

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹

นาถทิชา แจ้งโมรา²

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ ทฤษฎี แนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา กฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าว จากการศึกษาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พบว่า คณะกรรมการ (Committees) เป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร การตั้งคณะกรรมการได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ใน การตั้งคณะกรรมการ แล้วรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 มีเจตนารมณ์เปลี่ยนแปลงหลักการ และสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการตรวจสอบถ่วงดุล ฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 17/2563 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2563 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ต่อมา จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาเขตบางนา

เพื่อให้การดำเนินงานในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการมีกลไกและผลบังคับทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในกิจการที่กระทำหรือในการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับดำเนินงานของคณะกรรมการมีหลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้” และมาตรา 129 วรรคสี่ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 129 วรรคสาม ถือเป็นบทบัญญัติใหม่ที่ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการเปลี่ยนแปลงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้การสอบหาข้อเท็จจริงเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการซึ่งต้องใช้อำนาจด้วยตนเองโดยตรง และไม่อาจถ่ายโอนหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการให้เป็นไปด้วยความรอบคอบ ครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการย่อมมีความจำเป็นต้องอาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาศึกษาปัญหาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ จึงมีการตั้งคณะอนุกรรมการ (Subcommittee) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในลักษณะเสมือนผู้ช่วย ทั้งนี้ คณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภาต่างมีอำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องที่ได้รับมอบหมายและรายงานผลต่อคณะกรรมการได้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 96 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 89 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 66

สำหรับการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 วรรคห้า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 77 วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 63 วรรคสอง ได้กำหนดข้อห้ามในการสอบหาข้อเท็จจริง ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสาม แต่อย่างไรก็ดี เฉพาะข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 77 วรรคสี่ ได้กำหนดเพิ่มเติมว่า “คณะกรรมการอาจมีมติให้คณะอนุกรรมการช่วยรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ก่อนการสอบหาข้อเท็จจริง

ก็ได้” และข้อ 90 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการ หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ ประกอบกับข้อ 91 วรรคหนึ่ง กรณีคณะกรรมการเรียกบุคคลมาชี้แจงตามข้อ 90 ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้เลขาธิการวุฒิสภาทราบ ทั้งนี้ ข้อ 91 วรรคสอง กำหนดให้นำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการของคณะอนุกรรมการด้วย

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดให้คณะกรรมการอาจมีมติให้คณะอนุกรรมการช่วยรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นมีความไม่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่แตกต่างกันอันสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการใช้อำนาจสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน คือ แนวทางที่ 1 คณะกรรมการใช้อำนาจสอบหาข้อเท็จจริงโดยตรงด้วยตนเอง ทำให้ผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน ในขณะที่แนวทางที่ 2 คณะกรรมการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการช่วยรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 77 วรรคสี่ โดยคณะกรรมการ มีมติให้เรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น “ในที่ประชุมคณะอนุกรรมการ” แม้การออกคำเรียกจะเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 129 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568 มาตรา 6 และมาตรา 7 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 91 วรรคสอง แต่ในทางปฏิบัติการรับฟังข้อเท็จจริง การซักถาม และการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หรือบุคคล กลับเป็นการดำเนินการในที่ประชุมคณะอนุกรรมการเท่านั้น เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วผลเป็นอย่างไร จึงรายงานผลต่อที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อมีมติในเรื่องที่สอบหาข้อเท็จจริงดังกล่าว

เมื่อพิจารณาแนวทางที่ 2 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการมิได้ใช้อำนาจสอบหาข้อเท็จจริงโดยตรงด้วยตนเอง หากแต่มีการออกคำเรียกเอกสาร หรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาในที่ประชุมคณะอนุกรรมการ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่อาจเรียกว่า “เป็นการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น” แต่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริงผ่านคณะอนุกรรมการ ซึ่งถือได้ว่า คณะกรรมการมอบอำนาจหรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการกระทำการแทน ส่งผลให้ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย และผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสารต่อคณะอนุกรรมการจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายกำหนด ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการอาจมีมติให้คณะอนุกรรมการช่วยรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 77 วรรคสี่ ประกอบกับการให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงของคณะกรรมการมาใช้บังคับกับคณะอนุกรรมการ ตามข้อ 91 วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา 129 วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

