



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกโดยคณะกรรมการการรัฐสภา

(เล่มที่ 1)

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เสนอ

สถาบันพระปกเกล้า

คำชี้แจง

รายงานวิจัยฉบับนี้เป็นรายงานวิจัยฉบับที่ 1 ในโครงการวิจัยปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกโดยคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภา โดยที่ปรากฏในรายงานการวิจัยฉบับที่ 1 เป็นการวิจัยมุ่งเน้นสภาพปัญหาอันเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอันคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับสถานะของคำสั่งเรียกฯ ในระบบกฎหมายไทย โดยมีการทบทวนวรรณกรรมและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อนำข้อค้นพบและข้อเสนอแนะไปใช้ในรายงานการวิจัยเล่มที่ 2 ซึ่งจะได้ดำเนินการวิจัยในลำดับถัดไปอันเป็นบทสรุปของโครงการวิจัยนี้

สารบัญ

บทที่ 1	1
บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย	2
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	2
1.4 สมมติฐานการวิจัย.....	3
1.5 วิธีดำเนินการ.....	3
1.6 ขั้นตอนการศึกษาวิจัย	3
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2	5
แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิ	5
2.1 สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนต่อฝ่ายนิติบัญญัติ	5
2.1.1 สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนสมัยโบราณ	5
2.1.2 สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนสมัยใหม่.....	13
2.2 ข้อความคิดว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติ	25
2.3 อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	26
2.3.1 ความสำคัญและที่มาของอำนาจ	26
2.3.2 ความหมายและลักษณะของอำนาจ	28
2.3.3 ข้อจำกัดของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....	30
2.3.4 สรุป	32
บทที่ 3	33
การใช้อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิในระบบรัฐธรรมนูญไทย	33
3.1 คณะกรรมการสิทธิในรัฐธรรมนูญไทย	33
3.1.1 พัฒนาการของคณะกรรมการสิทธิของรัฐสภาไทย.....	33
3.1.2 บทนิยามของคณะกรรมการ.....	37
3.1.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการ.....	37

3.2	ภารกิจหลักของคณะกรรมการสิทธิการของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ	40
3.2.1	ด้านการตรากฎหมาย.....	41
3.2.2	ด้านการควบคุมการทำงานของรัฐบาล.....	44
3.2.5	ด้านการร้องทุกข์และแก้ไขเยียวยาให้ประชาชน.....	45
3.3	ประเภทของคณะกรรมการสิทธิการในรัฐธรรมนูญไทย.....	46
3.3.1	คณะกรรมการสามัญประจำสภา.....	47
3.3.2	คณะกรรมการวิสามัญ.....	49
3.3.3	คณะกรรมการเต็มสภา.....	54
3.3.4	คณะกรรมการร่วม.....	55
3.3.5	คณะอนุกรรมการ.....	56
3.4	กลไกและระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบกฎหมายไทย.....	58
3.4.1	ความเป็นมาโดยสังเขปของระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง.....	58
3.4.2	ขั้นตอนและกระบวนการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ.....	60
3.5	คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในฐานะเครื่องมือในการแสวงหาข้อเท็จจริง	61
3.5.1	พัฒนาการของการรับรองสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย.....	62
3.5.1.1	การรับรองสถานะคำสั่งเรียกของคณะกรรมการรัฐสภาที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	62
3.5.1.2	การรับรองสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการรัฐสภาที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	63
3.5.2	บทสรุป.....	65
บทที่ 4	66
วิเคราะห์ปัญหาสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียก	66
4.1	ข้อจำกัดในองค์ความรู้ว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ.....	66
4.1.1	คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในฐานะปริณทลใหม่ทางนิติศาสตร์ไทย.....	66
4.1.2	ขาดการเปิดอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้.....	68
4.2	ความสับสนภายหลังจากการตรากฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ.....	69

4.2.1	สาระสำคัญของกฎหมาย.....	69
4.2.2	กระบวนการในการออกคำสั่งเรียก.....	70
4.2.3	บทลงโทษทางกฎหมาย.....	71
บทที่ 5	73
บทสรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ	73
5.1	บทสรุปการศึกษาวิจัย	73
5.2	ข้อเสนอแนะ	75
5.2.1	ข้อเสนอระยะสั้น.....	75
5.2.2	ข้อเสนอระยะยาว	75

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติว่า ระบบคณะกรรมการธิการ (Committee system) เป็นกลไกสำคัญที่คอยขับเคลื่อนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมจนเป็นที่มาของการกล่าวเชิงเปรียบเปรยว่า คณะกรรมการธิการเสมือนกระดุกสันหลังของรัฐสภาซึ่งนับถึง “องค์กรภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ” ที่มีบทบาทคอยช่วยเหลือภารกิจสำคัญทางนิติบัญญัติของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นการตราตัวบทกฎหมาย การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร พิจารณางบประมาณแผ่นดิน รวมตลอดถึงการแก้ไขเยียวยาปัญหาของประชาชนในฐานะผู้แทนปวงชนให้มีประสิทธิภาพอันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย

เครื่องมือสำคัญหลักและอาจเรียกได้ว่าเป็นเครื่องมือเดียวของคณะกรรมการธิการของรัฐสภา (Parliamentary committees) เพื่อการปฏิบัติภารกิจในฐานะ “สภาเล็ก” ที่คอยช่วยเหลือ “สภาใหญ่” นั่นคือ “คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ” หรือที่ถูกเรียกกันตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า “อำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigative power) ทั้งนี้คำสั่ง หรืออำนาจดังกล่าวจะทำหน้าที่คอยเรียกให้บุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ ต่อตนเอง อันนำไปสู่การรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้านพร้อมทำความเข้าใจเพื่อนำส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีเพื่อการตัดสินใจใช้อำนาจนิติบัญญัติในขั้นสุดท้าย

อย่างไรก็ดี จริงอยู่ว่าหากสืบสาวเล่าความถึงต้นกำเนิด จะพบว่า “อำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการธิการของรัฐสภา” มีการปรากฏตัวขึ้นพร้อมกับระบบคณะกรรมการธิการของฝ่ายนิติบัญญัติโดยประจักษ์นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยอย่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 トラบจนปัจจุบันก็ตามที่¹ แต่ประเด็นว่าด้วย “สถานะทางกฎหมาย” (Legal status) ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจดังกล่าวกลับยังไม่มี ความชัดเจนแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ที่มีความมุ่งหมายให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของฝ่ายนิติบัญญัติมีสภาพบังคับที่ชัดเจนและเข้มข้นกว่าที่ผ่านมา² ส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายหลังจากมีการประกาศใช้ “กฎหมายลูก” อย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดบทลงโทษกับผู้รับคำสั่งเรียกที่ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการฯ นั้นเริ่มมีการถกเถียงและตั้งข้อสงสัยจากฝ่ายปฏิบัติของฝ่ายนิติบัญญัติและนักวิชาการบางส่วนว่า ด้วยลักษณะและคุณสมบัติต่าง ๆ ของคำสั่งเรียกฯ แท้ที่จริงแล้ว คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของรัฐสภา มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง (Administrative act) ซึ่งส่งผลให้การออกคำสั่งต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายปกครองอย่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ด้วยหรือไม่อย่างไร แต่หากมิใช่คำสั่งทางปกครองแล้วจะมีสถานะทางกฎหมายเช่นไร ฯลฯ

¹ มาตรา 26 ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475

² มาตรา 135 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

หลายท่านอาจโต้แย้งว่า คำถามข้างต้นอาจไม่มีความจำเป็นต้องค้นหาคำตอบแล้วหรือไม่เมื่อข้อเท็จจริง ณ ปัจจุบัน ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย³ ให้มาตรา 5 ที่กำหนดให้คณะกรรมการในรัฐสภา มีอำนาจออกคำสั่งเรียก มาตรา 8 ที่กำหนดขั้นตอนการออกและสภาพบังคับของคำสั่งเรียก และมาตรา 13 ว่าด้วยอัตราโทษทางอาญากรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กรณีสามารถอธิบายได้ว่า ยังมีพิกที่จะกล่าวไว้ในอนาคตจะมีการตราตัวบทกฎหมายทำนองเดียวกันนี้ขึ้นอีกหรือไม่อย่างไร トラบใดที่ปรากฏการดำรงอยู่ของคำสั่งเรียกฯ เคียงคู่กับระบบคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมต้องมีความชัดเจนแน่นอนปราศจากความคลุมเครือในสถานะทางกฎหมาย กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นไป ต้องมีการอธิบายในรายละเอียดตามหลักวิชาอย่างถูกต้องเพื่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และกลไกต่าง ๆ อันมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของรัฐสภา และองค์กร หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยแนวคิดและหลักการทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการนิติบัญญัติ และกฎหมายปกครองเพื่อทำการวิเคราะห์ถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงว่ามีสถานะเช่นไร ที่ผ่านมารวมถึงปัจจุบันมีความเข้าใจต่อสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการอย่างไร ความเข้าใจดังกล่าวส่งผลต่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมาย รวมถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐสภา รัฐสภา รวมถึงองค์กร หรือหน่วยงานอื่น ๆ หรือไม่อย่างไรอีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและกระบวนการนิติบัญญัติ
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการของรัฐสภา
3. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีกฎหมายปกครองว่าด้วยอำนาจทางปกครองและคำสั่งทางปกครอง
4. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
5. เพื่อศึกษารัฐธรรมนูญและตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภาและคำสั่งทางปกครอง
6. เพื่อศึกษาปัญหาว่าด้วยความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภาในประเทศไทยและผลกระทบที่อาจขึ้นมาจากปัญหาดังกล่าว
7. เพื่อจัดทำคำอธิบายที่ถูกต้องตามหลักวิชา ข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงการทำหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐสภาในการออกคำสั่งเรียกฯ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ภายใต้ว 2 ประเด็นหลัก

1. การศึกษาประเด็นทางกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย 4 ประเด็นย่อยดังนี้

³โปรดอ่าน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563

- 1.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและกระบวนการนิติบัญญัติ
 - 1.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการการของรัฐสภา
 - 1.3 เพื่อศึกษาธรรมชาติและลักษณะของอำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการของรัฐสภา
 - 1.4 เพื่อศึกษาธรรมชาติและลักษณะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภา
2. การศึกษาประเด็นทางกฎหมายปกครองซึ่งประกอบด้วย 4 ประเด็นย่อยดังนี้
- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีกฎหมายปกครองว่าด้วยปกครองและการใช้อำนาจทางปกครอง
 - 2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
 - 2.3 เพื่อศึกษาธรรมชาติและลักษณะของอำนาจทางปกครอง
 - 2.4 เพื่อศึกษาธรรมชาติและลักษณะของคำสั่งทางปกครอง
- การศึกษาทั้งสองประเด็นอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษาของศาล รวมถึงเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

1.4 สมมติฐานการวิจัย

ความชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภาเป็นผลมาจากข้อจำกัดทางองค์ความรู้ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งรวมถึงระบบคณะกรรมการอันเป็นแขนงวิชาใหม่ในประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการ

อาศัยการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษา ได้แก่

1. การศึกษาจากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และคำพิพากษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการของรัฐสภาและฝ่ายปกครอง
2. การศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ และทบทวนเอกสารทางวิชาการ อาทิ ตำรา งานวิจัย ฯลฯ ที่เกี่ยวข้อง (Literature review) ศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายรวมถึงฝ่ายปกครองตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ประเด็นที่เกี่ยวกับความเข้าใจต่อสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภา

1.6 ขั้นตอนการศึกษาวิจัย

1. รวบรวมเอกสารและงานวรรณกรรม
2. วิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำสรุปประเด็น
3. จัดทำรายงานการศึกษาขั้นต้น (Inception) ชั้นกลาง (Interim) ร่างฉบับสมบูรณ์ (Draft Final) และฉบับสมบูรณ์ (Final) ตามลำดับ
4. จัดส่งรายงานการศึกษา Inception) ชั้นกลาง (Interim) ร่างฉบับสมบูรณ์ (Draft Final) และฉบับสมบูรณ์ (Final) ตามลำดับ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ความเข้าใจแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ
2. ความเข้าใจแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการธิการของรัฐสภา
3. ความเข้าใจแนวคิดทฤษฎีกฎหมายปกครองว่าด้วยอำนาจทางปกครองและคำสั่งทางปกครอง
4. ความเข้าใจแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
5. ความเข้าใจสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง
 6. ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาความไม่เข้าใจถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาที่ส่งผลต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธิการของรัฐสภา
 7. ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธิการของรัฐสภา
 8. ผลสังเคราะห์ชุดความรู้ที่ระบุปัจจัย เงื่อนไข เพื่อใช้ประโยชน์เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนารัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในภายภาคหน้า

บทที่ 2

แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

2.1 สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

เป็นที่ทราบและคุ้นชินกันดีอยู่แล้วว่า การยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนต่อรัฐสภาถือเป็นมาตรการหนึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ถูกรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญในฐานะสิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่ประชาชนกำลังประสบพบเจออยู่จากการกระทำของรัฐ⁴ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การยื่นคำร้องทุกข์นี้เป็น “ช่องทางตรง” ของประชาชนในการสื่อสารเรียกร้องให้รัฐสภาซึ่งยึดโยงกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอย่างมีนัยสำคัญ เข้ามาดูแลดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม สิทธิทางรัฐธรรมนูญประเภทนี้หาใช่สิ่งใหม่ไม่ หากแต่ถือกำเนิดเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อครั้งโบราณกาลและมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งกลายเป็น “สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์” (The Right to petition)⁵ ดังที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ฉบับต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงรัฐธรรมนูญไทยด้วยเช่นเดียวกัน⁶

2.1.1 สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนสมัยโบราณ

ก) สมัยกรีก

ราวกว่าห้าร้อยปีก่อนคริสต์ศักราช การปกครองในกรุงเอเธนส์ถูกตระหนักรับทราบเป็นการทั่วไปว่ามีลักษณะของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้กรุงเอเธนส์อยู่ในช่วงเวลาอันรุ่งโรจน์ประสบความสำเร็จอย่างมาก⁷ อย่างไรก็ตามมีคำถามที่น่าขบคิดคือ อะไรเป็นกลไกที่คอยทำหน้าที่ผลักดันให้ “ระบอบประชาธิปไตยแบบเอเธนส์” (Athenian Democracy) มีประสิทธิภาพจนกลายเป็นที่กล่าวขานและยกย่องถึง ณ ปัจจุบัน⁸ คำตอบก็คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองผ่านการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจด้วยตัวเองไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กน้อย หรือในเรื่องที่เป็นประเด็นสำคัญต่าง ๆ⁹ โดยทั้งหมดอยู่บนฐานคิดของการปกครองที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก¹⁰ ด้วยเหตุผลเช่นนี้จึงเป็นการปฏิเสธไม่ได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐจึงมุ่งเน้นให้

⁴ Alison L. Young, *Democratic Dialogue and the Constitution*, United Kingdom: Oxford University Press (2017) p.265

⁵ John Money, *Experience and Identity: Birmingham and the West Midlands, 1760- 1800*, Manchester: Manchester University Press (1977) p.206

⁶ โปรดดู มาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

⁷ Chong Kim Chong, *Moral Perspectives*, Singapore: Singapore University Press (1992) p.34

⁸ Robin Osborne, *Athens and Athenian Democracy*, United Kingdom: Cambridge University Press (2010) p.417

⁹ Ramón Martínez, Francisco Oliveira, *Europatrida*, Coimbra: Coimbra University Press (2019) p.122

¹⁰ Charles F. Andrain and James Thomas Smith, *Political Democracy, Trust, Social Justice: A Comparative Overview*, the United States of America: Northeastern University Press (2006) p.121

ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในฐานะ “ส่วนสะท้อนความต้องการของสังคมส่วนรวม” เพื่อการตอบโจทย์ของประชาชนได้อย่างตรงจุดตรงประเด็นนั่นเอง

จริงอยู่ว่าการปกครองของกรีกโบราณจะมีลักษณะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)¹¹ ที่ตัวบทกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ถูกตราขึ้นบังคับใช้นั้นมาจากความยินยอมของประชาชนซึ่งสะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชนในตัวเองแล้วก็ตามที่¹² แต่ระบบกฎหมายในช่วงเวลานั้นก็ยังมีกลไกเพื่อเป็นช่องทางให้กับประชาชนได้บอกกล่าวเล่าความต่อรัฐใน “ความบกพร่องผิดพลาด” ว่า ปรากฏการใช้อำนาจของรัฐเพื่อการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ หรือเป็นกรณีที่ส่งผลให้ตนเองต้องได้รับความเดือดร้อนเกิดขึ้น¹³ “กลไกการสื่อสารกับรัฐ” ดังกล่าวข้างต้นนี้คือ กลไกว่าด้วยว่า “คำร้องทุกข์” (Complaint)¹⁴ ซึ่งถูกยอมรับนับถือว่ามีสถานะเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural rights)¹⁵ ตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตตามความประสงค์ของตนเองโดยปราศจากการขัดขวางใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอันเป็นผลมาจากการกระทำของรัฐ¹⁶

หากเข้าไปศึกษาค้นคว้าในเชิงลึกแล้วจะพบว่า สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของพลเมือง (Right of petition) ในระบอบประชาธิปไตยแบบเอเธนส์มีความเชื่อมโยงกับ “**ἐκκλησία**” (Ekklesia) และ “**βουλή**” (Boulé) ที่ทำหน้าที่เป็นสภาซึ่งประกอบไปด้วยพลเมืองเอเธนส์ในขณะนั้น¹⁷ โดยสภาทั้งสองจะมีบทบาทสำคัญในการรับฟังปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนผ่านช่องทางการรับคำร้องทุกข์ของประชาชนและดำเนินการเรียกประชุมเพื่อทำการพิจารณาลงมติสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนต่อไป¹⁸ ทั้งนี้ อาจสรุปองค์ประกอบและกระบวนการในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนเพื่อการพิจารณาของสภาโดยสังเขปได้เป็น 3 ส่วนหลักดังนี้

¹¹ Paula Perlman, Ancient Greek Law in the 21st Century, the United States of America: the University of Texas Press (2018) p.202

¹² Gerard Duprat, Noel Parker, and Alain-Marc Rieu, European Democratic Culture, USA: the Open University (1993) p.76

¹³ Norman Abjorenson, Historical Dictionary of Democracy, Maryland: Rowman & Littlefield (2019) p.150

¹⁴ P. J. Rhodes, Athenian Democracy, Edinburgh: Edinburgh University Press (2004) p.316

¹⁵ Martin Heidegger, Nature, History, State: 1993-1934, USA: Bloomsbury Publishing Plc (2013) p.191

¹⁶ Mogens Herman Hansen, The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, Ideology, UK: University of Oklahoma Press (1999) p.132

¹⁷ Mark L. McPherran, Religion of Socrates, the United States of America: The Pennsylvania University Press (1999) p.132

¹⁸ Robert Garland, Introducing New Gods: The Politics of Athenian Religion, New York: Cornell University Press (1992) p.19

1. คำร้องทุกข์ (Eisangelia)

หากปรากฏการกระทำของรัฐที่มีลักษณะอันเป็นอันตรายร้ายแรง ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐในองค์รวม (Public order)¹⁹ เช่น การคิดคดทรยศต่อชาติ การล้มล้างระบอบประชาธิปไตย การกระทำที่พยายามลดทอนเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐ การทุจริตฉ้อฉลต่อประชาชน ฯลฯ ก็ดี หรือเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลก็ดี ประชาชนสามารถยื่น “คำร้องทุกข์” (Eisangelia)²⁰ ต่อสภาเอเธนส์เพื่อให้เข้าดำเนินการตรวจสอบ (Dokimasia)²¹ และแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นโดยรวดเร็วมีชกซ้ำ ทั้งนี้ คำร้องทุกข์ข้างต้นถูกแบ่งออกเป็น 3 ประเภท โดยใช้เกณฑ์ลักษณะแห่งการกระทำที่มีความผิดที่มีความเชื่อมโยงกับประโยชน์มหาชน (Public interest)²² เป็นสำคัญดังนี้

- 1) คำร้องเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อผู้สืบสันดานที่สามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์²³
- 2) คำร้องเกี่ยวกับการกระทำว่าด้วยการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่รัฐ
- 3) คำร้องเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงแห่งรัฐ

อนึ่ง หากการกระทำความผิดที่มีการยื่นคำร้องทุกข์เข้าลักษณะตามที่ตัวบทกฎหมายมีการบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ ย่อมถือว่าเป็นการกระทำความผิดที่เป็นอันตรายร้ายแรง

- ก. ความพยายามในการล้มล้างรัฐธรรมนูญ
- ข. การกระทำกบฏ
- ค. การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ
- ง. การฉ้อโกงประชาชน
- จ. การทำลายสถานที่เก็บและสร้างเรือ หรือตัวเรือ
- ฉ. การวางเพลิงสถานที่และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของรัฐ
- ช. การกระทำอันเป็นการลบลู่ต่อศาสนา

¹⁹ George E. McCarthy, *Classical Horizons: The Origins of Sociology in Ancient Greece*, New York: State University of New York Press (2003) p.41

²⁰ หากแปลความหมายกันอย่างลึกซึ้งแล้วจะพบว่า คำว่า “Eisangelia” เท่ากับคำว่า “Impeachment” ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คำว่า “Impeachment” ณ ห้วงเวลานั้น หาได้มีความหมายเฉกเช่นปัจจุบันไม่ หากแต่เป็น “กระบวนการหนึ่ง” ในการกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดจากภาครัฐที่เป็นการกระทำที่ร้ายแรงอย่างมากในสายตาของระบบกฎหมายเกิดขึ้นเท่านั้น

²¹ Matthew Landauer, *Dangerous Counsel: Accountability and Advice in Ancient Greece, the United States of America: The University of Chicago Press* (2019) p.32

²² Terry Buckley, *Aspects of Greek History: A Source-Based Approach*, New York: Routledge (1996) p.271

²³ ผู้สืบสันดานตามกฎหมายเท่านั้นที่มีสิทธิในการครอบครอง หรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งในสมัยกรีกโบราณมองว่าอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินมีจุดเชื่อมโยงใกล้ชิดกับรัฐ

2. กระบวนการยื่นและพิจารณาคำร้องทุกข์กรณีทั่วไป

สำหรับกระบวนการของการยื่นคำร้องทุกข์นั้นเริ่มต้นที่ประชาชนไม่ว่าจะมีสถานะทางสังคมเช่นไร อาทิ ทาส สามัญชนทั่วไป พลเมืองชาวกรีก หรือคนต่างด้าวแต่พำนักอยู่ ณ กรุงเอเธนส์ (*metrics*)²⁴ ซึ่งมีความประสงค์จะยื่นคำร้องทุกข์ได้จัดทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือ (*Writing*) และดำเนินการยื่นต่อสภา *Boulé* เพื่อเปิดประชุมพิจารณาลงมติกันว่าจะพิจารณาข้อกล่าวหาตามคำร้องทุกข์เอง หรือจะส่งต่อไปยังสภา *ἐκκλησία* (*Ekklesia*) ให้พิจารณา อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเป็สภาใดทำหน้าที่พิจารณาคำร้องทุกข์ดังกล่าวก็ตาม แต่หลักใหญ่ใจความของกระบวนการมีอยู่ว่า สภาจะเรียกให้ผู้ถูกกล่าวหามาให้ข้อเท็จจริง หรือนำเสนอพยานหลักฐานว่าเหตุการณ์ที่ถูกประชาชนร้องเรียนนั้นข้อเท็จจริงเป็นเช่นไร ภายหลังจากได้รับฟังข้อเท็จจริงและได้รับข้อมูลต่างๆ มากมายเพียงพอแล้ว ก็จะนำไปสู่การลงมติของสภาด้วยวิธีการเปิดเผยในท้ายที่สุดว่า คำร้องทุกข์มีมูลหรือไม่ หากไม่มีมูลคำร้องทุกข์ที่ยื่นเข้ามานี้ก็ยอมเป็นอันตกไป แต่ถ้าเป็นกรณีคำร้องทุกข์มีมูลก็จะมีการทำรายงานส่งเรื่องไปยังศาล (*diskastery*)²⁵ เพื่อวินิจฉัยประณามและดำเนินลงโทษตามกฎหมายต่อไป

มีข้อควรทำความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของระบบกฎหมายและการเมืองกรีกโบราณที่รับรองสิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องทุกข์ว่าแท้ที่จริงแล้วการรับรองดังกล่าวอยู่บนวัตถุประสงค์ 3 ประการได้แก่

1. เป็นการรับรองถึงความรวดเร็วในการดำเนินการแก้ไขเยียวยาผ่านการกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนในการกำหนดกรอบการพิจารณา²⁶
2. เป็นการรับรองว่าสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์จะถูกปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (*Isonomia*)²⁷ ไม่ว่าบุคคลที่ใช้สิทธิยื่นคำร้องทุกข์จะเป็นบุคคลใด
3. เป็นการรับรองและให้ความสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมว่าสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ถือเป็นสิทธิทางธรรมชาติของบุคคลอันส่งผลให้ไม่มีการจำกัดเพียงแค่พลเมืองชาวกรีกเท่านั้นที่สามารถใช้สิทธิได้ หากแต่รวมถึงบุคคลอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในกรีกด้วยเช่นเดียวกัน²⁸

²⁴ Paul Christopher Johnson, Pamela E. Klassen and Winnifred Fallers Sullivan, *Ekklesia: Three Inquiries in Church and State, the United States of America: The University of Chicago Press* (2018) p.45

²⁵ Carl G. Jahn, *The Weekly Law Bulletin and Ohio Law Journal, USA: The Capital Printing & Publishing Co.* (1887) p.96

²⁶ Arlene W. Saxonhouse, *Free Speech and Democracy in Ancient Athens, New York: Cambridge University Press* (2006) p.107

²⁷ Mason Mammond, *City-State and World State in Greek and Roman Political Theory Until Augustus, USA: Harvard University Press* (1951) p.10

²⁸ Sabino Cassese, Armin von Bogdandy and Peter Huber, *The Max Planck Handbooks in European Public Law: Volume I: The Administrative State, United Kingdom: Oxford University Press* (2017) p.269

3. กระบวนการยื่นและพิจารณาคำร้องทุกข์กรณีพิเศษ (Probale)

หากกล่าวกันให้ถึงที่สุดแล้ว กระบวนการยื่นและพิจารณาคำร้องทุกข์กรณีประเภทนี้ มีความผิดแตกต่างแยกต่างหากออกจากกระบวนการทั่วไปตามที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์กรณีพิเศษนี้จะมีลักษณะเป็น “กระบวนการจำเพาะเจาะจงในตัวเอง” (*Sui Generis*)²⁹ ซึ่งจะใช้กับกรณีฐานการกระทำความผิด 2 ประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้แก่

1. การกระทำผิดในลักษณะของการใช้กลอุบายหลอกลวงฉ้อฉลต่าง ๆ (*Sycophancy*) การกล่าวหา หรือยื่นคำร้องทุกข์อันเป็นเท็จ การเสนอเงินทองให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ หรือศาสนา เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ใด ๆ รวมถึงการไม่กระทำตามสัญญา ข้อตกลง หรือหลักการ³⁰
2. การกระทำผิดในลักษณะของความพยายามเข้าขัดขวาง หรือลดทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ การดูหมิ่น การข่มขู่ การจู่โจมทำร้าย การเสนอผลประโยชน์ใด ๆ ฯลฯ รวมถึงตลอดไปถึงการทำลายทรัพย์สินในกิจการต่าง ๆ ทั้งทางการเมืองและศาสนา³¹

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกิดการกระทำความผิด 2 ประเภทข้างต้น พลเมืองชาวกรีก และคนต่างด้าวที่อาศัยพักพิงอยู่ ณ กรุงเอเธนส์ ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่รับคำร้องทุกข์ประเภทนี้เป็นการเฉพาะ³² เพื่อนำเสนอในการประชุมสภา *ἐκκλησία* (*Ekklesia*) โดยสภาจะทำการพิจารณาลงมติแบบเปิดเผยด้วยวิธีการชั่งน้ำหนักว่า สมาชิกของสภาเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องทุกข์นั้นมีมูลหรือไม่อย่างไร หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริง ก็จะกระทำการลงมติโดยเสียงข้างมากส่งผลให้มีการดำเนินการส่งเรื่องฟ้องร้องเพื่อลงโทษในทางกฎหมายต่อไป

ข) สมัยโรมัน

สำหรับการอธิบายถึงแนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ในสมัยโรมันอาจต้องมีการบอกกล่าวทั่วความไปยังประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองในสมัยโรมันที่เริ่มต้นมาจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีพฤติกกรรมการใช้อำนาจตามอำเภอใจละเมิดจารีตประเพณีในเชิงบังคับสั่งการ (*coercitio*)³³ ประชาชนต่างต้องเดือดร้อนเพราะถูกกระหน่ำสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจข้างต้นของพระองค์ ส่งผลให้หลายภาคส่วนเกิดความไม่พอใจ สถาบันกษัตริย์ถูกมองว่าเป็น

²⁹ Vasileios Adamidis, *Character Evidence in the Courts of Classical Athens: Rhetoric, Relevance and the Rule of Law*, New York: Routledge (2017) p.79

³⁰ Edward M. Harris, *The Rule of Law in Democratic Athens, the United States of America*: Oxford University Press (2013) p.62

³¹ Rafal Matuszewski, *Being Alone in Antiquity: Greco-Roman Ideas and Experiences of Misanthropy, Isolation and Solitude*, Berlin: Walter de Gruyter GmbH & Co KG, (2022) p.156

³² Alex Gottesman, *Politics and the Street in Democratic Athens, the United Kingdom*: Cambridge University Press (2014) p.103

³³ George Mousourakis, *A Legal History of Rome, USA*: Routledge (2007) p.12

อันตรายเป็นอาณาจักรโรมัน จนนำมาสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการใช้อำนาจ กล่าวคือ มีการยกย้ายถ่ายโอนผู้ทรงอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการปกครอง (*imperium*) จากเดิมที่อยู่กับสถาบันกษัตริย์ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วมายังองค์กรสูงสุดทางการเมืองอย่าง “คอนซูล” (*Consul*)³⁴ ที่มีการจัดแบ่งโครงสร้างเป็น 2 คนะเพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลระหว่างกัน³⁵ โดยคนแรกมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจดำเนินการ (*Positive power*) ในขณะที่คนที่สองมีคอยใช้อำนาจเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคัดค้าน (*Negative power of veto*)³⁶ นั้นหมายความว่า การใช้อำนาจในการปกครองย่อมถูกจำกัดลงหากเปรียบเทียบกับระบอบเดิมที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจแต่เพียงพระองค์เดียว เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ³⁷

