

Problems of Enforcement of Summons Orders of Committees under the Summoning Orders of Committees of the House of Representatives and Senate Act B.E. 2554

Muan Sukamart

Lecturer, Major of Law,

Faculty of Humanities and Social Sciences, Thepsatri Rajabhat University

Corresponding Author: ms_union1@hotmail.com

Received: September 2, 2024 **Revised:** October 10, 2024 **Accepted:** October 16, 2024

Abstract

This article aims to study the mandatory conditions of the Act on Summons of Committees of the House of Representatives and the Senate, B.E. 2554 (2011) by collecting and summarizing legal provisions. The study is based on the Constitutional Court's ruling No. 17/2563, which determined that the committee does not have the authority to issue "Summons Orders" as it violates Section 129, paragraph four, of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). They are only authorized to "summon," which involves inviting or requesting individuals to submit documents or provide factual statements or opinions to the committee. This has led to the issue of individuals failing to comply with committee summons due to the lack of enforceability. As a result, it is necessary to establish legal and other measures to enhance the effectiveness and enforceability of committee summons orders.

The study found that the enforceability of summons orders could be enhanced through legal measures, such as amending the Royal Act on Summons to allow for the application of criminal penalties against violators or revising Section 129, paragraph four, of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). Alternatively, other mechanisms could be employed to compel compliance, such as implementing ethical codes of conduct, imposing disciplinary penalties for individuals summoned who hold civil servant status, and defining qualifications for representatives authorized to provide factual statements on behalf of those summoned. These measures aim to ensure the efficiency and effectiveness of the committees' problem-solving processes in a targeted and comprehensive manner.

Keywords: Committee, Summons, Constitutional Court Decision, Constitution, House of Representatives

ปัญหาสภาพบังคับตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการตามพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

เหมือน สุขมาตย์

อาจารย์, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี

Corresponding Author: ms_union1@hotmail.com

ได้รับบทความ: 2 กันยายน 2567 ปรับปรุงแก้ไข: 10 ตุลาคม 2567 ตอรับตีพิมพ์: 16 ตุลาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพบังคับของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยการรวบรวมและสรุปข้อกฎหมายเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ว่า คณะกรรมการธิการไม่มีอำนาจออก “คำสั่งเรียก” เพราะเป็นการขัดต่อมาตรา 129 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพียงแต่มีอำนาจ “เรียก” ซึ่งเป็นการเชิญหรือขอความร่วมมือบุคคลให้ส่งเอกสารหรือให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือความเห็นต่อคณะกรรมการ และการกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 วรรคแรก แก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลและความร้ายแรงของการกระทำความผิด จึงก่อให้เกิดปัญหาว่า คณะกรรมการธิการได้เชิญผู้ใดมาแถลงข้อเท็จจริง แต่ผู้ผู้นั้นไม่มาเนื่องจากไม่มีสภาพบังคับ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องมีการนำมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นมากำหนดเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของสภาพบังคับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

จากการศึกษาพบว่า สภาพบังคับของคำสั่งเรียกมีทั้งมาตรการทางกฎหมาย เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกให้สามารถใช้โทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ หรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสี่ หรืออาจต้องใช้มาตรการอื่นที่สามารถบังคับผู้ถูกเรียกได้ เช่น การใช้ประมวลจริยธรรมมากำกับ การใช้โทษทางวินัยสำหรับกรณีที่ถูกเรียกมีสถานะเป็นข้าราชการ และการกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนที่มาแถลงข้อเท็จจริงแทนผู้ถูกเรียก เพื่อประสิทธิภาพของการดำเนินการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการได้อย่างตรงเป้าประสงค์และครบถ้วนสมบูรณ์

คำสำคัญ: คณะกรรมการธิการ, คำสั่งเรียก, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญ, สภาผู้แทนราษฎร

บทนำ

เนื่องจากการทำงานของหน่วยงานของรัฐเป็นการทำงานที่ใช้อำนาจของรัฐซึ่งเป็นอำนาจมหาชน ดังนั้นการทำงานของหน่วยงานของรัฐจึงสามารถถูกตรวจสอบได้ กลไกของคณะกรรมการสิทธิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐ โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลและเอกสารเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาอยู่นั้น และมีอำนาจเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด อันเป็นหลักฐานที่สำคัญในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐ ซึ่งปรากฏในมาตรา 5 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, หน้า 75-77) หากบุคคลผู้ถูกเรียกฝ่าฝืนไม่มาตามคำสั่งเรียกหรือไม่ส่งเอกสารให้แก่คณะกรรมการต้องระวางโทษทางอาญา จำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากผู้ฝ่าฝืนเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นอาจมีความผิดทางวินัยด้วย ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, หน้า 78) เนื่องด้วยอำนาจเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับเป็นโทษทางอาญา ส่งผลให้บุคคลผู้ถูกคำสั่งเรียกไม่กล้าฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ทำให้คณะกรรมการสามารถรวบรวมข้อมูลในเรื่องที่พิจารณาได้อย่างครบถ้วน ในทางตรงกันข้าม หากอำนาจเรียกของคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับเป็นโทษทางอาญา คณะกรรมการก็ไม่อาจบังคับให้ผู้ถูกคำสั่งเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ ส่งผลกระทบต่อการรวบรวมข้อมูลในเรื่องที่พิจารณาและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินการของคณะกรรมการด้วย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากนายไพบูลย์ นิตติตะวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชารัฐ ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2562 เพื่อพิจารณาและส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่ พลตำรวจเอกเสรีพิศุทธ์ เตมียะเวส สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเสรีรวมไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบของสภาผู้แทนราษฎร ออกคำสั่งเรียก พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อดีตนายกรัฐมนตรี มาแถลงข้อเท็จจริงกรณีถวายสัตย์ไม่ครบถ้วน โดยชี้ว่าการใช้คำสั่งเรียกที่ออกตามมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขัดกับ มาตรา 129 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สำนักข่าวไทยพีบีเอส, 2563, ย่อหน้าที่ 2) ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้” หรือไม่

ในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2562 นายรักษเกชา แฉฉฉาย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แถลงข่าวว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติยื่นคำร้องของ นายไพบูลย์ นิตติตะวัน ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า การใช้คำสั่งเรียก เอกสาร หรือ บุคคล ตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ

คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ชัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สำนักข่าวไทยพีบีเอส, 2563, ย่อหน้า 3)

ในวันที่ 7 ตุลาคม 2563 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 17/2563 ว่า คณะกรรมการไม่มีอำนาจออก “คำสั่งเรียก” เพราะเป็นการขัดต่อมาตรา 129 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพียงแต่มีอำนาจ “เรียก” ซึ่งเป็นการเชิญหรือขอความร่วมมือบุคคลให้ส่งเอกสารหรือให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือความเห็นต่อคณะกรรมการ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563, หน้า 10-11) และการกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 วรรคแรกแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลและความร้ายแรงของการกระทำความผิด เนื่องจากการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกหรือไม่แถลงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารต่อคณะกรรมการนั้นไม่ได้มีสภาพร้ายแรงหรือทำให้เกิดความเสียหาย นอกจากนี้ ก็ไม่ได้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563, หน้า 10-11)

ด้วยเหตุนี้ทำให้สภาพบังคับของคณะกรรมการไม่อาจใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีโทษทางอาญาบังคับ เหลือเพียงแต่การใช้อำนาจของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสารหรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการเรียกตามมาตรา 129 วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หากผู้ใดฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 วรรคสองเท่านั้น ซึ่งสามารถบังคับใช้ได้เพียงแค่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากผู้ได้รับเชิญให้แถลงข้อเท็จจริงมีตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงานนั้นหรือเป็นองค์กรเอกชน ก็ไม่อาจที่จะใช้โทษทางวินัยบังคับได้

อนึ่ง หากผู้ได้รับเชิญให้แถลงข้อเท็จจริงไม่อาจที่จะมาแถลงข้อเท็จจริงด้วยตนเองได้ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 7 กำหนดว่า ผู้ได้รับเชิญสามารถให้ผู้แทนของตนมาแถลงข้อเท็จจริงได้ อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงบางกรณีผู้แทนที่มาแถลงข้อเท็จจริงนั้นอาจไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องที่ต้องแถลง ทำให้ผู้แทนไม่อาจตอบคำถามของคณะกรรมการได้อย่างชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินการของคณะกรรมการขาดประสิทธิภาพและอาจแก้ไขปัญหาคงไม่ถูกต้อง

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงวิเคราะห์แนวความคิดสนับสนุนการบังคับใช้โทษทางอาญาและแนวคิดที่ไม่สนับสนุนการบังคับใช้โทษทางอาญารวมถึงมาตรการอื่นที่สนับสนุนให้การดำเนินการของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ

แนวความคิดสนับสนุนการบังคับใช้โทษทางอาญา

1. สภาพบังคับของรัฐสภาของประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษปรากฏพระราชบัญญัติการไต่สวน ค.ศ. 2005 (Inquiries Act 2005) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจร้องขอให้บุคคลใดมาชี้แจง แสดงเอกสารหลักฐานอื่นใด ซึ่งบุคคล

ดังกล่าวครอบครองอยู่ ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายให้ออกสิทธิ์ไว้ว่าไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าว และได้มีการกำหนดกรณีที่คณะกรรมการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน เนื่องจากก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือประโยชน์สาธารณะ หากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าว ถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องรับโทษปรับไม่น้อยกว่าระดับ 3 ของมาตรฐานที่กำหนด (Level Three on The Standard Scale) กล่าวคือ ประมาณ 1,000 ปอนด์ หรือประมาณ 45,438 บาท หรือโทษจำคุกไม่เกินระดับสูงสุดที่เกี่ยวข้อง (Relevant Maximum) หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งกรณีนี้ประธานคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีอาจนำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาลได้ (วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, 2553, หน้า 22)

2. สภาพบังคับของรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส

การฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการตามหมายเรียก หรือการปฏิเสธการสาบานตน การปฏิเสธการให้ข้อมูล มีโทษทางอาญาทั้งจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 7,500 ยูโร เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น การฝ่าฝืนการรักษาความลับทางวิชาชีพ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายให้ผู้ที่ถูกเรียกสามารถเปิดเผยข้อมูลได้โดยไม่มีความผิด อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไป โดยศาลเป็นผู้พิจารณาโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ (จำเป็น ชุ่มมะโน, 2556, หน้า 70)

3. สภาพบังคับของรัฐสภาของอิตาลี

รัฐธรรมนูญของอิตาลี กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภา (Parliamentary Commissions of Inquiry) มีอำนาจไต่สวนเช่นเดียวกับอำนาจไต่สวนของฝ่ายตุลาการ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไต่สวนของสภาอิตาลี จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอาญาตามกระบวนการทางอาญาตามปกติ ซึ่งศาลจะเป็นผู้พิจารณาและลงโทษผู้กระทำความผิด (จำเป็น ชุ่มมะโน, 2556, หน้า 70)

4. สภาพบังคับของรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา

สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการทำงานของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้ได้ข้อมูลต่างๆ อำนาจนี้ได้รับการรับรองจากศาลสูงสุดแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. Supreme Court) ผ่านคำวินิจฉัยในช่วงปี ค.ศ. 1920 ว่าเป็นอำนาจโดยปริยาย (Implied Power) ที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ และศาลสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเพื่อยืนยันถึงสภาพบังคับของอำนาจสืบสวนสอบสวนนี้ผ่านคดี Sinclair v. United States ว่า “หากบุคคลใดถูกเรียกมาให้ข้อมูลกับสภาองเกรสที่ดีและปรากฏว่าบุคคลนั้นปฏิเสธที่จะให้ข้อมูล บุคคลดังกล่าวจะต้องถูกดำเนินคดีฐาน “ละเมิดอำนาจสภาองเกรส” (Contempt of Congress) (U.S. Supreme Court, 1929, p.1 para 3)

แนวความคิดไม่สนับสนุนการบังคับใช้โทษทางอาญา

จากหลักการของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2542 คำวินิจฉัยที่ 2-4/2555 คำวินิจฉัยที่ 61/2545 และคำวินิจฉัยที่ 26/2546 ได้วางหลักการไว้ว่า ถ้าบทกำหนดโทษเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายมีผลบังคับใช้จริง และเป็นกรณีของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษจำคุกแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้อาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ก็ได้

เมื่อพิจารณาจุดประสงค์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นกฎหมายที่อาจนำมาใช้ประโยชน์ในทางการเมืองได้ การลงโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียก อาจเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการเมือง และการกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาทั้งเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นการกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสม อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ฝ่ายบริหาร ทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองที่ถูกตรวจสอบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ได้รับคำสั่งเรียก รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญา (วิลาวรรณ ร่ำริน, 2559, หน้า 41)

หากพิจารณาถึงประโยชน์และความคุ้มค่าของการใช้พระราชบัญญัติมีข้อเท็จจริงว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะกำหนดมาตรการการลงโทษทางอาญา ก็ไม่ได้ทำให้การตรวจสอบของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งตามข้อเท็จจริงในปัจจุบันแม้ว่าคณะกรรมการยังไม่มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ แต่ถ้าหากคณะกรรมการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมืองย่อมสร้างความยุ่งยากให้แก่ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง พนักงานรัฐวิสาหกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชนที่ถูกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ด้วยเหตุผลนี้การออกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงเป็นการออกกฎหมายซ้ำซ้อนกับข้อบังคับของการประชุมของแต่ละสภา ซึ่งไม่มีประโยชน์และไม่มีความคุ้มค่าในการออกกฎหมาย และยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ถูกหมายเรียก (วิลาวรรณ ร่ำริน, 2559, หน้า 42)

ในปัจจุบันแม้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ จะมีโทษทางอาญากำหนดไว้ แต่โทษทางอาญานั้นไม่มีสภาพบังคับเนื่องจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 วินิจฉัยว่า การกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 วรรคแรก แก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาแก่บุคคล และความร้ายแรงของการกระทำความผิด เนื่องจากการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกหรือไม่แถลงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารต่อคณะกรรมการนั้นไม่ได้มีสภาพร้ายแรงหรือทำให้เกิดความเสียหาย นอกจากนี้ก็ไม่ได้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563, หน้า 10-11) ดังนั้นโทษทางอาญาของผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงเป็นอันตกไป ไม่อาจใช้บังคับได้อีก

อย่างไรก็ตาม ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาหลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality) และหลักการใช้การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ต้องเคารพต่อภารกิจขององค์กรรัฐธรรมนูญ จะพบว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 มีปัญหา 2 ประการ ดังนี้ (ศุภณัฐ บุญสด, 2567, หน้า 9)

ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญปรับใช้หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุในคำวินิจฉัยไม่ได้เป็นไปตามขั้นตอนการวินิจฉัยในทางตำรวจ ซึ่งมียู่ด้วยกัน 3 ขั้นตอน คือ ขั้นแรก มาตรการทางกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

ของของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นมาตรการที่บรรลู่วัตถุประสงค์ที่ มาตรา 129 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต้องการหรือไม่ หลักการนี้เรียกว่า หลักความสัมฤทธิ์ผล หากมาตรการนี้ไม่สามารถทำให้คณะกรรมการสิทธิการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณาได้ ย่อมถือว่ากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขั้นที่สอง มาตรการทางกฎหมายที่รัฐสภาเลือกใช้นั้นมีมาตรการอื่นลักษณะเดียวกันที่สามารถบรรลู่วัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อีกหรือไม่ หากมี มาตรการอื่นก็ต้องพิจารณาต่อว่ามาตรการใดเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รุนแรงน้อยกว่ากัน หากมาตรการที่รัฐสภาเลือกใช้รุนแรงกว่ามาตรการทางกฎหมายอื่น กล่าวคือ หากมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีอัตราโทษสูงกว่ามาตรการทางกฎหมายอื่นๆ กฎหมายที่รัฐสภาเลือกใช้ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขั้นที่สาม ศาลต้องพิจารณาว่าผลของมาตรการทางกฎหมายที่รัฐสภาเลือกใช้ เมื่อเทียบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เสียไปจากโทษทางอาญาที่เกิดจากมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กับผลประโยชน์สาธารณะที่ได้จากคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ สิ่งใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน หากประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีน้ำหนักน้อยกว่าสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนต้องเสียไป ย่อมทำให้กฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ศุภณัฐ บุญสด, 2567, หน้า 10)

แต่ในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญใช้วิธีการตีความข้ามขั้นตอนจากการตีความตามลายลักษณ์อักษร ข้ามไปตีความถึงเจตนารมณ์ทางกฎหมายของมาตรการดังกล่าว โดยกล่าวว่า มาตรา 129 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้รัฐสภาตรากฎหมายให้กำหนดมาตรการบังคับโทษทางอาญาได้ โดยอ้างอิงพยานหลักฐานในคดีอย่างคำอธิบายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงข้อความคิดทางปรัชญาเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องนโยบายอันอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งใช้ในการตรากฎหมาย ไม่ใช่เกณฑ์ในทางกฎหมายที่วิเคราะห์ว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้นการที่ศาล รัฐธรรมนูญ กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงไม่สอดคล้องกับการวินิจฉัยในข้อกฎหมายของหลักความสัมฤทธิ์ผลหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (ศุภณัฐ บุญสด, 2567, หน้า 11)

ประการที่สอง ผลการตีความรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุแล้ว การตีความกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นการลดทอนอำนาจในการปฏิบัติการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา ด้วยการทำลายกลไกบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่เป็นโทษทางอาญา ลง ส่งผลให้คณะกรรมการไม่มีกลไกทางกฎหมายในการรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เมื่อปราศจากข้อเท็จจริงแล้วรัฐสภาก็ไม่สามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ศุภณัฐ บุญสด, 2567, หน้า 11) ส่งผลกระทบต่อหลักการดุลและคานกันของหลักการแบ่งแยกอำนาจ และกระทบต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ตาม แม้โทษทางอาญาตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะไม่มีผลบังคับใช้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 แต่ก็มีมาตรการอื่นที่สามารถใช้ทดแทนได้

มาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพ

1. การใช้ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานทางจริยธรรม

ประมวลจริยธรรมที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 2 ฉบับ

1.1 ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 เป็นการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของข้าราชการการเมือง ตัวอย่างเช่น

ข้อที่ 5 ได้กำหนดไว้ว่า “ข้าราชการการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ โดยอย่างน้อยต้องดำรงตนดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับใช้ประเทศชาติและประชาชนอย่างเต็มความสามารถด้วยความรับผิดชอบต่อ ยึดมั่นในหลักนิติธรรม ซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและปราศจากอคติ” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2564, หน้า 11)

ตามข้อ 7 ได้กำหนดว่า “ข้าราชการการเมืองต้องยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม และมีจิตสาธารณะ โดยอย่างน้อยต้องดำรงตนดังต่อไปนี้...

(5) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อมุ่งหมายให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดอง” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2564, หน้า 12)

ตามข้อ 8 ได้กำหนดว่า “ข้าราชการการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยอย่างน้อยต้องดำรงตนดังต่อไปนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2564, หน้า 13)

“(1) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานที่มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2564, หน้า 13)

จะเห็นได้ว่า ประมวลจริยธรรมได้กำหนดให้ข้าราชการการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ คณะกรรมการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นหน่วยงานรัฐอย่างหนึ่ง ดังนั้นเมื่อมีการเชิญหรือเรียกจากคณะกรรมการให้ข้าราชการการเมืองมาแถลงข้อเท็จจริง ข้าราชการการเมืองคนดังกล่าวควรที่จะมาแถลงข้อเท็จจริงตามคำเชิญหรือเรียกนั้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังและเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

1.2 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อเป็นแนวประพฤติปฏิบัติของข้าราชการพลเรือน ตัวอย่างเช่น

ข้อ 2 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติตนเพื่อรักษาจริยธรรม ดังต่อไปนี้...

