

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง กฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

กับปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบุคคล

(A Law on Request Order of the Committee and

Problems of Individual Rights and Liberty Protection)

จัดทำโดย นางสาวราภรณ์ มีเปรมปรีดี

รหัส ๓๐๐๑๕๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง กฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
กับปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบุคคล

จัดทำโดย นางสาวราภรณ์ มีเปรมปรีดิ์

รหัส ๓๐๐๑๕๖

หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ ปี ๒๕๕๖

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการเป็นกลไกในการช่วยเหลือกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับ ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน เพื่อให้การดำเนินงานของสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อาจมีเนื้อหาสาระบางประการที่ไม่ได้เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหายจากการกระทำของกรรมการผู้ปฏิบัติหรือจากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งการที่องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็ต้องนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย

กฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ กับปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

๑. บทนำ

คณะกรรมการมีที่มาจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภา โดยคำนึงถึงหลักการแบ่งงานกันทำหรือเมื่อต้องการความชำนาญในเรื่องเฉพาะด้าน ตามหลักการดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของสภาที่จะเลือกใช้กรรมการตามความเหมาะสม โดยอาศัยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมที่ได้ให้อำนาจไว้¹

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ซึ่งภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นมีความหลากหลาย รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาจึงให้อำนาจคณะกรรมการของแต่ละสภาในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาจะให้อำนาจคณะกรรมการของแต่ละสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกดังกล่าว เพื่อช่วยเสริมสร้างการทำงานของสภาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติมักจะประสบกับปัญหาในการใช้อำนาจดังกล่าว เช่น ปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาการใช้อำนาจโดยไม่ชอบในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของแต่ละสภา เป็นต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง จึงได้บัญญัติให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้นมีผลบังคับในลักษณะที่เป็น โทษตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้การทำหน้าที่ของ

¹สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. วุฒิสภากับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ และความรู้ในวงงานรัฐสภา, กรกฎาคม ๒๕๕๕, กรุงเทพฯ: สำนักประชาสัมพันธ์. น.๑๘๑.

คณะกรรมการการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น² จึงเป็นที่มาของการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

๒. ข้อคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิในความหมายทั่วไปนั้น หมายถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย เมื่อพิจารณาสิทธิตามรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า สิทธิตามรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน ซึ่งอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน³

ส่วนเสรีภาพเป็นสภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงหมายถึงอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง⁴

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางหลักทั่วไปในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล⁵ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยจากการใช้อำนาจใด ๆ โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร⁶ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย⁷

²คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภา
ร่างรัฐธรรมนูญ(๒๕๕๐). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. จัดทำโดยสำนัก
กรรมการการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า ๑๓๔.

³ บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๔.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕, น.๔๘-๔๙.

⁴ เพิ่งอ้าง, น. ๕๑.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗

รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ป้องกันมิให้รัฐดำเนินการใด ๆ เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรและกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้⁸

ตามหลักทั่วไปในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจกระทำได้ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด ซึ่งก่อนที่จะพิจารณาเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ควรจะต้องทำการตรวจสอบเงื่อนไขต่าง ๆ ก่อน โดยจะต้องดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁹

ขั้นตอนแรก จะต้องตรวจสอบว่า การกระทำของบุคคลหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองนั้น อยู่ภายใต้บังคับประกอบที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพหรือไม่

ขั้นตอนที่สอง จะต้องตรวจสอบว่า ผู้ที่ผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพได้ทำการแทรกแซงในองค์ประกอบของสิทธิและเสรีภาพหรือไม่

ขั้นตอนที่สาม การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นได้กระทำตามเงื่อนไขในทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้หรือไม่

ขั้นตอนที่สี่ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องอยู่ภายใต้หลักการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ขั้นตอนที่ห้า การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสิทธิและเสรีภาพแต่ละเรื่อง

ขั้นตอนที่หก การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือไม่¹⁰

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ ๓*, น. ๑๕๗-๑๕๘.

¹⁰ หลักความได้สัดส่วนได้ยกระดับเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญและได้เป็นเกณฑ์อันสำคัญในการตรวจสอบการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคแรก ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

๓. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

๓.๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับซึ่งจะส่งผลดีต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๓.๒ บทนิยาม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“ประธานคณะกรรมการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๓.๓ หลักการทั่วไป

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี¹¹

¹¹ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้¹²

คำสั่งเรียกมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี¹³

ในกรณีที่บุคคลซึ่งจะเรียกให้ส่งเอกสารหรือเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ¹⁴

๓.๓ เนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้

๑. คณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้คณะกรรมการมีหนังสือขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด¹⁵

¹² มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

¹³ มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

¹⁴ มาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

¹⁵ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

๒. บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต้องมาด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้¹⁶

๓. บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้น หรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ¹⁷

๔. วิธีการส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ¹⁸

๕. ผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญหรือมีคำสั่งเรียกให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด¹⁹

๖. ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย²⁰

๗. การกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีต่อไป²¹

¹⁶ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

¹⁷ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

¹⁸ มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

¹⁹ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

²⁰ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

²¹ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

๘. บทกำหนดโทษต่อกรรมการผู้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือผู้ส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ หรือผู้กระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการ²²

๔. ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ กล่าวคือ ในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหายจากการกระทำของกรรมการผู้ปฏิบัติหรือจากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว²³ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวในฐานะผู้เสียหายที่แท้จริงมีสิทธิในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ เพียงแต่บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการเท่านั้นที่มีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

สำหรับประเด็นดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากหลักความได้สัดส่วน²⁴ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรกที่บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...และเท่าที่จำเป็น...” จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เนื่องจากหลักเกณฑ์ของหลักความได้สัดส่วนดังกล่าวได้นำมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ การที่องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็ต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีการอ้างบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

²² มาตรา ๑๒, ๑๓, ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

²³ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

²⁴ หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐ ซึ่งมีหลักการย่อยอยู่ ๓ ประการ คือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความสัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

มาตรา ๒๕ ด้วยแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการเท่านั้นที่มีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน²⁵ อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ในขณะที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจกลับกลายเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกระทำได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาหลายประการ²⁶ เช่น สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่กล่าวไว้ข้างต้น หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร รวมทั้งปัญหาการใช้อำนาจขาดการถ่วงดุลและตรวจสอบถ่วงดุลที่เพียงพอและปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งอาจมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้น

๕. บทสรุป

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับซึ่งจะส่งผลดีต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน เพื่อให้การดำเนินงานของสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อาจมีเนื้อหาสาระบางประการที่ไม่ได้เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหายจากการกระทำของกรรมการผู้ปฏิบัติหรือจากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งการที่องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็ต้องนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย ทั้งนี้ เพราะหลักการดังกล่าวมีความสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย

²⁵ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

²⁶ สุรชนี พานานามา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖), บทคัดย่อ.