ยิ่งไปกว่านั้น หมายความว่าสำคัญสำหรับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนนับตั้งแต่ก่อนคริสต์ศักราช 149³⁸ ได้ถือกำเนิดเกิดขึ้นผ่านการตรา “กฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ร้องทุกข์” (*lex Valeria de provocatione*) กฎหมายดังกล่าวมีการบัญญัติรับรองสิทธิในการอุทธรณ์คัดค้าน (*provocatio*) ของประชาชน³⁹ ในกรณีหากปรากฏการใช้อำนาจที่กระทบกระเทือนล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพอย่างไม่เป็นธรรม มีการตั้ง “สภาพลีบิส” (*Concilium Plebis*) เพื่อคอยทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน⁴⁰ ทั้งนี้สภาพลีบิสมีอำนาจสอบสวนทวนความโดยสามารถออกคำสั่งเรียก (*Summon*)⁴¹ องค์กรของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจโดยมิชอบให้มาแสดงตนให้ข้อเท็จจริงต่อสภาได้ อันเป็น “การก่อร่างสร้างอำนาจนิติบัญญัติ” การออกคำสั่งเรียกของรัฐสภาและคณะกรรมการในปัจจุบันนั่นเอง⁴² อย่างไรก็ตามก็เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงระบบการทำหน้าที่ของสภาที่ไม่มีความชัดเจน จนนำไปสู่การระงับการใช้กฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ร้องทุกข์ในเวลาต่อมา⁴³

³⁴ Sara Elise Phang, Iain Spence, Douglas Kelly and Peter Londey, *Conflict in Ancient Greek and Rome: The Definitive Political, Social, and Military Encyclopedia*, the United States of America (2016) p.1173

³⁵ Hagit Amirav, Robert Barend ter Haar Romeny and R. B. ter Haar Romeny, *From Rome to Constantinople: Studies in Honour of Averil Cameron*, Belgium: Peeters (2007) p.200

³⁶ C. Bryans and F. J. R. Hendy, *The History of the Roman Republic*, New York: Charles Scribner's Sons (1911) p.56

³⁷ Peter Roberts, *HSC Ancient History*, New South Wales: Peter Roberts and Pascal Press (2007) p.158

³⁸ Anton-Hermann Chroust and John R. Murphy, *Lex Acilia and the Rise of Trial by Jury in the Roman World*, 24 *Notre Dame L. Rev.* 1 (1948) p.6

³⁹ Alan E. Astin, *Cato the Censor*, New York: Oxford University Press (2000) p.21

⁴⁰ Elizabeth McKnight, *Offences Against the Res Publica: The Role of Public Interest Arguments in Cicero's Forensic Speeches*, Hague: Crossmark (2017) p.239

⁴¹ George Mousourakis, *Roman Law and the Origins of the Civil Law Tradition*, Switzerland: Springer International Publishings (2015) p.37

⁴² Fred K. Drogula, *Commanders and Command in the Roman Republic and Early Empire*, the United States of America: the University of Carolina Press (2015) p.64

⁴³ Christopher Burden-Stevens, *Cassius Dio's Speeches and the Collapse of the Roman Republic: the Roman History*, Netherlands: Brill (2020) p.278

จากการระงับการใช้กฎหมายข้างต้นจึงเป็นเหตุให้เกิดการตั้งคำถามจากประชาชนอย่างมากเนื่องจากมองว่าเป็นการลิดรอนสิทธิของชาวโรมันในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือไม่อย่างไร ประชาชนเริ่มรวมตัวและนำไปสู่ปฏิวัติในท้ายที่สุด ระบบกฎหมายโรมันถูกนำมาพูดคุยและพิจารณาชำระสะสางอย่างเป็นระบบอีกครั้งอย่างจริงจังจนเป็นที่มาของประมวลกฎหมายโรมัน อย่างไรก็ตาม นอกจากการจัดทำประมวลกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องของ “กฎหมายทั่วไป” แล้ว ณ ขณะนั้น อีกประเด็นหนึ่งที่มีการอภิปรายอย่างมีนัยสำคัญในฐานะ “วิถีชีวิตของชนชาวโรมัน” คือ การขาดหายไปของสิทธิในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อการใช้อำนาจ หรือดุลพินิจโดยมิชอบของรัฐ ซึ่งหากกล่าวกันให้ชัดเจนมากขึ้นจะเห็นได้ว่า สิทธิในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของประชาชนที่ถูกพรากไปนั้น หาได้หมายความว่าเพียงแต่การขาดหายไปของสิทธิดังกล่าวแต่เพียงลำพัง หากแต่เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดอิสระจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ (*provocatio ad populum*)⁴⁴ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการขาดหายไปของเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน อาทิ เสรีภาพในการพูดเพื่อนำมาซึ่งความเป็นธรรม เสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการได้มาซึ่งตัวบทกฎหมายที่มีความยุติธรรม ฯลฯ อีกด้วย

ความพยายามในการรื้อฟื้น “สิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองโรมัน”⁴⁵ นี้ถูกผลักดันอย่างแข็งขันโดย 2 คอนซูล (Consuls) อย่าง “วาเลริอุส” (Valerius) และโฮราติอุส (Horatius) อยู่บนฐานคิด “การเคารพในอดีตวันแต่อดีตนั้นจะขัดแย้งต่อความเป็นเหตุเป็นผลพื้นฐานของมนุษย์” ยังผลให้มีการนำเอา ไตเจสต์ (Digest) ของกฎหมายสิบสองโต๊ะ และ “กฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ร้องทุกข์” (*lex Valeria de provocatione*) เดิมที่ถูกระงับใช้ไปก่อนหน้านี้มาพิจารณา จนกระทั่งนำไปสู่การตราตัว “ชุดกฎหมายสิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์” อย่าง “*Leges Valeriae Horatiae*”⁴⁶ ขึ้นอันประกอบไปด้วยกฎหมายจำนวน 3 ฉบับ ที่มีสาระรับรองสิทธิในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของประชาชนโดยยืนยันอย่างประจักษ์ชัดเจนถึงสถานะทางกฎหมายว่าเป็น “สิทธิที่ไม่อาจถูกพรากเอาไปได้” (Inalienable right) ของปัจเจกชนที่คอยทำหน้าที่พิทักษ์สังคมโดยรวมจากการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐ หากผู้ใดปฏิเสธการดำรงอยู่ของสิทธินี้ย่อมถือว่ามีความผิดตามกฎหมาย

ในเรื่องกระบวนการยื่นคำร้องทุกข์อาจกล่าวได้ว่า แรกเริ่มเดิมทีนั้นยังไม่ค่อยมีความชัดเจนมากมายเสียเท่าใดนักว่าเมื่อเกิดการยื่นคำร้องทุกข์ซึ่งเป็นเรื่องของการ “กล่าวหา” ว่ามีการใช้อำนาจรัฐอันมีลักษณะเป็นการกระทบบสิทธิเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับประชาชนแล้วจะต้องดำเนินการเช่นไรบ้าง トラบาจนกระทั่งมีการตราตัวบทกฎหมายว่าด้วยคดีใช้ค่าเสียหาย (*lex de pecuniis repetundis*)⁴⁷ ซึ่งภายใต้กฎหมายนี้ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการที่เข้าไปกำหนดให้มีคณะบุคคลเข้าทำหน้าที่ดำเนิน

⁴⁴ J. A. Crook, Andrew Lintott, and Elizabeth Rawson, *The Cambridge Ancient History: The Last Age of the Roman Republic, 146-43 B.C.*, United Kingdom: Cambridge University Press (1994) p.493

⁴⁵ R. Develin, "Provocatio" and Plebiscites. *Early Roman Legislation and the Historical Tradition*, Fourth Series, Vol. 31, Fasc.1 (1978) p.47-48

⁴⁶ ชื่อของชุดกฎหมายนี้ถูกตั้งขึ้นเพื่อเป็นเกียรติและระลึกถึงผู้ที่มิพบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีการตราขึ้นบังคับใช้อย่างวาเลริอุสและโฮราติอุสนั่นเอง

⁴⁷ Myles Lavan, *Slaves to Roman, Paradigms of Empire in Rome Culture*, United Kingdom: Cambridge University Press (2013) p.191-192

“กระบวนการการซักถามสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (*quaestio perpetua*)⁴⁸ ประเด็นที่มีการกล่าวหาว่าต้นสายปลายเหตุอย่างไร กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลและกลิ่นกรองข้อเท็จจริงต่าง ๆ พร้อมกำหนดประเด็นที่ชัดเจนก่อนจะเข้าสู่การพิจารณาลงมติว่าเกิดการกระทำความผิดจริงอันเป็นการกระทบบอย่างมีนัยสำคัญต่อสาธารณะ (*res publica*) หรือคุณค่าของสังคมส่วนรวมตามคำร้องทุกข์หรือไม่ จนกลายเป็น “ต้นแบบ” ของกระบวนการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนในกฎหมายฉบับอื่น ๆ ในเวลาต่อมาว่า จะต้องมีการสอบสวนทวนความเบื้องต้น (Preliminary investigation)⁴⁹

กล่าวอย่างสรุปครบความแล้ว รายละเอียดในกระบวนการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนจะเริ่มต้นจากการผู้ได้รับผลกระทบยื่นคำร้องทุกข์ไปยังสภาประชาชน (*Comitia Curiata*) เมื่อสภาได้รับคำร้องทุกข์ดังกล่าวแล้วก็ทำการศึกษาค้นข้อเท็จจริงและเข้าสู่ “กระบวนการพิจารณาทบทวนกลิ่นกรอง” (*res repetundae*)⁵⁰ สภาก็จะมีการกำหนดประเด็นคำถาม (*quaestio*) ต่างๆ ที่คิดว่าน่าจะเกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์สำหรับการวินิจฉัยลงมติในขั้นท้าย โดยจะมีการออกคำสั่งเรียกเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง⁵¹ เพื่อสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น (Preliminary investigation, *anquisitio*) ทั้งนี้ การสืบสวนดังกล่าวของสภาจะอยู่ในรูปแบบของการเรียกประชุมสาธารณะ (*Contio*)⁵² โดยมุ่งหมายให้สาธารณชนได้รับทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามข้อกล่าวหาอย่างทั่วถึง และในขณะเดียวกันก็ยังเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้ามากระทำการใด ๆ อันเป็นการข่มขู่คุกคามผู้ยื่นคำร้องทุกข์อีกด้วย แนวคิดของระบบกฎหมายโรมันมองว่า การยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนเป็นการกล่าวหาว่าเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ เพื่อยืนยันว่าข้อกล่าวหาข้างต้นว่ามีมูลความจริงหรือไม่อย่างไร⁵³ สภาก็ทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงด้วยความละเอียดครบถ้วนรอบคอบเป็นเวลาทั้งสิ้น 3 วัน⁵⁴ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแล้วก็จะเข้าสู่ขั้นตอนสุดท้าย กล่าวคือ สภาก็ดำเนินการลงมติวินิจฉัยว่า การกระทำของรัฐที่มีการกล่าวหาตามคำร้องทุกข์

⁴⁸ คณะบุคคลในความหมายนี้หมายถึง คณะบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ทำหน้าที่เป็นการถาวร (Permanent basis) ซึ่ง ณ ที่นี้ก็คือ สภานั้นเอง อย่างไรก็ตาม การสอบสวนดังกล่าวอาจกระทำโดยโดยคณะบุคคลที่ถูกตั้งขึ้นเฉพาะกิจ (Ad hoc basis) เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีก็ได้ ซึ่งทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็น “แก่นความคิด” ที่พัฒนามาเป็นระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภาปัจจุบันนั่นเอง

⁴⁹ Brian Rapske, *The Book of Acts and Paul in Roman Custody*, the U.K.: Wm. B. Eerdmans Publishing Company (1994) p.328

⁵⁰ Anton-Hermann Chroust & John R. Murphy, *Lex Acilia and the Rise of Trial by Jury in the Roman World*, 24 *Notre Dame L. Rev.* 1 (1948) p.3

⁵¹ David J. Bederman, *The Classical Constitution: Roman Republican Origins of the Habeas Suspension Clause*, *Southern California Interdisciplinary Law Journal* Vol.17 (2008) p.432

⁵² A. H. J. Greenidge, *The Procedure of the 'Provocatio'*, *The Classical Review*, Vol. 9, No.1 (1895) p.5

⁵³ Andrew William Lintott, *Judicial Reform and Land Reform in the Roman Republic*, Great Britain: Cambridge University Press (1992) p.12

⁵⁴ T. Corey, *The Praetorship in the Roman Republic: Volume 1*, New York: Oxford University Press (2000) p.126-127

ของประชาชนถือเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ หากเป็นความผิด รัฐจะต้องดำเนินการชดใช้ค่าเสียหายกับประชาชนเป็นจำนวนเงินเท่าใด⁵⁵

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตว่า ระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์จัดเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการช่วยเหลือประชาชน (*auxilium*)⁵⁶ โดยสมัยนั้นมองว่าสภาอยู่ในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองประชาชน (*ius auxilii*) จากการใช้อำนาจรัฐผ่านกระบวนการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชน⁵⁷ ดังนั้นเมื่อใดที่สภาได้รับคำร้องทุกข์แล้วและเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นบางประการสำหรับการเข้าเฝ้าถวายแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเบื้องต้นโดยพลัน สภาประชาชนอาจใช้ “อำนาจโต้แย้ง” (*intercessio*)⁵⁸ ในการกำหนดมาตรการ หรือเงื่อนไขบางอย่างเข้าแทรกแซงการดำเนินการของรัฐ ณ ขณะนั้นเพื่อคุ้มครองประชาชนมิให้ต้องได้รับความเดือดร้อน หรือถูกกระทบสิทธิเสรีภาพโดยไม่เป็นธรรมได้

2.1.2 สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนสมัยใหม่

ก) ประเทศอังกฤษ

แม้จะเป็นที่ชัดเจนว่าแนวคิดว่าด้วยการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนในฐานะ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Fundamental rights) ได้ปรากฏตัวขึ้นผ่านการรับรองและคุ้มครองโดยตัวบทกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่สมัยโบราณตามที่ได้บรรยายมาก่อนหน้านี้แล้วก็ตาม⁵⁹ แต่เมื่อเข้าสู่ช่วงสมัยใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุคกลางที่พระมหากษัตริย์เรื่องอำนาจ สิทธิขั้นพื้นฐานประเภทนี้กลับถูกจำกัดตัดตอน หรือลิตรอนบั่นทอนให้ลดน้อยถอยลงไปอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในระบอบการปกครองแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดซึ่งปราศจากการตรวจสอบ การวิพากษ์วิจารณ์การทำหน้าที่ของรัฐถือเป็นสิ่งที่จะกระทำมิได้ นั่นหมายความว่าในช่วงเริ่มแรกของการเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์กลับถูกกลืนหายไปพร้อมกับอำนาจล้นพ้นของผู้ปกครอง⁶⁰ จนกระทั่งเกิดแนวคิดของการวางกฎเกณฑ์เข้าควบคุมกำกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์จนเป็นที่มาของการถือกำเนิดเกิดขึ้นของ “กฎหมายบัตรแมคคานา คาร์ต้า” (Magna Carta) โดยภายใต้กฎหมายบัตรนี้ได้รื้อฟื้นสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ขึ้นด้วยการกำหนดให้สิทธิแก่ขุนนางที่ ณ ขณะนั้นเป็นผู้แทนของเมืองต่าง ๆ ซึ่งต่อมามีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภา จำนวน 4 คน⁶¹ สามารถรวมกันเข้าชื่อยื่นคำร้อง

⁵⁵ Jonathan Powell and Jeremy Paterson, *Cicero the Advocate, the United States of America*: Oxford University Press (2004) p.69

⁵⁶ Hildegard Temporini and Wolfgang Haase, *Recht, Religion, Sprache und Literatur, Germany*: Walter de Gruyter GmbH & Co KG (1972) p.256

⁵⁷ Paul J du Plessis, Clifford Ando and Kaius Tuori, *The Oxford Handbook of Roman Law and Society*, United Kingdom: Oxford University Press (2016) p.229

⁵⁸ Harriet I. Flower, *The Cambridge Companion to the Roman Republic*, the United States of American: Cambridge University Press (2004) p.65

⁵⁹ Michel Rosenfeld and András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, UK: Oxford University Press (2012) p.949

⁶⁰ Elizabeth Gibson-Morgan and Alexis Chommeloux, *The Right and Aspirations of the Magna Carta*, Switzerland: Palgrave Macmillan (2016) p.54

⁶¹ ผู้สนใจโปรดอ่านข้อบัญญัติที่ 61 แห่งกฎหมายบัตรแมคคานา คาร์ต้า

ทุกข์หากเกิดกรณีที่มีการกระทำความผิดของรัฐเกิดขึ้นต่อพระองค์ๆ จะดำเนินการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่ออภิปราย หรือปรึกษาหารือกันและนำไปสู่การเยียวยาแก้ไขปัญหาโดยไม่ชักช้าในท้ายที่สุด⁶²

นับตั้งแต่แมคคา คาร์ต้า ได้ก่อร่างสร้างรูปสิทธิในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ขึ้นมาอีกครั้ง อย่างเป็นรูปธรรม การตระหนักรู้ถึงสิทธิดังกล่าวมีมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงกลางศตวรรษที่ 14⁶³ “กลไกในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของรัฐสภา” นี้ถูกใช้มาอย่างต่อเนื่องยาวนานจนกลายเป็น “ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ” (Constitutional convention)⁶⁴ จำนวนคำร้องทุกข์เพิ่มมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด จึงเริ่มมีการกำหนดรายละเอียดกฎเกณฑ์และขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ กล่าวคือ ภายหลังจากปรากฏการยื่นคำร้องทุกข์โดยสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการว่าด้วยการตรวจสอบ (Committee of Auditors) จะดำเนินการพิจารณาคำร้องทุกข์เบื้องต้น⁶⁵ และนำไปสู่การเปิดการประชุมของรัฐสภาโดยพระมหากษัตริย์ต้องรับฟังและตอบคำถามในการกระทำที่ถูกกล่าวหาตามคำร้องทุกข์ เมื่อรับฟังจนครบถ้วนกระบวนการแล้ว รัฐสภาก็จะพิจารณาลงมติ อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ล้นพ้นถูกควบคุมกำกับอย่างเห็นได้ชัด⁶⁶ การดำเนินการของภาครัฐเริ่มอยู่ในกฎเกณฑ์ของกฎบัตรกฎหมายมากขึ้น จนเป็นที่ยอมรับ ณ เวลานั้นว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจาก “สิทธิในการยื่นคำอุทธรณ์ร้องทุกข์” อันนำไปสู่การยกย่องว่าเป็น “เครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการกระทำของรัฐ”⁶⁷ มิให้ใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดี ด้วยความมีประสิทธิภาพในการจำกัดการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะนี้เองจึงนำไปสู่การขยายและปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้สิทธิที่เดิมแมคคา คาร์ต้า กำหนดยึดโยงอยู่กับรัฐสภาเท่านั้น⁶⁸ มาเป็นการให้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้สามารถใช้ “กลไกอุทธรณ์ร้องทุกข์” ได้เช่นกัน⁶⁹ กล่าวคือ นอกจากสมาชิกรัฐสภาแล้ว ประชาชนเองก็มีสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ต่อรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) เพื่อเรียกร้องต่อพระมหากษัตริย์สำหรับการชี้แจงแถลงไขถึงปัญหาที่เกิดขึ้นพร้อมทั้งดำเนินการแก้ไขเยียวยาประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน โดยเร่งด่วน หากปรากฏว่าได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำ หรือการใช้อำนาจใด ๆ ของรัฐ⁷⁰

⁶² Ronald J. Krotoszynski, Reclaiming the Petition Clause: Seditious Libel, “Offensive Protest, and the Right to Petition the Government for a Redress of Grievances, the United States of America: Yale University Press (2012) p.81

⁶³ Anthony Musson, Expectations of the Law in Middle Ages, UK: The Boydell Press (2001) p.175

⁶⁴ Steve G. Sweetman, Knowledge, Consent, and Liberty: A Blueprint for a Twenty-First Century “Enlightenment,” Canada: FrisenPress (2020) p.271

⁶⁵ James Conway Davies, The Baronial Opposition to Edward II, the United States of America: Cambridge University Press (1918) p.451

⁶⁶ Anthony Gregory, The Power of Habeas Corpus in America: From the King’s Prerogative to the War on Terror, the United States of America: Cambridge University Press (2013) p.30

⁶⁷ Carolyn Harris, Magna Carta and its Gifts to Canada: Democracy, Law, and Human Rights, Canada: Dundurn (2015) p.71

⁶⁸ Anne Dennett, Public Law Directions, Great Britain: Oxford University Press (2021) p.33

⁶⁹ Hilaire Barnett, Constitutional and Administrative Law, Oxford: Routledge (2017) p.341

⁷⁰ Donald R. Wolfensberger, Congress and the People: Deliberative Democracy on Trial, the United States of America: the Johns Hopkins University Press (2001) p.29

คำร้องทุกข์ถูกนำเสนอผ่านสมาชิกรัฐสภาและประชาชนจำนวนมากเพื่อบ่งชี้ว่ามีการกระทำหลายกรณีของรัฐที่ทำให้ประชาชนต้องประสบกับความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ทั้งหมดเริ่มส่งผลให้พระมหากษัตริย์เกิดความไม่พอใจ เนื่องจากพระองค์ต้องทำการชี้แจงต่อข้อกล่าวหาต่าง ๆ พร้อมทั้งต้องรับผิดชอบในการแก้ไขเยียวยาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในเวลาต่อมาพระองค์จึงได้มีการประกาศว่า คำร้องทุกข์ที่มาจากการรวมกันเข้าชื่อของสมาชิกรัฐสภามากกว่า 20 คน หรือของประชาชนจำนวนมาก⁷¹ ถือว่าเป็นการใช้สิทธิการยื่นคำร้องทุกข์ที่มีขอบข่ายกฎหมาย (Illegal)⁷² กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปลุกกระตมสร้างควมวุ่นวายให้เกิดขึ้นในรัฐ (Tumultuous petitioning)⁷³ มีความผิดตามกฎหมาย มีอาชกรกระทำได้ ภายหลังการประกาศดังกล่าวไม่นาน รัฐสภาได้มีมติ (Resolution) ยืนยันถึงการดำรงอยู่ของเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์⁷⁴ มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน (Committee of Grievances) โดยสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ขึ้นเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน⁷⁵ กรณีหากพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีการใช้อำนาจล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงแล้ว สภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนย่อมเป็นผู้ทรงอำนาจในการถอดถอนและลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวได้⁷⁶

ครั้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรประกาศยืนยันถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองประชาชนผ่านการเชื่อมโยงกับสิทธิการยื่นคำร้องทุกข์ พร้อมทั้งผ่านกฎหมายว่าด้วยข้อเรียกร้องในสิทธิ (the Claim of Right)⁷⁷ เพื่อเป็นการรับประกันความเป็นอิสระของตนเองในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพปราศจากการแทรกแซงโดยพระมหากษัตริย์หรือบุคคลใด เช่นนี้จึงก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างมากแก่พระมหากษัตริย์และวุฒิสภาในฐานะที่ปรึกษา ณ ขณะนั้น เกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่างพระองค์และสภาผู้แทนราษฎร ทรงอ้างพระราชอำนาจ (Royal prerogative) ของตนเองในการเข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยข้อเรียกร้องในสิทธิที่ให้เอกสิทธิ์แก่สภาผู้แทนราษฎรและ

⁷¹ Steve Poole, *The Politics of Regicide in England, 1760-1850: Troublesome Subjects*, Manchester: Manchester University Press (2000) p.148

⁷² ในยุคดังกล่าวมีการตราตัวบทกฎหมายขึ้นหนึ่งฉบับที่มีชื่อเรียกว่า “กฎหมายว่าด้วยความไม่สงบเรียบร้อย” (Tumultuous Act 1661) ทั้งนี้ภายใต้กฎหมายดังกล่าวมีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ห้ามมิให้มีการลงชื่อเสนอต่อ 1 คำร้องทุกข์เกินกว่า 20 คน และการนำเสนอต่อพระมหากษัตริย์ หรือรัฐสภาต้องกระทำไปด้วยความสงบเรียบร้อย

⁷³ Hannah Weiss Muller, *Subjects and Sovereign: Bonds of Belonging in Eighteenth century British Empire, the UK*: Oxford University Press (2017) p.53

⁷⁴ Robert Peberdy and Phillip Waller, *A Dictionary of British and Irish History*, UK: John Wiley & Sons Ltd (2021) p.479

⁷⁵ A. Wood Renton and Max A. Robertson, *Encyclopedia of the Law of England with Forms and Precedents by the Most Eminent Legal Authorities, Volume IX: Peace, Bill of, Proclamation*, London: Sweet & Maxwell, Ltd (1906) p.105

⁷⁶ Stephen D. White, *Sir Edward Coke and the Grievances of the Commonwealth, Great Britain*: Manchester University Press (1979) p.144-145

⁷⁷ David Hume and Tobias Smollett, *The History of England, Volume II*, UK: Virtue & Company (1873) p.116

จำกัดพระราชอำนาจของพระองค์⁷⁸ อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรได้ทำการตอบโต้ด้วยการลงมติปฏิเสธพระราชอำนาจดังกล่าว⁷⁹ ทั้งนี้ด้วยการประกาศอย่างประจักษ์ชัดเจนว่า สมาชิกทุกคนย่อมมีสิทธิโดยปริยาย (Inherent right) ในการนำเสนอคำร้องทุกข์ต่อสภาผู้แทนราษฎรหากปรากฏซึ่งความเดือดร้อนของประชาชน⁸⁰ และถือเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดกระบวนการเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับการอุทธรณ์ร้องทุกข์ในแต่ละกรณีให้แล้วเสร็จตามความเหมาะสมและเป็นธรรม ท้ายที่สุด ในปี ค.ศ.1689 สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารากกฎหมายว่าด้วยข้อเรียกร้องสิทธิขึ้นอีกครั้ง และ “ข้อบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง” Bill of Right (1689)⁸¹ ตามลำดับ เพื่อยืนยันในสิทธิการยื่นคำร้องทุกข์อันมีใจความสำคัญที่น่าฟังว่า “สิทธินี้เป็นสิทธิของประชาชนทุกคนในการยื่นคำร้องทุกข์ต่อรัฐ การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธินี้ย่อมไม่ถือว่าเป็นความผิด หรืออาจนำไปฟ้องร้องหรือดำเนินคดีใด ๆ ได้”⁸² ทั้งหมดนี้จึงส่งผลให้ “ระบบการยื่นคำร้องทุกข์” กลายเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของประชาชนในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ จากการใช้อำนาจรัฐนั่นเอง⁸³

กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มติของรัฐสภาว่าด้วยสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ถือเป็นรากเหง้าของหลักการทางรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ (Modern constitutional principle)⁸⁴ ในสิทธิดังกล่าวซึ่งสามารถแจกแจงได้หลัก ๆ ดังต่อไปนี้

1. ระบบคำร้องทุกข์ของฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นกลไกหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่สร้างระบบการเมืองแบบมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือ (Participatory and deliberative democracy) ขึ้น⁸⁵ ดังนั้น ผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์นั้นจึงได้แก่สมาชิกรัฐสภาและประชาชน
2. ระบบคำร้องทุกข์ถือเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็น “เอกสิทธิ์ของรัฐสภา” (Parliamentary privilege) ที่มีความมุ่งหมายเพื่อการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ⁸⁶

⁷⁸ Quentin Skinner, *From Humanism to Hobbes: Studies in Rhetoric and Politics*, United Kingdom: Cambridge University Press (2018) p.148

⁷⁹ Heikki Pihlajamäki, Markus D. Dubber and Mark Godfrey, *the Oxford Handbook of European Legal History*, United Kingdom: Oxford University Press (2018) p.835

⁸⁰ Robert Rogers and Phodri Walters, *How Parliament Works*, USA: Routledge (2006) p.340

⁸¹ ข้อบัญญัตินี้ได้รับอิทธิพลทางข้อความคิดมาและการคำอธิบายของ “จอห์น ล็อก” (John Locke) ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองชาวอังกฤษ และในเวลาต่อมาถูกหยิบยกขึ้นอธิบายอย่างมากมายโดยเอ็ดเวิร์ด คูก (Edward Coke)

⁸² โปรดดู Chapter 5, the Bill of Rights of 1689

⁸³ Thomas Fleiner and Lidjia Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Berlin: Springer-Verlag (2009) p.136

⁸⁴ Andrew Blick, *Beyond Magna Carta A Constitution for the United Kingdom*, North America: Hart Publishing (2015) p.85

⁸⁵ Stefan Griller, Lina Papadopoulou and Roman Puff, *National Constitutions and EU Integration*, USA: Bloomsbury Publishing Plc (2022) p.48

⁸⁶ Raymond Wacks, *The Rule of Law Under Fire?*, Great Britain: Bloomsbury Publishing Plc (2021) p.13

3. สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญที่จะเป็นเครื่องประกันว่า ประชาชนสามารถที่จะบอกกล่าวเล่าความได้ว่า รัฐมีการใช้อำนาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองโดยปราศจากความเกรงกลัวจากการตอบโต้ หรือลงโทษโดยรัฐ⁸⁷
4. สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนเป็น “ช่องทางการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน” ระหว่างเจ้าของอำนาจอธิปไตยและรัฐสภาในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้แทนปวงชน”⁸⁸

อนึ่ง มีข้อพิงสังเกตและพิเคราะห์อย่างลึกซึ้งว่า กฎมหาบัตรแมคคา คาร์ต้า ได้รับรอง “สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชน” ที่ในรายละเอียดนั้นปรากฏการเชื่อมโยงกันของ “สิทธิองค์ประกอบ” 2 สิทธิด้วยกันได้แก่ สิทธิในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ (Right to appeal)⁸⁹ ผ่านการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำ หรือการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบอันเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของตนเองส่วนหนึ่ง และสิทธิในการได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำ หรือการใช้อำนาจรัฐ (Right to remedy for the grievances)⁹⁰ อีกส่วนหนึ่ง

ข) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ปฏิเสธไม่ได้ว่าโครงสร้างของระบบการเมืองและกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผลมาจากรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองและกฎหมายของประเทศอังกฤษ ดังนั้น ในทางรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิต่าง ๆ ของประชาชนที่ถือกำเนิดเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษรวมทั้ง “สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์” ด้วย จึงถูกจำหน่ายถ่ายโอนมายังประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะ “สิทธิของกลุ่มประเทศอาณานิคม” (the Right to colonies)⁹¹ โดยหากกล่าวโดยจำเพาะเจาะจงถึงสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์แล้ว ถือได้ว่าเป็นสิทธิที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ เลยก็คงไม่ผิดนัก เนื่องจากในสายตาของคนอเมริกันมองว่า การยื่นอุทธรณ์ร้องทุกข์เป็นหลักการพื้นฐานของการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย⁹² กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การเมืองตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงพึงต้องมีลักษณะของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองทั้งในแง่ของปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล (Individual and collective participation)⁹³ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่าพวกเขาเหล่านั้นจะได้รับการคุ้มครองสูงสุดจากรัฐอัน