(6) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติโดยการใช้ความรู้สึกรู้สึกหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือเหตุผลของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สภาพร่างกาย สถานะทางเศรษฐกิจสังคม และต้องรักษาความเป็นกลางทางการเมืองโดยไม่อาศัยตำแหน่งหน้าที่ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการให้คุณให้โทษแก่นักการเมืองและพรรคการเมือง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2564, หน้า 8-9)

1.3 มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กร พ.ศ. 2561 เป็นมาตรฐานที่กำหนดความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กร นอกจากนี้อาตมราชานทางจริยธรรมดังกล่าวยังมีผลบังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย ตามข้อ 3 วรรคสองของมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กร พ.ศ. 2561 โดยมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งเรียก ดังนี้

“หมวด 3 จริยธรรมทั่วไป

ข้อที่ 21 ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ และยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ และปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม” (มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กร พ.ศ. 2561, 30 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 5 ก. หน้า 16.

หากบุคคลผู้ถูกคำสั่งเรียกเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีฝ่าฝืนไม่มาตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ อาจถือว่าขัดต่อข้อที่ 21 ของมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กร พ.ศ. 2561 ให้ประธานคณะกรรมการส่งรายงานการกระทำผิดไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรมต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2567, หน้า 4)

2. การกำหนดให้ข้าราชการที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกได้รับโทษทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 บัญญัติว่า “คณะกรรมการธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้” สำหรับวรรคสามบัญญัติเพิ่มเติมว่า “ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, หน้า 75)

จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่า หากคณะกรรมการธิการต้องการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมาแถลงข้อเท็จจริง คณะกรรมการธิการจะแจ้งไปยังรัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้บุคคลนั้นมาดำเนินการแถลงข้อเท็จจริงแก่คณะกรรมการ หากบุคคลผู้ถูกเรียกไม่มาแถลงข้อเท็จจริงถือว่าเป็นการขัดคำสั่งต่อคณะกรรมการ ซึ่งเป็นความผิดทางวินัย ต้องได้รับโทษทางวินัย ตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, หน้า 78)

มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติเกี่ยวกับโทษทางวินัยว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัยเว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551, หน้า 32)

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก”

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หากบุคคลดังกล่าวไม่มาแถลงข้อเท็จจริงถือว่าเป็นความผิดทางวินัย

3. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก คือ รัฐธรรมนูญที่กำหนดกระบวนการและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ แยกออกจากกระบวนการตราหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากกว่าการตราหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ (มานิตย์ จุมปา, 2557, หน้า 16)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้ยื่นเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมี 4 กลุ่ม คือ 1) คณะรัฐมนตรี 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และ 4) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน (ศรีนยา สีมา, 2561, หน้า 1)

การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เนื่องจากรัฐสภามีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงถือเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ โดยพิจารณาของรัฐสภาให้ดำเนินการเป็น 3 วาระ คือ (ศรีนยา สีมา, 2561, หน้า 1)

1) วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาในวาระนี้ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

2) วาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การออกเสียงในวาระนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณแต่ในกรณีที่เป็นการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย และเมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้เป็นเวลา 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วรัฐสภาจึงพิจารณาในวาระที่สามต่อไปได้

3) วาระที่สาม ขึ้นให้ความเห็นชอบ การออกเสียงลงคะแนนในวาระนี้ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวในวาระที่สามแล้ว ให้รอไว้เป็นเวลา 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้วนายกรัฐมนตรีจึงจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้นขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยได้เพื่อเปิดโอกาสให้มีการ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเสียก่อน และในกรณีที่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือ หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของ ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กร อิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต้องจัด ให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อน และถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม จึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป (ศรีนยา สิวา, 2561, หน้า 2)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสี่ ไม่ได้บัญญัติไว้ ในหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และ ไม่ได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กร อิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ดังนั้น การแก้ไขมาตรา 129 วรรคสี่ จึงไม่จำเป็นต้องจัดให้มี การออกเสียงประชามติแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังต้องดำเนินการตาม หลักเกณฑ์ปกติ คือ ผู้ยื่นเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญจะมีเพียง 4 กลุ่มเท่านั้น และต้องผ่านวาระทั้งสามวาระ ตามที่กำหนดในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

