



การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริง
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง

นักศึกษากลุ่มที่ 5

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2562

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง

โดย

นายเฉลิมชัย เบญจกาญจน์	รหัสประจำตัว 61-11-17
นางสาวน้ำทิพย์ อนันตทรัพย์	รหัสประจำตัว 61-11-29
นางสาวปติตตา อีรนนท์	รหัสประจำตัว 61-11-35
นายพงศ์พันธุ์ จิตรานุกิจ	รหัสประจำตัว 61-11-43
นางพิมมาดา เพียรเวช	รหัสประจำตัว 61-11-46
นางสาวรัชดาภรณ์ เอี่ยมอนันต์	รหัสประจำตัว 61-11-52
นางสาววิภารัตน์ ถมยา	รหัสประจำตัว 61-11-58
นางสาววิภาวี เทพสุวรรณ	รหัสประจำตัว 61-11-59
นายสถิต โชติภรณ์	รหัสประจำตัว 61-11-65
นางสาวสายพินธุ์ จาตุรภัทร์	รหัสประจำตัว 61-11-69
นางสาวสิรินทร์ญาภา จันทพิรักษ์	รหัสประจำตัว 61-11-71

สถาบันพระปกเกล้า

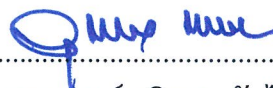
รายงานวิชาการกลุ่ม เรื่อง การดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง

อาจารย์ที่ปรึกษา :



.....
(นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 11



.....
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นักศึกษาศาสน์พระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 กลุ่มที่ 5
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบระบบรัฐสภา อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน รัฐสภาเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติโดยการตรากฎหมายเพื่อใช้บริหารราชการแผ่นดิน ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา นอกจากนี้ รัฐสภาจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภาอีกประการหนึ่ง คือ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยหลักการที่สำคัญของระบบรัฐสภา คือ หลักการว่าด้วยการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” โดยคำว่า “การสอบสวน” ได้บัญญัติไว้ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และบางเรื่องมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ประสงค์ให้คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เว้นแต่ สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติให้เปิดเผย รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปโดยสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการได้ทุกคณะ และเป็นหลักประกันว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการจะยึดถือเอาประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับเจตนารมณ์ของ “การสอบหาข้อเท็จจริง” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ที่มีความประสงค์จะให้คณะกรรมการ

สามัญ และคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง จากการศึกษาพบว่า การบัญญัติให้ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ไม่ทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ของระบบงานกรรมการลอบทบาทหลง เนื่องจากหากปรากฏหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่า เป็นการกระทำความผิด ขั้นตอนหรือกระบวนการทำงานในระบบตรวจสอบและถ่วงดุลยังสามารถดำเนินการไปได้ตามปกติ ส่วนรูปแบบ “การสอบสวน” จะต้องดำเนินการเป็นสำนวน ต้องมีการบันทึกถ้อยคำพยาน มีการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ การสอบสวนจะดำเนินการเหมือนพนักงานสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วน “การสอบหาข้อเท็จจริง” จะทำให้การดำเนินงานคล่องตัวกว่าการสอบสวน แต่ถึงอย่างไร ผลการพิจารณาทั้งสองประเภทจะต้องรายงานต่อสภาเช่นเดียวกัน

สำหรับกระบวนการสอบหาข้อเท็จจริงจึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการ โดยเฉพาะที่จะดำเนินการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง หลักฐาน และเอกสารต่าง ๆ หรือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ พหุติกรรมหรือสิ่งใด ๆ ที่เกิดขึ้นที่มีอยู่ หรือเหตุการณ์ที่เป็นมาหรือที่เป็นอยู่ตามจริง อันจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินการตามกรอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ แต่อำนาจดังกล่าวมิใช่อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเมื่อคณะกรรมการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงเรื่องใดแล้วเสร็จ จะต้องจัดทำรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง และรายงานให้สภาทราบต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิชาการกลุ่มฉบับนี้ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร การพัฒนา นักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 หัวข้อ “การดำเนินงานการสอบหา ข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง” การจัดทำเอกสารวิชาการกลุ่มฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาจากผู้บริหาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่สนับสนุนงบประมาณในการจัดอบรมหลักสูตรในครั้งนี้อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ อาจารย์ที่ปรึกษาและรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ให้คำแนะนำ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการ การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงาน การสอบหาข้อเท็จจริงขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย หรือหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบของคณะกรรมการในต่างประเทศ รวมทั้งข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำเอกสารวิชาการกลุ่มมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเกิดประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในวงงานรัฐสภาต่อไป

คณบดีนักศึกษาขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทุกท่านที่กรุณาเสียสละเวลา ตอบแบบสอบถามในประเด็นต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” หรือระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ของระบบงานกรรมการ และการกำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจการสอบหา ข้อเท็จจริงโดยตรง จนสามารถนำความรู้ที่ได้รับมาปรับใช้ในการจัดทำเอกสารวิชาการกลุ่ม ได้เรียบร้อย เป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ คณบดีนักศึกษาขอขอบพระคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสถาบันพระปกเกล้าที่กรุณาให้การสนับสนุนการศึกษาในครั้งนี้

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 กลุ่มที่ 5
สถาบันพระปกเกล้า
สิงหาคม 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	3
1.3 ประเด็นการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา	3
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา	3
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	4
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด หลักการ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 ทฤษฎีอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (The supremacy of parliament)	6
2.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการธิการของรัฐสภา	7
2.2.1 ระบบคณะกรรมการธิการของสหรัฐอเมริกา	7
2.2.2 ระบบคณะกรรมการธิการของประเทศอังกฤษ	10
2.2.3 ระบบคณะกรรมการธิการของประเทศญี่ปุ่น	13
2.2.4 ระบบคณะกรรมการธิการของประเทศไทย	14
2.3 ที่มาและแนวคิดของการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ	16
2.3.1 การควบคุมการทำงานของรัฐบาล	17
2.3.2 อำนาจในการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการธิการ	17
2.4 หลักการสอบหาข้อเท็จจริง	19
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	20
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	22
3.1 วิธีการศึกษา	22

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	23
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	23
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	24
บทที่ 4 ผลการศึกษา	25
4.1 บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการธิการ ตามรัฐธรรมนูญ	25
4.1.1 บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการธิการ ตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา	25
4.1.2 บทบาท อำนาจหน้าที่ของกรรมการธิการในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ตามเจตนารมณ์ในการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129	30
4.1.3 การศึกษา วิเคราะห์ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกรรมการธิการในการตรวจสอบ ข้อเท็จจริง ตามเจตนารมณ์การสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560	32
4.2 แนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง	37
4.2.1 หลักเกณฑ์ก่อนคณะกรรมการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง	37
4.2.2 หลักเกณฑ์ระหว่างคณะกรรมการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง	39
4.2.3 หลักเกณฑ์ภายหลังคณะกรรมการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว	40
4.3 การศึกษาการสอบหาข้อเท็จจริงขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	45
4.3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดิน	45
4.3.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง	46
4.3.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	47
4.3.4 การวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบหาข้อเท็จจริง ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	49

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.4 การวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ของต่างประเทศ	62
4.5 แนวทางการสอบหาข้อเท็จจริงและการสอบสวน	65
4.5.1 การสอบหาข้อเท็จจริง และการสอบสวน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการ ทางปกครอง	65
4.5.2 หลักการสอบหาข้อเท็จจริง และการสอบสวนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ	73
4.5.3 ผลการพิจารณาศึกษา	78
4.6 เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน”	80
4.7 การวิเคราะห์ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ เรื่อง “การดำเนินงาน การสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง”	85
4.7.1 ผู้ทรงคุณวุฒิด้านระบบงานนิติบัญญัติ	85
4.7.2 ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบงานนิติบัญญัติ	86
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	87
5.1 สรุปผลการศึกษา	87
5.1.1 ด้านความสำคัญของปัญหา	87
5.1.2 ด้านแนวทางการดำเนินงานสอบหาข้อเท็จจริง	88
5.2 ข้อเสนอแนะ	92
5.2.1 ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา	92
5.2.2 ข้อเสนอแนะด้านวิชาการ	93
บรรณานุกรม	95
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก แบบสอบถามหัวข้อ “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง” หลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 สำหรับ : ประธานคณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ	