⁸⁷ George Anastaplo, *The Constitutionalist: Notes on the First Amendment, the United States of America*: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. (2005) p.115

⁸⁸ Enid Mona Cambell, *Parliamentary Privilege*, Sydney: The Federation Press (2003) p.42

⁸⁹ Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli, *Treaty on the Functioning of European Union – A Commentary: Volume I, Articles 1-89*, Switzerland: Springer Nature (2021) p.580

⁹⁰ Paul Finkelman, *Routledge Revivals: Encyclopedia of American Civil Liberties* (2006): Volume 3, R-Z, New York: Taylor & Francis, Ltd. (2006) p.1352

⁹¹ Michael Weingartner, *The Right to Petition as Access and Information*, University of Pennsylvania Law Review, Vol.169 (2021) p.1254

⁹² Timothy Harper, *The US Constitution, USA*: Penguin (2007) p.71

⁹³ Michel Rosenfeld and András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, UK: Oxford University Press (2012) p.950

เป็นการสะท้อนถึงการเมืองการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประชาชน (ชาวอเมริกัน) ทุกคนจึงย่อมมีสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์และรัฐสภา (อังกฤษ) เพื่อดำเนินการแก้ไขเยียวยาความทุกข์ร้อนต่างๆ ที่เกิดขึ้น (Redress of grievances)⁹⁴

จริงอยู่ที่ว่าประเทศอังกฤษได้ทั้ง “มรดกแห่งสิทธิทางธรรมนุญ” ไว้ให้ แต่เมื่อเข้าไปศึกษาค้นคว้าในเชิงลึกกลับพบว่า แรกเริ่มเดิมทีช่วงต้นยุคอาณานิคม (Colonial period) ความมีอยู่ของแนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนกลับยังไม่มีความชัดเจนมากนัก ตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ไม่มีบทบัญญัติ หรือข้อความที่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการรับรองและคุ้มครองในสิทธิดังกล่าว เป็นเหตุให้ช่วงเวลาหนึ่งเจ้าหน้าที่รัฐของประเทศอังกฤษได้โต้แย้งว่าชาวอเมริกันถึงไม่มีสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ หลังจากนั้นเริ่มมีผู้หยิบยกกล่าวถึงสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของพลเมืองอังกฤษที่มีอยู่มาก่อนหน้านี้อย่างจริงจังและเรียกร้องให้รัฐสภาของมลรัฐต่าง ๆ ตรากฎหมายเพื่อรองรับการดำรงอยู่ของ “สิทธิดั้งเดิม” (Ancient right) นี้ของประชาชน⁹⁵ รัฐสภาบางมลรัฐเริ่มเรียกประชุมเพื่ออภิปรายถึงประเด็นดังกล่าวจนนำไปสู่การลงมติเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนอย่างเป็นทางการ ความเป็นรูปธรรมเริ่มชัดเจนยิ่งขึ้นภายหลังจากประชุมครั้งใหญ่ ณ เมืองบอสตัน⁹⁶ เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ (Instructions) ในการรับรองและคุ้มครองสิทธินี้สำหรับรัฐสภาในทุกลมรัฐที่มีใจความว่า “รัฐสภาในทุกลมรัฐพึงต้องเคารพในสิทธิทุกประเภทที่พลเมืองอังกฤษมีอยู่ ซึ่งรวมถึงสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ (Right to petition)”⁹⁷ นี่จึงเป็นจุดเริ่มต้นของข้อความคิดว่าด้วยสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่มีการเชื่อมโยงระหว่าง “รัฐสภา” และ “ประชาชน”⁹⁸ ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย โดยทั้ง 2 ส่วนจะมีการสื่อสารและปฏิสัมพันธ์กันผ่านคำร้องทุกข์⁹⁹ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อประชาชนมีการแจ้งถึงความเดือดเนื้อร้อนใจ ฯลฯ อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจรัฐ รัฐสภาจะรับดำเนินการกับคำร้องทุกข์นั้นโดยพลันด้วยการพิจารณาค้นหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น

⁹⁴ Carli N. Conklin, *The Origins of the Pursuit of Happiness*, 7 Wash. U. Jur. Rev. 195 (2015), p.229

⁹⁵ Patrick Y. Coley and John P. Kaminski, *the Bill of Rights and the States: The Colonial and Revolutionary Origins of American Liberties*, the United States of America: Madison House Publisher (1992) p.220

⁹⁶ John R. Vile, *The United States Constitution: Questions and Answers*, the United States of America: ABC-CLIO, LLC (2014) p.154

⁹⁷ ปัจจัยสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์กับรัฐสภาในมลรัฐต่างๆ นั้นก็คือ โครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ณ ขณะนั้นที่อยู่บนฐานคิดของการปกครองโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก (Assembly government)

⁹⁸ รัฐสภาแห่งมลรัฐคอนเนคตัทคือเป็นรัฐสภาแรกใน 13 มลรัฐอาณานิคมที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ดูแลการทำธุรกิจกับประเทศอินเดีย จนนำไปสู่การตราตัวบทกฎหมายเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน ณ เวลานั้น

⁹⁹ Loreto Corredoira, Ignacio Bel Mallen and Rodrigo Cetina Presuel, *the Handbook of Communication, Law and Ethics*, USA: John Wiley & Sons, Inc. (2021) p.13

มลรัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) ถือเป็นมลรัฐแรกที่เริ่มต้นตรากฎหมายว่าด้วยเสรีภาพของประชาชน (Body of Liberties) ขึ้น ภายใต้กฎหมายนี้มีใจความที่แสดงให้เห็นถึงรับรองและคุ้มครองสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนอย่างชัดเจนและก้าวหน้า¹⁰⁰

*“บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้อาศัยอยู่ ณ มลรัฐแห่งนี้ หรือแม้แต่ชาวต่างชาติ ผู้มีเสรีภาพ หรือไม่มีเสรีภาพ (ทาส) ย่อมมีเสรีภาพในการพูด เขียน ตั้งคำถามที่สำคัญ อันนำไปสู่การเสนอคำร้อง คำร้องทุกข์ หรือข้อมูลใด ๆ เพื่อการตระหนักรับทราบและการดำเนินการแก้ไขเยียวยาของภาครัฐภายในระยะเวลาที่รวดเร็วและเหมาะสม”*¹⁰¹

ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพของประชาชนแห่งมลรัฐแมสซาชูเซตส์ถือเป็นการก่อร่างสร้างความคิดว่าด้วยสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งพัฒนามาเป็นสิทธิในทางรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา ณ ปัจจุบัน กล่าวคือ กฎหมายมีการบัญญัติรับรองถึงผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนรวมถึงชาวต่างชาติ อันถือเป็นการกำหนดสถานะให้สิทธินี้เป็น “สิทธิมนุษยชน” (Human rights)¹⁰² ไม่ว่าจะเป็นบุคคลใดย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากความเดือดร้อนใดๆ ที่เป็นผลมาจากการใช้อำนาจรัฐโดยไม่ชอบอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน¹⁰³ ภายหลังจากนั้นมลรัฐต่าง ๆ จึงเริ่มออกกฎหมายมารับรองและคุ้มครองสิทธินี้ของประชาชนเช่นเดียวกัน¹⁰⁴

สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์มีบทบาทในสังคมการเมือง ณ เวลานั้นอย่างมากในฐานะ “กลไกช่วยเหลือทางรัฐธรรมนูญ” (Constitutional assistance)¹⁰⁵ ของประชาชนโดยมีฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ดำเนินการ การยื่นคำร้องทุกข์เพื่อแจ้งถึงการกระทำของรัฐที่มีลักษณะก่อให้เกิดภาวะความเดือดร้อน หรือกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกใช้อย่างกว้างขวางและเริ่มขยายตัวไปในมิติต่าง ๆ มากขึ้น จนกระทั่งมีการเรียกร้องให้รัฐสภาเข้าไปตรวจสอบการกระทำขององค์กรตุลาการ และเอกชนด้วย¹⁰⁶ ยังผลให้รัฐสภาต้อง

¹⁰⁰ ไม่ใช่ทุกมลรัฐที่จะมีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์อยู่ฐานคิดของความเสมอภาคเท่าเทียมเช่นเดียวกับมลรัฐแมสซาชูเซตส์ อาทิ มลรัฐแมรีแลนด์ (Maryland) มีการผ่านกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพ (Act of Liberties) ที่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในทุกมลรัฐอาณานิคมในฐานะเอกสิทธิ์และสิทธิมนุษยชน “ยกเว้นทาส” มลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia) ที่กฎหมายจะรับรองและคุ้มครองสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์เฉพาะ “ชนชั้นนำของสังคม” (Upper class) เช่น บุคคลทางการเมือง ผู้ถือครองที่ดิน เจ้าของหน้าที่ท้องถิ่น พ่อค้าวานิชย์ ฯลฯ เท่านั้น

¹⁰¹ Gregory A. Mark, The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition., 66 Fordham L. Rev. 2153 (1998) p.2177

¹⁰² Inter-American Commission of Human Rights, Ten Years of Activities: 1971-1981, Washington DC (1982) p.186

¹⁰³ Casper Thomas Hopkins, A Manual of American Ideas: Designed, Lst. For the Use of Schools, San Francisco (1872) p.116

¹⁰⁴ Steven Harmon Wilson, The U.S. Justice System: An Encyclopedia, the United States of America: ABC-CLIO, LLC (2012) p.23-24

¹⁰⁵ Tamara L. Kuennen, Recognizing the Right to Petition for Victims of Domestic Violence, 81 Fordham L. Rev. 837 (2013) p.842

¹⁰⁶ Hugh Chisholm, The Encyclopedia Britannica: A Dictionary of Arts, Sciences, Literature, and General Information, Volume XXI, England: Cambridge University Press (1911) p.307

ดำเนินบทบาทหน้าที่ในการเข้าไปสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษการกระทำต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การลงมติให้มีมาตรการในการบรรเทา (Relief) หรือแก้ไขเยียวยา (Redress) ปัญหาที่เกิดขึ้น¹⁰⁷ ซึ่งรวมถึงการตราตัวบทกฎหมายในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนด้วย¹⁰⁸

เหตุการณ์สำคัญเหตุการณ์หนึ่งในทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีผลต่อพัฒนาการของสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ในรัฐธรรมนูญอเมริกันอย่างก้าวกระโดด และกลายมาเป็นรากฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ต่าง ๆ ยุคปัจจุบันได้แก่ ความขัดแย้งของคนอเมริกันที่มีต่อพระเจ้าจอร์จที่ 3¹⁰⁹ กษัตริย์อังกฤษ ณ เวลานั้นในการบังคับกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตามอำเภอใจ¹¹⁰ อันเป็นผลมาจากเหตุการณ์การประท้วงทำลายการขนส่งชา ณ ท่าเรือบอสตัน (Boston Tea Party) กล่าวคือรัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมายหลายฉบับที่มีลักษณะเป็นการเข้ามาสร้างภาระและลดสิทธิเสรีภาพอย่างไม่เป็นธรรม เช่น การเรียกเก็บภาษี การห้ามชุมนุม การลงโทษโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการซักถามหรืออธิบายความใด ๆ ฯลฯ¹¹¹ ความไม่พอใจข้างต้นทำให้เหล่าคนอเมริกันในมลรัฐต่าง ๆ พุดคุยและนำไปสู่การก่อตั้งและเรียกประชุมกันของ “สภาอาณานิคมครั้งที่ 1” (the First Continental Congress)¹¹² โดยสภาฯ ร่วมกันลงมติแจ้งความเดือดร้อนที่เกิดจากการปกครองของพระเจ้าจอร์จผ่านการยื่นคำร้องทุกข์ต่อรัฐสภาและพระองค์ตามลำดับเพื่อให้รับแก้ไขเยียวยาและหยุดการบังคับใช้กฎหมายที่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนอเมริกันโดยเร็ว¹¹³ แต่กลับไม่ได้รับการตอบสนองใด ๆ ถึง 2 ครั้ง 2 ครา จนเป็นที่มาของการเรียกประชุม “สภาอาณานิคมครั้งที่ 2” (the Second Continental Congress)¹¹⁴ และทำการลงมติประกาศตัวเองเป็นอิสรภาพจากการปกครองของประเทศอังกฤษ (Declaration of Independence) ในที่สุด¹¹⁵ อันมีใจความตอนหนึ่งที่สำคัญว่า

¹⁰⁷ Mary Lou Lustig, *Privilege and Prerogative: New York's Provincial Elite, 1710-1776*, New York: Associated University Press (1995) p.172

¹⁰⁸ Amy Dunham Strand, *Language, Gender, and Citizenship in American Literature, 1789-1919*, the UK: Routledge (2009) p.23

¹⁰⁹ James M. Volo, *The Boston Tea Party: the Foundations of Revolutions, the United States of America: ABC-CLIO, LLC (2012) p.109*

¹¹⁰ คนอเมริกันรู้จักและเรียก “ชุดกฎหมาย” นี้ว่า “ชุดกฎหมายบังคับขู่เช็ญ” (Coercive Acts) บ้าง “กฎหมายที่ไม่อาจทนได้” (Intolerable Acts)

¹¹¹ กฎหมายดังกล่าว เช่น Navigation Act, Townshend Act, Quartering Act, Sugar Act, Stamp Act ฯลฯ เป็นต้น ผู้สนใจโปรดอ่าน Michael Lee Lanning, *The American Revolution 100: Battles, People, Events of the American War for Independence, Ranked by their Significance*, Illinois: Sourcebooks, Inc. (2008) p.70-71

¹¹² J Leitch Wright Jr., *William Augustus Bowles: Director General of the Greek Nation, the United States of America: University of Georgia Press, Athens (2010) p.5*

¹¹³ คำร้องทุกข์นี้ถูกสร้างขึ้นโดยจอห์น ดิกกินสัน (John Dickinson) หนึ่งในผู้ก่อร่างสร้างประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงยกร่างนั้นดิกกินสันอยู่ในฐานะผู้แทนของมลรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) และถูกยกย่องว่าเป็น “มือยกร่างเพื่อการปฏิวัติอเมริกัน” (Penman of the Revolution) อีกด้วย

¹¹⁴ John G. Geer, Richard Herrera, Wendy J. Schiller and Jeffrey A. Segal, *Gateways to Democracy*, USA: Cengage Learning (2018) p.34-35

¹¹⁵ Paul Rodgers, *United States Constitutional Law: An Introduction, the United States of America: McFarland & Company, Inc., Publishers (2011) p.6*

“ตลอดเวลาที่ต้องทนทุกข์เดือดร้อน พวกเรา (ชาวอเมริกัน) ได้ยื่นคำร้องทุกข์เพื่อ การแก้ไขเยียวยาโดยตลอดด้วยความสุภาพนอบน้อม แต่คำร้องทุกข์จำนวนมากที่เรายื่นไปนั้นได้รับการ ตอบกลับมาด้วยการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของพวกเราครั้งแล้วครั้งเล่า พระองค์ซึ่งมีลักษณะของปกครองแบบ ทระราชย์ ไม่ใส่ใจใยดีต่อความทุกข์ร้อนใด ๆ ของส่วนรวม จึงไม่เหมาะในการทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองของ ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย”¹¹⁶

จากเนื้อหาสาระของคำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการวาง บรรทัดฐานสร้างการยอมรับกันในหมู่นักการเมืองและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญอเมริกันว่า สิทธิในการยื่นคำ ร้องทุกข์นั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้¹¹⁷

1. เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental right) ของประชาชนในระบอบ ประชาธิปไตย¹¹⁸
2. เป็นสิทธิที่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐที่จะต้องรับไว้ (Reception) และดำเนินการ พิจารณา (Consideration)¹¹⁹
3. เป็นสิทธิที่ห่อหุ้มสิทธิอื่น ๆ ทางรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสรีภาพใน การแสดงออก (Freedom of expression) และสิทธิที่จะได้รับการชี้แจง เหตุผล (Right to be heard) จากรัฐ¹²⁰
4. เป็นสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาจากรัฐ (Remedial right) อย่างเป็นธรรม หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐมีการใช้อำนาจโดยมิชอบอันนำไปสู่ความทุกข์ร้อน ของประชาชน¹²¹

ภายหลังจากการประกาศแยกตัวเป็นอิสรภาพจากการปกครองของประเทศอังกฤษ ทั้ง 13 มลรัฐได้รวมตัวกันเป็นสมาพันธ์รัฐ (Confederation) และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญของตนเองที่มีชื่อว่า “บทบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐ” (Articles of Confederation) ซึ่งไม่พลาตที่จะมีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิใน การยื่นคำร้องทุกข์ที่เหล่าชาวอเมริกันได้เรียกร้องต่อผู้มาโดยตลอด¹²² อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติแห่ง

¹¹⁶ The Declaration of Independence (1776) p.46

¹¹⁷ David P. Currie, The Constitution in Congress: Descent into Maelstrom, 1829- 1861, the United States of America: the University of Chicago Press (2005) p.21-22

¹¹⁸ Milton R. Konvitz, Fundamental Rights: History of a Constitutional Doctrine, New Jersey: Transaction Publishers (2001) p.7

¹¹⁹ คุณลักษณะข้อนี้ของสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์เป็นผลมาจากการมองธรรมชาติของสิทธินี้ว่าเป็น “สิทธิกึ่งตุลา การ” (Quasi-judicial right) ซึ่งมีความหมายว่า สิทธินี้เรียกร้องให้รัฐสภาดำเนินการประหนึ่งศาลในการพิจารณาวินิจฉัยว่า การกล่าวหาและการลิดรอนสิทธิเสรีภาพตามคำร้องทุกข์นั้นเกิดขึ้นจริงหรือไม่ อันนำไปสู่การแก้ไขเยียวยาในท้ายที่สุดนั่นเอง

¹²⁰ Bill T. Balais, The Lady is Blind, USA: Xlibris Corporation (2009) p.79

¹²¹ Erin F. Delaney and Rosalind Dixon, Comparative Judicial Review, UK: Edward Elgar Publishing Limited (2018) p.21

¹²² Susan Zaeske, Signatures of Citizenship: Petitioning, Antislavery, Women’s Political Identity, the United States of America: the University of North Carolina Press (2003) p.19

สมาพันธ์รัฐนี้จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ในระดับมลรัฐเท่านั้น¹²³ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้ง 13 มลรัฐต่างทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะยื่นคำร้องทุกข์ต่อสภาองเกรสสมาพันธ์รัฐเพื่อพิจารณาได้หากเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น¹²⁴ จึงส่งผลให้ในส่วนของประชาชนย่อมเป็นหน้าที่ของมลรัฐต่าง ๆ ที่จะเข้าไปบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ (State Constitutions) ของตน¹²⁵ จนกระทั่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบอบการเมืองการปกครองขนาดใหญ่ กล่าวคือ ด้วยการอยู่ในรูปแบบของสมาพันธ์รัฐ การขับเคลื่อนประเทศยึดโยงกับการตัดสินใจของสภาองเกรสแห่งสมาพันธ์รัฐ (The Congress of the Confederation) ซึ่งต้องอาศัยการความเห็นพ้องต้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์ของทั้ง 13 มลรัฐ¹²⁶ ส่งผลให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของประเทศ เช่น การต่างประเทศ การตราตัวบทกฎหมาย ฯลฯ ไม่มีความคล่องตัวและเกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ จาก “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” นี้ จึงเป็นเหตุให้มีการเรียกประชุม ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) เพื่อแก้ไขบทบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐ จนท้ายที่สุดกลายเป็นการยกร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) ฉบับใหม่ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว¹²⁷

ภายใต้ร่าง “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2” ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของรัฐและโครงสร้างทางการเมืองการปกครองเสียใหม่ โดยมีการกำหนดให้ประเทศมีรูปแบบสหพันธ์รัฐ (Federation)¹²⁸ และในระดับสหพันธ์รัฐ (Federal level) นี้มีอำนาจบางส่วนในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงสงวนอำนาจส่วนใหญ่ให้แก่มลรัฐต่าง ๆ (Reservation of state powers)¹²⁹ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้ มีการสร้างสถาบันการเมืองทางรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ในระดับสหพันธ์รัฐขึ้นไม่ว่าจะเป็นสภาองเกรส ประธานาธิบดี และศาล¹³⁰ ทั้งหมดถูกมอบหมายให้ดำเนินการทางด้านกรตรากฎหมาย การบริหารประเทศ และตัดสินข้อพิพาทตามลำดับ เมื่อครั้งยกร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว เริ่มเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐธรรมนูญนั้นไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ที่ชัดเจน¹³¹ ซึ่งอาจส่งผลให้ “รัฐบาลกลาง” ในระดับสหพันธ์รัฐใช้

¹²³ Steven H. Steinglass and Gino J. Scarselli, *The Ohio State Constitution*, New York: Oxford University Press (2011) p.89

¹²⁴ Article IX, Articles of Confederation

¹²⁵ Joseph F. Zimmerman, *The Silence of Congress: State Taxation of Interstate Commerce, the United States of America*: State University of New York Press (2007) p.10

¹²⁶ Spencer C. Tucker, *America Revolution: the Essential Reference Guide, the United States of America*: ABC-CLIO, LLC (2021) p.8

¹²⁷ Mary Harrell-Sesniak, *500+ Revolutionary War Obituaries and Death Notices, Texas*: Lulu (2010) p.244

¹²⁸ Joseph Preston Baratta, *the Politics of World Federation: United Nations, UN reform, Atomic Control, the United States of America*: Greenwood Publishing Group, Inc. (2004) p.30

¹²⁹ ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญอเมริกันจะเรียกหลักการนี้ว่า “Federalism” หรือ “หลักการปกครองแบบสหพันธ์รัฐ” โดยมีหลักใหญ่ใจความว่า รัฐส่วนกลางจะมีอำนาจต่อเมื่อปรากฏบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการมอบอำนาจไว้ อย่างชัดเจนเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจต่างๆ ที่มีได้ปรากฏชัดแจ้งว่าตามรัฐธรรมนูญว่าเป็นของสหพันธ์รัฐย่อมถูกสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของมลรัฐทั้งสิ้นนั่นเอง

¹³⁰ John Ferejohn, Jack N. Rakove and Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule, United Kingdom*: Cambridge University Press (2001) p.254

¹³¹ Cliff Robertson, *Constitutional Law and Criminal Justice, USA*: CRC Press (2016) p.3

อำนาจโดยมิชอบเข้าล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้¹³² การขาดหายไปของบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพดังกล่าวนำไปสู่การปฏิเสธที่จะสนับสนุนให้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของบางมลรัฐ เช่น แมสซาชูเซตส์ เวอร์จิเนีย นิวเจอร์ซีย์ ฯลฯ การถกเถียงพูดคุยระหว่าง “ผู้สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ” (Federalists) และ “ผู้ไม่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ” (Anti-Federalists) ในประเด็นว่าด้วยบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นอย่างตึงเครียด¹³³ จนท้ายที่สุด เจมส์ แมดิสัน (James Madison) หนึ่งในผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญได้ให้คำมั่นสัญญาแก่เหล่าบรรดามลรัฐที่ไม่สนับสนุนรัฐธรรมนูญว่าตนเองจะเสนอบรรจุบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอนภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญได้รับการลงนามให้สัตยาบัน (Ratification) จากทุกมลรัฐแล้ว¹³⁴ ภายหลังจากทุกมลรัฐได้ให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วนในปี ค.ศ. 1788 และมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1789 ตามลำดับแล้ว 3 เดือนต่อมา แมดิสันได้ยกร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Constitutional Amendment) ว่าด้วยบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ¹³⁵ ซึ่งมีการบรรจุ “สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์” (Right to petition) รวมอยู่ด้วยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ¹³⁶ ท้ายที่สุด ในปี ค.ศ. 1791 มลรัฐต่าง ๆ ได้ทำการลงนามให้สัตยาบันในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 10 บทบัญญัติว่าการรับรองและคุ้มครองด้วยสิทธิเสรีภาพ อันเป็นการปรากฏตัวอย่างเป็นทางการของ “สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์” ของประชาชนในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งสิทธินี้ถูกบรรจุไว้ในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 1 (First Amendment)¹³⁷ ที่มีผลผูกพันให้รัฐต้องตระหนักและเคารพต่อสิทธินี้¹³⁸

สำหรับแง่มุมในเชิงกระบวนการ (Procedure) แล้ว การตระหนักรับทราบถึงระบบในการยื่นคำร้องทุกข์ในประเทศสหรัฐอเมริกาค่อนข้างมีความชัดเจนมากกว่า “ประเทศแม่” (Motherland) อย่างประเทศอังกฤษหากเปรียบเทียบกันแล้ว ทั้งนี้โดยมีปัจจัยสำคัญมาจากการถือกำเนิดเกิดขึ้นของ

¹³² Lee Epstein and Thomas G. Walker, *Constitutional Law: Rights, Liberties and Justices, the United States of America*: CQ Press (2013) p.66

¹³³ Herbert J. Storing, *the Complete Anti-Federalist, the United States of America*: the University of Chicago Press (1981) p.65

¹³⁴ Core Knowledge Foundation, *the United States Constitution, USA*: Creative Commons Licensing (2017) p.74

¹³⁵ Richard Labunski, *James Madison and the Struggle for the Bill of Rights*, New York: Oxford University Press (2006) p.51

¹³⁶ David Schultz and John R. Vile, *The Encyclopedia of Civil Liberties in America, USA*: Routledge (2005) p.810

¹³⁷ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอเมริกันเรียก “สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์” ของประชาชนภายใต้บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 1 นี้ว่า “บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์” หรือ “Petition Clause”

¹³⁸ หากไปค้นคว้าถึงต้นร่างที่เจมส์ แมดิสันได้ยกร่างเพื่อนำเสนอต่อสภาองเกรสเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนจะพบว่า มีการกล่าวถึงอย่างชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธินี้กับฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนแล้ว สภาองเกรสถือเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ต้องรับไว้เพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการต่อไป ด้วยรากฐานคิดนี้เอง ในเวลาต่อมาจึงได้มีการพัฒนาไปสู่แนวคิดสิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องทุกข์ต่อองค์กรอื่นนอกเหนือจากฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นคือฝ่ายตุลาการ หรือศาลเพื่อทำการพิจารณาวินิจฉัยคดีในเวลาต่อมานั่นเอง

คณะกรรมการว่าด้วยการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน (Committee of Grievances) ในสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ของประเทศอังกฤษในช่วงราวศตวรรษที่ 16 เป็น “ต้นแบบ”¹³⁹ ด้วยการเข้าไปรับรองสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์อย่างเป็นทางการและเป็นระบบ (Formalization and institutionalization)¹⁴⁰ ยังผลให้ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญอเมริกัน สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ได้รับการจัดวางตำแหน่งแห่งที่อย่างเป็นรูปธรรมดังนี้

1. ในแง่องค์กร : สภาโดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้แทนปวงชนรับคำร้องทุกข์จากประชาชนและทำการกลั่นกรองเบื้องต้นก่อนดำเนินการต่อไป¹⁴¹
2. ในแง่กระบวนการ : สภามีการกำหนดระบบขั้นตอนภายในสำหรับการพิจารณาคำร้องทุกข์ เช่น การจัดประเภทคำร้องทุกข์ การสอบสวนหาข้อเท็จจริง การกำหนดวาระการประชุม การพิจารณามาตรการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน ฯลฯ¹⁴²

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตว่า ด้วยผลผลิตทางประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญของทั้งประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาข้างต้น เมื่อการใช้สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนส่งผลเป็นผูกพันให้รัฐสภาต้องรับไว้เพื่อดำเนินการต่าง ๆ ต่อไปนั้น กรณีจึงเป็นการก่อร่างสร้างธรรมชาติการใช้สิทธิทางรัฐธรรมนูญประเภทนี้ว่ามีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับ “กระบวนการนิติบัญญัติ” (Legislative process) ไปโดยปริยาย¹⁴³ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชนย่อมมีผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา¹⁴⁴ อาทิ การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารก็ดี หรือการตรา หรือแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายก็ดี เป็นต้น ซึ่งเป็นการสอดคล้องส่งเสริมบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้หลักการสำคัญทางรัฐธรรมนูญอย่างหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) อีกด้วย¹⁴⁵

¹³⁹ Ashutosh Bhagwat, *Our Democratic First Amendment*, the United Kingdom: Cambridge University Press (2020) p.69

¹⁴⁰ Maxwell L. Stearns, *Constitutional Process: A Social Choice Analysis of Supreme Court Decision Making*, the United States of America: the University of Michigan Press (2002) p.8

¹⁴¹ David F. Forte and Matthew Spalding, *the Heritage Guide to the Constitution*, the United States of America: the Heritage Foundation (2014) p.417

¹⁴² William McKay and Charles W. Johnson, *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*, the United States of America: Oxford University Press (2010) p.388

¹⁴³ Timothy K. Kuhner and Eugene D. Mazo, *Democracy by the People: Reforming Campaign Finance in America*, the United States of America: Cambridge University Press (2018) p.268

¹⁴⁴ Helen Fenwick and Gavin Phillipson, *Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights*, Great Britain: Cavendish Publishing Limited (2003) p.192

¹⁴⁵ Lisa Webley and Harriet Samuels, *Complete Public Law: Text, Cases, and Materials*, Great Britain: Oxford University Press (2021) p.118

2.2 ข้อความคิดว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติ¹⁴⁶

ในการทำหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่มีประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากย่อมปฏิเสธมิได้ว่าก่อให้เกิดอุปสรรคบางประการในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความล่าช้าไม่คล่องตัว ดังนั้น “ระบบรัฐสภาเล็ก” (Little Legislative System) จึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือและรองรับกับพันธกิจของฝ่ายนิติบัญญัติให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยระบบคณะกรรมการธิการในรัฐสภามีมาตั้งแต่สมัยราชวงศ์ทูดอร์ (Tudor Times) ประเทศอังกฤษ จากนั้นพัฒนามาเป็นองค์กรที่เรียกว่า “คณะกรรมการธิการในรัฐสภาสมัยใหม่” (Modern Parliamentary Committee) ภายหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม การทำงานขององค์กรคณะกรรมการธิการได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่และอาจกล่าวได้ว่ามีประสิทธิภาพสูงสุดในการทำหน้าที่กลับเป็นคณะกรรมการของสภาองเกรส ประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁴⁷

แนวคิดของการสร้างระบบคณะกรรมการถอดแบบมาจากการทำหน้าที่ปกติของรัฐสภา แต่มีความคล่องตัวและเข้าถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ในรายละเอียดมากกว่า เนื่องจากจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการมีขนาดไม่มาก เสมือนเป็น “ฝ่ายนิติบัญญัติขนาดย่อม” (Miniature Legislature)¹⁴⁸ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐสภาใหญ่ไม่ว่าจะเป็น การสอบสวนบุคคลหรือหน่วยงานใด ๆ ตลอดจนเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ และรายงานต่อรัฐสภาใหญ่ต่อไป หรือการกำหนดประเด็นที่ผ่านการศึกษาค้นคว้าเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงจนตกผลึกแล้วให้รัฐสภาใหญ่ดำเนินการในขั้นตอนต่อไป กระบวนการทั้งหมดนี้ในทางวิชาการเรียกว่า “กระบวนการในรัฐสภา” (Proceedings in Parliament)¹⁴⁹

ในประเทศไทยนั้น การมีถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติไปยังคณะกรรมการปรากฏตัวอย่างแจ่มชัดเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 26 ความว่า

มาตรา 26 สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้

อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้ อนุกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 24

ในการประชุมอนุกรรมการนั้นต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 นายจึงจะเป็นองค์ประชุมปรึกษาหารือได้ เว้นแต่อนุกรรมการนั้นจะมีจำนวนตั้งขึ้นเพียง 3 คน เมื่อมาประชุมแต่ 2 คนก็ให้นับว่าเป็นองค์ประชุมได้

¹⁴⁶ ปรับปรุงเพิ่มเติมเล็กน้อยจาก พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2564), หน้า 21-23.

