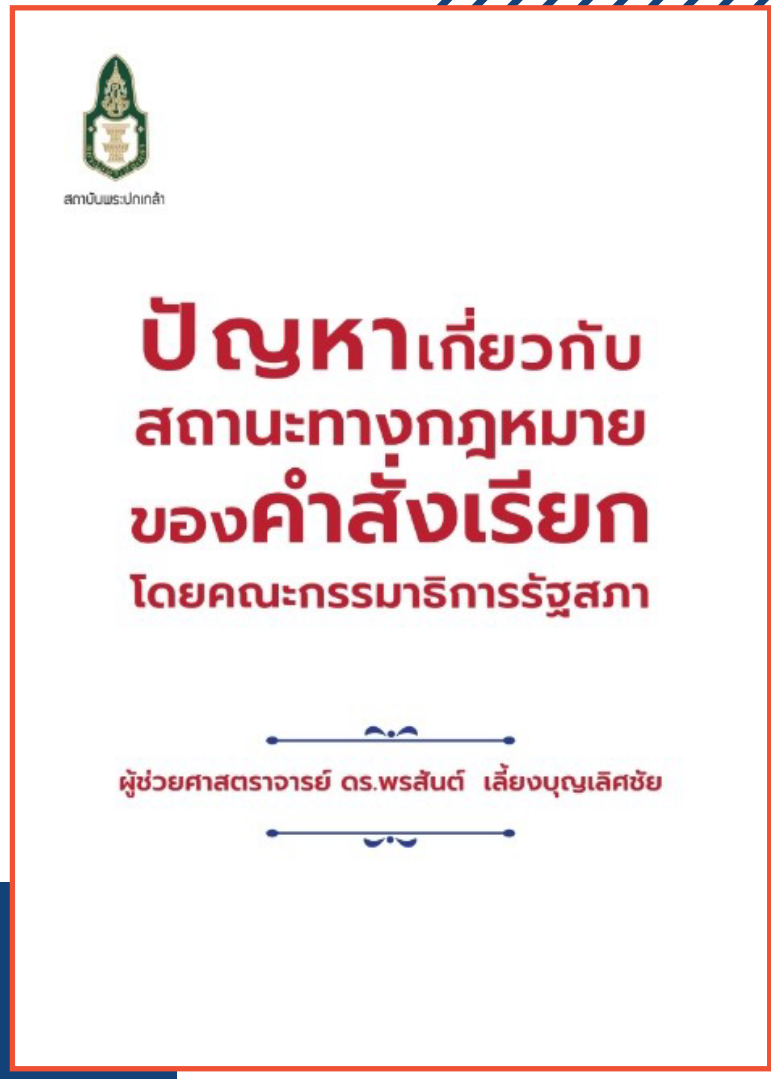


สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา  
สถาบันพระปกเกล้า



“สถานะทางกฎหมายที่แท้จริง”  
ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภา มีลักษณะเป็น  
“คำสั่งทางนิติบัญญัติ” (Legislative order)

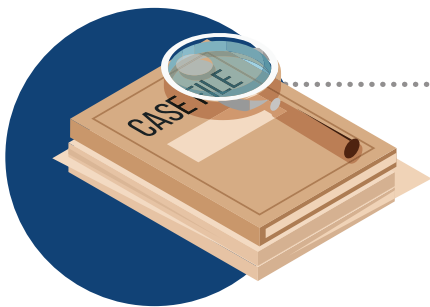
ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียก โดยคณะกรรมการในรัฐสภา พศ.ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย 138 หน้า	ชื่อเรื่อง นักวิจัย จำนวนหน้า จัดพิมพ์โดย ปีที่พิมพ์ ผู้สรุป ผู้ออกแบบ
สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า 2567 พศ.ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย เกษณี ธนการศักดิ์	

## ความเป็นมาและ ความสำคัญของปัญหา

ระบบคณะกรรมการ (Committee system) เป็นกลไกที่ขับเคลื่อนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และเครื่องมือสำคัญหลักที่ดูเหมือนเป็นเพียงเครื่องมือเดียวของคณะกรรมการในการทำงาน คือ สิ่งที่เราเรียกว่า “คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ” หรือที่เรียกกันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า “อำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง (Investigative power)” แต่อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องสถานะของกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภากลับไม่มีความชัดเจน ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จัดทำขึ้นเพื่อทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับ “สถานะทางกฎหมาย” (Legal status) ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาว่าแท้ที่จริงแล้วเป็นเช่นไร เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการตรา การบังคับใช้ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาเพื่อใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง



## วัตถุประสงค์การศึกษา



1

เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการของรัฐสภา

2

เพื่อศึกษาสถานะของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

3

เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการตรา การบังคับใช้และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของรัฐสภาเพื่อใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง

## วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย



1. การศึกษาจากรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และคำพิพากษาต่าง ๆ ทั้งไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการของรัฐสภาและฝ่ายปกครอง
2. การศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และทบทวนเอกสารวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Literature review) ศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

# ผลการศึกษาวิจัย

เมื่อดำเนินการศึกษาวิจัย พบว่า “สถานะทางกฎหมายที่แท้จริง” ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภามีลักษณะเป็น “คำสั่งทางนิติบัญญัติ”

(Legislative order) “คำสั่งทางปกครอง” ไม่อย่างใดก็ดี ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการในรัฐสภานั้น ประสบกับปัญหาใน 4 ประการสำคัญ อันได้แก่

## 1

ความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาที่เริ่มก่อตัวขึ้นจนก่อให้เกิดความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนับตั้งแต่เมื่อครั้งมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมุ่งเน้นให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับจนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

## 2

ความสับสนไม่แน่ใจในกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาอันมีผลต่อการกำหนดสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกระหว่าง “รัฐธรรมนูญ” และ “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ” ทั้งหมดเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อค้นพบที่ 1. ข้างต้น



## 3

ไม่ปรากฏว่ามีตัวบทกฎหมายใด กล่าวคือ ทั้งรัฐธรรมนูญก็ดี หรือพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ก็ดี มีการระบุสถานะทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นสาเหตุสำคัญต่อความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภามีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” โดยมีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ เป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจให้ออกคำสั่ง

## 4

การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภา เนื่องจากความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนต่อสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกดังกล่าวที่เห็นว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” จึงอาจต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองและศาลปกครอง

## ข้อเสนอแนะของงานวิจัย

1. จัดอบรมให้ความรู้กับบุคลากรในส่วนงานนิติบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการ

ในรัฐสภาซึ่งรวมถึงการเข้าไปทำความเข้าใจกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ

# ข้อเสนอแนะของงานวิจัย

ซึ่งถือได้ว่าเป็นศาสตร์ที่ค่อนข้างใหม่สำหรับวงการนิติศาสตร์และวงการนิติบัญญัติของประเทศไทยหากเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

2. แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา 129 ที่ว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภา โดยมีการเพิ่มข้อความให้ชัดเจนว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ นั้นเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิดว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ เป็นคำสั่งทางปกครองได้อีก
3. ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยเอกสิทธิ์และอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ (Privileges and Powers of the Legislature) เพื่อชี้ให้เห็นถึงความใกล้ชิดเชื่อมโยงกับรัฐสภาอย่างแนบแน่น นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่และเอกสิทธิ์ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งรวมถึงคณะกรรมการฯ แล้ว ภายใต้วงเล็บกฎหมายดังกล่าวจะมีการกำหนดสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาว่าเป็นคำสั่งที่เกิดมาจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย
4. กรณีไม่อาจดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยเอกสิทธิ์และอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติได้ รัฐสภาอาจพิจารณาดำเนินการผ่านพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาขึ้นแทนที่ฉบับเดิมโดยในกฎหมายดังกล่าวให้มีการระบุสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจน
5. การตีความรัฐธรรมนูญ (Constitutional interpretation) กรณีเกิดปัญหาว่าด้วยสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาเพื่อค้นหาสถานะทางกฎหมายที่ถูกต้องนั้น พึงต้องเข้าไปพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวคือ เมื่อคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ภายใต้วงเล็บ 7 ว่าด้วยเรื่องรัฐสภา คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ จึงย่อมต้องมีสถานะเป็น “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” ที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา มีอาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้



งานศึกษาวิจัยฉบับนี้ ช่วยให้เข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการนิติบัญญัติ อันจะทำให้สามารถอธิบายได้ถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงว่ามีสถานะเช่นไรเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ รวมทั้งได้มีการให้

ข้อเสนอแนะถึงหนทางแก้ไขปัญหาความคลุมเครือไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของรัฐสภาในฐานะองค์กรที่มีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในระดับประชาธิปไตยแบบผู้แทน



QR CODE  
คลัง SNAP



QR CODE  
อ่านหนังสือออนไลน์



QR CODE  
สนใจหนังสือฉบับเต็ม  
หรือ ติดต่อ 0-2141-9558