พ.ศ. 2562 ข้อ 77 วรรคสาม และ ไม่สอดคล้องกับหลักการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ

ประการที่สอง ปัญหาความซ้ำซ้อนในการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสอง บัญญัติว่า “การกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษา ตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจ ตามที่ระบุไว้ในการตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็น เรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำกิจการการสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใด มีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ” ประกอบกับ มาตรา 128 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม ของแต่ละสภา เกี่ยวกับเรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด อันเป็นการใช้อำนาจตามหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมที่ตราขึ้น ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 80 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการของทั้งสองสภา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และป้องกันการใช้อำนาจของคณะกรรมการหลายคณะของแต่ละสภา ในลักษณะที่ซ้ำซ้อนกัน อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาโครงสร้างและขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญ ประจำสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 พบปัญหาความซ้ำซ้อนขอบเขตหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ดังนี้

2.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 35 คณะ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 (1) - (35) พบว่า การจัดโครงสร้าง คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร มีลักษณะผสมผสานระหว่างเชิงหน่วยงานหรือเชิงภารกิจ ของฝ่ายบริหารและเชิงประเด็นหรือกลุ่มเป้าหมาย ส่งผลให้ภายในโครงสร้างดังกล่าวปรากฏ ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ในเชิงโครงสร้างและเชิงภารกิจ โดยเฉพาะกลุ่มปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ และสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มปัญหาที่มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลายคณะคาบเกี่ยวกัน อย่างชัดเจน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ ตามข้อ 90 (9) พบว่า เป็นคณะกรรมการ เพียงคณะเดียวจากทั้งหมด 35 คณะที่กำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจในลักษณะกว้างและครอบคลุม

เป็นพิเศษ โดยมีได้จำกัดไว้เฉพาะด้านความมั่นคงหรือกิจการชายแดนไทย หากแต่ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึง “และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ...” อันมีผลเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการสามารถตีความขยายขอบเขตอำนาจของตนเองออกไปอย่างกว้างขวาง จนเกิดการทับซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรคณะอื่น และนำไปสู่ปัญหาความซ้ำซ้อนในการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ

ตัวอย่าง การนัดประชุมของคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการการตำรวจ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการแต่ละคณะต่างกำหนดประเด็นในการพิจารณาศึกษาและติดตามกรณีเดียวกัน สรุปความได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและการเรียกรับผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมายจากขบวนการเว็บพนันออนไลน์เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการตำรวจระดับสูงอันนำไปสู่การชี้มูลความผิดทางวินัยร้ายแรง การดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และปัญหาการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ แม้ว่าคณะกรรมการแต่ละคณะจะอ้างหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวที่แตกต่างกัน แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญที่นำมาพิจารณาคลับเป็นเหตุการณ์เดียวกัน โดยใช้ฐานข้อมูลและบุคคลผู้ให้ข้อมูลชุดเดียวกันเป็นหลัก โดยปรากฏการนัดประชุมในช่วงเวลาใกล้เคียงกันหรือแม้กระทั่งในวันและเวลาเดียวกัน รวมถึงการเชิญบุคคลหรือหน่วยงานเดียวกันเข้าชี้แจงซ้ำหลายครั้งต่อคณะกรรมการคณะเดิมและต่างคณะ ส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะดังกล่าว เป็นการพิจารณาเรื่องซ้ำซ้อนกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสอง ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 วรรคสี่

2.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

จากการศึกษาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 21 คณะตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 78 วรรคสอง (1) – (21) พบว่า การจัดโครงสร้างคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีลักษณะเชิงหน่วยงานหรือเชิงภารกิจของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ส่งผลให้ภายในโครงสร้างดังกล่าวปรากฏปัญหาความซ้ำซ้อนของหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ในเชิงโครงสร้างและเชิงภารกิจ โดยเฉพาะกลุ่มปัญหาด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี ความมั่นคง และสิทธิของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มปัญหาที่มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการหลายคณะคาบเกี่ยวกันอย่างชัดเจน นอกจากนี้ การกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ โดยใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะกว้างและครอบคลุม โดยเฉพาะการใช้ถ้อยคำลงท้ายว่า “และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง” มีลักษณะเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการตีความขยาย

ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของตนเองจนไปทับซ้อนกับคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะอื่นได้ ส่งผลให้เกิดปัญหาการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกัน จึงอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสอง ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 80

ดังนั้น เมื่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 (1) - (35) และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 78 วรรคสอง (1) - (21) ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในลักษณะที่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกันภายในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในการพิจารณาว่าเรื่องใดควรอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการคณะใดโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในลักษณะกว้างและเปิดช่องให้ตีความขยายอำนาจ โดยเฉพาะถ้อยคำว่า “และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ...” หรือ “และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง” ส่งผลให้คณะกรรมการตีความขยายขอบเขตอำนาจของตนเองออกไปอย่างกว้างขวางจนเกิดการทับซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการคณะอื่น อันอาจนำไปสู่ปัญหาการพิจารณาขอเท็จจริงในเรื่องที่ซ้ำซ้อนกัน จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสอง ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 80 รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ปัญหาความซ้ำซ้อนดังกล่าวส่งผลให้กลไกการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารขาดประสิทธิภาพและเอกภาพ ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณและเวลาในการดำเนินการของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องจากหน่วยงานของรัฐต้องจัดเตรียมข้อมูลและเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการหลายคณะในเรื่องเดียวกัน อีกทั้ง การขอเท็จจริงโดยคณะกรรมการหลายคณะในประเด็นเดียวกันอาจนำไปสู่ผลการพิจารณาที่แตกต่างกัน อันกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบคณะกรรมการ รวมถึงอาจกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ถูกร้องให้มาชี้แจงซึ่งต้องเข้าสู่กระบวนการขอเท็จจริงซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น และในที่สุดอาจส่งผลให้กลไกการขอเท็จจริงของคณะกรรมการขาดสภาพบังคับในทางปฏิบัติ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สาม ปัญหาเอกสิทธิ์ของผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกตามมาตรานี้ด้วย” เพื่อให้ผู้กระทำหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ปราศจากการคุกคามหรือการแทรกแซง และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกสามารถเปิดเผยข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการได้โดยสุจริต ปราศจากความกังวลต่อการถูกฟ้องร้องภายหลัง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาขอบเขตของเอกสิทธิ์ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการ

ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568 พบปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ และการไม่คุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ดังนี้

3.1 ปัญหาเอกสิทธิ์ในการส่งมอบวัตถุ

พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 7 ต่อคณะกรรมการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่ หรือผู้รับรองความถูกต้องของบันทึกการประชุม รายงานการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่ หรือรับรองความถูกต้องของบันทึกการประชุม รายงานการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาโดยสุจริตแล้วแต่กรณี” อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสี่ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 7 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า หากคณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ให้มีหนังสือเรียกให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด และความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อธิบายว่า “เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการ จึงใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” และคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการเรียกวัตถุอื่นใดที่ไม่ใช่เอกสาร หรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เพื่อมาสอบหาข้อเท็จจริง เนื่องจากคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 17/2563 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2563 วินิจฉัยว่า มาตรา 129 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องหน้าที่ของคณะกรรมการจาก “การสอบสวน” มาเป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการเป็นการสืบหาข้อเท็จจริงไม่ใช่การสืบสวนหรือสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการผู้ใช้อำนาจเรียก มิได้มีอำนาจในการออกคำเรียกให้ส่งมอบวัตถุ หรือพยานหลักฐานอื่น แต่ผู้ปฏิบัติตามคำเรียกกลับส่งมอบวัตถุ หรือพยานหลักฐานอื่นให้แก่คณะกรรมการ ทั้งที่การเรียกหรือรับ วัตถุหรือพยานหลักฐานอื่นที่มีใช่เอกสาร ไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจเรียกของคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการ

ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568 แต่กลับปรากฏว่า มาตรา 11 กำหนดให้บุคคลดังกล่าว ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครอง โดยไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากกรณีที่ตนได้ให้วัตถุ หรือพยานหลักฐานอื่น เป็นการขยายขอบเขตเอกสิทธิ์การคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงผู้ส่งมอบ “วัตถุ” หรือ “พยานหลักฐานอื่น” ซึ่งมีใช่เอกสาร หรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้ได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย นอกจากนี้ ข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นปรากฏว่า คณะกรรมการการทหารและความมั่นคงแห่งรัฐ วุฒิสภา แสดงความคิดเห็นว่า “ให้ตัดถ้อยคำ “วัตถุ” และ “พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง” ออกเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ” แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมิได้ปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น การขยายขอบเขตเอกสิทธิ์เกินกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายลำดับรองที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสี่ และวรรคเจ็ด ประกอบกับมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568 และไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด หลักนิติธรรม และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ และหลักการตรากฎหมายที่ดี

3.2 ปัญหาเอกสิทธิ์ไม่คุ้มครองการลงพื้นที่ในการสอบหาข้อเท็จจริง

การพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน หรือร้องทุกข์จากประชาชนเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม

การลงพื้นที่เพื่อสอบหาข้อเท็จจริงเป็นวิธีการหนึ่งในการดำเนินงานของคณะกรรมการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริง เนื่องจากเปิดโอกาสให้คณะกรรมการได้รับข้อมูลจากสภาพการณ์จริงและจากผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง อย่างไรก็ตาม การลงพื้นที่ในการสอบหาข้อเท็จจริงกลับไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 124 ประกอบกับมาตรา 129 วรรคสี่ และวรรคเจ็ด ได้รับรองเอกสิทธิ์คุ้มครองเฉพาะ “ผู้กระทำหน้าที่” และ “ผู้ปฏิบัติตามคำเรียก” ในการประชุมที่จัดขึ้น ณ สถานที่ประชุมของสภาและคณะกรรมการเท่านั้น และการใช้อำนาจเรียกตามมาตรา 129 วรรคสี่ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการออกคำเรียก ตามมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568 รวมถึงระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์

และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2568 เพื่อให้คำเรียกมีผลผูกพันทางกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 11 ซึ่งการลงพื้นที่เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงของคณะกรรมการมิได้ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว

นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการลงพื้นที่เพื่อสอบถามข้อเท็จจริง และเรียกให้บุคคลให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นในพื้นที่ ย่อมไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการเป็น “ผู้กระทำหน้าที่” และบุคคลที่ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นในพื้นที่ ย่อมไม่อาจถือ “เป็นผู้ปฏิบัติตามคำเรียก” ส่งผลให้ทั้งคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของเอกสิทธิ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอาจต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย หากการแสดงความคิดเห็นหรือการเปิดเผยข้อมูลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นตามมาตรา 124 และมาตรา 129 ประกอบกับพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568

ผลจากข้อจำกัดดังกล่าวทำให้คณะกรรมการ และบุคคลผู้ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นในการลงพื้นที่ไม่ถึงเป็นผู้กระทำหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติตามคำเรียกตามกฎหมาย จึงไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครอง และอาจต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย หากการแสดงความคิดเห็นหรือการเปิดเผยข้อมูลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เนื่องจากคณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ และประชาชนไม่กล้าให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ จึงขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568 และไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่ดี

ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สอดคล้องกับหลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการในการสอบถามข้อเท็จจริง ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ดังนี้

ความเดิม

ข้อ 77 วรรคสี่ “คณะกรรมการอาจมีมติให้คณะอนุกรรมการช่วยรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการก่อนการสอบถามข้อเท็จจริงก็ได้”

ข้อ 91 “ในกรณีที่คณะกรรมการใดประสงค์จะเรียกบุคคลมาชี้แจงตามข้อ 90 ให้ประธานคณะกรรมการนั้น แจ้งชื่อบุคคล ตำแหน่ง เรื่องและประเด็นที่ขอให้ชี้แจง รวมทั้งวันและเวลา

ที่ขอให้มาชี้แจงให้เลขาธิการวุฒิสภาทราบ แล้วให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ประธานคณะกรรมการ
คณะอื่นที่เกี่ยวข้องทราบโดยไม่ชักช้าเพื่อเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงในคราวเดียวกัน

ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการของคณะอนุกรรมการด้วย”

แก้ไขเป็น

ข้อ 77 วรรคสี่ “คณะกรรมการอาจมีมติให้คณะอนุกรรมการช่วยรวบรวมข้อมูลเพื่อสนับสนุน
การพิจารณาของคณะกรรมการ และให้คณะอนุกรรมการพิจารณาจากข้อมูลที่ได้รับ ทั้งนี้
คณะอนุกรรมการไม่มีอำนาจขอเอกสารจากบุคคลใด หรือเชิญบุคคลใดมาให้ข้อมูลในเรื่องที่อยู่ระหว่าง
การพิจารณาขอเท็จจริง”

ข้อ 91 “ในกรณีที่คณะกรรมการใดประสงค์จะเรียกบุคคลมาชี้แจงตามข้อ 90 ให้ประธาน
คณะกรรมการนั้น แจ้งชื่อบุคคล ตำแหน่ง เรื่องและประเด็นที่ขอให้ชี้แจง รวมทั้งวันและเวลา
ที่ขอให้มาชี้แจงให้เลขาธิการวุฒิสภาทราบ แล้วให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ประธานคณะกรรมการ
คณะอื่นที่เกี่ยวข้องทราบโดยไม่ชักช้าเพื่อเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงในคราวเดียวกัน

ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการของคณะอนุกรรมการด้วย เว้นแต่ การเรียก
เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องที่พิจารณา
ขอเท็จจริง”

2. ปัญหาความซ้ำซ้อนในการขอเท็จจริงของคณะกรรมการ ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไข
เพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562
ดังนี้

2.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ผู้ศึกษาเห็นสมควร
แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ
สามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะมีขอบเขตหน้าที่และอำนาจที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงมากขึ้น
โดยกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ให้ยึดหลักการ
จัดวางภารกิจให้สอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก
เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีระบบ ไม่ทับซ้อนกัน
และสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ควรยกเลิกการกำหนดหน้าที่
และอำนาจด้วยถ้อยคำที่มีลักษณะเปิดกว้างหรือคลุมเครือ ซึ่งอาจนำไปสู่การตีความขยายอำนาจ
เกินความจำเป็นและก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการคณะอื่น เช่น การใช้ถ้อยคำในลักษณะ
“และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง...” และให้กำหนดกรอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะ
โดยระบุขอบเขตภารกิจอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการทับซ้อนในการพิจารณาขอเท็จจริงภายใน
สภาเดียวกัน

การปรับโครงสร้างและขอบเขตอำนาจดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพของระบบคณะกรรมการภายในสภาผู้แทนราษฎร ลดภาระซ้ำซ้อนในการใช้อำนาจตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ และเพิ่มความชัดเจนในการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการแต่ละคณะ ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการจัดโครงสร้างคณะกรรมการของสภาสามัญแห่งสหราชอาณาจักร (House of Commons) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการมีขอบเขตหน้าที่และอำนาจที่เชื่อมโยงกับภารกิจของฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน

2.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 78 วรรคสอง โดยกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ให้มุ่งเน้นบทบาทด้านการตรวจสอบเงิน โบนัส และการพิจารณายุทธศาสตร์ชาติเป็นสำคัญ มากกว่าการตรวจสอบการบริหารราชการประจำวันของฝ่ายบริหาร โดยปรับโครงสร้างการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จากลักษณะเชิงหน่วยหรือเชิงภารกิจของฝ่ายบริหารงาน มาเป็นลักษณะเชิงประเด็นยุทธศาสตร์ โดยไม่ยึดโยงกับกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐใดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ควรยกเลิกการกำหนดหน้าที่และอำนาจด้วยถ้อยคำที่มีลักษณะกว้างและครอบคลุม ซึ่งอาจนำไปสู่การตีความขยายอำนาจเกินความจำเป็นและก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการคณะอื่น เช่น การใช้ถ้อยคำในลักษณะ “และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง” และกำหนดให้ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาให้มีความชัดเจน โดยมุ่งเน้นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ และมีผลกระทบในระยะยาว ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจของหลายกระทรวง เพื่อให้การตรวจสอบมีลักษณะบูรณาการ และสามารถมองภาพรวมในระดับชาติและระยะยาวได้อย่างเป็นระบบ