4. มาตรการทางการเมือง

ในการจ่ายงบประมาณประจำปีให้แต่ละหน่วยงานของรัฐ เริ่มมาจากสำนักงบประมาณ แจ้งหน่วยงานจัดท่างบประมาณประจำปีตามปีปฏิทินงบประมาณผ่านทางกระทรวงและแจ้งทิศทาง งบประมาณของรัฐบาล หน่วยงานได้จัดท่างบประมาณประจำปีตามปีปฏิทินงบประมาณเสนอต่อ สำนักงานประมาณ แล้วสำนักงบประมาณจะทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ค่าขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ของหน่วยงาน โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาและเสนอต่อรัฐสภา (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2564, หน้า 12-15) หากผลการ ดำเนินงานบรรลุตามเป้าประสงค์ก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามจำนวนที่ได้เสนอไว้ แต่หากไม่ บรรลุตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ หน่วยงานดังกล่าวจะถูกปรับลดงบประมาณในปีต่อไปได้ นอกจากนี้ ในขั้นการพิจารณาของรัฐสภา รัฐสภายังสามารถให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ที่สำนักงบประมาณเสนอมาได้ ในวาระที่ 1 ของการพิจารณาหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถอภิปรายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ หากสภาไม่รับหลักการจะทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป และรัฐบาลก็เป็นอันต้องยุบสภา มีการเลือกตั้งใหม่ ในวาระที่ 2 แปรญัตติ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของงบประมาณได้ ซึ่งจะส่งผลต่อในวาระที่ 3 การลงมติ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามคณะกรรมาธิการเสนอแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการพิจารณาความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยก็จะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติไม่ผ่าน และรัฐบาลก็เป็นอันต้องยุบสภาเช่นกัน (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2564, หน้า 15-14) ดังนั้น หน่วยงานใดที่ไม่ได้ให้ความร่วมมือในการแถลงข้อเท็จจริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจดำเนินการมาตรการในการกดดันทางด้านงบประมาณแก่หน่วยงานนั้นผ่านกลไกทางการเมืองในการปรับเปลี่ยนงบประมาณประจำปีได้

5. การกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนที่มาแถลงข้อเท็จจริง

กระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการต้องมียศประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมาธิการทั้งหมดที่มีอยู่ และมีมติด้วยเสียงข้างมากเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงโดยทำเป็นหนังสือ รายละเอียดของหนังสือต้องประกอบด้วยเหตุและประเด็นที่เชิญมาแถลงข้อเท็จจริง โดยให้ระยะเวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า 3 วัน หากผู้ถูกเรียกไม่ดำเนินการตามหนังสือ แต่มีหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่ดำเนินการภายใน 3 วัน ถ้าไม่มาแถลงข้อเท็จจริงเพราะมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อาจทำได้โดยการขอลือหรือมอบหมายผู้แทน (นาถะ ดวงวิชัย, 2554, หน้า 1) ในกรณีการมอบหมายผู้แทนมาแถลงข้อเท็จจริงมักจะมีปัญหาว่าผู้แทนไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ผู้แทนไม่สามารถตอบคำถามคณะกรรมาธิการได้ ซึ่งหากต้องการให้มีประสิทธิภาพจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติผู้แทนของผู้ถูกเรียกด้วย

วิเคราะห์ปัญหาสภาพบังคับตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ

หากพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อาจก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่อาจบังคับใช้โทษทางอาญาแก่ผู้ได้รับคำสั่งเรียกได้ และโทษทางวินัยก็ไม่สามารถใช้กับบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการได้ เอกชน หรือผู้มีตำแหน่งสูงสุดของหน่วยงานได้ ทำให้คณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจและสภาพบังคับแก่ผู้ได้รับคำสั่ง การทำงานของคณะกรรมาธิการไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรหาช่องทางหรือมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. จัดทำร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาฉบับใหม่ โดยกำหนดให้คงโทษทางอาญาไว้ในกรณีที่ได้รับคำสั่งเรียกไม่มาแถลงข้อเท็จจริงตามคำสั่งเรียก คือ โทษจำคุกและปรับ เช่นเดียวกับกฎหมายอังกฤษและกฎหมายฝรั่งเศส หรือใช้มาตรการอื่น เช่น ตักเตือนหรือภาคทัณฑ์ เพื่อให้เกิดสภาพบังคับ พร้อมทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการข่มขู่ขังไม่ให้ผู้ได้รับคำสั่งเรียกขัดขืนไม่มาตามหนังสือคำสั่ง หรือไม่เช่นนั้นก็ไม่ต้องกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาขึ้นมาใหม่ เพียงแต่กำหนดให้นำมาตรา 170 แห่งประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดฐานขัดขืนหมายหรือคำสั่งของศาล) มาใช้บังคับกับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการโดยอนุโลม และกำหนดให้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการมีสถานะเดียวกับหมายหรือคำสั่งของศาล

(ศุภณัฐ บุญสด, 2567, หน้า 17) นอกจากนี้ ในร่างพระราชบัญญัติใหม่นี้ให้เปลี่ยนจาก คำว่า “คำสั่งเรียก” เป็น “การเรียก” แทน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 129 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มิเช่นนั้นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเป็นอันตกไป