¹⁴⁷ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 110-111.

¹⁴⁸ Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson, The New Roles of Parliamentary (Portland: Frank Case Publishers, 1988), p. 3.

¹⁴⁹ Kieron Wood, Contempt of Parliament (Dublin: Clarus Press, 2012), p. 43. อ้างถึงใน พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, หน้า 112.

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้ยังมิได้ใช้ถ้อยคำว่า “คณะกรรมการการ” อย่างเช่นปัจจุบัน แต่ก็สามารถเทียบเคียงได้ว่า “อนุกรรมการ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 นี้เป็นต้นแบบของคณะกรรมการในปัจจุบัน โดยรายละเอียดจะกล่าวถึงอย่างละเอียดในบทต่อ ๆ ไป

2.3 อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติ

2.3.1 ความสำคัญและที่มาของอำนาจ

การดำเนินภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (principle of separation of powers) ที่เรียกร่องให้มี การ “ตรวจสอบและถ่วงดุล”(checks and balances) ซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลายอันได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบในการทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนในการดำเนินการให้ลุล่วงภารกิจดังกล่าวไปได้คือสิ่งที่เรียกว่า “อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง” หรือ “อำนาจในการสอบสวน” ของฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁵⁰

แฮร์รี เอส ทรูแมน (Harry S Truman) อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในฐานะฝ่ายบริหาร ได้กล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า “...อำนาจในการสอบสวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงของสภาองเกรสเป็นอำนาจที่สำคัญยิ่งในฐานะหลักประกันของหลักการแบ่งแยกอำนาจ...”¹⁵¹ คำกล่าวนี้เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของอำนาจดังกล่าวนี้ในฐานะเครื่องมือส่งเสริมให้การดำเนินภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารดำเนินไปได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการแบ่งอำนาจ ด้วยอำนาจนี้ทั้งรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่รัฐย่อมต้องมาปรากฏตัวและให้ถ้อยคำหรือข้อมูลแก่รัฐสภา¹⁵² อุปมาดังตาและหู (eyes and ears) ของรัฐสภา¹⁵³

สำหรับฝ่ายตุลาการนั้น ในคำวินิจฉัยคดี McGrain v. Daugherty ผู้พิพากษาในคดีท่านหนึ่งคือ Willis Van Devanter ได้เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของอำนาจในการสอบสวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติเอาไว้ว่า

¹⁵⁰ ศาลรัฐธรรมนูญไทยในคำวินิจฉัยที่ 17/2563 ได้แยกและอธิบายว่า อำนาจของรัฐสภาเป็นอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น หากใช้อำนาจสืบสวนหรือสอบสวนเหมือนดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยกลับเห็นว่า อำนาจของรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงมีธรรมชาติของอำนาจที่คล้ายคลึงกับอำนาจสอบสวนอยู่ไม่น้อย เช่น อำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรืออำนาจในการเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณาเพื่อหาผลสรุปปลายทางอันเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องใช้เพื่อดำเนินการอย่างใด ๆ ต่อไป ดังนั้น ในรายงานวิจัยฉบับนี้จึงไม่เคร่งครัดในการใช้ถ้อยคำและเห็นว่าสามารถใช้คำว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและอำนาจสอบสวนของรัฐสภาแทนกันได้

¹⁵¹ Douglas L. Kriner and Eric Schickler, "Introduction," in *Investigating the President* (Princeton University Press, 2016), p. 1.

¹⁵² Alex Carroll, *Constitutional and Administrative*, 9 ed. (Harlow: Pearson, 2017), p. 185.

¹⁵³ Bernard Schwartz, "Legislative Powers of Investigation," *Dick. L. Rev.* 57(1952): 31.

“...องค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างชาญฉลาดและมีประสิทธิภาพ หากขาดไว้ซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ๆ...”¹⁵⁴

แม้ทุกฝ่ายต่างยอมรับว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่สำคัญยิ่งในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ หากแต่ยังมีข้อถกเถียงอยู่บางประการเกี่ยวกับ “ที่มา” ของอำนาจเช่นว่านี้ เพราะหากเมื่อพิจารณาในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ก็หาได้มีการบัญญัติถึงอำนาจดังกล่าวเอาไว้ไม่ โดยปรากฏข้อถกเถียงหลัก ๆ สองแนวทางด้วยกัน กล่าวคือ แนวคิดว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของรัฐสภาเป็นอำนาจตกทอด กับ แนวคิดที่มองว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของรัฐสภาเป็นอำนาจที่ได้มอบหมายถ่ายโอนมาอีกทีหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(ก) แนวคิดว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของรัฐสภาเป็นอำนาจตกทอด

แนวคิดเช่นว่านี้มีฐานที่มาจากรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ของระบบรัฐสภาอังกฤษที่แต่เดิมรัฐสภาดำรงไว้ซึ่งอำนาจในทางตุลาการด้วย¹⁵⁵ อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการเรียกพยานหลักฐานเพื่อประกอบพิจารณาข้อเท็จจริงก็คือธรรมชาติประการหนึ่งของอำนาจตุลาการนั่นเอง กระนั้นก็ตาม แนวคิดอำนาจตกทอด (inherent) นี้ไม่อาจจะนำไปอธิบายอย่างครอบคลุมกับระบบรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ ที่มีได้มีรากฐานที่มาและพัฒนาการทางประวัติของรัฐสภาแตกต่างกันไปกับประเทศอังกฤษได้

(ข) แนวคิดว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของรัฐสภาเป็นอำนาจที่ได้มอบหมายถ่ายโอนมาอีกทีหนึ่ง

แนวคิดนี้มองว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของรัฐสภามีได้เกิดจากที่มาทางประวัติศาสตร์ หากแต่เกิดจากการได้รับมอบหรือการถ่ายโอน (delegated) มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ¹⁵⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบกฎหมายอเมริกาที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของรัฐสภาไว้อย่างแจ้งชัดแต่รัฐสภาและศาลต่างยอมรับการดำรงอยู่ของอำนาจเช่นว่านี้ เหตุเพราะเป็นอำนาจอันจำเป็นในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี¹⁵⁷

หากพิเคราะห์ถึงแนวคิดนี้แล้ว มีความเหมาะสมที่จะนำไปใช้อธิบายที่มาของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของรัฐสภาได้อย่างครอบคลุมกับระบบกฎหมายรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ มากกว่าแนวคิดแบบแรกที่ต้องมีประวัติศาสตร์และพัฒนาการความเป็นมาของรัฐสภาแบบเดียวกับประเทศอังกฤษ

อนึ่ง สมควรกล่าวด้วยว่า อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบกฎหมายไทยนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) มาตรา 129 ได้บัญญัติรับรองอำนาจเช่นว่านั้นเอาไว้ว่า

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการ **พิจารณาขอหาข้อเท็จจริง** หรือศึกษาเรื่องใดๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด” (ขีดเส้นใต้และเน้นคำโดยผู้วิจัย)

¹⁵⁴ Ibid., 35.

¹⁵⁵ Ibid., 32., James M Landis, "Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation," *Harvard Law Review* 40, 2 (1926): 159.

¹⁵⁶ Schwartz, B., "Legislative Powers of Investigation," *Dick. L. Rev.*: 33.

¹⁵⁷ Please, see *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1880).

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของรัฐสภาในระบบกฎหมายรัฐสภาของประเทศไทยมีที่มาโดยตรงจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั่นเอง

2.3.2 ความหมายและลักษณะของอำนาจ

อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative investigative powers) คือ การสอบสวนหรือตรวจสอบอย่างเป็นทางการขององค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวงงานของหรืออำนาจหน้าที่ของตน โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่หลายประการคล้ายดังศาลเพื่อสนับสนุนการทำงานที่ดังกล่าวรวมถึงอำนาจในการออกคำสั่งเรียก (subpoena), อำนาจซักถามไต่สวนพยาน และลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภา¹⁵⁸ โดยมากมักถูกใช้ไปเพื่อควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร¹⁵⁹

(ก) อำนาจในการออกคำสั่งเรียก

อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของรัฐสภาหรือคณะกรรมการอาจเป็นการเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุก็ได้ เช่น ในประเทศอังกฤษปรากฏอำนาจดังกล่าวนี้คดี THE CASE OF SIR FRANCIS GOODWIN ปี ค.ศ. 1604 เป็นอำนาจในการเรียกเจ้าหน้าที่รัฐทำการสืบค้นบันทึกต่าง ๆ หรือสิ่งอื่นใดในทำนองเดียวกันเพื่อเป็นเครื่องช่วยเหลือในการให้ข้อมูล¹⁶⁰ หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา กรณี “การพ่ายแพ้ทางการทหารของนายพลอาร์เธอร์ เซนต์ แคลร์” (the military defeat of General Arthur St. Clair) ในปี ค.ศ. 1792 คณะกรรมการรัฐสภามีคำสั่งเรียกพยานเอกสารหลายรายการจาก the War Department และจาก the State Department เพื่อประกอบการสอบสวน ซึ่งฝ่ายบริหารได้จัดส่งเอกสารตามร้องขออันเป็นการยอมรับอำนาจดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้มีการสงวนสิทธิ์ที่จะอายัดหรือไม่ส่งเอกสารบางชิ้นที่อาจกระทบหรือสร้างความเสียหายต่อสาธารณชน (injurious of the public) ให้ตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ซึ่งการสงวนสิทธิ์นี้ได้สร้างหลักการอันเป็นข้อยกเว้นของอำนาจในการออกคำสั่งเรียกนี้ โดยรู้จักกันในนามของสิ่งที่เรียกว่า “เอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหาร” (executive privilege)¹⁶¹

อำนาจในการเรียกบุคคลในที่นี้สามารถครอบคลุมฝ่ายบริหารได้ทั้งหมดนับตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีจนกระทั่งไปถึงเจ้าหน้าที่รัฐธรรมดาเพื่อมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลอย่างใด ๆ แก่คณะกรรมการได้¹⁶² นอกจากนี้ไม่เพียงแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเท่านั้น สมาชิกในฝ่ายนิติบัญญัติหรือบุคคลธรรมดาทั่วไปก็อยู่ในข่ายที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้อำนาจดังกล่าวนี้เรียกเพื่อมาให้ถ้อยคำได้¹⁶³

(ข) อำนาจซักถามไต่สวนพยาน

¹⁵⁸ Bryan A. Garner, "Legislative Investigation," ใน *Black's Law Dictionary* (St. Paul: West Pub. Co., 2009), p. 983.

¹⁵⁹ The Editors of Encyclopaedia Britannica, "Legislative Investigative Powers," [Online] Accessed: 19 september 2022. Available from: <https://www.britannica.com/topic/legislative-investigative-powers>.

¹⁶⁰ Landis, J. M., "Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation," *Harvard Law Review*: 160.

¹⁶¹ Roger A. Bruns, David L. Hostetter, and Raymond W. Smock, *Congress Investigates: A Critical and Documentary History* (New York: Facts On File, Inc., 2011), p. 2.

¹⁶² Alex Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, 9 ed. (Harlow: Pearson, 2017), p. 185.

¹⁶³ *Barry v. United States ex Rel. Cunningham*, 279 U.S. 597 (1929).

นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจเรียกบุคคลหรือเอกสารหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว ภายใต้อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง ฝ่ายนิติบัญญัติหรือคณะกรรมการโดยการมอบหมายแต่งตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจในการซักถามไต่สวนบุคคลได้ และบุคคลมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือในการซักถามไต่สวนนี้ และต้องให้การหรือข้อมูลตามความเป็นจริง หากปรากฏว่าบุคคลที่มาให้ถ้อยคำไม่ให้ความร่วมมือหรือให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จแก่สภา อาทิ ในปี ค.ศ. 1621 Randolph Davenport ถูกเรียกมาให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษ แต่กลับให้ข้อมูลข่าวสารที่ผิดพลาดหรือเป็นเท็จ (misinformation) จึงถูกลงโทษสั่งจำคุก อาจถือได้ว่าเป็นกรณีแรกที่มีการสั่งลงโทษบุคคลที่ไม่ให้ความร่วมมือให้กระบวนการซักถามไต่สวนโดยสภา¹⁶⁴

(ค) เป็นอำนาจที่มีสภาพบังคับ

เพื่อให้การใช้อำนาจสอบสวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีอันจะส่งผลต่อการดำเนินภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่อำนาจดังกล่าวนี้ต้องมีสภาพบังคับ (sanction) โดยสภาพบังคับดังกล่าวนี้คือการนำข้อความคิดเกี่ยวกับ “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” (contempt of parliament) มาใช้ กล่าวคือ การไม่ให้ความร่วมมือในการส่งพยานหลักฐาน เอกสารอย่างใด ๆ หรือการไม่ให้ความร่วมมือในการมาให้ถ้อยคำ หรือให้ถ้อยคำแต่เจตนาให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ ย่อมต้องถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภาทั้งสิ้น

การละเมิดรัฐสภาย่อมมีสภาพบังคับเป็นบทลงโทษที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละระบบกฎหมาย เช่น การลงโทษฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาในระบบกฎหมายอังกฤษสำหรับบุคคลที่เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ กล่าวตักเตือน, กล่าวประณาม, ให้อภัยปฏิบัติหน้าที่, ให้อภัยปฏิบัติหน้าที่และ/หรือไม่มีสิทธิรับเงินเดือนในระยะเวลาหนึ่ง ๆ, ขับไล่ออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา, อยู่ในความดูแลควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐสภา, ปรับหรือจำคุก สำหรับบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจมีโทษได้แก่ กล่าวตักเตือน, ปรับ หรือจำคุก¹⁶⁵ ตัวอย่างดังที่กล่าวไว้ในแล้วข้างต้นกรณี Randolph Davenport ให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จ (misinformation) แก่คณะกรรมการ ถือเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภาจึงถูกสั่งลงโทษจำคุก

การละเมิดอำนาจรัฐสภาในระบบกฎหมายอเมริกันก็มีการแบ่งขอบเขตและบทกำหนดโทษตามสถานะของบุคคลเช่นเดียวกับระบบกฎหมายอังกฤษ กล่าวคือ สำหรับบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภามีบทลงโทษอันได้แก่ ตักเตือน, ประณามต่อสมาชิกสภาองเกรส ประณามต่อสาธารณชน, ขับไล่ออกจากการเป็นสมาชิกสภาองเกรส, ให้อภัยปฏิบัติหน้าที่, ไม่พิจารณาหรือให้ความคำนึงถึงหรือความอาวุโส (Loss of seniority), อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐสภา, หักเงินเดือน, ปรับไม่เกินหนึ่งแสนแต่ไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยเหรียญหรือจำคุกไม่ต่ำกว่าหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินกว่าสิบสองเดือน และสำหรับผู้ทำละเมิดรัฐสภาที่ไม่ได้มีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภามีบทลงโทษได้แก่ ปรับไม่เกินหนึ่งแสนแต่ไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยเหรียญ หรือจำคุกไม่ต่ำกว่าหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินกว่าสิบสองเดือน¹⁶⁶

¹⁶⁴ Landis, J. M., "Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation," *Harvard Law Review*: 160.

¹⁶⁵ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา*, หน้า 156-157.

¹⁶⁶ *ibid.*, 157-159.

ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1795 นาย Robert Randall ซึ่งไม่ได้ฐานะเป็นสมาชิก รัฐสภาได้ถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาเนื่องจากมีความพยายามในการติดสินบนสมาชิกรัฐสภาบางคน เพื่อพิจารณาให้ผลประโยชน์แก่ตนบางประการ ต่อมา The House Sergeant-at-Arms ได้ทำการจับกุมและ นำตัวมาพิจารณา ณ ที่ประชุมรัฐสภา ในท้ายที่สุดเขาถูกลงโทษจำคุก นับเป็นพลเรือนที่มีชื่อสมาชิกรัฐสภาราย แรกที่ถูกลงโทษฐานละเมิดรัฐสภา¹⁶⁷

การลงโทษฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาอันที่จริงแล้วสืบสาวมาจาก “สิทธิในการ ป้องกันตนเองของสภา” (the right of self-preservation) นั่นเอง โดยมีข้อสังเกตว่าโทษบางประการมี ลักษณะคล้ายคลึงกับโทษอาญาเช่น กักขัง, จำคุกหรือปรับเงิน ทำให้มักเกิดความสับสนว่ากษัตริย์ละเมิดอำนาจ รัฐสภาเป็นการกระทำความผิดอาญาประเภทหนึ่งซึ่งหาอาจได้เป็นเช่นนั้นไม่ แต่กระนั้นก็ตามศาลได้วางหลัก เอาไว้เพิ่มเติมว่า “อำนาจลงโทษบุคคล” ไม่ถูกขยายเอาไปใช้กับการลงโทษกรณีที่มีการ “หมิ่นประมาท” รัฐสภาด้วย

ในกรณีที่บุคคลที่ถูกเรียกในการสอบสวนของรัฐสภาเห็นว่า คำสั่งเรียกนั้นไม่ชอบด้วย กฎหมาย โดยหลักแล้วศาล (ฝ่ายตุลาการ) จะไม่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงในการตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของคำสั่งเรียกดังกล่าว แต่ทว่าบุคคลผู้ถูกเรียกสามารถหยิบยกเอาเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น เป็นข้อต่อสู้ ข้อแก้ต่างในระหว่างกระบวนการพิจารณาความผิดทางอาญาเนื่องจากการละเมิดอำนาจสภาได้¹⁶⁸

2.3.3 ข้อจำกัดของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

Oliver Wendell Holmes ผู้พิพากษาที่มีชื่อเสียงอย่างมากในอเมริกาได้กล่าวถึงอำนาจใน การแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติว่าเป็น “บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันยิ่งใหญ่” (Great constitutional provisions) ซึ่งต้องใช้อย่างระมัดระวัง และต้องตระหนักอยู่เสมอว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ใน การปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าฝ่ายตุลาการเลยแม้แต่น้อย¹⁶⁹ หากพิจารณาจาก ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาแม้ฝ่ายตุลาการจะมีความพยายามในควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นนี้โดยรัฐสภา แต่ก็กระทำอย่างระมัดระวังเป็นอันมากเพื่อมิให้ก้าวก่ายเรื่องในวงงานรัฐสภาอันเป็นไปตามหลักการแบ่งแยก อำนาจนั่นเอง แต่หาใช่ว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้จะมีได้มีขอบเขตหรือข้อจำกัดแต่อย่างใด โดยใน ปัจจุบันปรากฏขอบเขตหรือข้อจำกัด (limitation) อยู่ 2 ประการด้วยกันกล่าวคือ

(1) การใช้อำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุภารกิจหรือเรื่องในวงงานของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้วว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรืออำนาจสอบสวนของ ฝ่ายนิติบัญญัติมีวัตถุประสงค์ในฐานะเครื่องมือเพื่อให้การดำเนินภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติสำเร็จลุล่วงไปได้ ภายใต้อำนาจการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น การใช้อำนาจเช่นนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติเองย่อมต้องถูกเรียกร้องให้เคารพ หลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การใช้อำนาจนี้จะต้องเป็นไปเพื่อการดำเนินภารกิจอันเป็น

¹⁶⁷ US House of Representatives: History, Art & Archives, "Investigations & Oversight," [Online] Accessed: 25 March 2021. Available from: <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Investigations-Oversight/>

¹⁶⁸ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, หน้า 33.

¹⁶⁹ Schwartz, B., "Legislative Powers of Investigation," Dick. L. Rev.: 43-44.

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและต้องไม่ก้าวล่วงอำนาจขององค์กรอื่นใดภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจตุลาการ

ในคดี *McGrain v. Daugherty* ศาลในคดีได้วางหลักเอาไว้ว่าอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติจะดำรงอยู่เมื่อมันเป็นไปเพื่อการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และหากกรณีที่ใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นว่านี้ได้เป็นไปเพื่อภารกิจหรือเรื่องในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ถือถือว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตของอำนาจ (*Ultra vires*)¹⁷⁰

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า การชี้ชัดลงไปอย่างแน่นอนว่าการกระทำใดเป็นการกระทำที่นอกเหนือขอบเขตอำนาจของรัฐสภาเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง เนื่องด้วยมีหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ “หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่ากระบวนการนิติบัญญัติถูกต้องและดำรงอยู่” (*Principle that legislative proceedings are presumed to be valid*) กล่าวคือ หากมิได้มีการพิสูจน์อย่างชัดแจ้งว่าการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมิชอบด้วยกฎหมาย ย่อมต้องถือไว้ก่อนว่าการใช้อำนาจเช่นนั้นถูกต้องและดำรงอยู่เสมอ และข้อสันนิษฐานเช่นว่านี้ผูกพันต่อศาลให้ต้องถือปฏิบัติตามเพื่อมิให้เกิดการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง¹⁷¹ นอกจากนี้อาจมีข้อสังเกตด้วยว่าในเรื่องใดก็ตามที่การเยียวยาหรือการแก้ไขปัญหาคงต้องถูกดำเนินการโดยอาศัย “อำนาจตุลาการ” ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า เรื่องนั้นมีใช่เรื่องที่อยู่ในอำนาจสอบสวนหรืออำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁷²

สมควรกล่าวด้วยว่า แต่เดิมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา 5 วรรคสอง ได้บัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวเอาไว้ด้วยเช่นกัน¹⁷³ โดยบัญญัติว่า

“คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี”

(2) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอาจใช้อำนาจสอบสวนอันเป็นการก้าวล่วงเรื่องส่วนบุคคลของเอกชนได้

อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีขอบเขตเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น และการใช้อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไม่รุกล้ำล้ำกรายไปในเรื่องส่วนตัวของปัจเจกชน (*private affairs of individual citizen*) ได้เว้นเสียแต่ประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือประโยชน์สาธารณะ¹⁷⁴ เช่นเมื่อไม่นานมานี้คณะกรรมการธิการสภาองเกรสได้มีคำสั่งเรียก Mark

¹⁷⁰ *Ibid.*, 35.

¹⁷¹ *Ibid.*, 41.

¹⁷² *Justia Law*, "Congressional Investigations," [Online] Accessed: 1 April 2021. Available from: <https://law.justia.com/constitution/us/article-1/05-congressional-investigations.html>.

¹⁷³ ปัจจุบันมาตราดังกล่าวนี้ได้ใช้บังคับอีกต่อไปแล้วอันเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2563

¹⁷⁴ *US House of Representatives: History, Art & Archives*, "Investigations & Oversight."

Zuckerberg ประธานบริหารเจ้าของสื่อสังคมออนไลน์ชื่อดัง Facebook มาให้ถ้อยคำชี้แจงเกี่ยวกับการผลิตใช้สกุลเงินดิจิทัล Libra¹⁷⁵ ซึ่งถึงแม้จะเป็นการดำเนินงานของบริษัทเอกชนในทางธุรกิจส่วนตัวก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์โดยรวมของประเทศ จึงอยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะเข้าดำเนินการใช้อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงได้

2.3.4 สรุป

อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรืออำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative investigative powers) เป็นอำนาจอันมีที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ถือเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและสนับสนุนการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการนิติบัญญัติหรือตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ตลอดจนการเยียวยาทุกข์ร้อนของประชาชน อย่างไรก็ตามอำนาจดังกล่าวนี้ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้างบางประการ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติได้ รวมถึงมีอาจก้าวล่วงในแดนส่วนตนของเอกชนได้หากมิใช่เป็นประเด็นอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในทางประวัติศาสตร์องค์กรตุลาการพยายามดำรงสถานะผู้ควบคุมตรวจสอบและชี้กรอบของการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ แต่ทว่าภายใต้ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” และ “หลักรัฐสภาย่อมตระหนักรับรู้งานของตนเองได้ดีกว่าผู้อื่น” (exclusive cognizance) ศาลต้องผูกพันและเคารพการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ศาลจึงไม่ควรเข้ามาก้าวล่วงหรือสร้างข้อจำกัดอย่างกว้างขวางในการใช้อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะหากที่จะมีองค์กรใดที่มีความชอบธรรมในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนมากที่สุด และมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนมากที่สุด ก็คงมีอาจปฏิเสธได้ว่าคือฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง¹⁷⁶

¹⁷⁵ Tony Romm, "Facebook's Zuckerberg Takes Broad Lashing on Libra, 2020 Election and Civil Rights at Congressional Hearing," [Online] Accessed: 25 February 2022. Available from: <https://www.washingtonpost.com/technology/2019/10/23/facebook-mark-zuckerberg-testifies-congress-election-libra/> จากรายงานข่าว Zuckerberg เองก็พยายามแจงว่าเรื่องนี้เป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้ามาใช้อำนาจสอบสวนได้

¹⁷⁶ Schwartz, B., "Legislative Powers of Investigation," *Dick. L. Rev.*: 43.