การปรับโครงสร้างและขอบเขตอำนาจดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพของระบบคณะกรรมการภายในวุฒิสภา ลดภาระซ้ำซ้อนในการใช้อำนาจตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ และเพิ่มความชัดเจนในการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการแต่ละคณะ ทั้งยังสอดคล้องกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทย ซึ่งประกอบด้วย บุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์จากสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ในสังคม อันเอื้อต่อการนำศักยภาพดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาเชิงลึกและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและรอบด้าน ตลอดจนสอดคล้องกับรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการของสภาขุนนางแห่งสหราชอาณาจักร (House of Lords) ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดตั้งคณะกรรมการตามประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญเป็นหลัก

3. ปัญหาเอกสิทธิ์ของผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการ

3.1 ปัญหาเอกสิทธิ์ในการส่งมอบวัตถุ ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568 ดังนี้

ความเดิม

“มาตรา 11 ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 7 ต่อคณะกรรมการสิทธิการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่ หรือผู้รับรองความถูกต้องของบันทึกการประชุม รายงานการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่ หรือรับรองความถูกต้องของบันทึกการประชุม รายงานการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาโดยสุจริตแล้วแต่กรณี”

แก้ไขเป็น

“มาตรา 11 ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสาร หรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 7 ต่อคณะกรรมการสิทธิการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่ หรือผู้รับรองความถูกต้องของบันทึกการประชุม รายงานการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่ หรือรับรองความถูกต้องของบันทึกการประชุม รายงานการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาโดยสุจริตแล้วแต่กรณี”

3.2 ปัญหาเอกสิทธิ์ไม่คุ้มครองการลงพื้นที่ในการสอบหาข้อเท็จจริง ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568 ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ความเดิม

“มาตรา 124 วรรคหนึ่ง ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้”

“มาตรา 129 วรรคสี่ คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมิให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี”

แก้ไขเป็น

“มาตรา 124 วรรคหนึ่ง ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา หรือที่อื่นใดในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการในกิจการของสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้”

“มาตรา 129 วรรคสี่ คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ ในที่ประชุมสภาหรือที่อื่นใดในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการในกิจการของสภานั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี”

3.2.2 พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2568

ความเดิม

“มาตรา 6 วรรคหนึ่ง คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้”

“มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการเรื่องใด หากคณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ให้คณะกรรมการมีหนังสือเรียกให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด”

แก้ไขเป็น

“มาตรา 6 วรรคหนึ่ง คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ ในที่ประชุมสภาหรือที่อื่นใดในกระบวนการพิจารณาของสภานั้นได้”

“มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการเรื่องใด หากคณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ในที่ประชุมสภาหรือที่อื่นใดในกระบวนการพิจารณาของสภา ให้คณะกรรมการมีหนังสือเรียกให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด”

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของ

คำสั่งเรียกโดยคณะกรรมการสิทธิในรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 1. สถาบันพระปกเกล้า, 2567.

ภิรมย์ เจริญรุ่ง. “ขอบเขตการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา.” วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

วรชัย แสนลีระ. “การใช้ “เอกสิทธิ์” และ “ความคุ้มกัน” ของสมาชิกรัฐสภา.”

จุลนิติ (กรกฎาคม - สิงหาคม 2553): หน้า 144.

ศุภณัฐ บุญสด. การศึกษาความเหมาะสมของอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ : กรณีเสรีภาพในการพูด
ของสมาชิกรัฐสภา. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2568.

สาโรช โชติพันธุ์. “การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตคณะ
นิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

อรณิช รุ่งธิปานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. กรุงเทพมหานคร:
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553.

อภิวัฒน์ สุดสาว. “ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ” กับ
“อำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลของคณะกรรมการ”.” คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ (กันยายน
- ตุลาคม 2563): หน้า 111 - 121.

อภิวัฒน์ สุดสาว. “ระบบคณะกรรมการ กลไกการทำงานของสภา.” จุลนิติ (มีนาคม - เมษายน 2553):
หน้า 105 - 114.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 17/2563. 7 ตุลาคม พ.ศ. 2563.