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

- ภาคผนวก ข แบบสอบถามหัวข้อ “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง”
- หลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
สำหรับ : ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ผู้อำนวยการสำนัก/ประธานคณะทำงานจัดทำคู่มือประกอบการปฏิบัติหน้าที่
ตามมาตรา 129 กรณีรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ในคณะทำงานขับเคลื่อน
ยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาของสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และ
สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ภาคผนวก ค บทสัมภาษณ์ จาก ประธานคณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
และข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ผู้อำนวยการสำนัก/ประธานคณะทำงานจัดทำคู่มือประกอบการปฏิบัติหน้าที่
ตามมาตรา 129 กรณีรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ในคณะทำงานขับเคลื่อน
ยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาของสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และ
สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประวัติผู้ศึกษา

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	32
ตารางที่ 2 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการ	50
ตารางที่ 3 บันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129	81

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 กระบวนการดำเนินการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการ	29
แผนภาพที่ 2 กระบวนการดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการ	43
แผนภาพที่ 3 แนวทางการดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง	44

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบระบบรัฐสภา อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน รัฐสภาเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติโดยการตรากฎหมาย เพื่อใช้บริหารราชการแผ่นดินทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบตราดูแลการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา นอกจากนี้ รัฐสภาจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภาอีกประการหนึ่ง คือ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยหลักการที่สำคัญของระบบรัฐสภา คือ หลักการว่าด้วยการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ได้บัญญัติไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใดๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมทั้งกรอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งมาตรา 129 ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบสวนข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ไว้ในวรรคสองแห่งบทบัญญัติดังกล่าว โดยคำว่า “การสอบสวน” ได้บัญญัติไว้ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และบางเรื่องมีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิมที่ประสงค์ให้คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี ให้ประชาชนทราบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เว้นแต่ สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติมิให้เปิดเผย รวมทั้ง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปโดยสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ ประชาชนสามารถเข้าถึง

ข้อมูลข่าวสารและติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการได้ทุกคณะ และเป็นหลักประกันว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการจะยึดถือเอาประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาขอโทษเท็จจริง โดยอาจเป็นการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ หรือ การร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งภารกิจหลักประการหนึ่งของคณะกรรมการ คือ การดำเนินการศึกษา สอบหาข้อเท็จจริงตามประเด็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ ทั้งนี้ มาตรา 129 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องที่พิจารณาขอโทษเท็จจริงนั้นได้ ดังนั้น กระบวนการขอโทษเท็จจริงจึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการในการดำเนินการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง หลักฐาน และเอกสารต่าง ๆ หรือประเด็นที่เกี่ยวข้อง เหตุการณ์ พฤติกรรมหรือสิ่งใด ๆ ที่เกิดขึ้นที่มีอยู่ หรือเหตุการณ์ที่เป็นมาหรือที่เป็นอยู่ตามจริง อันจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินการตามกรอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ แต่อำนาจดังกล่าวมิใช่อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเมื่อคณะกรรมการดำเนินการขอโทษเท็จจริงเรื่องใดแล้วเสร็จ จะต้องจัดทำรายงานการขอโทษเท็จจริง และรายงานให้สภาทราบต่อไป

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติคำว่า “การสอบสวน” ในหมวดของรัฐสภาว่าด้วยเรื่องของคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมาตลอด เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ที่ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การขอโทษเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่บุคลากรในวงงานรัฐสภาจะต้องทราบถึงแนวทางการดำเนินงานการขอโทษเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในงานด้านนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คณะผู้ศึกษาจึงเห็นความสำคัญดังกล่าว จึงได้ศึกษาและจัดทำเอกสารวิชาการเรื่อง “การดำเนินการขอโทษเท็จจริงของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง” เพื่อจะเป็นแนวทางในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษา บทบาท หน้าที่และอำนาจการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง

1.2.2 เพื่อศึกษาหาแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เพื่อนำมาปรับใช้กับการดำเนินงานของ คณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ประเด็นการศึกษา

การศึกษาเอกสารวิชาการเรื่อง “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง” ประเด็นการศึกษาที่สำคัญ คือ การหาแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เพื่อนำมาปรับใช้กับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเอกสารวิชาการเรื่อง “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง” คณะผู้ศึกษาได้กำหนด ขอบเขตการศึกษาในประเด็นแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาหรือกระบวนการวิธีการศึกษา (Methodology) ตามเอกสารวิชาการฉบับนี้ คณะผู้ศึกษาได้กำหนดกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้ดำเนินการ ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะด้านวิชาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้วยกระบวนการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร หรือการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) การทบทวนแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เป็นการศึกษาหรือแสวงหาข้อมูลหรือ ปรัชญาการณจากประชากรกลุ่มตัวอย่าง และรับฟังความคิดเห็นจากคณะบุคคล และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง

1.5.1 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาที่นำมาใช้สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีวิจัย เชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

ก) การศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Study) เป็นการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เอกสารวิชาการ เว็บไซต์ ตลอดจนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ

ข) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In – depth Interview) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการใช้แบบสอบถามที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีการออกแบบคำถามเพื่อนำไปสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

1.5.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

การศึกษาเอกสารวิชาการฉบับนี้ ได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In – depth Interview) โดยกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ดังนี้

- ก) ประธานคณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- ข) รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ค) ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ 1, 2, 3 ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ง) ประธานคณะทำงานจัดทำคู่มือประกอบการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 129 วรรคี่รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ในคณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาของสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

รัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการสามัญในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การสอบหาข้อเท็จจริง หมายถึง การแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง หลักฐานและเอกสารต่าง ๆ หรือประเด็นที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ พฤติกรรมหรือสิ่งใด ๆ ที่เกิดขึ้นที่มีอยู่ หรือที่เป็นไป หรือข้อความหรือเหตุการณ์ที่เป็นมาหรือที่เป็นอยู่ตามจริง

สอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่นซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทำให้ทราบถึงบทบาท หน้าที่และอำนาจการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง

1.7.2 ทำให้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เพื่อนำมาปรับใช้กับการดำเนินงานของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

แนวคิด หลักการ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยมีวิวัฒนาการของรัฐสภาเริ่มตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อปีพุทธศักราช 2475 โดยที่รัฐสภาเป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ โดยถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญตามหลักสากล เพราะรัฐสภาเป็นสถาบันการเมืองที่ได้การยอมรับว่าจะต้องมีในทุกประเทศทั่วโลก แต่ประเทศไทยไม่ได้มีวิวัฒนาการประวัติศาสตร์การเมืองเหมือนเช่นประเทศอังกฤษ เนื่องจากรัฐสภาของประเทศไทยไม่ได้เกิดจากวัฒนธรรมทางการเมือง แต่เกิดจากการนำแนวคิดรูปแบบการปกครองจากต่างประเทศมาใช้ โดยในการศึกษาเรื่อง “การดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการมาธิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง” คณะผู้ศึกษาได้นำแนวคิด หลักการ และวรรณกรรม พร้อมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาใช้ในการศึกษา ดังนี้

- 1) ทฤษฎีอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา
- 2) แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของรัฐสภา
- 3) ที่มาและแนวคิดของการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
- 4) หลักการสอบหาข้อเท็จจริง
- 5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (The supremacy of parliament)

หลักการของควมมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภานี้ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของจอห์นล๊อค นักปรัชญาชาวอังกฤษซึ่งได้เขียนแนวความคิดของตนในหนังสือ An Essay Concerning The True Original and End of Civil Government สรุปได้ว่ารัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจในการออกกฎหมายซึ่งประชาชนทุกคนต้องเชื่อฟัง ควมมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภานี้ เพราะถือว่ารัฐสภาเป็นตัวแทนเจตจำนงของประชาชนโดยตรงนอกจากนี้ ไดซี(Dicey) นักปรัชญาชาวอังกฤษได้อธิบายว่าเมื่อรัฐสภาเป็นผู้แทนปวงชนแล้วย่อมมีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมายและเมื่อตรากฎหมายใดแล้วผู้ใดจะกล่าวหาว่ากฎหมายนั้นเป็นโมฆะไม่ได้ ส่งผลให้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายของรัฐสภาถือเป็นสิ่งสูงสุด (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2537, น. 18)

แนวคิดนี้มีวิวัฒนาการมาจากการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ในอดีตกษัตริย์อังกฤษมีพระอำนาจสูงสุดทางการเมืองมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ กล่าวคือ

พระมหากษัตริย์เป็นทั้งเจ้าของที่ดินและเป็นผู้ออกกฎหมายทุกฉบับ ต่อมามีการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ลง จากนั้น พระเจ้าจอห์นลงนามยินยอมถูกจำกัดอำนาจของตนในกฎบัตรแมกนาคาตา ค.ศ. 1215 (Magna Carta) โดยการสละสิทธิ์บางอย่างและยอมรับกระบวนการทางกฎหมาย และความประสงค์ของกษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอันเป็นการยุติความขัดแย้งระหว่างอำนาจของกษัตริย์กับรัฐสภา หลังจากนั้นเป็นต้นมาการใช้อำนาจของกษัตริย์ในเรื่องต่าง ๆ จะกระทำโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภามีได้ อาทิ การออกกฎหมายต้องได้รับความยินยอมของรัฐสภา รวมทั้ง ต้องมีการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเสมอแม้กระทั่งหากมีการตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วก็ตาม

จากเหตุการณ์ดังกล่าวมาจะเห็นได้ว่า อำนาจของรัฐมีบทบาทที่เหนือกว่าหรือเข้ามาแทนที่อำนาจของกษัตริย์และส่งผลให้เกิดแนวคิดที่ว่ารัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดหรือที่เรียกว่า The Supremacy of the Parliament

2.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการกิจการของรัฐสภา

2.2.1 ระบบคณะกรรมการกิจการของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่แบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างชัดเจนโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีการแบ่งออกเป็นสภาล่างและสภาสูง และเพื่อถ่วงดุลมิให้รัฐใหญ่ได้เปรียบรัฐเล็กในเรื่องการใช้อำนาจสภาล่างที่มีอำนาจมากกว่าสภาสูง รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจจึงจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการมากและคณะกรรมการก็มีอำนาจมาก โดยเฉพาะอำนาจในการไต่สวนฝ่ายบริหาร (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2537 อ้างถึงในคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548), น. 40-41)

คณะกรรมการกิจการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการร่วม คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา และคณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งมีสาระสำคัญ (เกษมศักดิ์ แสนโกชน, 2513, น. 35) คือ

ก) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญที่สุดของรัฐสภา เพราะว่าร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับจะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสามัญก่อนที่จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

ข) คณะกรรมการวิสามัญ (Select or Special Committee) เป็นคณะกรรมการที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นตามมติหรือกฎข้อบังคับพิเศษของสภา เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน ศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริงบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

ค) คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) เป็นคณะกรรมาธิการถาวรที่ประกอบด้วยคณะกรรมาธิการจากพรรคการเมืองสองพรรคของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร การจัดตั้งคณะกรรมาธิการคณะนี้ กระทำโดยมติร่วมกันของรัฐสภา (Concurrent Resolution) หรือโดยบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดฉบับ

คณะกรรมาธิการคณะนี้ มีความสำคัญและมีอิทธิพลในรัฐสภาในด้านการทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้า และสืบสวนหาข้อเท็จจริง ตลอดทั้งติดตามดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, 2513, น. 42)

ง) คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา (Conference Committee) เป็นคณะกรรมาธิการชั่วคราว (Ad Hoc Committee) ประกอบด้วยกรรมาธิการจากทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำการพิจารณาหาทางประนีประนอมความเห็นที่แตกต่างกันในร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านสภาทั้งสอง