บทที่ 3

การใช้อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิการในระบบรัฐธรรมนูญไทย

3.1 คณะกรรมการสิทธิการในรัฐธรรมนูญไทย

3.1.1 พัฒนาการของคณะกรรมการสิทธิการของรัฐสภาไทย

นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์สำคัญ ณ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 กล่าวคือ ประเทศไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแบบจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตยเพื่อสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองสากล ทั้งนี้ หากกล่าวกันอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในเชิงตัวบทกฎหมายแล้ว ห้วงเวลาแห่งการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบอบการปกครองของไทยเกิดขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานลงนามประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่แรกนั่นคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475¹⁷⁷ ซึ่งโดยหลักใหญ่ใจความแล้วได้กำหนดให้อยู่ในโครงสร้างของระบบรัฐบาลแบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา อย่างไรก็ดี ในปีเดียวกันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 (ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475) ที่มีรูปแบบรัฐบาลแบบรัฐสภา ที่รัฐสภาประกอบไปด้วยจำนวนสมาชิกผู้แทนราษฎรที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนและการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ทั้งนี้เป็นไปตามเงื่อนไขของบทเฉพาะกาลที่มีการกำหนดไว้โดยยึดโยงกับการศึกษาของราษฎรในตอนนั้น¹⁷⁸

ต่อมา ภายหลังจากวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 ถือได้ว่าเป็นหมุดหมายแห่งการเริ่มปรากฏตัว “คณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติ” ครั้งแรกของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญและโครงสร้างแบบสภาเดี่ยว (Unicameralism)¹⁷⁹ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีการจัดประชุมขึ้นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม โดยนำข้อบังคับการประชุมของสภากรรรมการองคมนตรี มาบังคับใช้ชั่วคราวไปพลางก่อนเพื่อให้การประชุมดำเนินการไปได้แต่ไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้¹⁸⁰ ทั้งนี้ในเบื้องต้น สิ่งแรกที่ สภาดำเนินการคือ การเข้าไปจัดระเบียบการดำเนินกิจกรรมภายในและการกำหนดโครงสร้างองค์กรของตนเองเพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การกำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินกิจการภายในของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านการจัดทำ “ระเบียบการปรึกษาหารือ” ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่การจัดวางโครงสร้างขององค์กรนั้นมีการจัดตั้ง

¹⁷⁷ โปรตอ่าน วิษณุ เครืองาม, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ”, พิมพ์ครั้งที่ 3 (2530), หน้า 193-200

¹⁷⁸ ดู หมวด 7 มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475

¹⁷⁹ ดู หมวด 2 สภาผู้แทนราษฎร ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475

¹⁸⁰ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “แนวความคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา”, พิมพ์ครั้งที่ 1 (2558), จัดพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 66

“อนุกรรมการ”¹⁸¹ ที่มีการบัญญัติรับรองการดำรงอยู่ไว้ในมาตรา 26 ของ “รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย”¹⁸² เพื่อดำเนินการต่างๆ อันประกอบไปด้วย 2 ภารกิจได้แก่ การสอบสวน (Investigation) พิจารณาทำความเข้าใจ ภารกิจหนึ่ง และการทำการใดๆ ตามที่สภามอบหมายอีกภารกิจหนึ่ง ทั้งหมดจะถูกนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ สำหรับการปรึกษาหารือต่อไป ทั้งนี้ อนุกรรมการของสภานี้ อาจถือได้ว่าเป็น “รากเหง้า” ของการก่อร่างสร้าง องค์การภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ (Internal legislative organization)¹⁸³ เพื่อการดำเนิน “กระบวนการ นิติบัญญัติ” (Legislative process) ของตนเองได้อย่างรอบคอบครบถ้วน¹⁸⁴ ที่มีการพัฒนาจนกระทั่งกลายเป็น “คณะกรรมการในสภา” (Parliamentary Committee) ในปัจจุบันนั่นเอง

อย่างไรก็ดี มีข้อพิงสังเกตว่า ตามที่ได้อธิบายข้างต้นว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ถือได้ว่าเป็น “กฎหมายแม่บทฉบับแรก” ที่เข้าไปจัดวางรากฐาน “การดำรง อยู่ (Existence) และบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ทรงอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง (Investigative power)” สำหรับ “คณะกรรมการในรัฐสภาสมัยใหม่” ของประเทศไทย ในขณะเดียวกันก็คงไม่ผิดนักหาก จะกล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ก็ถือได้ว่าเป็น “กฎหมายแม่บทฉบับแรก” เช่นเดียวกันที่เข้าไปจำแนกแยกแยะกำหนดรายละเอียดว่า คณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะ “องคคพพยพยอยของสภา” นั้นมี 2 ประเภทอันประกอบไปด้วย คณะกรรมการสามัญประเภทหนึ่ง และ คณะกรรมการวิสามัญอีกประเภทหนึ่ง ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งใน คณะกรรมการสามัญ บุคคลเหล่านั้นจะต้องมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่สำหรับ คณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรสามารถเลือกแต่งตั้งบุคคลที่เป็น หรือที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรก็ได้ ประกอบกับการบัญญัติก่อตั้งรับรอง “เอกสิทธิ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ” (Parliamentary Privilege) ว่า จะเข้าคุ้มครองการทำหน้าที่ของคณะกรรมการของสภาด้วย ยิ่งไปกว่านั้นแล้ว แม้ว่าจะยังไม่มีการระบุถึง องค์ประกอบของคณะกรรมการว่าพึงต้องประกอบไปด้วยกรรมการทั้งสิ้นกี่ท่านไว้อย่างชัดเจนแน่นอน

¹⁸¹ พันธกิจแรกของอนุกรรมการที่ ณ ขณะนั้นประกอบไปด้วย 7 ท่าน โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธาน อนุกรรมการ คือ การดำเนินการกิจการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งท้ายที่สุดกลายมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร สยาม พ.ศ.2475 ผู้สนใจอ่าน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ) วันอังคารที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2475

¹⁸² มาตรา 26 สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่อง หนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการ เลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้

ผู้เขียนมีข้อสังเกต คำว่า “อนุกรรมการ” ตามมาตรา 26 ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ต่อมาถูกเปลี่ยนเป็น “คณะกรรมการ” ในมาตรา 43 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 อย่างไรก็ตาม ไม่ได้เปลี่ยนบทบาทหน้าที่ในทำภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งหรือสอบสวน พิจารณา ทำรายงาน ความเห็น เสนอต่อ สภาใหญ่ ทั้งนี้คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ความหมายของคำว่า “กรรมการ” ที่ ปรากฏอยู่ในมาตรา 43 นั้นก็มีความหมายเดียวกันกับ “อนุกรรมการ” ซึ่งแปลว่า กรรมการน้อยจากกรรมการ เมื่อรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวรไม่ได้เรียกว่า อนุกรรมการ แต่เรียกว่าคณะกรรมการ หากสงวนใช้คำเดิมแล้วอาจไม่สามารถเชื่อมโยงได้ว่าเป็น กรรมการน้อยจากใคร ผู้สนใจโปรดอ่าน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38 (สมัยสามัญ) วันเสาร์ที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2475

¹⁸³ Rick Stapenhurst, Riccardo Pellizo, David M. Olson, and Lisa von Trapp, *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, Washington DC: The World Bank (2008) p.99

¹⁸⁴ Meg Russell and Daniel Gover, *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law, the United States of America*: Oxford University Press (2017) p.208

แต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ได้มีการขยายความเกี่ยวกับ “องค์ประชุมทั่วไป” (General quorum)¹⁸⁵ ว่าต้องประกอบไปด้วยกรรมการเข้าร่วมประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งในขณะที่ “รัฐธรรมนูญฉบับแรก” กำหนด “องค์ประชุมจำเพาะเจาะจง” (Special quorum)¹⁸⁶ ว่าต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน เว้นแต่อนุกรรมการจะมี 3 คน เมื่อมาประชุม 2 คน ก็ย่อมถือว่าเป็นองค์ประชุมได้แล้ว¹⁸⁷

ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรูปแบบสภาเดี่ยวปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะเวลา 14 ปี โดยประมาณผ่านการบังคับใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 5 ฉบับ อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่การบังคับใช้ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6” ได้แก่อำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ.2489 ถือได้ว่าการปรับเปลี่ยนรูปแบบสภาไทยไปอย่างมีนัยสำคัญ จากเดิมที่มีรูปแบบสภาเดี่ยว กล่าวคือ มีเพียงแค่สภาผู้แทนราษฎรสภาเดี่ยวไปเป็นรูปแบบสภาคู่ (Bicameralism) ที่ประกอบไปด้วย “สภาผู้แทนราษฎรสภา” หนึ่ง และ “วุฒิสภา”¹⁸⁸ อีกสภาหนึ่ง เช่นนี้มีประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาต่อไปว่า เมื่อมี 2 สภาแล้วระบบคณะกรรมการของสภาที่เคยมีการออกแบบไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนกระทั่งฉบับที่ 6 จะมีรูปร่างหน้าตาเป็นเช่นไร ประเด็นดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า แต่ละสภาเองมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาเพื่อเป็นคณะกรรมการสามัญและวิสามัญเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “ผู้ทรงอำนาจสอบสวน” คู่ขนานกันไปได้¹⁸⁹ นั้นหมายความว่า ไม่ว่าจะเป็สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาย่อมมีระบบคณะกรรมการเป็นของตนเอง แต่ละสภาอาจมีรายละเอียดของการแต่งตั้งและข้อจำกัดต่างๆ ในการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่แตกต่างกันออกไป เช่น วุฒิสภานั้นห้ามมิให้สมาชิกคนใดเป็นกรรมการสามัญในคราวเดียวกันเกินกว่า 2 คณะ¹⁹⁰ ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าว ฯลฯ เป็นต้น โครงสร้างของระบบคณะกรรมการในรัฐสภาและอำนาจหน้าที่หลักของประเทศไทยเดินตามกฎเกณฑ์นี้มาโดยตลอด¹⁹¹

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ คณะกรรมการของรัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเองเรื่อยมา อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเป็นไปอย่างกระท่อนกระแท่นเพราะต้องมาประสบพบเจอกับปัญหาการทำหน้าที่ของตนเองที่ไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งนี้เนื่องจากไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ กล่าวให้

¹⁸⁵ Francis X. Ryan, Rank and Participation in the Republican Senate, Stuttgart: Steiner (1998) p.50

¹⁸⁶ Ernst Hirsch Ballin, Gerhard van der Schyff and Maarten Stremmer, European Yearbook of Constitutional Law 2019: Judicial Power: Safeguards and Limits in a Democratic Society, Germany: Springer Nature (2020) p.20

¹⁸⁷ ทั้งนี้นอกจากที่จะมีการจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการแล้ว หากพิเคราะห์อย่างลึกซึ้งแล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 นี้เป็นครั้งแรกที่เข้าไปกำหนดขอบเขตการทำหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างชัดเจนมากขึ้นว่า ต้องอยู่ภายใต้ “วงงานของสภา” ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวถูกใช้และหยิบยกอ้างอิงพูดถึงในฝ่ายนิติบัญญัติของไทยจนปัจจุบัน

¹⁸⁸ ต่อมาถูกเรียกชื่อว่า “วุฒิสภา” ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490

¹⁸⁹ มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489

¹⁹⁰ โปรดอ่าน ข้อ 66 ของข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของวุฒิสภา พ.ศ.2490

¹⁹¹ หากเข้าไปพิจารณาในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทุกฉบับแล้วจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เข้าไปกำหนดรายละเอียดว่าด้วย “จำนวนของกรรมการ” สำหรับคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะเพิ่มเติมว่า ต้องมีจำนวนตาม หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ผู้สนใจอ่าน มาตรา 161 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517

ชัดเจนยิ่งขึ้น แม้ว่า “คณะกรรมการกิจการจะทรงไว้ซึ่งอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” อันเป็น “เครื่องมือหลัก” ในการดำเนินการกิจทางนิติบัญญัติของตนเอง¹⁹² แต่กระนั้นก็ตามก็ไม่อาจนำมาซึ่งการได้รับข้อมูล หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างครบถ้วนรองด้านตามประสงค์เพื่อการนำมาพิจารณาและทำความเข้าใจต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีได้ เพราะบุคคล หรือหน่วยงานต่าง ๆ ต่างก็พากันปฏิเสธที่จะให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งพยานหลักฐานตามที่คณะกรรมการได้ร้องขอไป ปัญหาเรื้อรังนี้ส่งผลกระทบต่ออย่างยิ่งต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาในองค์รวม ปรากฏกระทั่งเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้มีการหยิบยกประเด็นดังกล่าวมาอภิปรายเพื่อหาทางแก้ไข¹⁹³ ซึ่งรวมไปถึงในช่วงระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และนำไปสู่บทบัญญัติมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนครั้งแรกให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภามีสภาพบังคับตามกฎหมาย (Legal sanction)¹⁹⁴ จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภา พ.ศ.2554 ที่กำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ปฏิเสธให้ความร่วมมืออย่างไม่มีเหตุผลอันควร¹⁹⁵ เพื่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ แต่กฎหมายดังกล่าวนี้ต้องมีอันต้องได้รับผลกระทบในการบังคับใช้เมื่อในเวลาต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 ซึ่งเป็นเนื้อหาหลักในการกำหนดขั้นตอนของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการและบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ให้ความร่วมมือโดยไร้เหตุไรผลนั้นมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน¹⁹⁶

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่านับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเห็นได้ว่า รัฐสภาของไทยนั้นมีการกำหนดโครงสร้างภายในด้วยการกำหนดให้มี “สภาเล็ก” อย่างคณะกรรมการมาเป็น “กลไกผู้ช่วย” คอยช่วยเขี่ยเคลื่อนงานต่าง ๆ ด้านกระบวนการนิติบัญญัติของ “สภาใหญ่” ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่ง คงปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบคณะกรรมการของรัฐสภาของไทยได้เริ่มเข้ามาเป็นหัวใจหลักในการแบ่งเบาภารกิจงานของรัฐสภา โดยกระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ส่งรายงานกลับไปให้รัฐสภาได้รับทราบนั้น ย่อมเป็นกระบวนการในการทำงานอย่างเป็นระบบ เกิดความรวดเร็วในการทำงาน และชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่เป็นปัญหา

¹⁹² William McKay and Charles W. Johnson, Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century, the United States of America: Oxford University Press (2010) p.316

¹⁹³ ผู้สนใจโปรดอ่าน รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20 วันพฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2540

¹⁹⁴ มาตรา 135 วรรคสอง มีใจความว่า...

“คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคล ใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือ ในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา ยูนันได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับ ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการ ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงาน บุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตาม รัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี...”

¹⁹⁵ อ่าน มาตรา 13 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

¹⁹⁶ โปรดดู คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563

จริงๆ ครอบคลุมทุกๆ ประเด็นด้านกฎหมายของในการปกครองตามรูปแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary democracy) ที่มีฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะองค์กรผู้แทนปวงชนคอยขับเคลื่อนการเมืองการปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน¹⁹⁷

3.1.2 บทนิยามของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการของรัฐสภา (Parliamentary committees) คือ กลุ่มบุคคลที่รัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกและลงมติแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายพร้อมทำการสรุปข้อมูลต่าง ๆ และความเห็นนำเสนอให้รัฐสภาเพื่อทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย¹⁹⁸ ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยลดภาระงาน หรือการบริหารจัดการการดำเนินงานกิจการภายในของสภาให้กระบวนการนิติบัญญัตินั้นมีประสิทธิภาพสูงสุด¹⁹⁹ โดยบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมาธิการนั้นอาจเป็นสมาชิกสภา (Members of the Parliament) ก็ได้ หรือไม่สมาชิกสภา (Non-members of the Parliament) ก็ได้²⁰⁰ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของคณะกรรมการแต่ละประเภทแล้วแต่กรณีว่ามีวัตถุประสงค์เช่นไร อย่างไรก็ดี ตามหลักการทั่วไปแล้วกรรมาธิการในแต่ละคณะมักจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นที่ยอมรับของคณะกรรมการในชุดนั้นๆ ที่มีภารกิจที่แตกต่างกันออกไป²⁰¹

3.1.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการของรัฐสภาในแต่ละประเทศอาจมีความผิดแผกแตกต่างกันออกไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายและการออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทยแล้วโครงสร้างของคณะกรรมการมีการกำหนดไว้อย่างคร่าวๆ ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่รายละเอียดอื่น ๆ มีการบัญญัติไว้ผ่านข้อบังคับการประชุมสภา ทั้งนี้ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญดังนี้²⁰²

1. จำนวนของกรรมาธิการ

ตามที่เคยได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อพัฒนาการของคณะกรรมการ แรกเริ่มเดิมทีของการปรากฏตัวของคณะกรรมการในระบอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่มีตัวบทกฎหมายใดที่เข้าไปกำหนดจำนวนของกรรมาธิการในคณะกรรมการอย่างชัดเจนแน่นอนว่าต้องเป็นเช่นไร กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

¹⁹⁷ Catherine Bernard and Steve Peers, European Union Law, Great Britain: Oxford University Press (2014) p.81

¹⁹⁸ Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert and Jonathan Tomkin, Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Right, United Kingdom: Oxford University Press (2019) p.1940

¹⁹⁹ Hans Born and Marina Caparini, Democratic Control of Intelligence Service: Containing Rogue Elephants, England: Ashgate (2007) p.14

²⁰⁰ Fotios Fitsilis, Imposing Regulations on Advanced Algorithms, Switzerland: Springer Nature (2019) p.61

²⁰¹ Katja S Ziegler, Denis Baranger and Anthony W Bradley, Constitutionalism and the Role of Parliaments, North America: Hart Publishing (2007) p.87

²⁰² พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “รายงานโครงการวิจัย ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา”, สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 75

ใน “รัฐธรรมนูญฉบับแรก” และข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2476 ไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนกรรมาธิการของคณะกรรมการแต่ละคณะ จะมีก็แต่เพียงกล่าวถึงคร่าวๆ ในข้อบังคับการประชุมฯ ว่ากรรมาธิการในแต่ละคณะจะต้องประกอบไปด้วยตำแหน่งใดบ้าง²⁰³ อย่างไรก็ตาม หากไล่เลียงรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ โดยละเอียดแล้วจะพบว่า จริงอยู่ว่าประเด็นว่าจำนวนของกรรมาธิการของสภาจะ ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึง “โครงสร้าง หรือองค์ประกอบของจำนวนของกรรมาธิการ” ว่าต้องเป็นไปตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร²⁰⁴ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกลายเป็นต้นแบบให้รัฐธรรมนูญฉบับหลัง ต่อมา มีบทบัญญัติข้อความเช่นนี้ไว้ กระนั้นก็ตาม ณ ปัจจุบัน จำนวนของกรรมาธิการมีการกำหนดอย่างชัดเจนแน่นอนแล้วภายใต้ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาซึ่งมีจำนวนไม่เท่ากัน กล่าวคือ ในขณะที่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะประกอบไปด้วยกรรมาธิการ 15 คน²⁰⁵ คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบไปด้วยกรรมาธิการไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ต้องไม่เกิน 15 คน²⁰⁶

2. ประธานคณะกรรมการ

หากเห็นว่าตำแหน่งประธานรัฐสภาสำคัญมากฉันใด ตำแหน่งประธานคณะกรรมการก็มีความสำคัญด้วยฉันนั้น²⁰⁷ ที่กล่าวเช่นนี้ก็เนื่องมาจากว่า ประธานคณะกรรมการ (the Chair of the Committee) มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลจัดการการประชุมต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย²⁰⁸ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในทางปฏิบัติ กระบวนการทางนิติบัญญัติต่าง ๆ ต้องมีการตัดสินใจเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการ การแต่งตั้งอนุกรรมาธิการสำคัญ การจัดเตรียมร่างกฎหมายเข้าสภาใหญ่ ฯลฯ²⁰⁹ ทั้งหมดนี้ประธานคณะกรรมการมีส่วนสำคัญในการเข้าดำเนินงาน หรือตัดสินใจให้เกิดความรวดเร็ว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินกิจกรรมทางนิติบัญญัติจะช้าหรือเร็วขึ้นปัจจัยหนึ่งไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อมเป็นผลมาจากการแสดงบทบาทหน้าที่ของประธานคณะกรรมการด้วยอย่างปฏิเสธไม่ได้

สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งของประธานคณะกรรมการ สำหรับประเทศไทยนั้นมีการกำหนดให้มาจากกระบวนการคัดเลือกกันเองระหว่างกรรมาธิการในแต่ละคณะ²¹⁰ ซึ่งตามธรรมเนียม

²⁰³ ข้อ 62 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2476

²⁰⁴ มาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517

²⁰⁵ ข้อ 90 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

²⁰⁶ ข้อ 78 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁰⁷ ตำแหน่งประธานคณะกรรมการปรากฏตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 แล้ว

²⁰⁸ Meg Russell and Meghan Benton, *Selective Influence: the Policy Impact of House of Commons Select Committees*, UK: Constitutional Unit, UCL (2011) p.9

²⁰⁹ Roger H. Davidson and Lawrence D. Longley, *The New Roles of Parliamentary Committees*, Great Britain: Frank Cass and Company Limited (2005) p.41

²¹⁰ กระบวนการได้มาซึ่งประธานคณะกรรมการในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน เช่น ประเทศอิตาลีจะถูกเลือกโดยสภา สวิสเซอร์แลนด์จะถูกเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก ประเทศอังกฤษนั้นประธานสภาจะเป็นคนคัดเลือกจากการเสนอชื่อจากคณะกรรมการคัดเลือกอีกทีหนึ่ง ฯลฯ เป็นต้น

ปฏิบัติทั่วไปแล้ว บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกแต่งตั้งเป็นประธานจะยึดโยงอยู่กับความเป็นอาวุโส (Seniority) กล่าวอีกนัยหนึ่ง โดยส่วนใหญ่ กรรมการจะเลือกผู้ที่มีอาวุโสสูงที่สุด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นบุคคลผู้ที่เคยมีประสบการณ์ทำงานในสภามาอย่างยาวนานในคณะกรรมการขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นประธาน นอกจากนี้ ตำแหน่ง “ประธานตัวจริง” ก็จะมีการเลือกรองประธานคณะกรรมการ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็น “ประธานปฏิบัติหน้าที่แทน” (The Acting Chair)²¹¹ ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรณีที่มีรองประธานคณะกรรมการหลายท่านให้รองประธานคณะกรรมการคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ แต่หากปรากฏว่ารองประธานคณะกรรมการคนหนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานคณะกรรมการลำดับต่อไปเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ²¹²

3. กรรมการ

เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งรวมถึงการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น กรรมการแต่ละท่านจึงมีความสำคัญอย่างมากในการแสดงการซักถามหาข้อมูล หรือการเรียกเอาเอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ จากบุคคล หรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อใช้ในการพิจารณาพร้อมเสนอต่อ “สภาใหญ่”²¹³ ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป สำหรับคุณสมบัติของกรรมการโดยทั่วไปแล้ว กรณีการดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสามัญ บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นสมาชิกของแต่ละสภาแล้วแต่กรณี ในขณะที่การเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งอาจไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภาก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นนั่นเอง

4. บุคลากรอื่นในคณะกรรมการ

นอกจากประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ และกรรมการแล้ว บุคลากรอื่นในฐานะหน่วยหนึ่งในองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อเติมเต็มการทำหน้าที่ของ “สภาเล็ก” (Little Legislature)²¹⁴ ให้ดำเนินการกิจทางนิติบัญญัติไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดก็มีส่วนสำคัญและจำเป็น กล่าวอย่างรวบรัดตัดความ บุคลากรอื่นที่จะเข้ามาร่วมสอดประสานการทำงานในคณะกรรมการให้สำเร็จลุล่วงไปได้ประกอบไปด้วยเลขานุการคณะกรรมการ²¹⁵ ซึ่งคัดเลือกแต่งตั้งจากกรรมการในคณะ โดยจะคอยทำหน้าที่ดูแลกระเปาะข้อบังคับต่างๆ อีกทั้งดูแลจัดระเบียบวาระการประชุม นอกจากนี้ อาจมี

²¹¹ House Affair Committee, House of Commons, Policing Large Scale Disorder: Lesson from the Disturbances of August 2011, UK: House of Commons (2011) p.37

²¹² โปรดอ่าน ข้อ 93 ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และข้อ 88 ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²¹³ อ่าน มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

²¹⁴ Patricia O’Toole, The Moralist: Woodrow Wilson and the World He Made, United States of America: Simon & Schuster Paperbacks (2018) p.15

²¹⁵ ข้อ 93 ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และข้อ 87 ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

การแต่งตั้งกรรมการเข้าทำหน้าที่โฆษกคณะกรรมการการค้อยทำหน้าที่ให้ข้อมูลสื่อสารกับสาธารณชนก็ย่อมทำได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี มีข้อพึงระมัดระวังว่า บุคลากรอื่นที่กล่าวไปก่อนหน้านี้เป็นคนละส่วนกับบุคลากรที่คณะกรรมการอาจแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่เสริมเพิ่มเติมจากบุคลากรหลักอื่น กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น คณะกรรมการอาจพิจารณาแต่งตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการก็ได้²¹⁶ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ยกตัวอย่างเช่น “เลขานุการคณะกรรมการ” มีสถานะเป็นหนึ่งในกรรมการของคณะกรรมการ ในขณะที่ “เลขานุการประจำคณะกรรมการ” ไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นหนึ่งในกรรมการของคณะกรรมการแต่อย่างใด

อนึ่ง โครงสร้างองค์ประกอบของตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการของรัฐสภาไทย โดยทั่วไปจะประกอบไปด้วยตำแหน่งดังต่อไปนี้²¹⁷

1) ประธานคณะกรรมการ	จำนวน 1 ตำแหน่ง
2) รองประธานคณะกรรมการ	จำนวนตามที่ประชุมเห็นสมควร
3) เลขานุการคณะกรรมการ	จำนวน 1 ตำแหน่ง
4) ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ	จำนวนตำแหน่งตามที่ประชุมเห็นสมควร
5) โฆษกคณะกรรมการ	จำนวน 1 ตำแหน่ง
6) ผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ	จำนวนตำแหน่งตามที่ประชุมเห็นสมควร
7) ที่ปรึกษาคณะกรรมการ	จำนวนตำแหน่งตามที่ประชุมเห็นสมควร
8) กรรมการ	จำนวนตำแหน่งตามที่ประชุมเห็นสมควร

3.2 ภารกิจหลักของคณะกรรมการของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

หากกล่าวในเชิงอุปมาให้เห็นภาพชัดเจนถึงสถานะและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาอาจอธิบายได้ว่า คณะกรรมการเปรียบเสมือน “สภานาตเล็ก” ที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในฐานะ “ผู้ช่วยสภาใหญ่” (Parliamentary assistant)²¹⁸ ในการดำเนินภารกิจกระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพสูงสุดผ่านระบบการคัดกรองและพิจารณาข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้านโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในกิจการด้านต่าง ๆ²¹⁹ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ด้วยการคณะกรรมการแต่ละคณะที่ประกอบไปด้วยบุคลากรที่รัฐสภาเห็นควรให้เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการในฐานะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเก็บรวบรวมข้อมูล พินิจพิเคราะห์ และทำ

²¹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 95

²¹⁷ สุรัชณี พานามา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 77

²¹⁸ Neil MacNeil and Richard A. Baker, *the American Senate: An Inside’s History, the United States of America*: Oxford University Press (2013) p.228

²¹⁹ Nikoleta Yordanova, *Organising the European Parliament: the Role of the Committee and their Legislative Influence*, UK: ECPR Press (2013) p.44

ความเห็นพิจารณาเบื้องต้นให้แก่ “สภาใหญ่”²²⁰ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจนิติบัญญัติของ รัฐสภากระทำไปบนพื้นฐานของรอบคอบเพราะถูกคัดกรองมาก่อนแล้วโดยคณะกรรมการธิการ ทั้งหมดนี้จึงส่งผล ให้การตัดสินใจกระทำการเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากขึ้น อันเป็นปัจจัยสำคัญเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย แบบผู้แทนให้สมบูรณ์อีกด้วย

หลักใหญ่ใจความของการปฏิบัติหน้าที่ที่พิจารณาเบื้องต้นในฐานะกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialist) คณะกรรมการธิการจะใช้กระบวนการ “สอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” ผ่านการเชิญ หรือเรียก (Summon) หน่วยงานต่าง ๆ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์กับ เรื่องที่กำลังพิจารณามาให้ข้อมูลรายละเอียดต่อหน้าคณะกรรมการ²²¹ หรืออาจเป็นการร้องขอให้นำส่ง เอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ มายังคณะกรรมการก็ได้²²² ด้วยการดำเนินการเช่นนี้ ตามหลักกฎหมาย รัฐสภาจึงเรียกคณะกรรมการว่า “คณะกรรมการเชิงข้อมูล” (Informative committee)²²³ ที่สะท้อนให้เห็นว่า ภารกิจหลักของกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีความมุ่งหมายที่จะให้ “ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ” (Informational efficiency) ต่อรัฐสภา²²⁴ จึงไม่เป็นการผิดแผกแปลกประหลาดใจที่รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ นับตั้งแต่ฉบับแรก จนถึงฉบับปัจจุบันจะได้บัญญัติรับรองอำนาจของสอบสวนของคณะกรรมการเพื่อใช้ในการรวบรวมข้อมูล จากบุคคล หรือหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่พึงต้องเข้าใจโดยละเอียดลึกซึ้งต่อไปอีกด้วยว่า ข้อมูลต่าง ๆ ที่คณะกรรมการได้มานั้นจะถูกนำมาใช้ “เติมเต็มภารกิจทางนิติบัญญัติ” (Legislative tasks)²²⁵ กล่าวคือ รัฐสภาจะนำเอาข้อมูลที่ผ่านการพิจารณาและทำความเข้าใจเบื้องต้นมาใช้ในการตัดสินใจใน ภารกิจอย่างน้อย 3 ด้านหลัก²²⁶ ได้แก่ ภารกิจด้านการตรากฎหมาย ภารกิจด้านการควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดิน และภารกิจด้านการร้องทุกข์และแก้ไขเยียวยาให้ประชาชน

3.2.1 ด้านการตรากฎหมาย

เป็นข้อเท็จจริงที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า ภารกิจหลักของรัฐสภาในฐานะผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติ คือ การตรา หรือแก้ไขกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมาย” ขึ้นเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป ดังนั้น เมื่อกล่าวว่า คณะกรรมการธิการถือเป็น “สภาเล็ก” ก็ดี หรือ “ผู้ช่วยสภาใหญ่” ก็ดี ย่อมเป็นการตอกย้ำให้เห็นว่า คณะกรรมการธิการมีตำแหน่งแห่งที่ภายใต้โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติในการเข้ามาร่วมเป็นหนึ่งในกลไกการ ดำเนินกิจกรรมทางนิติบัญญัติโดยมีส่วนร่วมกับการพิจารณาออกกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งตามหลักกฎหมายรัฐสภาถือว่า

²²⁰ Matthias Herdegen, Principle of International Economic Law, the UK: Oxford University Press (2013) p.289

²²¹ Thomas C. Hansard, Parliamentary Debates, London: Corneluis Buck (1867) p.1001

²²² Diana Woodhouse, Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice, the United States of America: Oxford University Press (1998) p.204

²²³ Stephen Baxter, England’s Rise to Greatness, 1660-1763, the United States of America: University of California Press (1983) p.301

²²⁴ Philip Norton, National Parliaments and the European Union, USA: Routledge (2004) p.24

²²⁵ Renaud Egreteau, Crafting Parliament in Myanmar’s Disciplined Democracy, UK: Oxford University Press (2022) p.55

²²⁶ วิษณุ เครืองาม, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ”, พิมพ์ครั้งที่ 3 (2530), หน้า 428

คณะกรรมการธิการเป็น “องค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญอันมีอาจขาดได้ของกระบวนการนิติบัญญัติ” (Fundamental and key part of legislative process)²²⁷ ทั้งนี้ ตามหลักการโดยทั่วไป อาจจำแนกแจกแจงบทบาทของคณะกรรมการธิการกับการตราตัวบทกฎหมายได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ การร่วมดำเนินการตรากฎหมายโดยตรงกรณีหนึ่ง และการร่วมดำเนินการตรากฎหมายโดยอ้อมอีกกรณีหนึ่ง

ก) การร่วมตรากฎหมายโดยตรง

ไม่ว่าแต่กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย ในต่างประเทศเองก็ได้ตระหนักรับทราบถึงการกำหนดให้คณะกรรมการธิการเข้ามาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพิจารณาตราตัวบทกฎหมาย ทั้งนี้ความมุ่งหมายสำคัญของการออกแบบตราตัวบทกฎหมายต้องอาศัยการดำเนินการของคณะกรรมการด้วยก็คือ การสำรวจตรวจสอบ (Scrutiny) พิจารณาเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้นอย่างละเอียดรอบคอบ²²⁸ มีการถกเถียงอภิปรายรวมตลอดถึงการตั้งข้อสังเกตต่าง ๆ ก่อนที่จะส่งให้รัฐสภาได้พิจารณาอภิปรายอีกครั้งและลงมติต่อไปตามลำดับ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การพิจารณาร่างกฎหมายของในชั้นคณะกรรมการ (Committee stage) จึงเป็นการคัดกรองเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายในรายมาตราโดยละเอียดในขั้นต้น²²⁹ ก่อนว่า มีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อน ซึ่งอาจส่งผลเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หลักการที่รัฐสภาได้ลงมติก่อนหน้านี้ หรือแม้แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่อย่างไรหากมีการประกาศบังคับใช้แล้วในอนาคต ยังมีพักที่จะกล่าวถึงความรวดเร็วอีกประเด็นหนึ่ง ด้วยกระบวนการเช่นนี้จึงเป็นการป้องกันความบกพร่องผิดพลาดในการพิจารณาร่างกฎหมายใน “สภาใหญ่” ได้เป็นอย่างดี²³⁰

สำหรับประเทศไทย มีการบัญญัติรับรองอย่างชัดเจนถึงระบบคณะกรรมการในการพิจารณาตราตัวบทกฎหมายไว้ โดยอาจสรุปให้เข้าใจได้อย่างง่ายๆ ว่า คณะกรรมการจะปรากฏตัวได้อยู่ใน 2 ช่วงเวลาของกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือ ช่วงที่ 1 นั้น คณะกรรมการสามารถเข้ามาช่วยพิจารณาร่างกฎหมายก่อนสภาจะลงมติรับหลักการในวาระแรกก็ได้หากปรากฏว่าสภาได้มอบหมายให้ ทั้งนี้ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน²³¹ ส่วนช่วงที่ 2 เป็นระยะเวลาปกติภายหลังจากที่สภาได้ผ่านวาระแรกมาแล้ว เมื่อเข้าสู่วาระที่ 2 ซึ่งรู้จักและเรียกกันเป็นการทั่วไปในสายนิติบัญญัติว่า “ชั้นคณะกรรมการ” วาระนี้ คณะกรรมการถือเป็น “กลไกหลัก” ในฐานะ “สภาเล็ก” ที่เข้ามาพิจารณาร่างกฎหมายโดยละเอียดในทุกถ้อยคำทุกมาตราก่อนที่จะนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาอีกครั้งและดำเนินการลงมติตามขั้นตอนต่าง ๆ ต่อไป²³²

