรือบุคคล และระบบคณะกรรมการ รัฐสภา ส่วนใหญ่มีหลักการและแนวคิดมาจาก The Inquiry Act 2005 ของสหราชอาณาจักร ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายต้นกำเนิด ดังเช่นประเทศ ที่ได้ยกกล่าวมาแล้ว อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มลรัฐปาปัวนิวกินี เป็นต้น รวมทั้งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ของประเทศไทย



### ข้อเสนอแนะ

#### 1. ความจริงใจและความตระหนักใน การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยฝ่าย นิติบัญญัติ (Sincerity and Recognition)

นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และมีการประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง ประเทศเป็นฉบับแรกเป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน กลไก การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยระบบ คณะกรรมการธิการของรัฐสภาในประเทศไทยนั้น คณะกรรมการธิการมีเพียงอำนาจในการออกคำสั่งเรียก เอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา แต่คำสั่ง เรียกดังกล่าวไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย กล่าวคือ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีโทษในทาง กฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของฝ่าย นิติบัญญัติในการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร

ต่อมา เป็นครั้งแรกที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีกลไก เครื่องมือในการทำงานตามที่ฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ โดยหลักการนี้ได้รับการบรรจุไว้เป็นครั้งแรกตาม





รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการแสดงถึงความจริงใจและความตระหนักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่มีหลักการที่ดีและมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบคณะกรรมการที่เคยเกิดขึ้นในอดีต และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้คำสั่งเรียกของกรรมการ มีสภาพบังคับทางกฎหมายตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 วรรคสอง ดังกล่าว

ประเด็นนี้เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา หรือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องให้ความสำคัญ ไม่ละเลย รวมทั้งมีความจริงใจและตระหนักถึงในการบังคับใช้กฎหมายนี้

## 2. จริยธรรม และความเที่ยงธรรมของ คณะกรรมการ (Ethics and Fairness)

การได้เครื่องที่มีประสิทธิภาพ เช่นนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ที่มี โดยต้องมีจริยธรรม และความเที่ยงธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ มิให้งบประมาณของรัฐที่ต้องสูญเสียไป กับการตรวจสอบที่สูญเปล่าดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา พึงระลึกละเอียด ในการปฏิบัติหน้าที่ว่ากฎหมายนี้ไม่ใช่เครื่องมือในการทำลายล้างคู่แข่งหรือคู่ต่อสู้ทางการเมือง

## 3. ความโปร่งใส (Transparency)

ในกรณีที่คณะกรรมการได้ออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา ซึ่งอาจทำให้ประชาชนทั่วไปหรือภาคเอกชนผู้ได้รับคำสั่งเรียก ต้องถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวในการมาแถลงข้อเท็จจริง หรือต้องมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล หรือข้อมูล ซึ่งเป็นความลับทางธุรกิจ ย่อมเปิดเผยไม่ได้ แต่หากข้อมูลใดเปิดเผยแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ก็ควรนำมาเปิดเผยให้ประชาชนทราบ เพื่อให้ประชาชนได้รู้เห็นการทำงานที่โปร่งใสของคณะกรรมการ สร้างความเชื่อมั่น และจะทำให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการตรวจสอบดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วย

การให้ความคุ้มครองบุคคลผู้มาให้ถ้อยคำ และยื่นพยานหลักฐาน นับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งจากข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ปรากฏว่าประชาชนไม่ยอมมาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐาน เนื่องจากอิทธิพลหนุนหลัง หรือถูกข่มขู่ไม่ให้เดินทางมาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐานแก่คณะกรรมการ ดังนั้น จึงควรประชาสัมพันธ์จูงใจให้ประชาชนได้เข้าใจถึงความสำคัญในระบบการทำงานของคณะกรรมการ ที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ในขณะเดียวกัน ควรหามาตรการในการคุ้มครองพลเมือง บุคคลผู้มาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐาน ให้มีความปลอดภัย ตลอดจนความมั่นใจในการมาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐานว่าจะไม่ถูกรบกวนจากอิทธิพลภายนอก

รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการควรมีการเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ศึกษาและรับทราบ ประกอบกับเป็นผลงานและสร้างความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเอง

#### 4. การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement)

ความล่าช้าในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น อันจะเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดเตรียมเอกสารและผู้ที่จะมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ

แม้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 วรรคสี่ จะบัญญัติป้องกัน

การออกคำสั่งเรียกในข้อมูลเดียวกัน ที่ซ้ำซ้อนก็ตาม ในส่วนนี้ ก็ยังต้องพึงระวังจากปัจจัยที่มีคณะกรรมการ จำนวนมากหลายคณะ อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือล่าช้า และอ้างว่าประเด็นเดียวกันก็ตาม แต่ตรวจสอบด้านอื่น ๆ ที่คณะกรรมการอื่นตรวจสอบเป็นต้น ปัญหา จึงต้องมีการออกข้อบังคับที่ชัดเจน และหมั่นพิจารณาปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงควรกำหนดกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนแน่นอน เป็นการตัดปัญหาการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน เหลือมลั้กันระหว่างคณะกรรมการด้วยกันเอง

#### 5. ความล่าช้าของสภาพบังคับทางกฎหมาย และบทลงโทษที่เหมาะสมในกรณีหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้น (Justice delay and Sanction)