จ) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole) เป็นคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาไม่มีคณะกรรมาธิการเต็มสภาแต่อย่างใด ระเบียบข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติหรือมติบางชนิด หลังจากที่ผ่านมาการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการระเบียบข้อบังคับแล้ว จะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการเต็มสภา

กลไกการเรียกรับฟังของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา เป็นอำนาจของรัฐสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) มีอำนาจเรียกบุคคลมาให้การ (Testimony) ต่อหน้าคณะกรรมาธิการเพื่อสอบถามไต่สวน และชี้แจง ในประเด็นอันเกี่ยวข้องกับคณะกรรมาธิการนั้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยในกรณีที่เป็นประเด็นสำคัญต่อสาธารณะและมีผู้สนใจมาก จะถูกถ่ายทอดสดผ่านคลื่นสัญญาณของโทรทัศน์ของรัฐสภา C-SPAN ซึ่งโทรทัศน์ช่องอื่นสามารถเกี่ยวสัญญาณถ่ายทอดไปได้ทันที โดยการเรียกบุคคลมาให้การต่อคณะกรรมาธิการ สามารถกระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (ธีรภัทร เจริญสุข, ประชาธิปไตยแบบอเมริกา ใหญ่แค่ไหนก็ถูกตรวจสอบได้. 11 เมษายน 2561 สืบค้นเมื่อ 31 พฤษภาคม 2562 จาก <http://workpointnews.com/2018/04/11/ประชาธิปไตยแบบอเมริกัน/>)

1) การรับฟังเพื่อบัญญัติกฎหมาย (Legislative Hearing): คณะกรรมาธิการอาจเรียกผู้มีส่วนได้เสีย ผู้มีผลกระทบ หรือผู้เชี่ยวชาญมาให้การชี้แจงถึงผลดี ผลเสีย ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการออกกฎหมาย หรือกรณีเกิดการคัดค้านร่างกฎหมาย ก็สามารถเรียกมาไต่สวนเพิ่มเติมก่อนนำร่างกฎหมายไปลงมติในสภา เช่น การรับฟังความคิดเห็นของเหยื่อผู้รอดชีวิตการกราดยิงในโรงเรียนเพื่อประกอบการออกกฎหมายจำกัดการถือครองปืน

2) การรับฟังเพื่อกำกับดูแล (Oversight Hearing) : คณะกรรมการอาจเรียกผู้เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ที่มีข้อพิพาทมาให้การเพื่อประกอบการกำกับดูแล และตรวจสอบว่าผู้ปฏิบัติการได้ดำเนินการตามกฎหมายหรือไม่ และยังเป็นกรทบทวนการใช้งานกฎหมายเพียงใด เช่น การรับฟังเพื่อกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง

3) การรับฟังเพื่อสอบสวน (Investigative Hearing) : คณะกรรมการอาจเรียกผู้เกี่ยวข้องหรือผู้รับผิดชอบของกรณีที่สงสัยว่ามีการละเมิดกฎหมายในเชิงเจตนาโดยเจตนา โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลากรเอกชนที่ส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อสาธารณชน เข้าให้ปากคำเพื่อสอบสวนการกระทำผิดที่จำเป็นต้องแก้ไขด้วยมาตรการทางกฎหมาย เช่นในกรณีของมาร์ค ซักเคอร์เบิร์ก ที่บริษัทเฟซบุ๊กอาจถูกตรากฎหมายบังคับไม่ให้เก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้งานเกินจำเป็นในอนาคต หรือย้อนกลับไปในกรณีที่บิล เกตส์ แห่งไมโครซอฟต์ ถูกบังคับไม่ให้ผูกขาดการค้าด้วยการห้ามติดตั้งโปรแกรมอินเทอร์เน็ตเอกซ์พลอเรอร์ (Internet Explorer) ลงในวินโดวส์เป็นค่าเริ่มต้น