2. สำหรับข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ จากประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 และประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดให้ข้าราชการการเมืองและข้าราชการพลเรือน ทุกคนปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลางทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการได้เชิญหรือเรียกข้าราชการผู้ใดแล้ว ข้าราชการผู้นั้นย่อมต้องมาแถลงข้อเท็จจริงแก่คณะกรรมการอย่างเป็นทางการเป็นกลาง และปราศจากอคติ แม้ว่าประมวลจริยธรรมจะไม่ได้มีสภาพบังคับที่รุนแรง แต่ประมวลจริยธรรมก็เป็นแนวทางให้แก่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการพลเรือนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ กำหนดให้มีการแก้ไขมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, หน้า 78) ในกรณีที่บุคคลผู้ถูกคำสั่งเรียกไม่มาแถลงข้อเท็จจริง เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จะถือว่าการขัดคำสั่งต่อคณะกรรมการ ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ต้องได้รับโทษทางวินัย 2 ประการ คือ ปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น เพื่อเป็นกลไกบังคับหน่วยงานที่มีอำนาจลงโทษ ต้องถูกบังคับโดยกฎหมายให้ลงโทษในบทลงโทษรุนแรงเท่านั้น (ศุภณัฐ บุญสด, 2567, หน้า 16) และหากบุคคลผู้ถูกคำสั่งเรียกเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีฝ่าฝืนไม่มาตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ให้ถือว่าเป็นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจถูกตัดสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ศุภณัฐ บุญสด, 2567, หน้า 17) โดยให้ประธานคณะกรรมการส่งรายงานการกระทำผิดไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรมต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2567, หน้า 4)

3. แก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีคำที่สอดคล้องกับกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสี่ บัญญัติว่า “คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ก็ได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี” จากมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “อำนาจเรียก” ไม่ใช่ “คำสั่งเรียก” ดังนั้น คณะกรรมการจึงไม่มีอำนาจและสภาพที่จะบังคับให้ผู้ถูกเรียกมาตามคำเชิญหรือคำเรียกของคณะกรรมการได้ และโทษทางอาญาตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็ไม่มีสภาพบังคับได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 129 วรรคสี่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสี่ จากคำว่า “อำนาจเรียก” เปลี่ยนเป็นคำว่า “คำสั่งเรียก” เพื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกผู้ถูกเรียกได้ และมีอำนาจในการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ไม่มาตามคำสั่งเรียกได้

4. การใช้มาตรการทางการเมืองในการกดดันหน่วยงานต่าง ๆ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการในคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบความร่วมมือของหน่วยงานที่ถูกเรียกได้ หากหน่วยงานใดไม่ได้ให้ความร่วมมือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวอาจเสนอให้มีการแก้ไขปรับลดงบประมาณของหน่วยงานของรัฐนั้นในชั้นการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

5. การกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนที่มาแถลงข้อเท็จจริง คุณสมบัติของผู้แทนของผู้ถูกเรียกควรเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนงานนั้นโดยตรง และเป็นผู้มีตำแหน่งรองจากผู้ถูกเรียกไม่เกิน 1 ตำแหน่ง เช่น คณะกรรมการมีมติเรียกให้อธิบดีกรมศุลกากรมาแถลงข้อเท็จจริง แต่เนื่องจากอธิบดีกรมศุลกากรไม่สามารถมาแถลงข้อเท็จจริงได้ตามวันเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือ อธิบดีกรมศุลกากรควรมีคำสั่งให้รองอธิบดีกรมศุลกากรเป็นผู้เข้ามาแถลงข้อเท็จจริงแทน และรองอธิบดีกรมศุลกากรดังกล่าวต้องเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนงานที่ต้องแถลงข้อเท็จจริงด้วย

ส่วนสรุป (Conclusions)

เนื่องจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ว่า คณะกรรมการไม่มีอำนาจออก “คำสั่งเรียก” เพราะเป็นการขัดต่อมาตรา 129 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพียงแต่มีอำนาจ “เรียก” ซึ่งเป็นการเชิญหรือขอความร่วมมือบุคคลให้ส่งเอกสารหรือให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือความเห็นต่อคณะกรรมการ และการกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 วรรคแรกแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลและความร้ายแรงของการกระทำความผิด ดังนั้นคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงไม่มีสภาพบังคับ หากผู้ถูกเรียกไม่มาตามคำสั่งเรียกก็ไม่อาจดำเนินการใดๆ แก่ผู้ถูกเรียกได้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมาย เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกให้สามารถใช้โทษทางอาญาได้ หรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสี่ หรืออาจต้องใช้มาตรการอื่นที่สามารถบังคับผู้ถูกเรียกได้ เช่น การใช้ประมวลจริยธรรมมากำกับ การใช้โทษทางวินัยสำหรับกรณีที่ผู้ถูกเรียกมีสถานะเป็นข้าราชการ การใช้มาตรการทางการเมืองในการปรับลดงบประมาณแก่หน่วยงานที่ไม่ให้ความร่วมมือเพื่อกดดันหน่วยงานต่างๆ และการกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนที่มาแถลงข้อเท็จจริงแทนผู้ถูกเรียกเพื่อประสิทธิภาพของข้อมูลและการดำเนินการของคณะกรรมการ