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญได้เลือกแนวทางการลงโทษตามทฤษฎีที่ 2 อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishments of offenders by Courts) กล่าวคือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ เป็นความผิดทางอาญา ให้ดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไป ไม่ได้เลือกแนวทางการลงโทษ ตามทฤษฎีที่ 1 อำนาจลงโทษโดยรัฐสภา จึงไม่ใช่ความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา ซึ่งโดยความเป็นจริงกระบวนวิธีพิจารณา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญาในปัจจุบันเป็นไปอย่างล่าช้ามาก ส่งผลให้การลงโทษตามกฎหมายล่าช้า ความเกรงกลัวต่อกฎหมายจึงขาดหายไป อีกทั้ง ความล่าช้านี้อาจทำให้มองเห็นว่าความผิดฐานขัดคำสั่งเรียกกลับกลายเป็นความผิดเล็กน้อย แม้จะมีการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมไว้ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็ตาม ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงอุปสรรค ที่จะเกิดขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรมีการดำเนินการดำเนินงานที่ชัดเจนรวดเร็วและรัดกุม

## 6. การประสานความร่วมมือ (Cooperation)

เป็นนิมิตหมายอันดี และเป็นครั้งแรก ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญต่อกฎหมาย เครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ไม่ใช่เสียกระดาษในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่การเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการธิการ ถือว่าเป็นเรื่องใหม่มากสำหรับระบบรัฐสภาไทยที่สามารถออกคำสั่งเรียกได้ ดังนั้น เพื่อประหยัดงบประมาณ ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนรวมทั้งการต้องอาศัยประสบการณ์ และความชำนาญจากหน่วยงานที่ดำเนินการตรวจสอบ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรคำนึงถึงจุดอ่อน (Weakness) และจุดแข็ง (Strength) ดังนี้

6.1 เนื่องจากหน่วยตรวจสอบ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต ประพฤติมิชอบ แต่ขีดความสามารถที่ ป.ป.ช. หรือ ปปปง. หรือ สตง. ตรวจสอบความผิดอาจไม่ถึง 1 % ของงบประมาณแผ่นดินที่สูญหายไป ประชาชนจึงฝากความหวังไว้ที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน และเป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ที่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทั้งปวง ในการบริหารประเทศและรักษามลประโยชน์ของรัฐโดยปราศจากการทุจริตอันเป็นหน้าที่อันทรงเกียรติ เมื่อมีกลไกและเครื่องมือแล้ว จึงต้องใช้ให้ได้ประสิทธิภาพ

6.2 การปฏิบัติหน้าที่ต้องทันต่อเวลา (hot cake) มิฉะนั้นพยานหลักฐานต่าง ๆ อาจสูญหาย ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธา มิฉะนั้นจะไม่ได้ประโยชน์ วิธีการปฏิบัติในการสอบสวนของคณะกรรมการธิการ ควรให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ และยื่นพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการธิการ ในการค้นหาพยานหลักฐานจึงต้องแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือสำนักงานอัยการสูงสุด หรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น มาเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการธิการ



6.3 แม้ว่าคณะกรรมการจะต้องรายงานให้รัฐสภาทราบ เมื่อตรวจสอบแล้วก็ตาม แต่เพื่อให้การตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควรมีการทำหนังสือประสานความร่วมมือ หรือ บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MOU) ระหว่างหน่วยงานตรวจสอบ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ที่จะส่งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะช่วยให้เป็นพันธมิตรในการสร้างสรรค์สังคมที่ดี

6.4 การทำหน้าที่ของกรรมการ มีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องมีประสานงานภายในของคณะกรรมการด้วยกัน ต้องไม่ยึดติดหรือต้องถอดหัวโขนความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้าน หรือฝ่ายรัฐบาล โดยต้องปราศจากอคติ ยึดถือประโยชน์ของรัฐเป็นที่ตั้ง

## 7. การสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้มาให้ถ้อยคำ (Motive)

7.1 การให้ค่าตอบแทนสำหรับบุคคลผู้มาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการ นับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งไม่แพ้ประเด็นอื่น ๆ มีหลายกรณีที่บุคคลมาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐานอยู่พื้นที่ห่างไกล ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาให้ถ้อยคำ และยื่นพยานหลักฐานเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ อาจพิจารณาเทียบเคียงกับสิทธิของข้าราชการเดินทางไปราชการต่างจังหวัด บวกด้วยเงินรางวัลอีกตามสมควร เมื่อพิจารณาแล้วว่าบุคคลผู้มาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐานนั้นมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

7.2 สำหรับข้าราชการ กระทรวง ทบวง กรม ที่เดินทางมาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐาน ต่อคณะกรรมการ ถือว่าเป็นการเดินทางไปปฏิบัติงานราชการ โดยคณะกรรมการต้องแจ้งให้ทราบเป็นการล่วงหน้าให้ระยะเวลาพอสมควร ในการจัดเตรียมข้อมูลและเอกสาร ตามความประสงค์ของคณะกรรมการ พร้อมทั้งนี้คณะกรรมการต้องกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้ชัดเจน และหากค่าให้การเป็นประโยชน์ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ก็ควรมีการแจ้งชมเชยไปยังผู้บังคับบัญชา