²²⁷ Louise Thompson, *Making British Law: Committee in Action*, UK: Palgrave Macmillan (2015) p.1

²²⁸ Brain Thompson, Michael Gordon, and Adam Tucker, *Constitutional and Administrative Law*, Great Britain: Oxford University Press (2017) p.338

²²⁹ Mark Elliott and Robert Thomas, *Public Law, the United States*: Oxford University Press (2011) p.197

²³⁰ Erskine May, *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London: Charles Knight & Co. (1878) p.270

²³¹ ข้อ 60 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

²³² อ่าน ข้อ 119 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และ ข้อ 123 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

อย่างไรก็ดี มีข้อน่าสนใจพึงระลึกไว้ว่า นอกจากบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาด้วยบทกฎหมายตามที่ได้บรรยายไปข้างต้นแล้ว คณะกรรมาธิการยังมีบทบาทหน้าที่ในฐานะ “ฟันเฟือง” ของกระบวนการนิติบัญญัติที่สำคัญอีกอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรกคือ การพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งถือเป็นตัวบทกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หากปรากฏว่ามีข้อสงสัยถกเถียงกันว่าร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณากันอยู่นั้นเข้ากรณีลักษณะร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย²³³ ประการที่สองคือ ระบบคณะกรรมการจะคอยทำหน้าที่ทำให้บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการตราตัวบทกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายนั่นเอง²³⁴

ข) การร่วมตรากฎหมายโดยอ้อม

หากเปรียบเทียบกับกรรมาธิการร่วมเข้าไปพิจารณาร่างตัวบทกฎหมายใน “ชั้นคณะกรรมการ” ดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ ในกรณีนี้คณะกรรมการคงไม่ได้เข้าไปกระทำการโดยตรงเช่นนั้น หากแต่เป็นการที่คณะกรรมการได้ปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนก็ดี หรือเป็นกรณีที่สภามอบหมายให้เข้าไปทำการสอบสวนทวนความหาพยานหลักฐาน หรือข้อมูลต่าง ๆ ในประเด็นต่าง ๆ เมื่อคณะกรรมการได้ทำการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ แล้วจึงอาจเป็นไปได้ว่า ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นนั้นยังไม่มีตัวบทกฎหมายที่เข้าไปแก้ไขปัญหานั้นได้ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อาจเป็นกรณีที่มีตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ประชาชนร้องทุกข์เข้ามา²³⁵ หรือที่สภามอบหมายให้เข้าไปทำการศึกษาจริงแต่เนื้อหาสาระอาจยังไม่ครบถ้วนในการเข้าไปแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ หรือที่เรียกกันในทางนิติศาสตร์ว่าเกิดเป็น “ช่องว่างทางกฎหมาย” (Legal gap) หรืออาจเป็นกรณีที่ไม่ปรากฏว่ามีกฎบัตรกฎหมายใด ๆ เกี่ยวข้องกับปัญหาที่กำลังประสบพบเจออยู่เลย²³⁶ ด้วยเหตุผลเช่นนี้ คณะกรรมาธิการจึงอาจมีการทำความเข้าใจในรูปแบบของรายงานนำเสนอต่อสภาเพื่อนำไปสู่การนำเสนอการตรา หรือแก้ไขตัวบทกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาต่อไปในอนาคตได้²³⁷ ซึ่งตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภาแล้ว การดำเนินการของคณะกรรมการในทางอ้อมนี้ก็ยังคงจัดว่าอยู่ภายใน “ปริมณฑลของกระบวนการนิติบัญญัติ” อันเป็นการเชื่อมโยงกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาอยู่อย่างมีพักต้องสงสัย²³⁸

²³³ มาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

²³⁴ โปรดดู ข้อ 127 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และข้อ 140 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²³⁵ Geoffrey Rudolph Elton, *The Parliament of England 1559-1581*, USA: Cambridge University Press (1986) p.103

²³⁶ Committee on the Judiciary, *Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 1999*, Washington: the U.S. Government Printing (2000) p.22

²³⁷ *The Canadian Parliament, Debate of the Senate*, Canada: Hansard (2010) p.820

²³⁸ Alan R. Grant, *the American Political Process*, the USA: Routledge (2004) p.65

3.2.2 ด้านการควบคุมการทำงานของรัฐบาล

จริงอยู่ว่าตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ซึ่งยึดโยงอยู่กับข้อความคิดว่าด้วยการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and balances) อย่างแนบชิดนั้นจะมีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมตรวจสอบระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้ง 3²³⁹ กล่าวคือ หน้าที่ในการตรากฎหมาย หน้าที่ในการบริหารประเทศ และหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่กระนั้นก็ตาม การตรวจสอบถ่วงดุลนี้ก็ยังมีข้อจำกัดในตัวเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรตุลาการที่ในบางครั้งบางโอกาสไม่อาจจะเข้าไปทำการตรวจสอบองค์กรบริหารได้หากมิได้ปรากฏว่าองค์กรบริหารนั้นมีการใช้อำนาจของตนเองจนกระทั่งเกิดข้อพิพาททางกฎหมายเกิดขึ้น กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ศาลเองไม่สามารถจะใช้อำนาจตุลาการเข้าไปตรวจสอบวินิจฉัยการทำหน้าที่ของรัฐบาลได้ในทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเข้าไปอยู่ใน “ปริมณฑลทางด้านนโยบาย” ซึ่งอาจกล่าวได้อย่างกว้างๆ ว่าเป็นประเด็นทางด้านการเมือง²⁴⁰ กรณีจึงเกิดการตั้งคำถามว่า เมื่อศาลเองมีข้อจำกัดในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรบริหารแล้ว อะไรจะเป็นกลไก หรือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการเข้าไปสำรวจตรวจสอบการกระทำขององค์กรบริหารเช่นนี้เพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้²⁴¹

คำตอบสำหรับกรณีดังกล่าวก็คือ องค์กรนิติบัญญัติเองจะเป็นองค์กรที่เข้าไปควบคุมตรวจสอบมิให้องค์กรบริหารสามารถกระทำกรใด ๆ ตามอำเภอใจได้²⁴² ทั้งนี้นอกเหนือจากกลไกต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญมีการกำหนดให้เพื่อใช้ในการคะคานตรวจสอบองค์กรบริหารอย่างการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป และการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว ระบบคณะกรรมการสิทธิการของรัฐสภาก็เป็น “เครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติ” ที่สำคัญยิ่งในควบคุมยับยั้งมิให้เกิดการใช้อำนาจบริหารเลยเถิดไปสร้างภาระ หรือล่อลวงละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างไร้กฎไรเกณฑ์ ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิการที่จะมีการแบ่งออกเป็นคณะ ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญชำนาญการในแขนงต่าง ๆ ที่ยึดโยงกับภารกิจของคณะกรรมการแต่ละคณะ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการได้รับคำร้องทุกข์จากประชาชนก็ดี หรือตนเองเห็นเองก็ดี ว่าเกิดปัญหาอันเป็นผลมาจากการดำเนินการขององค์กรบริหาร คณะกรรมการสิทธิการในฐานะ “ผู้ทรงอำนาจสอบสวนทางนิติบัญญัติ” (Legislative investigation)²⁴³ ย่อมสามารถออกคำสั่งเรียกให้บุคคล เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลขององค์กรบริหาร รวมตลอดถึงนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต่าง ๆ มาให้ข้อมูล หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ²⁴⁴ และเมื่อทราบถึงต้นสายปลายเหตุของปัญหา หรือภาระที่เกิดกับประชาชนแล้ว คณะกรรมการสิทธิการ หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีก็สามารถที่จะบอกกล่าวเล่าความไปยัง

²³⁹ Michael Foley and John E. Owen, Congress and Presidency: Institutional Politics in the Separated System, UK: Manchester University Press (1948) p.337

²⁴⁰ Francis Dunham Wormuth and Edwin Brown Firmage, To Chain the Dog of War: the War Power of Congress in History and Law, the United States of America: University of Illinois Press (1989) p.245

²⁴¹ Joint Committee of Human Rights, Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Terrorism Bill and Related Matters, London: House of Commons (2005) p.158

²⁴² Alexander Horne and Andrew Le Sueur, Parliament, Legislation, and Accountability, North America: Hart Publishing (2016) p.73

²⁴³ William M. Wiecek, The History of the Supreme Court of the United States, the United States of America: Cambridge University Press (2006) p.601

²⁴⁴ มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

องค์กรบริหารในฐานะผู้ดูแลรับผิดชอบให้เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว²⁴⁵ อย่างไรก็ตามหากปรากฏว่าปัญหายังไม่ถูกแก้ หรือไม่อาจถูกแก้ในระดับคณะกรรมการการของรัฐบาลได้ ด้วยข้อมูลต่าง ๆ ที่คณะกรรมการที่ได้รับมานั้น อาจพัฒนาไปสู่ “มาตรการทางนิติบัญญัติที่เข้มข้นมากขึ้น” ได้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตรา หรือแก้ไขตัวบทกฎหมาย²⁴⁶ หรือในบางกรณีอาจนำไปสู่การกล่าวหาว่ามีลักษณะเป็นการกระทำที่จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ฯลฯ²⁴⁷

ทั้งหมดนี้จึงเป็นการบ่งชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ระบบคณะกรรมการการนั้นถือเป็น “องคาพยพย่อย” ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น²⁴⁸ ป้องกันมิให้เกิดการบิดผันการใช้อำนาจบริหารในการบังคับใช้กฎหมายอันมีลักษณะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินกว่าเหตุ

2.3.5 ด้านการร้องทุกข์และแก้ไขเยียวยาให้ประชาชน

ภารกิจว่าด้วยการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนต่อคณะกรรมการการของรัฐบาลนี้ถือเป็นภารกิจพื้นฐานสำคัญในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative democracy) ที่อาจไม่ค่อยมีการกล่าวถึงมากนักหากเปรียบเทียบกับ 2 ภารกิจที่กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้ หากแต่ในทางปฏิบัติถูกระงับหรือรับทราบกันเป็นอย่างดีสำหรับ “บทบาทในเชิงรุก” ดังกล่าวของสมาชิกสภาและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง²⁴⁹ กล่าวให้ชัดเจนในเชิงรายละเอียด เมื่อเกิดข้อความคิดของระบบผู้แทน สมาชิกสภาในฐานะผู้แทนปวงชนที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (Electoral mandate) จึงเป็นการก่อตั้งภารกิจทางการเมืองพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทน (Representation) ขึ้น²⁵⁰โดยปริยาย (Implied duties)²⁵¹ หลักผู้แทนปวงชนที่ยึดโยงกับข้อความคิดว่าด้วยสัญญาประชาคม (Social contract) นั้นเรียกร้องให้คณะกรรมการการซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มีหน้าที่คอยสอดส่องรับฟังความทุกข์ความร้อนของประชาชนและเข้าดำเนินการพิจารณาแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นตรงหน้าอย่างรวดเร็ว²⁵² ผ่านการใช้อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงดังที่ได้อธิบายไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ ซึ่งในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาสมัยใหม่

²⁴⁵ David Pollard, Neil Parpworth, and David Hughes, *Constitutional and Administrative Law: Text with Materials, the United States of America*: Oxford University Press (2007) p.285

²⁴⁶ Timothy Endicott, *Administrative Law, Great Britain*: Oxford University Press (2011) p.60

²⁴⁷ มาตรา 235 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

²⁴⁸ Alfred Morris, *The Growth of parliamentary Scrutiny by Committee, Great Britain*: Pergamon Press (1970) p.96

²⁴⁹ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “รายงานโครงการวิจัย ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการในประเทศสหรัฐอเมริกา”, สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 92

²⁵⁰ Sonia Alonso, John Keane and Wolfgang Merkel, *The Future of Representative Democracy, the United States of America*: Cambridge University Press (2011) p.43

²⁵¹ John H. Fanning, *The Duty of Fair Representation*, 19 B.C. L. Rev. 813 (1978) p.823

²⁵² Spencer C. Tucker, *America Revolution: the Essential Reference Guide, the United States of America*: ABC-CLIO, LLC (2021) p.412

(Modern democratic democracy) กลไกการรับเรื่องราวร้องทุกข์และการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นมักมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบสมัยเก่าหากเปรียบเทียบกันแล้ว²⁵³ ทั้งนี้เนื่องจากปรากฏการจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการออกเป็นคณะต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับมิติต่าง ๆ ที่ละเอียดมากขึ้น อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะตรงจุดตรงประเด็นผ่านความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการของรัฐที่ยึดโยงอยู่กับขอบเขตภารกิจ (Jurisdiction) ของตนเอง²⁵⁴

การทำหน้าที่ในฐานะ “ผู้แทนของปวงชน” ผ่านระบบของการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของคณะกรรมการของรัฐสภาในประเทศไทยถูกตระหนักรับทราบและให้ความสำคัญมากพอสมควรทั้งนี้ดังจะเห็นได้จากการที่หน่วยงานธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีการจัดระบบการรับเรื่องราวร้องเรียน หรือคำร้องทุกข์ของประชาชนไว้ ประชาชนในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์”²⁵⁵ สามารถยื่นผ่านช่องทางต่าง ๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นการยื่นต่อประธาน รองประธาน สมาชิกคณะกรรมการ หรือสำนักเลขาธิการของแต่ละสภาซึ่งมีการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยหากมีการยื่นเรื่องเข้ามาแล้วก็จะมีการส่งผลไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการพิจารณาและแจ้งผลภายในเวลาอันรวดเร็ว²⁵⁶

3.3 ประเภทของคณะกรรมการในรัฐธรรมนูญไทย

คณะกรรมการได้ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ หรือกระทำการกิจการต่าง ๆ สอบสวน ศึกษาข้อเท็จจริง ฯลฯ ทั้งนี้หากพิจารณาพิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2562 ตามลำดับแล้ว อาจสามารถจำแนกแยกแยะคณะกรรมการของรัฐสภาไทยแบบได้ออกเป็น 4 ประเภทหลัก และหน่วยย่อย (Subdivision) ภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการ²⁵⁷ ได้แก่ คณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการเต็มสภา คณะกรรมการร่วมกัน และคณะอนุกรรมการ

²⁵³ Michèle Knodt, Christine Quittkat and Justin Greenwood, *Functional and Territorial Interest Representation in the EU, the USA*: Routledge (2012) p.26

²⁵⁴ Taiabur Rahman, *Parliamentary Control and Government Accountability in South Asia: the United States*: Routledge (2008) p.77

²⁵⁵ David F. Forte and Matthew Spalding, *The Heritage Guide to the Constitution, the United States of America*: The Heritage Foundation (2014) p.416

²⁵⁶ ผู้สนใจโปรดอ่าน ระเบียบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องเรียนการให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2559 และระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2558

²⁵⁷ Lois Mai Chan and Athena Salaba, *Cataloging and Classification: An Introduction, the United State of America*: Rowman & Littlefield (2016) p.410

3.3.1 คณะกรรมการสามัญประจำสภา

คณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing committee) หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยแต่ละสภาเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่สภามอบหมายให้ไปดำเนินการ²⁵⁸ ทั้งนี้คณะกรรมการสามัญตามหลักการแล้วจะมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการถาวร” (Permanent committee)²⁵⁹ กล่าวคือ เนื่องจากบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสามัญนั้นจะต้องมีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น จึงย่อมผูกโยงกับวาระของสภาด้วยเช่นเดียวกัน นั้นจึงส่งผลให้คณะกรรมการสามัญนี้มีวาระของการปฏิบัติหน้าที่ “เป็นการถาวร” ตลอดอายุของสภาจนกว่าจะสิ้นสุดลงเนื่องด้วยเหตุต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด²⁶⁰

จริงอยู่ว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็มีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการสามัญของตนเองก็ตาม แต่คณะกรรมการของแต่ละสภาก็มีจำนวนที่ผิดแผกแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ กล่าวคือ ในขณะที่คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนทั้งสิ้น 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยจำนวนกรรมการคณะละไม่เกิน 15 คน²⁶¹ ทั้งนี้ต้องมีจำนวนตาม หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา คณะกรรมการสามัญของวุฒิสภามีจำนวน 26 คณะ ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะประกอบไปด้วยกรรมการไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน²⁶² อย่างไรก็ตาม ภารกิจของวุฒิสภาหากเกิดความจำเป็นสภาอาจตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้น หรือมีการลดจำนวนกรรมการก็ได้²⁶³

อนึ่ง คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งหมด 35 คณะ และคณะกรรมการสามัญวุฒิสภาจำนวนทั้งหมด 26 คณะ ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ประกอบไปด้วยคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลในกิจการเฉพาะด้านตามตารางที่ 1 ด้านล่างดังนี้

ตารางที่ 1 รายชื่อคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร	คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา
1. คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน	1. คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ
2. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร	2. คณะกรรมการการกีฬา
3. คณะกรรมการกิจการศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน	3. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

²⁵⁸ มาตรา 129 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

²⁵⁹ M. Stanley Ryan, Parliamentary Procedure: Essential Principle, the United State of America: Cornwall Books (1985) p.161

²⁶⁰ Howard A. Leeson, Saskatchewan Politics: Crowding the Centre, Canada: CPRC Press (2008) p.107

²⁶¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90

²⁶² ข้อ 77 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁶³ อ้างแล้ว, เรื่องเดียวกัน

คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร	คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา
4. คณะกรรมการกีฬา	4. คณะกรรมการการคมนาคม
5. คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ	5. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง
6. คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สินแห่งชาติ	6. คณะกรรมการการต่างประเทศ
7. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์	7. คณะกรรมการการทหารและความมั่นคงของรัฐ
8. คณะกรรมการการคมนาคม	8. คณะกรรมการการท่องเที่ยว
9. คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ	9. คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
10. คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค	10. คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน
11. คณะกรรมการการเงิน การคลัง สถาบันการเงินและตลาดการเงิน	11. คณะกรรมการการพลังงาน
12. คณะกรรมการการต่างประเทศ	12. คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
13. คณะกรรมการการตำรวจ	13. คณะกรรมการการพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส
14. คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ	14. คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ
15. คณะกรรมการการทหาร	15. คณะกรรมการการแรงงาน
16. คณะกรรมการการท่องเที่ยว	16. คณะกรรมการการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
17. คณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	17. คณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม
18. คณะกรรมการการปกครอง	18. คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม
19. คณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ	19. คณะกรรมการการศึกษา
20. คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด	20. คณะกรรมการการสาธารณสุข
21. คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย	21. คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
22. คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ	22. คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร	คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา
23. คณะกรรมการการพลังงาน	23. คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล
24. คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน	24. คณะกรรมการการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม
25. คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ	25. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค
26. คณะกรรมการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา	26. คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ
27. คณะกรรมการการแรงงาน	
28. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม	
29. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลผลิตเกษตรกรรม	
30. คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม	
31. คณะกรรมการการศึกษา	
32. คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม	
33. คณะกรรมการการสาธารณสุข	
34. คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	
35. คณะกรรมการการอุตสาหกรรม	

3.3.2 คณะกรรมการวิสามัญ

หากจะกล่าวให้เห็นภาพอย่างชัดเจนถึงความหมายของคณะกรรมการแต่ละประเภทคืออะไรแล้ว เมื่ออธิบายว่าคณะกรรมการสามัญมีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวรแล้วไซ้ร คณะกรรมการวิสามัญ (Select committee) คงมีลักษณะตรงกันข้าม เพราะคณะกรรมการวิสามัญนั้นโดยธรรมชาติจะประกอบไปด้วยกรรมการที่สภาเลือกและแต่งตั้งเพื่อดำเนินกิจการในทางนิติบัญญัติเฉพาะเรื่อง เมื่อบรรลุซึ่งภารกิจที่สภาได้มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว คณะกรรมการวิสามัญก็จะสิ้นสถานะไปพร้อมกับภารกิจที่จบสิ้นไปนั่นเอง ดังนั้น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงเรียกคณะกรรมการประเภทนี้ว่า “คณะกรรมการชั่วคราว” (Temporary committee)²⁶⁴ บ้าง “คณะกรรมการเฉพาะกิจ” (Ad hoc

²⁶⁴ Kenneth L. Hill, An Essential Guide to American Politics and the American Political System, Bloomington: AuthorHouse (2012) p.174

committee) บ้าง²⁶⁵ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า วาระของคณะกรรมการวิสามัญนี้ทำไต่สวนโดยกับอายุของสภาแต่อย่างใด หากแต่ขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของงานที่ต้องดำเนินการมากกว่า

ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายรัฐสภา วัตถุประสงค์หลักของการที่รัฐสภาจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นก็เพื่อการเข้าไปจัดการกับปัญหาเฉพาะเรื่อง (Specific areas)²⁶⁶ เมื่อธรรมชาติของปัญหาเป็นประเด็นเฉพาะจึงต้องอาศัยบุคลากรที่มีองค์ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน (Expert)²⁶⁷ ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการประเภทนี้ว่า ไม่จำเป็นที่กรรมการจะต้องมีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภา²⁶⁸ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น หากกำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ตำแหน่งว่าต้องมีคุณสมบัติเป็นสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นอาจเป็นอุปสรรค หรือข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของรัฐสภาในฐานะองค์กรผู้แทนปวงชน²⁶⁹ จากเหตุผลดังกล่าวกรรมการวิสามัญจึงอาจเป็นบุคคลภายนอกที่สภาเห็นว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญเหมาะสมกับการที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่สภาได้มอบหมายให้ดำเนินการศึกษา แก้ปัญหา หรือพิจารณาตัวบทกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้ เช่น ประเด็นทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ การคลัง โทรมคมนาคม ผู้สูงวัย วัฒนธรรม เกษตรกรรม ฯลฯ²⁷⁰ และมีอาจกำหนดจำนวนคณะกรรมการได้อย่างชัดเจนตายตัวเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการวิสามัญ

อนึ่ง จริยอยู่ว่าโดยธรรมชาติของคณะกรรมการวิสามัญจะไม่สามารถกำหนดจำนวนคณะกรรมการได้อย่างชัดเจนแน่นอน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เพื่อให้เข้าใจถึงการลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน ผู้วิจัยใคร่ขอหยิบยกตัวอย่างของคณะกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ณ ปัจจุบันตามลำดับ ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการวิสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่ในการศึกษาหาข้อมูลในปัญหาที่สภามอบหมายให้ที่เรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา” ประเภทหนึ่ง และคณะกรรมการวิสามัญ

²⁶⁵ William Earl Maxwell, Ernest Crain, Mark Jones, Morhea Lynn Davis and Christopher Wlezein, Texas Politics Today, USA: Cengage Learning (2016) p.183

²⁶⁶ Hilaire Barnett, Understanding Public Law, the United States of America: Routledge-Cavendish (2010) p.118

²⁶⁷ R. Hazell, Constitutional Futures Revisited: Britain's Constitution to 2020, Great Britain: Palgrav MacMillan (2008) p.276

²⁶⁸ Cristina Leston-Bandeira and Louise Thompson, Exploring Parliament, Great Britain: Oxford University Press (2018) p.168

²⁶⁹ Donald Searing, Westminster's World: Understanding Political Roles, the United States of America: Harvard University Press (1994) p.59

²⁷⁰ ข้อความคิดและหลักการที่มุ่งเน้นโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญกับการปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับภารกิจและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นหลักถูกบัญญัติไว้ผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยเช่นเดียวกัน เช่น มาตรา 128 วรรค 2 ที่มีข้อความหลักดังนี้

“ในข้อบังคับตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ หรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคล ประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญ ทั้งหมด และในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วย ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด...”

ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย” อีกประเภทหนึ่ง ดัง จะปรากฏในตารางที่ 3 และ 4 ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรได้แบ่งย่อยเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ศึกษาจำนวนทั้งหมด 25 คณะ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายจำนวนทั้งหมด 22 คณะ²⁷¹

ตารางที่ 2.รายชื่อคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา	คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย
1. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณสุข กิจกรรมสาธารณสุข และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอัตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
2. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการบริหารจัดการปาล์มน้ำมันอย่างเป็นระบบ	2. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
3. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาคลื่นทะเลกัดเซาะชายฝั่งและการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอย่างเป็นระบบสภาผู้แทนราษฎร	3. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
4. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการถ่ายโอนถนนทางหลวงชนบทให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยกฐานะศาลแขวงนครไทย ศาลแขวงพยัคฆภูมิพิสัย และศาลแขวงเวียงป่าเป้า เป็นศาลจังหวัด พ.ศ.
5. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอาสาเสพติดแนวทางการจัดตั้งศูนย์บำบัดยาเสพติด การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างเป็นระบบ	5. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
6. คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาและแนวทางการบริหารจัดการปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ	6. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
7. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแก้ไขปัญหาคารออกประทวนบัตรหม้อแรมและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่	7. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่..) พ.ศ.
8. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณามีมติให้รับฟังความคิดเห็นของนักเรียน นิสิต นักศึกษา เยาวชน และประชาชน	8. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหอการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

²⁷¹ www.parliament.go.th (อัปเดตสืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2565)

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา	คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย
9. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและหามาตรการแก้ไขปัญหาการบำรุงรักษาที่ดิน การพัฒนาทรัพย์สินที่ประชาชนทั่วไปใช้สอยร่วมกันในพื้นที่ส่วนบุคคลและพื้นที่เอกชนทั่วประเทศ	9. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด
10. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาผลกระทบจากการเข้าร่วมความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTPP)	10. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ดำเนินการเสร็จแล้ว)
11. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาดำเนินการตรวจสอบ การใช้เงินตามพระราชกำหนด 3 ฉบับ เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019	11. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
12. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาผลกระทบจากการประกอบธุรกิจออนไลน์และการทำธุรกรรมผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์	12. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
13. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน	13. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
14. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) อย่างเป็นระบบ	14. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
15. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้กัญชา กัญชง และกระท่อมอย่างเป็นระบบสภาผู้แทนราษฎร	15. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
16. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการชุดคลองไทยและการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้สภาผู้แทนราษฎร	16. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
17. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและ การล่องละเมิดทางเพศ	17. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกบรรษัทตลาดรองสินค้าเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ.
18. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาโครงการก่อสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่	18. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา	คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย
19. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการการชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	19. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ.
20. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	20. คณะกรรมการยกร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ.
21. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและแก้ไขปัญหาคารละเมิดสิทธิมนุษยชนและการลอบประทุษร้ายประชาชน	21. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.
22. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบ	22. คณะกรรมการวิสามัญยกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.
23. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการควบคุมการใช้สารเคมีในภาคเกษตรกรรมสภาผู้แทนราษฎร	
24. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการขยายสัญญาสัมปทานทางด่วนและรถไฟฟ้า (บีทีเอส) สภาผู้แทนราษฎร	
25. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ	

คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาจำนวนทั้งหมด 4 คณะ และคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาจำนวน 1 คณะ²⁷²

ตารางที่ 3 รายชื่อคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา	คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา
1. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการผลิตและการพัฒนาครู	1. คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา
2. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	

²⁷² www.senate.go.th (อัปเดตสืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2565)

คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา	คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา
3. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาข้าราชการ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2563	
4. คณะกรรมการวิสามัญการพิทักษ์และเทิดทูน สถาบันพระมหากษัตริย์	

3.3.3 คณะกรรมการเต็มสภา

คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole) เป็นหนึ่งในประเภทของคณะกรรมการที่ปรากฏอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้คณะกรรมการประเภทนี้อาจมีรูปร่างหน้าตาคล้าย “สภาใหญ่” ที่กล่าวเช่นนี้ก็เนื่องมาจากการมีโครงสร้างองค์ประกอบเป็นสมาชิกของสภาทุกคนดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการโดยมีประธานสภาเป็นดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการ²⁷³ ข้อความคิดเบื้องหลังของการออกแบบคณะกรรมการประเภทนี้ก็เพื่อดำเนินภารกิจตรงหน้าเป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะกรรมการเต็มสภานั้นมีความมุ่งหมายเพื่อระดมความคิดเห็น อภิปรายแลกเปลี่ยน หรือปรึกษาหารือ (Deliberation)²⁷⁴ ระหว่างสมาชิกอย่างทั่วถึงสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยประเด็น หรือตัวบทกฎหมายเฉพาะเรื่องเป็นสำคัญ²⁷⁵ โดยหาได้มุ่งเน้นไปที่การต้องอาศัยอ้างอิงความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคคลภายนอกในการพิจารณาวินิจฉัยเหมือนคณะกรรมการวิสามัญหากเปรียบเทียบกันแล้ว อันเป็นเรื่องของวัตถุประสงค์ผิดแผกแตกต่างกันออกไปของคณะกรรมการในแต่ละประเภทตามข้อความคิดของการออกแบบโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับเงื่อนไขการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจพิจารณาร่างกฎหมายในแต่ละครา หากเป็นกรณีสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ใน 2 กรณี ได้แก่ เมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอกรณีหนึ่ง หรือเมื่อสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คนเสนอญัตติให้มีการจัดตั้งและที่ประชุมสภานุมัติ²⁷⁶ ในขณะที่วุฒิสภามีกฎเกณฑ์ที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ หากจะตั้งคณะกรรมการเต็มสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่งๆ ต้องอาศัยการเสนอญัตติของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน และที่ประชุมอนุมติ²⁷⁷ ทั้งนี้ หากสามารถจัดตั้งคณะกรรมการเต็มสภาได้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในทางปฏิบัติ ให้ถือว่าการพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภาเป็นทั้งการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการและวาระที่ 2 รวมกันไป²⁷⁸

²⁷³ ข้อ 130 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และข้อ 128 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁷⁴ ด้วยวัตถุประสงค์และลักษณะการทำหน้าที่ของคณะกรรมการเต็มสภานี้ส่งผลให้มีการเรียกคณะกรรมการประเภทนี้ตามหลักวิชาว่า “คณะกรรมการปรึกษาหารือ” หรือ “Deliberative committee”

²⁷⁵ Kari Palonen, *The Politics of Parliamentary Procedure: The Formation of the Westminster Procedure as a Parliamentary Ideal Type*, Germany: Barbara Budrich Publishers (2016) p.134

²⁷⁶ ข้อ 120 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

²⁷⁷ ข้อ 123 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁷⁸ ข้อ 130 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และข้อ 128 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

นั่นหมายความว่า การดำเนินการเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นการรวดเร็วตัดความทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีความรวดเร็วมากขึ้นเนื่องจากการเลื่อนกลั่นควบรวมการพิจารณาชั้นคณะกรรมการและวาระที่ 2 เข้าด้วยกันในคราวเดียวไปแล้ว อย่างไรก็ตาม วิกฤติดังกล่าวมีผลเฉพาะวาระที่ 2 เท่านั้น ในขณะที่วาระ 3 ยังคงเป็นการลงมติตามปกติ