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษา

เนื่องจากคณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและติดตามการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานรัฐ การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงเป็นประโยชน์ต่อรัฐ เพราะผู้ถูกเรียกเป็นผู้ที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องของรัฐดีที่สุด คณะกรรมการจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างตรงเป้าประสงค์ ดังนั้นการออกคำสั่งเรียกจึงต้องมีมาตรการเพื่อให้เกิดสภาพบังคับให้ผู้ถูกเรียกมาแถลงข้อเท็จจริง ไม่ว่าจะเป็นการทางกฎหมาย การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อให้มีโทษทางอาญา การแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือการใช้มาตรการทางการเมืองปรับลดงบประมาณของหน่วยงานที่ไม่ให้ความร่วมมือ และการกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนที่มาแถลงข้อเท็จจริงแทนผู้ถูกเรียกเพื่อประสิทธิภาพของข้อมูลและการดำเนินการของคณะกรรมการ

ข้อเสนอแนะ

1. การจัดทำร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาฉบับใหม่ โดยกำหนดให้คงโทษทางอาญาไว้ในกรณีที่ได้รับคำสั่งเรียกไม่มาแถลงข้อเท็จจริงตามคำสั่งเรียก
2. การกำหนดให้มีการแก้ไขมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในกรณีที่บุคคลผู้ถูกคำสั่งเรียกไม่มาแถลงข้อเท็จจริงเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นการขัดคำสั่งต่อคณะกรรมการ ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และหากบุคคลผู้ถูกคำสั่งเรียกเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีฝ่าฝืนไม่มาตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ให้ถือว่าเป็นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง
3. การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีคำที่สอดคล้องกับกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสี่ จากคำว่า “อำนาจเรียก” เปลี่ยนเป็นคำว่า “คำสั่งเรียก”
4. การใช้มาตรการทางการเมืองในการกดดันหน่วยงานต่างๆ หากหน่วยงานใดไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก อาจเสนอให้มีการแก้ไขปรับลดงบประมาณของหน่วยงานของรัฐนั้น
5. การกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนที่มาแถลงข้อเท็จจริง คุณสมบัติของผู้แทนของผู้ถูกเรียกควรเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนงานนั้นโดยตรง และเป็นผู้มีตำแหน่งรองจากผู้ถูกเรียกไม่เกิน 1 ตำแหน่ง

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร รอบรู้. (2557). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2564). **การคลังและงบประมาณสาธารณะ**. ม.ป.ท.
- จำเริญ ชุ่มมะโน. (2556). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของวุฒิสภามาตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นาถะ ดวงวิชัย. (2564). **กระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ**. สืบค้น เมษายน 15, 2567, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=21037.
- มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561. (2561, 30 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 135 ตอนที่ 5 ก. หน้า 13-17.
- มานิตย์ จุมปา. (2557). **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- วิลาวรรณ ร่ำริน. (2559). **การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554: ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะขัดหรือแย้งต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่**. รายงานวิชาการ หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9 สถาบันพระปกเกล้า.
- วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. (2553, มีนาคม-เมษายน). **สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ**. *จลนิตี*, 7(2), 1-24.
- ศรันยา สีมา. (2551). **การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. สืบค้น เมษายน 2, 2567, จาก <https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/works/academic%20office/radio%20scripts/pdf/2561-10/NALT-radioscript-rr2561-oct1.pdf>.
- ศุภณัฐ บุญสด. (2567). **บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยอำนาจเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ...**. สืบค้น ตุลาคม 13, 2567, จาก https://www.kpi.ac.th/knowledge/research/data/1446?fbclid=IwY2xjawFglF5LeHRuA2FlbQlxMQABHSAV_DDUGZ6n0Oo4lg2ytweXLg20HaGjJe_09GB7TMuQpMdd9VnRvovciQ_aem_vLSjnwVf528pCuyt5XgzGg.

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2564). **ประมวลจริยธรรมข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564**. สืบค้น เมษายน 15, 2567, จาก https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/258/T_0011.PDF.
- _____. (2564). **ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน**. สืบค้น มีนาคม 17, 2567, จาก https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/109/T_0008.PDF.
- สำนักข่าวไทยพีบีเอส. (2563). **สะท้อนแค่ไหน ? ศาล รธน. ชี้รัฐสภาไม่มีอำนาจ "บังคับ" คนชี้แจง**. สืบค้น กุมภาพันธ์ 19, 2567, จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/297167>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). **พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554**. สืบค้น มีนาคม 17, 2567, จาก www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=64500&filename=index..
- _____. (2567). **ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ...**. สืบค้น ตุลาคม 14, 2567, จาก https://pis.parliament.go.th/PARFileDownloadProxy/download?s=imdLaVGWWSFzeiKukZL1-5qJDqTjx_TETgqCT_lvKyoaSOS-Tn_H8sDBmASsIfj3h2YwllDSTj4Sz4u_mvRVjJvHiYGnPk_eFPdAX-B5NSuXh3YF18nWaAGmMC1FVgf96zg5MKaMmyjy59MaV205FXyXQVV4PhUrc=&ref=5508874&n=1.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). **พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551**. สืบค้น เมษายน 1, 2567, จาก <https://www.ocs.go.th/dffd803e-8d33-4cfc-92c3-3acc e352a882>.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2563). **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563**. สืบค้น กุมภาพันธ์ 19, 2567, จาก https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=12182.
- U.S. Supreme Court. (1929). **279 U.S. 263**. Retrieved February 26, 2024, from <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/279/263/>.