4) การรับฟังเพื่อยืนยันการแต่งตั้ง (Confirmation Hearing) : คณะกรรมการมีอำนาจรับฟังคำให้การของผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ตั้งแต่รัฐมนตรีลงมาถึงผู้อำนวยการองค์กร เช่น เอฟบีไอ ซีไอเอ รวมถึงเอกอัครราชทูตที่จะไปประจำประเทศต่าง ๆ เพื่อทดสอบความรู้ความสามารถและวิสัยทัศน์ ว่าเหมาะสมจะรับตำแหน่งแค่ไหน โดยคณะกรรมการสงวนสิทธิ์ไม่รับรองให้บุคคลเหล่านั้นดำรงตำแหน่งที่ได้รับเสนอชื่อมาก็ได้ หากเห็นว่าบุคคลนั้นขาดความรู้ความสามารถ หรือมีข้อบกพร่องร้ายแรงไม่สมควรแต่งตั้ง มิใช่ว่าประธานาธิบดีจะแต่งตั้งได้ทันทีที่กำหนดชื่อมา

5) การรับฟังเพื่อให้สัตยาบัน (Ratification Hearing) : รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดให้คณะกรรมการของวุฒิสภาต้องเรียกรัฐมนตรีหรือผู้เกี่ยวข้องมาให้การ ก่อนจะลงสัตยาบันในสนธิสัญญาที่ทำกับต่างประเทศ เช่น เขตการค้าเสรี หรืออนุสัญญาด้านภาษี

6) การรับฟังนอกสถานที่ (Field Hearing) : ในกรณีจำเป็น คณะกรรมการอาจออกไปรับฟังนอกสถานที่เพื่อตรวจสอบความจริง ณ พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังคำให้การและสำรวจข้อเท็จจริงแวดล้อม ก่อนจะนำมาพิจารณาออกหรือแก้ไขกฎหมาย เช่น ในกรณีท่อแก๊สระเบิด หรือการก่อสร้างทำส่งน้ำมัน คณะกรรมการพลังงานและสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องสำรวจสถานที่จริงก่อนการลงมติ

ทั้งนี้ ระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา มีการจัดวางความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแบบแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดเด็ดขาด โดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ และฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบสภาได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ระบบกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงถูกออกแบบมาให้มีอำนาจเข้มแข็ง เด็ดขาด เพื่อทำการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิการ (วนิดา สัจพันธ์, 2550, น. 85-86)

ในสหรัฐอเมริกา รัฐบัญญัติการจ้องครทางนิติบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใช้อำนาจ “ในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องของฝ่ายบริหาร” เกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบ โดยคณะกรรมการแต่ละคณะมีอำนาจวิเคราะห์ประเมิน ศึกษา ทบทวน ตลอดจนสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการแต่ละคณะที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับการประชุมรัฐสภาซึ่งมีบทบัญญัติรองรับการใช้อำนาจสอบสวนของคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาในการเรียกบุคคล เอกสารหรือบันทึกต่าง ๆ

วิธีการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสิทธิการ คือ คณะกรรมการสิทธิการจะออกหมาย (Subpoena) เรียกบุคคลที่คณะกรรมการต้องการมาให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่คณะกรรมการต้องการทราบ ซึ่งคณะกรรมการจะเรียกบุคคลเช่นใดก็ได้นับตั้งแต่รัฐมนตรีลงมาถึงประชาชนเว้นแต่ประธานาธิบดีและผู้พิพากษาศาลสูงเท่านั้นที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจเรียกมาชี้แจงข้อเท็จจริง เพราะฉะนั้น ผู้ที่มาให้ข้อเท็จจริงจึงมีทั้งรัฐมนตรี ข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ อนึ่ง ถ้าบุคคลใดฝ่าฝืนไม่มาตามหมายเรียกของคณะกรรมการจะต้องมีความผิดรับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 เดือนถึง 12 เดือน และปรับตั้งแต่ 2,000 บาทถึง 20,000 บาท การให้ข้อเท็จจริงของบุคคลที่คณะกรรมการเรียกมาอาจจะกระทำโดยให้ปากคำและตอบข้อซักถามที่หลังได้ การให้ปากคำนี้ถ้าปรากฏว่า คำให้การเป็นเท็จ ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงก็จะมีผลผิดเช่นเดียวกัน