ตัวอย่างกรณีที่สภาเคยตั้งคณะกรรมการเต็มสภาขึ้นพิจารณาร่างกฎหมาย อาทิ²⁷⁹

1. พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2552
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองการประชุมภาคีสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ครั้งที่ 16 ในประเทศไทย พ.ศ.2556
3. พระราชบัญญัติยศทหาร (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2556

3.3.4 คณะกรรมการร่วม

คณะกรรมการร่วม (Joint committee) ตามรัฐธรรมนูญไทยนั้นถือกำเนิดเกิดขึ้นสำหรับการ “ร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมาย” ภายหลังเกิดการไม่เห็นพ้องต้องกันของ 2 สภา²⁸⁰ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปยังวุฒิสภาและวุฒิสภาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม แต่เมื่อส่งคืนมาสภาผู้แทนราษฎรกลับไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว²⁸¹ จึงได้นำไปสู่การตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในสัดส่วนที่เท่ากันเพื่อทำความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ และพิจารณาหาทางออกกับร่างกฎหมายดังกล่าวร่วมกัน

ทั้งนี้บุคคลซึ่งถูกแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการร่วม นั้นจะมีสถานะเป็น หรือไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาก็ได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากคณะกรรมการร่วมได้ดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายที่เป็นปัญหาแล้วเสร็จ ก็จะทำรายงานและเสนอร่างกฎหมายที่ร่วมกันพิจารณาต่อสภาทั้งสองเพื่อดำเนินการลงมติต่อไป²⁸² และเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจทั้งหมดนี้ คณะกรรมการร่วมก็จะสิ้นสภาพไป จุดนี้เองเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง “ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ (Tenure) ของคณะกรรมการร่วม” ได้เป็นอย่างดีว่า คณะกรรมการประเภทนี้มีลักษณะการทำงานที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการวิสามัญที่ผูกโยงการดำรงอยู่ของคณะกรรมการกับผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ²⁸³ ดังนั้น หากจะกล่าวถึงว่าคณะกรรมการร่วมมีลักษณะ

²⁷⁹ www.kpi.ac.th (อัปเดตสืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2564)

²⁸⁰ David Clune and Gareth Griffith, *Decision and Deliberation: the Parliament of New South Wales 1856-2003*, Sydney: the Federation Press (2006) p.101

²⁸¹ มาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

²⁸² ข้อ 137 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และข้อ 134 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁸³ Gary Lee and Malecha and Daniel J. Reagan, *the Congress, the United States of America: ABC-CLIO, LLC* (2021) p.54

เป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันระหว่างสมาชิกของ 2 สภาเพื่อปฏิบัติภารกิจบางประการที่ในสายตาของรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ²⁸⁴เป็นการชั่วคราวก็คงจะไม่ผิดนัก²⁸⁵

3.3.5 คณะอนุกรรมการ

ภายใต้ข้อคิดว่าด้วยการจัดวางโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative organization) คณะกรรมการเป็นระบบที่ถูกออกแบบสถาปนาขึ้นเพื่อช่วยในการดำเนินภารกิจกระบวนการทางนิติบัญญัติให้เกิดความรอบคอบครบถ้วนและมีประสิทธิภาพผ่านการปฏิบัติหน้าที่ตามที่สภาได้มอบหมายให้ทั้งที่เป็นภารกิจถาวรก็ดี หรือชั่วคราวก็ดี²⁸⁶ อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการจะถูกออกแบบให้มีโครงสร้างที่เล็กลงจากสภาใหญ่เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังยังคงเกิดอุปสรรคในการทำหน้าที่อยู่ในหลากหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งการต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่จะสามารถตอบโจทย์การทำหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและเต็มศักยภาพ ด้วยเหตุผลเช่นนี้ จึงเป็นที่มาหนึ่งของการถือกำเนิดเกิดขึ้นของคณะอนุกรรมการในฐานะ “ผู้ช่วยคณะกรรมการ”²⁸⁷

จากแนวคิดข้างต้นสามารถสรุปให้เข้าใจได้อย่างง่ายๆ ได้ว่า อนุกรรมการ (Subcommittee) หมายถึง กลุ่มบุคคลผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาในเรื่องหนึ่งๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ²⁸⁸ ทั้งนี้ คณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็มีอำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาที่มอบหมายให้และรายงานกลับมายังคณะกรรมการ โดยโครงสร้างของคณะอนุกรรมการถูกกำหนดไว้ภายใต้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปตามลำดับ²⁸⁹ กล่าวคือ คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องประกอบไปด้วยอนุกรรมการไม่เกิน 10 คน โดยต้องมีกรรมการในคณะรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 (2 คน)²⁹⁰ ในขณะที่คณะอนุกรรมการใน

²⁸⁴ Donald P. Haider-Markel and Michael A. Card, Political Encyclopedia of U.S. States and Regions, USA: SAGE. CQ Press (2009) p.839

²⁸⁵ Ann O'M. Bowman, Richard C. Kearney and Carmine P. F. Scavo, State and Local Government, the United States of America: Cengage (2020) p.156

²⁸⁶ Gisela Sin, Separation of Powers and Legislative Organization, the United States of America: Cambridge University Press (2015) p.85

²⁸⁷ Keith Krehbiel, Information and Legislative Organization, the United States of America: the University of Michigan Press (1992) p.220

²⁸⁸ Joseph P. Harris, The Advice and Consent of the Senate: A Study of the Confirmation of Appointments by the United States Senate, USA: University of California Press (2022) p.245

²⁸⁹ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้มีการบัญญัติตำแหน่งแห่งที่ หรืออำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการของรัฐสภาไว้ แต่ตามหลักกฎหมายรัฐสภาแล้ว อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ติดตัวกับพร้อมกับการถือกำเนิดเกิดขึ้นของคณะกรรมการ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็น “อำนาจโดยปริยาย” (Inherent power) ก็ว่าได้ โดยอำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการนี้เป็นอำนาจในการบริหารจัดการการดำเนินภารกิจภายในองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพนั่นเอง

²⁹⁰ ข้อ 96 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

คณะกรรมการธิการของวุฒิสภามีเกินกว่า 4 คณะมิได้ และแต่ละคณะจะต้องประกอบไปด้วยอนุกรรมการไม่เกิน 12 คน²⁹¹

สำหรับระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการว่าเป็นเช่นไร กรณีจำเป็นต้องพิจารณาทำความเข้าใจควบคู่ไปกับวัตถุประสงค์ของการก่อร่างสร้างคณะอนุกรรมการด้วย กล่าวคือ เมื่อเป้าหมายสำคัญของคณะกรรมการคือการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อช่วยทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ ไป “วาระการทำหน้าที่” ของคณะอนุกรรมการจึงไม่มีลักษณะเป็นการถาวร หากแต่ผูกโยงกับกิจที่ถูกรวมอบหมายให้เป็นการเฉพาะ ข้อความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ภายใต้ข้อบังคับการประชุมด้วยเช่นเดียวกันที่บัญญัติไว้ว่า

“คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการ เว้นแต่หน้าที่และอำนาจในการสอบหาข้อเท็จจริง แล้วรายงานคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

*ในกรณีที่คณะอนุกรรมการกระทำกิจการ หรือศึกษาเรื่องใดไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ประธานคณะอนุกรรมการขออนุญาตขยายเวลาต่อที่ประชุมคณะกรรมการ...”*²⁹²

ข้อความข้างต้นย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า การดำรงอยู่ของคณะอนุกรรมการมีอยู่อย่างจำกัด อันเป็นไปตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อภารกิจของคณะอนุกรรมการเสร็จสิ้นแล้วก็ดี หรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามที่คณะกรรมการระบุไว้ก็ดี คณะอนุกรรมการก็ย่อมต้องสิ้นสภาพไปพร้อมกัน

อนึ่ง มีข้อพึงระมัดระวังเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการว่า จริงอยู่ว่า คณะกรรมการจะมีอำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อช่วยในการพิจารณาศึกษาปัญหาที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและรายงานกลับมายังตนเองได้ก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าด้วยพันธกิจที่มอบหมายให้คณะอนุกรรมการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการทำให้เป็นผู้ทรงอำนาจเดียวกันกับคณะกรรมการ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตามที่ได้อธิบายไปโดยละเอียดเกี่ยวกับ “เครื่องมือหลัก” ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการก็คือ อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง (Investigative power) ที่ส่งผลให้สามารถเรียกบุคคล หรือหน่วยงานต่าง ๆ มาให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งพยานหลักฐานเอกสารต่าง ๆ ได้²⁹³ แต่สำหรับคณะอนุกรรมการนั้นไม่มีอำนาจดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้สงวนอำนาจนี้ไว้ให้กับคณะกรรมการเท่านั้น²⁹⁴ มิอาจมอบหมายถ่ายโอนอำนาจนี้ให้กับบุคคล หรือคณะบุคคลใดกระทำการแทน

²⁹¹ ข้อ 89 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁹² ข้อ 96 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

²⁹³ CQ Press, Guide to Congress, the United States of America: SAGE Publications (2013) p.302

²⁹⁴ มาตรา 129 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ได้²⁹⁵ นี่จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ยังคงเป็นข้อถกเถียงอยู่ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการสร้างอุปสรรคให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร

3.4 กลไกและระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบกฎหมายไทย

ภารกิจของคณะกรรมการสิทธิในการเพิ่มเติมช่วยเหลือกระบวนการนิติบัญญัติของ “สภาใหญ่” ถูกตระหนักรับทราบตั้งแต่เมื่อคราวมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย และในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้เองก็ได้รับรองการดำรงอยู่ของอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงไว้อย่างเป็นทางการในฐานะ “มาตรการทางนิติบัญญัติ” (Legislative measure)²⁹⁶ ในการปฏิบัติภารกิจข้างต้นของคณะกรรมการสิทธิ ซึ่งเชื่อมโยงกับเอกลักษณ์ของรัฐสภาอย่างใกล้ชิดแนบแน่นโดยมีพักต้องสงสัย อย่างไรก็ตาม สำหรับกลไกและระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิในการใช้อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินภารกิจในทางนิติบัญญัติผ่านการพิจารณาและทำความเข้าใจเบื้องต้น รายงานกลับไปยังรัฐสภาแล้ว แรกเริ่มเดิมทีอาจยังไม่มีชัดเจนมากนัก หากแต่ก็มีการปรับเปลี่ยนพัฒนาในแต่ละยุคสมัยให้เกิดความเป็นระบบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิดังจะได้อธิบายต่อไป

3.4.1 ความเป็นมาโดยสังเขปของระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง

แม้อำนาจในการเรียกให้บุคคล หรือหน่วยงานต่าง ๆ มาชี้ หรือนำเสนอเอกสารต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการสิทธิในรัฐสภาจะมีมาอยู่ตลอดนับตั้งแต่การปรากฏตัวขึ้นของ “ฝ่ายนิติบัญญัติไทย” แต่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิก็กลับต้องพบกับอุปสรรคเสมอมา สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่เกิดมาอย่างยาวนานและเรื้อรังไม่อาจแก้ไขปัญหาได้จนกระทบต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาในท้ายที่สุดดังกล่าว อภิปรายในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ใจความตอนหนึ่งว่า

“เป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายแล้วบัดนี้ ทั้งข้างล่างและท่านกรรมการว่า ไม่มีสภาพบังคับมากก็ได้ไม่มากก็ได้นี้แหละคือความอ่อนแอและล้มเหลวของการควบคุมจัดการบริหารแผ่นดินที่เสียหายกระทบกระเทือนมา เพราะนี่แหละครับ คือ มากก็ได้ไม่มากก็ได้ไม่มีสภาพบังคับ”²⁹⁷

คำอภิปรายข้างต้นสะท้อนปัญหาได้เป็นอย่างดีว่า หลักใหญ่ใจความของปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิที่ไม่มีประสิทธิภาพประสบความสำเร็จได้นั้นเกิดมาจาก การไร้สภาพบังคับ

²⁹⁵ แม้รัฐธรรมนูญจะสงวนอำนาจในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงไว้กับคณะกรรมการเท่านั้น แต่มีข้อสงสัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 91 บัญญัติไว้ถึงกรณีการดำเนินการของคณะอนุกรรมการที่เชื่อมโยงกับการใช้อำนาจเรียกบุคคล หรือหน่วยงานต่าง ๆ มาชี้แจงว่าอาจมีการตีความให้คณะอนุกรรมการกระทำการได้หรือไม่อย่างไร ผู้สนใจโปรดอ่าน ข้อ 91 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁹⁶ Committee on Commerce, Hearing, the USA: U.S. Government Printing Office (1996) p.122

²⁹⁷ ผู้สนใจโปรดอ่าน คำอภิปรายของคุณกรณ ไสงาม ในรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 เป็นพิเศษ วันเสาร์ที่ 20 เดือนมิถุนายน พ.ศ.2550

(Sanction) ของการเรียกให้บุคคล หรือหน่วยงานๆ ต่างมาให้ข้อเท็จจริง หรือเอกสารต่าง ๆ นั้นหมายความว่า ท้ายที่สุดแล้วจะด้วยเหตุผลกลใดก็ตามที่ พวกเขาเหล่านี้ก็สามารถที่จะปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือกับ คณะกรรมการของรัฐสภาได้ ทั้งหมดจึงส่งผลกระทบต่อภารกิจของรัฐสภาหลักไม่ว่าจะเป็นการออกตัวบท กฎหมายก็ดี การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินก็ดี และการรับเรื่องราวร้องทุกข์เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชนก็ดี ซึ่งเป็นการตัดสินใจใช้อำนาจนิติบัญญัติที่จำต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ ครบถ้วน รอบด้าน และถูกต้องเหมาะสม ด้วยเหตุเช่นนี้จึงส่งผลให้รัฐสภาในฐานะองค์กรผู้แทนปวงชนใน ระบอบประชาธิปไตยถูกมองว่าล้มเหลวอ่อนแอไปโดยปริยาย

ความอ่อนแอของการดำเนินภารกิจของคณะกรรมการของรัฐสภามีการหยิบยกกล่าวถึงอยู่ เป็นระยะๆ และเริ่มกลับมาเป็นที่ให้ความสนใจมากขึ้นนับตั้งแต่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 จน ท้ายที่สุดก็นำมาสู่การบัญญัติรับรอง “สภาพบังคับของคำสั่งเรียก” ของคณะกรรมการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เป็นครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 จนเป็นที่มาของการออก “กฎหมายลูก” อย่าง พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ว่า ผู้ที่ได้รับ หนังสือจากคณะกรรมการให้มาแถลงข้อเท็จจริง หรือจัดส่งเอกสารต้องดำเนินการ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม อาจต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะเกิดเหตุจำเป็น หรือเหตุผลอันสมควร ความมุ่งหมายของการกำหนดสภาพ บังคับทางกฎหมายขึ้น ซึ่งจากเดิมไม่เคยปรากฏมาก่อนก็เพื่อทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐ สภามีประสิทธิภาพและการได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน²⁹⁸ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการก่อตั้ง “สภาพบังคับทาง กฎหมาย” อันมีลักษณะที่อาจเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับคำสั่งได้ไม่มากนักน้อย เพราะยกร่าง กฎหมายจึงได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการอย่างชัดเจน และเป็นระบบมากขึ้นอันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของสภาผู้แทนราษฎร²⁹⁹

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่บัดนั้นตราบจนกระทั่งในปี พ.ศ.2563 มีผู้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเสนอให้ศาล รัฐธรรมนูญเข้ามาวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวที่ออกมาตามความของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ขัด หรือ แย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2560) หรือไม่อย่างไร ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13³⁰⁰ อันเป็นแก่นสาระของขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกประกอบกับบทลงโทษ ทางอาญากรณีมีการฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional) มาตรา 129 โดยเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญอยู่บนคำอธิบายที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้มีความมุ่งหมาย ให้คำสั่งเรียกมีสภาพบังคับทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ จึงส่งผลให้ ณ ปัจจุบัน การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ.2554 มีอันต้องสะดุดหยุดลงไป

²⁹⁸ โปรดอ่าน หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

²⁹⁹ ผู้สนใจโปรดอ่าน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 31/2550 เป็นพิเศษ วันเสาร์ที่ 20 เดือน มิถุนายน พ.ศ.2550

³⁰⁰ ดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563

3.4.2 ขั้นตอนและกระบวนการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการ

เนื่องจากผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ที่วินิจฉัยให้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญต้องมีปัญหาในการบังคับใช้ จึงส่งผลให้กฎเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ที่สภาตราขึ้นเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภาในอดีตเป็นพับไปด้วย³⁰¹ ดังนั้น เมื่อจะกล่าวถึงขั้นตอนและกระบวนการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สามารถอธิบายได้ว่า อาจไม่ค่อยมีความชัดเจนมากนัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อทำการสำรวจตรวจสอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาที่เกี่ยวข้องอาจสรุปความคร่าวๆ ได้ดังนี้

1. ผู้ทรงอำนาจในการสอบสวนหาข้อเท็จจริง : รัฐธรรมนูญมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการการเป็นผู้ทรงอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินการ “สอบสวนข้อเท็จจริง” มีอาจมอบอำนาจ หรือมอบหมายให้บุคคล หรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนได้³⁰² จนเป็นที่มาของการตั้งข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญห้ามเฉพาะการใช้อำนาจ “สอบสวนข้อเท็จจริง” ดังนั้น การศึกษาปัญหาต่าง ๆ ถือเป็นอำนาจอีกส่วนหนึ่งแยกต่างหากที่สามารถมอบหมายให้บุคคล หรือคณะบุคคลอื่น อาทิ คณะอนุกรรมการการการแทนคณะกรรมการการได้³⁰³
2. รูปแบบของการออกคำสั่งเรียก : การเรียกบุคคล หรือหน่วยงานใด ๆ ให้มาแสดงข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารต่าง ๆ ต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อโดยประธานคณะกรรมการการ หรือรองประธานคณะกรรมการการในกรณีทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการการ³⁰⁴
3. บุคคล หรือหน่วยงานที่ถูกเรียก : ทั้งนี้ อาจสามารถแยกแยะได้ว่า บุคคล หรือหน่วยงานที่อาจถูกเรียกโดยคณะกรรมการการของรัฐสภาให้ไปแสดงข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการการได้แก่บุคคล หรือหน่วยงานใด ๆ ที่มีใช้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาลกลุ่มหนึ่ง อีกทั้งต้องมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่ปฏิบัติหน้าที่และอำนาจโดยตรงตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ³⁰⁵ อย่างไรก็ดี หากบุคคลที่คณะกรรมการการเรียกให้

³⁰¹ ก่อนหน้านี้รัฐสภาได้มีการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ พ.ศ.2554 ขึ้นเพื่อใช้ในทางปฏิบัติบังคับใช้ควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2552

³⁰² มาตรา 129 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ประกอบข้อ 90 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และข้อ 77 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

³⁰³ ข้อ 96 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

³⁰⁴ ข้อ 97 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และ ข้อ 90 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

³⁰⁵ มีข้อพึงสังเกตและน่าพิจารณาอย่างลึกซึ้งต่อไปว่า กรณีนี้รัฐธรรมนูญห้ามเฉพาะกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระกำลังปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นหมายความว่า หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมีการใช้อำนาจในระดับพระราชบัญญัติแล้ว คณะกรรมการการการของรัฐสภาย่อมมีอำนาจในการเรียกให้

มาแถลงข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ประธาน คณะกรรมการจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบควบคุมดูแลอยู่สั่งการให้เจ้าหน้าที่รัฐ ดังกล่าวมาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งเอกสารตามที่คณะกรรมการเรียกด้วย³⁰⁶

4. ผู้ดำเนินการจัดประชุม : ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อมีการอภิปรายและสรุปความเห็น ว่า คณะกรรมการต้องการที่จะเชิญบุคคล หรือหน่วยงานใดมาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งเอกสาร ต่าง ๆ ที่จะขาดเสียมิได้ก็คือ การกำหนดวันประชุมเพื่อรับฟัง หรือพิจารณาข้อเท็จจริง หรือเอกสารต่าง ๆ อันเป็นความรับผิดชอบของเลขานุการคณะกรรมการโดยเป็นผู้ลง นามในหนังสือนัดประชุม หรือหากปรากฏว่าเลขานุการคณะกรรมการมีอาจบปฏิบัติ หน้าที่ได้ ณ เวลานั้นก็ให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเลขานุการ คณะกรรมการดำเนินการแทน³⁰⁷

3.5 คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในฐานะเครื่องมือในการแสวงหาข้อเท็จจริง

เพื่อให้การใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติบรรลุวัตถุประสงค์และ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างเครื่องมือที่แปรเปลี่ยนอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง หรืออำนาจในการสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติที่ เป็นนามธรรมให้กลายเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังนั้น ในระบบ กฎหมายรัฐสภารับรองสิ่งที่เรียกว่า “คำสั่งเรียก” ให้กลายมาเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งในการทำงานของ คณะกรรมการเพื่อให้ได้ความร่วมมือและข้อมูลที่เพียงพอต่อการทำภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติได้

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของ “คำสั่งเรียก” ของคณะกรรมการ ในระบบกฎหมายไทยตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560)

แสดงข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารหรือไม่อย่างไร เพราะหากอธิบายตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง แล้ว กรณีย่อมมีความแตกต่างกันระหว่างระดับของอำนาจที่เชื่อมโยงกับกฎหมายที่ทำหน้าที่แหล่งที่มาของอำนาจอยู่ด้วย

³⁰⁶ ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญตระหนักรับทราบดีถึงปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคล หรือ หน่วยงานต่างๆ ในการมาแถลงข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภา เพื่อแก้ไขปัญหา การไม่มีสภาพบังคับของคำสั่งเรียกนี้จึงได้มีการกำหนดให้รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกเรียกให้นำเสนอข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานต่างๆ คอยกำกับดูแลให้ผู้บังคับบัญชาของตนเองต้องให้ความร่วมมือกับทางคณะกรรมการด้วย เพื่อ การทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการนั่นเอง แต่กระนั้นก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าอาจยังไม่ใช่วิธีที่สามารถสร้าง สภาพบังคับที่สอดคล้องกับหลักการทางรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องอย่าง “ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กร” ได้ เพราะ ท้ายที่สุดแล้ว การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้คอยกำกับให้ผู้บังคับบัญชาให้ความร่วมมือกับ คณะกรรมการนั้นอันที่จริงก็คือ การให้องค์กรบริหารบริหารจัดการกันเอง ซึ่งมีใช้หลักการของตรวจสอบถ่วงดุลตาม เจตนารมณ์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

³⁰⁷ ข้อ 92 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และข้อ 90 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

3.5.1 พัฒนาการของการรับรองสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย

3.5.1.1 การรับรองสถานะคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

เมื่อพิจารณาความตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 26 วรรคสองซึ่งได้บัญญัติว่า

“อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นได้ อนุกรรมการและผู้ที่เชิญมาได้รับสิทธิในการแสดงความเห็นตามมาตรา 24”

มีข้อสังเกตว่าภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้มีคำว่า “คณะกรรมการ” เฉกเช่นปัจจุบัน หากแต่ใช้คำว่า “อนุกรรมการ” ซึ่งพออนุมานได้ว่ามีแนวคิดแบบเดียวกับการมีคณะกรรมการภายใต้หลักการถ่ายโอนอำนาจรัฐสภาเช่นเดียวกันนั่นเอง นอกจากนี้บัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติเพียงว่าอนุกรรมการ “มีอำนาจเชิญ” บุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นมิใช่การบัญญัติโดยตรงถึงการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็น “คำสั่งเรียก” อย่างไรก็ตามผู้วิจัยกลับเห็นว่า “อำนาจเชิญ” หรือ “คำสั่งเรียก” ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการเล่นแร่แปรคำเท่านั้น เหตุเพราะหากพิเคราะห์ถึงเนื้อหาและลักษณะตามธรรมชาติก็ล้วนแล้วแต่มาจากอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรืออำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสิ้น

ภายต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งมีการบัญญัติถึงคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไว้ในมาตรา 43 วรรคแรก ความว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้”

จะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้อนุกรรมการได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และ “อำนาจเชิญ” ได้เปลี่ยนเป็น “อำนาจเรียก” ซึ่งผู้วิจัยเห็นมิได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือภารกิจ (function) อำนาจที่ว่านี้แต่อย่างใด โดยคำว่า “อำนาจเรียก” นี้ได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญต่อ ๆ มาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2521 มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเล็กน้อย โดยมาตรา 139 ใช้คำว่า “อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นฯ” และบัญญัติเช่นนี้ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 153 แต่ทว่าเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปรากฏในมาตรา 189 วรรคสอง บัญญัติถ้อยคำเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มาตราดังกล่าวใช้คำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ซึ่งคล้ายคลึงช่วงแรกของการบัญญัติรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2521

3.5.1.2 การรับรองสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวคิดเรื่อง “คำสั่งเรียก” อยู่พอสมควร กล่าวคือ มาตรา 135 แม้ยังคงใช้ถ้อยคำ “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เฉกเช่นเดียวกับที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ ปี 2550 นี้ได้บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำสั่งเรียกดังกล่าวโดยให้มีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือให้มีการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดสภาพบังคับขึ้นอีกฉบับหนึ่ง นับเป็นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทยมีการกำหนดสภาพบังคับของคำสั่งเรียกอย่างเป็นทางการจะลักษณะ ด้วยเหตุนี้จึงมีการตราประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีการกำหนดโทษที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญาและความผิดทางวินัยอยู่หลายกรณีได้

กรณีแรก บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ซึ่งมาตรา 13 กำหนดโทษเอาไว้สองแบบได้แก่โทษทางอาญามีวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และความผิดทางวินัยสำหรับผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

กรณีที่สอง ส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีที่สาม กระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติกรตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการกำหนดกระบวนการสภาพบังคับเช่นเดียวกับการกระทำกฎหมายที่มีโทษทางอาญาฉบับอื่น ๆ คือ มีการร้องทุกข์กล่าวโทษกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันจะนำไปสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติทั่วไป

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 129 วรรคสี่ ยังคงบัญญัติใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฯ ปี 2550 เพียงแต่มิได้มีการกล่าวถึงสภาพบังคับของคำสั่งเรียกเอาไว้แล้ว กระนั้นก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 17/2563 วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บางมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในเรื่องกรรมาธิการและการออกคำสั่งเรียกมีหลักการและสาระสำคัญแตกต่างจากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีกล่าวคือมีเจตนารมณ์ที่ประสงค์จะเปลี่ยนเครื่องมือของคณะกรรมการให้มีความแตกต่างเห็นได้จากการใช้ถ้อยคำที่

แตกต่างกัน คือ มาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญฯ ปี 2550 ใช้คำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 129 วรรคสี่ ใช้คำว่า “อำนาจเรียก” ซึ่งมีลักษณะเป็นการเชิญหรือขอความร่วมมือ ในขณะที่การออกคำสั่งเรียกตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 เป็นการออกคำสั่งที่ประสงค์ให้มีผลบังคับทางกฎหมาย นอกจากนี้ศาลยังเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิการเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ใช่การสืบสวนหรือสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงไม่ควรมีโทษทางอาญาอันเป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลและความร้ายแรงของการกระทำความผิด เนื่องจากการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกหรือไม่แถลงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารต่อคณะกรรมการนั้น ไม่ได้มีสภาพร้ายแรงหรือทำให้เกิดความเสียหายที่จะกระทบต่อผลในเรื่องที่สอบหาข้อเท็จจริงดังเช่นการดำเนินคดีอาญา อีกทั้งการฝ่าฝืนการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวมิได้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยรวม นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 วรรคห้า ที่คณะกรรมการสิทธิการสามารถใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5³⁰⁸ มาตรา 8³⁰⁹ และมาตรา 13³¹⁰ กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็น

³⁰⁸ มาตรา 5

คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอาชญากรรมหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง

³⁰⁹ มาตรา 8

บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก

³¹⁰ มาตรา 13

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

ภาวะหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 129

พิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการอยู่สองประเด็นสำคัญ คือ

ประเด็นแรก ศาลมองว่าการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันระหว่าง “อำนาจออกคำสั่งเรียก” กับ “อำนาจเรียก” มีผลสำคัญกระทบต่อหลักการของเรื่องดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ

ประเด็นที่สอง ผลจากการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันเป็นปัจจัยสำคัญต่อสภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการให้มีความแตกต่างกันระหว่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ คือ การใช้ถ้อยคำ “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความประสงค์ให้มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย แต่การใช้ถ้อยคำ “อำนาจเรียก” เป็นแต่เพียงการเชิญ การขอความร่วมมือที่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างเช่นการออกคำสั่ง

อย่างไรก็ดี ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยมิได้เห็นพ้องด้วยกับประเด็นและเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกขึ้นอธิบายในคำวินิจฉัย ดังจะได้อธิบายอย่างละเอียดในบทต่อไป

3.5.2 บทสรุป

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็นรูปธรรมของอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในระบบกฎหมายไทยได้รับการรับรองอำนาจดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ อย่างไรก็ตาม การบัญญัติถ้อยคำที่ใช้เรียกขานมีความแตกต่างกันออกไปในสองรูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรกบัญญัติคำว่า “อำนาจเรียก” ในขณะที่อีกรูปแบบหนึ่งใช้คำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” โดยศาลรัฐธรรมนูญมองว่าทั้งสองถ้อยคำแตกต่างกันในทางหลักการและสาระสำคัญ รวมถึงส่งผลถึงสภาพบังคับของการใช้อำนาจเช่นว่านี้ด้วย

ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม มิอาจจะปฏิเสธได้ว่าทั้ง “อำนาจเรียก” และ “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ต่างก็เป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินการกิจของฝ่ายนิติบัญญัติให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และยิ่งไปกว่านั้นไม่ว่าจะใช้ถ้อยคำอย่างไรก็ตาม ทั้งหมดนี้เป็นเพียงเศษเสี้ยวที่สะท้อนการดำรงอยู่ของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative investigation power) ที่ต้องการเครื่องมืออย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในการใช้อำนาจดังกล่าวนั่นเอง

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียก

หากจะให้กล่าวอย่างตรงจุดตรงประเด็นแล้ว ปัญหาสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภานั้นก็คือ ความไม่ชัดเจนแน่นอนของสถานะทางกฎหมาย (Legal status) ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาว่าคืออะไรนั่นเอง ซึ่งความคลุมเครือในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมายในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของตัวคณะกรรมการเองก็ดี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาที่ดูแลเกี่ยวกับกระบวนการประชุมของคณะกรรมการการในการแสวงหาข้อเท็จจริง อันเป็นผลมาจากการออกคำสั่งเรียกไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมก็ดี ทั้งหมดนี้ไปสู่การบั่นทอนการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการการในรัฐสภา ซึ่งกระทบต่อการทำหน้าที่ของ “องค์กรผู้แทนปวงชน” อย่างรัฐสภาโดยตรงในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติในองค์รวมด้วยอย่างปฏิเสธไม่ได้

เมื่อวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งถึงแก่นของเรื่องก็จะพบว่า หลักใหญ่ใจของปัญหาสืบเนื่องมาจากความลังเลสับสนไม่แน่ใจว่าจะเลือกบังคับใช้กฎหมายใดระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองทั้งหมดนี้อาจรรดาธิบายได้ถึงสาเหตุของปัญหาหลักได้เป็นข้อๆ ดังต่อไปนี้

4.1 ข้อจำกัดในองค์ความรู้ว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ

4.1.1 คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในฐานะปริณทลใหม่ทางนิติศาสตร์ไทย

จริงอยู่ว่าหากสืบสาวถึงการปรากฏตัวขึ้นเป็นครั้งแรกของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาจะพบว่าถือกำเนิดเกิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ.2475 ภายใต้บทบัญญัติของ “รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย” อย่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 แล้วก็ตามที่ ยังมีพิกต้องกล่าวถึงการอธิบายอย่างลึกซึ้ง ในทางวิชาการยังไม่ปรากฏคำอธิบายขยายความถึงเรื่องคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการโดยเฉพาะเจาะจงมากมายนักหากเปรียบเทียบกับประเด็นอื่นๆ กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว อาจสรุปรวบความได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีการศึกษาค้นคว้าอันนำไปสู่การอธิบายถึงองค์ความรู้เฉพาะทางด้านคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ เพราะไม่ปรากฏการศึกษาวิจัยทางด้าน “นิติบัญญัติศึกษา” (Legislative studies)³¹¹ อย่างจริงจังชัดเจนและเป็นระบบ ซึ่งหลายท่านอาจเข้าใจคลาดเคลื่อนไปว่าประเทศไทยมีองค์ความรู้ดังกล่าวเนื่องจากเข้าใจไปว่าเป็นองค์ความรู้เดียวกันกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง การศึกษาทำความเข้าใจในรัฐธรรมนูญก็เป็นการพอเพียงแล้ว แต่ตามหลักการทำได้เป็นเช่นนั้นไม่

³¹¹ นักวิชาการบางท่านเรียกแขนงวิชานิติบัญญัติศึกษา (Legislative studies) ในอีกชื่อหนึ่งอย่างจำเพาะเจาะจงลงไปว่า รัฐสภาศึกษา (Parliamentary studies)

ทั้งนี้คงต้องอธิบายให้เข้าใจอย่างถูกต้องว่า “นิติบัญญัติศึกษา”³¹² ที่เป็นศาสตร์เฉพาะด้านนั้น อันที่จริงแล้ว ในทางนิติศาสตร์ ถูกจัดเป็นศาสตร์ที่มีเนื้อหาสาระภายใต้แขนงวิชากฎหมายรัฐสภา (Parliamentary law) ที่เน้นเข้าไปทำการศึกษาค้นคว้าเฉพาะทางฝ่ายนิติบัญญัติบนฐานคิดที่ยึดโยงกับความ เป็น “สถาบัน” (Institutionalism)³¹³ หนึ่งทางรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรผู้แทนปวงชนตามระบอบ ประชาธิปไตยอย่างละเอียดโดยไล่เรียงไปตั้งแต่ที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะองค์ประกอบ สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการ รวมถึงตลอดไปถึง “การดำเนินการภายในองค์กร” (Internal legislative affairs)³¹⁴ กระบวนการ (Procedure) และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ (Procedural rules) ในการ ดำเนินกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติและองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการอย่างละเอียด ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้นอยู่บน แก่นความคิดและหลักการสำคัญว่าด้วย “องค์การนิติบัญญัติสมัยใหม่” (Modern legislative organization) อันมีคณะกรรมาธิการเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อน³¹⁵

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติมาโดยตลอด อย่างละเอียดเพื่อใช้ในการผลิตงานวิจัยนี้ คงต้องยอมรับว่าประเทศไทยยังคงขาดแคลนองค์ความรู้และข้อมูล ดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญไม่ว่าจะเป็นตำรา หนังสือ บทความทางวิชาการ งานวิจัย รวมถึงตลอดถึงเอกสารต่าง ๆ ที่จะสามารถหยิบนำมาใช้อธิบายความเพื่อเป็นฐานความคิดในการออกแบบองค์กร กลไก กระบวนการ หรือ แม้แต่นำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติและคณะกรรมาธิการได้ หากแม้จะมีชุด ความรู้ หรือข้อมูลที่ใกล้เคียงที่สุดอย่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง แต่ก็ยังไม่เพียงพอและตรง จุดตรงประเด็นเสียทีเดียว ทั้งนี้เนื่องจากคำอธิบายทางกฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็นการกล่าวถึงรัฐสภาใน ภาพรวมเท่านั้น หาได้เข้าไปเจาะลึกอย่างละเอียดลอบถึงโครงสร้าง การบริหารจัดการภายในองค์กร รวมถึง ตลอดถึงการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ³¹⁶ เมื่อเป็นเช่นนี้ การกล่าวถึงคณะกรรมาธิการในรัฐสภาจะมี ลักษณะเป็นเพียงการกล่าวถึงประเภทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการอย่างคร่าว ๆ ว่ามีกี่ประเภท

³¹² หากอธิบายกันอย่างลึกซึ้งในทางวิชาการแล้ว “นิติบัญญัติศึกษา” อยู่บนพื้นฐานข้อความคิดสำคัญที่ว่า ฝ่าย นิติบัญญัติถูกสถาปนาขึ้นโดยสะท้อนให้เห็นถึงการทำหน้าที่เพื่อตอบสนองความเป็นผู้แทนของความหลากหลาย (Diversity) การปรึกษาหารือร่วมกัน (Deliberation) การรวบรวมข้อมูล (Information) ที่ครบถ้วนรอบด้าน เสริมสร้างก่อตั้งความ เชี่ยวชาญชำนาญการ (Expertise) การตัดสินใจที่ถูกต้องเหมาะสม (Decisiveness) และควบคุมตรวจสอบเสียงข้างมากและ อำนาจบริหาร (Checking majority and executive power) ดังนั้น หลักการต่างๆ ที่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ “อย่างน้อย” จึงมีการเชื่อมโยงกับข้อความคิดดังกล่าว ประกอบกับหลักเกณฑ์ต่างๆ อีกมากมายที่จำต้องทำการศึกษาวิจัยเป็นการเฉพาะ ดังเช่นในต่างประเทศ ผู้สนใจโปรดอ่าน Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, UK: Oxford University Press (2014)

³¹³ Muiris MacCarthaigh, *Accountability in Irish Parliamentary Politics*, Dublin: Institute of Public Administration (2005) p.31

³¹⁴ G. Edward White, *The American Judicial Tradition: Profiles of Leading American Judges*, New York: Oxford University Press, Inc. (1988) p.266

³¹⁵ Kaare Strøm, *Parliamentary Committees in European Democracies*, *The Journal of Legislative Studies* (1998) p.20

³¹⁶ Michael Laver, Kenneth A. Shepsle, Randall Calvert and Kenneth A. Shepsle, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government, the United States of America*: Cambridge University Press (1994) p.66

อะไรบ้าง บทบาทหน้าที่เป็นอย่างไร แต่ไม่ได้กล่าวในรายละเอียดถึงคณะกรรมการธิการในฐานะ “ผู้ทรงอำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” ว่าเป็นเช่นไร อำนาจดังกล่าวมีสถานะและขอบเขตทางกฎหมาย (Legal status and jurisdiction) ในการบังคับใช้มากน้อยอย่างไร³¹⁷ อีกทั้งหากคณะกรรมการจะใช้อำนาจเช่นนี้จะมีขั้นตอนในการดำเนินการอย่างไรมีข้อจำกัดหรือไม่ เชื่อมโยงกับเอกสิทธิ์ของฝ่ายนิติบัญญัติเมื่อใดและอย่างไร ฯลฯ³¹⁸

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีความมุ่งหมายที่จะให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาทรงพลานุภาพ กล่าวคือ มีสภาพบังคับที่ชัดเจนมากขึ้นเพื่อการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ครบถ้วนรอบด้านที่จะส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ³¹⁹ อันส่งผลให้เกิดการตราและบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ซึ่งดูราวกับว่าเป็นความแปลกใหม่สำหรับ “วงงานรัฐสภาไทย” หากเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้านี้ จากความไม่คุ้นชินดังกล่าวจึงเกิดเป็นคำถามทางกฎหมายตามมามากมายภายหลังจากการนำไปปฏิบัติใช้ โดยหนึ่งในข้อสงสัยของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการใช้อำนาจคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาคือ อะไรคือสถานะทางกฎหมายและตำแหน่งแห่งที่ถูกต้องของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการระหว่าง “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง”³²⁰ เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่า มีความคล้ายคลึงกันอย่างยิ่ง

4.1.2 ขาดการเปิดอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้

จากปัญหาว่าด้วยข้อจำกัดในองค์ความรู้เกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภา เพราะปราศจากตำรารับตำราและเอกสารต่าง ๆ ทางวิชาการเนื่องจากเป็น “แขนงวิชาใหม่” สำหรับประเทศไทย ตามที่ได้อธิบายในหัวข้อ 4.1.1 ที่ผ่านมานั้น “ตัวช่วย” หนึ่งที่อาจพอเข้าไปแก้ไขปัญหาการขาดแคลนดังกล่าวได้ในเบื้องต้นคือ โครงการฝึกอบรมของรัฐสภา (Parliamentary Training Program) กล่าวคือ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาสามารถเทียบเชิญนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายรัฐสภาและกระบวนการณ์นิติบัญญัติมาบรรยายให้ความรู้ผ่านการจัดอบรมเสริมสร้างองค์ความรู้ให้กับสมาชิกรัฐสภา รวมถึงบุคคล และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้

³¹⁷ Peverill Squire and Keith E. Hamm, 101 Chambers: Congress, State Legislatures, and the Future of Legislative Studies, USA: Thomson-Shore, Inc. (2005) p.110

³¹⁸ Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm, The Oxford Handbook of Legislative Studies, UK: Oxford University Press (2014) p. 323, Joseph P. Maingot, Parliamentary Privilege in Canada, Canada: House of Commons and McGill-Queen's University Press (1997) p. 14- 15 และ Robert Rogers and Phodri Walters, How Parliament Works, USA: Routledge (2006) p.316

³¹⁹ โปรดอ่านหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

³²⁰ บันทึกข้อความ สำนักกรรมการธิการ 1 กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ทั้งนี้ในต่างประเทศที่เป็นที่ได้รับการยอมรับนับถือว่ามีฝ่ายนิติบัญญัติและระบบ คณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ฯลฯ พบว่า โครงการฝึกอบรมของรัฐสภานั้นจะถูกจัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและหลากหลายมิติ ทั้งนี้โดยมีเนื้อหาสาระหลักที่ “ลึกซึ้ง” ประกอบไปด้วยประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญเพื่อมุ่งเน้นเติมเต็มทำความเข้าใจในเชิงลึกให้กับ สมาชิกรัฐสภาและบุคลากรต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process) อันเป็นภารกิจหลักของรัฐสภา ซึ่งรวมถึงการอธิบายระบบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในรัฐสภาที่ยึดโยงกับแนวคิด ทฤษฎี (Theory) ระบบกฎหมายและรัฐธรรมนูญ (Legal and constitutional system) และเรื่องทางปฏิบัติ (Practice) ฯลฯ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการจัดทำคู่มือ (Manual) สำหรับการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมาธิการในรัฐสภาอีกด้วย³²¹

อย่างไรก็ดี เมื่อเข้ามาทำการสำรวจตรวจสอบในประเทศไทยกลับพบว่า โครงการฝึกอบรมของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการทำความเข้าใจในกระบวนการนิติบัญญัติที่เชื่อมโยงโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการทำหน้าที่ของระบบคณะกรรมาธิการในรัฐสภากลับมีไม่มากนักหากเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การจัดอบรมในเรื่องคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของรัฐสภาจะมีอยู่บ้างในช่วงเริ่มต้นของการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554³²² เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่เป็นที่แปลกประหลาดใจหากจะพบว่า ความรู้ที่ถูกต้องชัดเจนว่าด้วยสถานะทางกฎหมายและการทำหน้าที่ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการในรัฐสภาจะยังไม่เป็นที่รู้จักกันดีและแพร่หลายแม้กระทั่งในหมู่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเอง

4.2 ความสับสนภายหลังจากการตรากฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ

4.2.1 สาระสำคัญของกฎหมาย

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ณ ปัจจุบันในทางปฏิบัติของผู้เกี่ยวข้องกับส่วนงานระบบ คณะกรรมาธิการในรัฐสภาได้แก่ปัญหาความไม่ชัดเจนแน่นอนของสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของ คณะกรรมาธิการว่าท้ายที่สุดแล้ว คำสั่งดังกล่าวมีลักษณะและสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ คำถามคือ อะไรคือปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหานี้ขึ้น หากทำการวิเคราะห์กันอย่างลึกซึ้งถึงสาเหตุสำคัญอันเป็นที่มาของความ สับสนดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า หลักใหญ่ใจความเป็นผลมาจากกรณีที่มีการบัญญัติเรื่องคำสั่งเรียกของ คณะกรรมาธิการไว้ในรูปแบบของกฎหมายนิติบัญญัติอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจไปว่า คำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการมีแหล่งที่มาของการใช้อำนาจบนพื้นฐาน ของพระราชบัญญัติดังกล่าวอันเข้าลักษณะของ “การกระทำทางปกครอง” เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

³²¹ ผู้สนใจตัวอย่างคู่มือปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในรัฐสภาโปรดอ่าน Congressional Oversight Manual, USA: Congressional Research Service (2021), PWC Procedure Manual, Parliament of the Commonwealth of Australia (2022), Members of Parliament’s Working Guide, Canada (2019)

³²² โปรดดู รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในแนวปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554,” สำนักกรรมาธิการ 1 2 และ 3, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในขณะที่บางท่านมองว่า แหล่งที่มาของการใช้อำนาจ (Source of powers)³²³ ออกคำสั่งเรียกเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นคือ รัฐธรรมนูญซึ่งก็มีการบัญญัติให้คำสั่งเรียกมีผลบังคับตามกฎหมาย กรณีจึงเข้าลักษณะของ “การกระทำทางรัฐธรรมนูญ” อันเป็นการใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ความสับสนไม่ชัดเจนจนเกิดข้อถกเถียงกันในเรื่องสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาเป็นผลมาจากการปรากฏตัวขึ้นของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ การปรากฏตัวในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งและ “กฎหมายลูก” อย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐสภาอีกฉบับหนึ่ง

ในการนี้ อาจต้องเข้าใจว่า ข้อความคิดและหลักการว่าด้วยการบังคับอำนาจรัฐว่าเป็นประเภทใดโดยเข้าไปพินิจพิเคราะห์ใน “แหล่งที่มาของอำนาจ” ซึ่งยึดโยงกับประเภทของตัวบทกฎหมายนั้น ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น หลักเกณฑ์ว่าด้วย “กฎหมายที่เป็นฐานอำนาจ” ถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการเพื่อกำหนดว่า “มาตรการของรัฐ” ที่กำลังพูดถึงกันอยู่ เป็นผลมาจากการใช้อำนาจประเภทใดระหว่าง “อำนาจทางรัฐธรรมนูญ” และ “อำนาจทางปกครอง” ผ่านมิติว่าด้วย “เขตอำนาจเฉพาะของศาลปกครอง” (Exclusive jurisdiction of the Administrative Court) ในมาตรา 197 ที่มีใจความว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจาก การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็น การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ”

4.2.2 กระบวนการในการออกคำสั่งเรียก

นอกจากการปรากฏตัวในเนื้อหาของของตัวบทกฎหมายตามข้อ 4.2.1 ข้างต้น ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนเพิ่มความสับสนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาคือ ขั้นตอนกระบวนการในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการและการดำเนินกิจกรรมที่มีความคล้ายคลึงกับการออกสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง³²⁴ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นผลมาจากการออกคำสั่งของคณะกรรมการในรัฐสภามีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ประกอบ

³²³ ประเด็นเรื่อง “แหล่งที่มาของการใช้อำนาจ” ถือเป็นหลักการหนึ่งในทางกฎหมายมหาชนที่ถูกนำมาใช้เพื่อการบังคับถึงสถานะของอำนาจได้ว่าเป็นผลผลิตมาจากการใช้อำนาจในระดับใด และประเภทใด หลักการนี้จะถูกนำมาใช้และมีประโยชน์อย่างมากในการจำแนกแยกแยะระหว่างอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางปกครอง ผู้สนใจโปรดอ่าน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562. และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง: ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2565

³²⁴ โปรดอ่าน มาตรา 4-8 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

ไปด้วยการดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ประเด็นแห่งคดี โดยการแสวงหาพยานหลักฐานอาจทำได้ด้วยการรับฟังคำชี้แจงของบุคคล หรือนำส่งเอกสารต่างๆ ก็ย่อมทำได้³²⁵ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการและการพิจารณาทางปกครองควรมีได้แตกต่างกัน เพราะต่างก็ดำเนินการไปเพื่อสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ (Investigation) อย่างครบถ้วนรอบด้าน ทั้งหมดนำไปสู่ความไม่ชัดเจนในการบ่งชี้ว่า คำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้นแท้ที่จริงแล้ว ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือจะเป็นคำสั่งที่เป็นผลมาจากการดำเนินกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญกันแน่

4.2.3 บทลงโทษทางกฎหมาย

ด้วยความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่จะแก้ไขปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือจากหน่วยงาน หรือบุคคลต่างๆ ในการนำเสนอพยานหลักฐาน หรือการให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการในรัฐสภาอันส่งผลต่อการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของระบบคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงได้กำหนดมาตรการการบังคับทางกฎหมายผ่านบทบัญญัติมาตรา 135 วรรค 2 ซึ่งมีใจความว่า

“...คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคล ใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

จากบทบัญญัติข้างต้นจึงส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบทางกฎหมายสำหรับกรณีสืบรับคำสั่งปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมืออย่างไม่มีเหตุผลอันควร³²⁶ อย่างไรก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความผิดทางกฎหมายที่มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาขึ้นนั้นกลายเป็นประเด็นที่สร้างความคลุมเครือให้กับผู้ปฏิบัติและบุคคลต่างๆ เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาใน 2 ประเด็นที่ทับซ้อนกันอยู่ดังนี้

1. คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เนื่องจากมีลักษณะเป็นคำสั่งที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ หรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่ง หรือ
2. คำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็นเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายอาญา ซึ่งในกรณีนี้อยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติทั่วไปที่มีการกำหนดโทษทางอาญา ดังนั้น จึงหาใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ประเด็นว่าด้วยการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายแต่อย่างใด

อนึ่ง มีข้อพิงสงสัยกันว่า ปัญหาความคลุมเครือของสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาอันเป็นผลมาจากมิติในเชิงเนื้อหา (Substantive aspect) และมิติในเชิงกระบวนการ (Procedural aspect) กล่าวคือ ประเด็นทางด้านเนื้อหาของตัวบทกฎหมายและกระบวนการใน

³²⁵ โปรดดู มาตรา 26-30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³²⁶ มาตรา 13 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

การออกคำสั่งส่งผลกระทบอย่างมากทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ นั้นหมายความว่า เมื่อไม่อาจอธิบายได้อย่างชัดเจนว่าคำสั่งของคณะกรรมการมีสถานะเป็นการกระทำทางรัฐธรรมนูญอันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการกระทำทางปกครองอันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยในขณะเดียวกัน³²⁷ เพราะคำถามในทางปฏิบัติ ณ ปัจจุบันนี้คือ คณะกรรมการของรัฐสภานั้นตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ประการหนึ่ง³²⁸ และหากผู้รับคำสั่งเห็นว่าตนเองถูกกระทบสิทธิเสรีภาพแล้วสามารถฟ้องร้องเป็นคดีไปยังศาลปกครองอย่างไรอีกประการหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น ยังเกี่ยวข้องกับ การฟ้องร้องคดีไปยังศาลที่แตกต่างกันออกไปอีกด้วย

³²⁷ ความไม่ชัดเจนนี้ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในการใช้อำนาจนี้โดยจากสถิติพบว่าหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 คณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 35 คณะ มีการใช้อำนาจคำสั่งเรียกตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ของกฎหมายไปเพียง 13 คณะ ซึ่งช่วงปี พ.ศ.2562 ถึงปัจจุบันพบเพียง 2 คณะเท่านั้นที่ใช้อำนาจนี้

³²⁸ บันทึกข้อความ สำนักกรรมการ 1 กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

บทที่ 5

บทสรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุปการศึกษาวิจัย

จากการค้นคว้าศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาว่าด้วย “สถานะทางกฎหมาย” (Legal status) ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอน กล่าวคือ ผู้เกี่ยวข้องในทางปฏิบัติไม่ในกระบวนการออกคำสั่งเรียกให้บุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ มาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งเอกสารต่างๆ ว่าจะเป็นการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ดี บุคลากร หรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐสภาเองก็ดี เกิดความไม่มั่นใจว่า แท้ที่จริงแล้วคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้นถือเป็นการดำเนินการกระบวนทางนิติบัญญัติ หรือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองกันแน่ จนกลายเป็นการหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างตรงไปตรงมา ส่วนหนึ่งเพราะเกรงว่าการดำเนินการของตนเองอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยมิได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่างๆ นอกเหนือจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติพึงต้องกระทำอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน หากปรากฏว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้นมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองจริง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็ผูกพันให้มีกระบวนการพิจารณาที่ต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งหลักใหญ่ใจความมีสาเหตุหลักมาจาก 2 ประการ ได้แก่ ข้อจำกัดในองค์ความรู้ว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภา และความสับสนภายหลังจากการตรากฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภา ซึ่งรายละเอียดของสาเหตุข้างต้นสามารถสรุปรวบรวมได้ดังนี้

1. ปัญหาข้อจำกัดในองค์ความรู้ว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภา

1.1 การขาดข้อมูลความรู้ในทางวิชาการทางด้าน “กฎหมายรัฐสภา” (Parliamentary law) และ “นิติบัญญัติศึกษา” (Legislative studies) จึงไม่ปรากฏคำอธิบายถึงประเด็นที่กำลังประสบพบเจออยู่ ไม่ว่าจะเป็นคำอธิบายในทางตำรา หนังสือ บทความ วิจัย ฯลฯ ซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวคิดและหลักการว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภาที่เป็น “แขนงวิชาใหม่” สำหรับวงการนิติศาสตร์ไทยที่ยังด้อยอยู่กับข้อความคิดและหลักการเฉพาะด้าน

1.2 การขาดโครงการฝึกอบรมของรัฐสภา (Parliamentary training program) สร้างความเชี่ยวชาญก่อร่างสร้างองค์ความรู้ที่ลึกซึ้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการอันรวมไปถึงการใช้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภา ซึ่ง “กระบวนการสร้างองค์ความรู้ทางกระบวนนิติบัญญัติ” ผ่านการฝึกอบรมเช่นนี้มีให้เห็นอยู่บ่อยครั้งและสม่ำเสมอในต่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ก็ยังไม่ปรากฏ “คู่มือสำหรับคณะกรรมการ” (Committee’s manual) ที่พอจะเป็นแนวทางความรู้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด

2. ปัญหาของความสับสนภายหลังจากการตรากฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการการของรัฐสภา

หากพูดกันให้ถึงที่สุดแล้วอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาว่าด้วยความคลุมเครือในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภานั้นถือกำเนิดเกิดขึ้นมาพร้อมกับ วัตถุประสงค์ที่มุ่งแก้ไขปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ ในการให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารต่อคณะกรรมการก็ยังไม่ผิดนัก เพราะภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ซึ่งเข้าไปกำหนดสร้าง “สภาพบังคับ” ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภาขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ปฐมบทของปัญหาจึงเริ่มก่อตัวขึ้น

2.1 ความสับสนในเชิงเนื้อหากฎหมาย

ความสับสนนี้อาจอธิบายได้ผ่านมุมมองทางหลักกฎหมายมหาชนได้ว่า เมื่อขณะนั้นบทบัญญัติมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้สถาปนาให้คณะกรรมการการของฝ่ายนิติบัญญัติทรงไว้ซึ่งอำนาจในการออกคำสั่งเรียกที่แตกต่างจากสมัยก่อนๆ ด้วยการมี “ผลบังคับ” ตามกฎหมาย (Legal sanction) จนนำไปสู่การตรา “กฎหมายลูก” อย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ที่เข้าไประบุชัดถึง “บทลงโทษทางกฎหมาย” เพื่อเป็นการประกันว่าคำสั่งเรียกจะมีผลบังคับผูกพันให้ผู้ถูกเรียกมีอาจปฏิเสธที่จะไม่ให้ความร่วมมือในการเสนอข้อเท็จจริง หรือนำส่งพยานหลักฐานต่างๆ ตามที่คณะกรรมการร้องขอได้หากปราศจากเหตุผลอันควร ดังนั้น เมื่อปรากฏตัวบทกฎหมายที่รับรองถึง “สภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภา” 2 ฉบับพร้อมๆ กัน จึงนำไปสู่ความสับสนไม่แน่ใจว่า สรุปแล้วตัวบทกฎหมายใดระหว่าง “รัฐธรรมนูญ” หรือ “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ” จะเป็นฐานอำนาจของคณะกรรมการการของรัฐสภาที่จะใช้ในการดำเนินการสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งนำไปสู่การกำหนดสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการที่แตกต่างกันระหว่าง “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” และ “คำสั่งทางปกครอง”

2.2 ความสับสนในเชิงกระบวนการออกคำสั่ง

เนื่องจากกระบวนการของการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหากพูดกันให้ลึกซึ้งแล้วก็คือ กระบวนการพิจารณาที่เข้าไปรวบรวมข้อมูลต่างๆ อันมีรูปร่างหน้าตาที่ละม้ายคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงก่อให้เกิดความคลุมเครือและสับสนแก่คณะกรรมการและบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งว่า กระบวนการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นภารกิจของคณะกรรมการการของรัฐสภานั้น เป็นกระบวนการอันนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่อย่างไร ซึ่งมีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อความลังเลไม่แน่ใจว่า แท้ที่จริงแล้วคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานอกจากที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 แล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ด้วยหรือไม่อย่างไร และมากน้อยเพียงใด

2.3 ความสับสนในบทลงโทษตามกฎหมาย

จากการสร้างสภาพบังคับให้กับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภาด้วยการกำหนดบทลงโทษทางอาญากรณีเกิดการปฏิบัติให้ความร่วมมือของบุคคล หรือหน่วยงานในการให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารตามที่คณะกรรมการร้องขอ ทั้ง ๆ ที่อยู่บนฐานคิดของการมุ่งสร้างความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการ แต่ในขณะเดียวกันกลับสร้างความสับสนให้เกิดขึ้นกับ “ผู้ปฏิบัติ” ด้วยทำให้พวกเขาคิดว่า “บทลงโทษตามกฎหมาย” กำลังบ่งชี้ว่าสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้น อาจไม่ใช่เรื่องการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ แต่เป็นกรณีการออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่เนื่องจากมีลักษณะเข้าไปกำหนดหน้าที่และกระตบสิทธิแก่ผู้รับคำสั่งประการหนึ่ง หรือหากไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ก็เป็นเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญาทั่วไป หาได้เกี่ยวข้องกับใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจทางปกครองแต่อย่างใด

5.2 ข้อเสนอแนะ

ด้วยปัญหาที่หยิบยกอธิบายมาาก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เพื่อแก้ไขปัญหาความสับสนคลุมเครือเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภา ในเบื้องต้นนี้อาจจำต้องดำเนินการดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอระยะสั้น

1.1 เพื่อเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้ามิให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการของรัฐสภาต้องมีอุปสรรค หรือสะดุดหยุดอยู่ รัฐสภาเองต้องดำเนินการจัดอบรมก่อร่างสร้าง “องค์ความรู้ทางกระบวนการนิติบัญญัติ” ให้แก่คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงตลอดถึงบุคลากรเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นภารกิจหลักของคณะกรรมการการอย่างสม่ำเสมอและครอบคลุมครบถ้วนในทุกมิติที่มีความจำเป็นโดยผู้เชี่ยวชาญชำนาญเฉพาะทางด้านกฎหมายรัฐสภาและนิติบัญญัติศึกษาแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับที่กระทำกันในประเทศ

1.2 นอกจากโครงการจัดอบรมสร้างความรู้ตามข้อ 1.1 แล้ว อีกมาตรการหนึ่งที่พอจะช่วยให้คณะกรรมการการและบุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงมีความรู้และเข้าใจหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างถูกต้องคือ การมีคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นการให้แนวทางการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการของรัฐสภาที่ถูกต้อง อันเป็นการลดทอนแก้ปัญหาไม่ชัดเจนต่างๆ ขจัดปัญหาความลึกลับสับสนในทางปฏิบัติอย่างที่เกิดขึ้น ณ ปัจจุบันได้ไม่มากนักน้อย

5.2.2 ข้อเสนอระยะยาว

การแก้ไขปัญหามาตรการที่ตรงจุดตรงประเด็นและมีความยั่งยืนสำหรับปัญหาความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการซึ่งหากพูดกันให้ถึงที่สุดในทางวิชาการแล้วเป็นเพียงแค่ “ประเด็นหนึ่ง” ของกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process) เท่านั้นแต่ก็ยังสร้างอุปสรรคและ

ผลกระทบเป็นการลดทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติของไทยไปอย่างมาก ผู้วิจัยจึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องสนับสนุนส่งเสริมให้มีการศึกษาค้นคว้า หรือทำงานวิจัยในแขนงวิชาทางด้านกฎหมายรัฐสภาและนิติบัญญัติศึกษาอย่างจริงจังและมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อการสร้างฐานของข้อมูลและองค์ความรู้ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ โครงสร้าง ตลอดจนจนระบบการดำเนินงานกิจการภายใน ที่รวมถึงระบบกลไกของคณะกรรมการธิการที่ครบถ้วน รอบด้าน ลึกซึ้ง และสอดคล้องกับหลักการทางสากลมากขึ้น เพื่อเป็นการยกระดับการทำหน้าที่รัฐสภาไทยในฐานะองค์กรผู้แทนของปวงชน