การดำเนินการสอบสวนโดยปกติกระทำอย่างเปิดเผย เว้นแต่การสอบสวนเรื่องราวเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศและกรรมสิทธิการเสียงข้างมากอาจร้องขอให้มีการสอบสวนทางลับ เมื่อเห็นว่าถ้าดำเนินการสอบสวนอย่างเปิดเผยแล้วอาจจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของสาธารณชน

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะเสนอรายงานต่อรัฐสภาตามมติคณะกรรมการเสียงข้างมาก แต่อย่างไรก็ตาม จะมีรายงานของคณะกรรมการฝ่ายข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยเสนอแนบพร้อมไปด้วย

2.2.2 ระบบคณะกรรมการสิทธิการของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของจารีตประเพณีที่ว่ารัฐสภาควรมีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าวว่าถึงขั้นใดจึงจะเป็นความผิดและมีอำนาจลงโทษผู้กระทำ ความผิดได้ กล่าวคือในสมัยกลางของรัฐสภานี้เอง รัฐสภาได้เป็นที่รู้จักกันในฐานะศาลยุติธรรมดั้งเดิมที่เรียกกันว่า “ศาลสูงของรัฐสภา” (High Court of Parliament) ในศาลนี้จะประกอบไปด้วยสภา

ขุนนางซึ่งเป็นสมาชิกดั้งเดิมและบรรดาผู้พิพากษา ดังนั้น สภาขุนนางจึงเป็นเจ้าของอำนาจในการลงโทษส่วนสภาสามัญซึ่งได้เกิดขึ้นในภายหลังนั้นในระยะแรกเป็นเพียงผู้ร้องทุกข์ (Petitioners) เท่านั้น ต่อมาในตอนเริ่มต้นรัชสมัยของพระราชินี Elizabeth จึงได้พบว่ามีกรวยอมรับสิทธิในการลงโทษผู้กระทำผิดของสภาสามัญเช่นเดียวกันกับสภาขุนนาง การกระทำที่เป็นความผิดต่อสภาซึ่งแต่ละสภามีอำนาจในการลงโทษแยกเทศแยกจากกันนี้เรียกว่า เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจสภา (Breach of Privileges or Contempt) อันมีความแตกต่างกัน

ข้อแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์กับความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาความแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์ (Breach of privileges) และฐานละเมิดอำนาจสภา (Contempt) ยังไม่เป็นที่เห็นได้อย่างเด่นชัด ทั้งนี้ เพราะความผิดฐานละเมิดอำนาจสภามักจะมีผู้กล่าวว่าเป็นความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์อยู่เสมอ นอกจากนั้น คำถามที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์มักจะมอบหมายให้คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) เป็นผู้พิจารณาสอบสวนเพื่อรายงานต่อสภา

อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้ให้คำอธิบายถึงข้อแตกต่างระหว่างความผิดทั้งสองฐานไว้ ดังนี้ คณะกรรมการเอกสิทธิ์ในสภาสามัญของประเทศอังกฤษ ได้ให้ความเห็นว่า “ไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตามเนื้อหาของเรื่องนั้นมีความสัมพันธ์หรือคล้ายคลึงกันกับเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาในการที่ถูกรบกวนรังควาน ตลอดจนการเผยแพร่โฆษณาเพื่อการใส่ร้ายป้ายสีที่มีผลต่อศักดิ์ศรีของสภาหรือของความสามารถของสมาชิกสภานั้น การกระทำเช่นนั้นจะต้องถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภา...”

May (อ้างถึงในกุลพล วัชรภาพ, 2555, น. 37) ได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดสิทธิกับละเมิดอำนาจสภาไว้ว่า “เมื่อสิทธิและเสรีภาพใด ๆ ทั้งของตัวสมาชิกสภาและของที่ประชุมสภาซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่ว ๆ ไปในนามของเอกสิทธิ์มีผู้ถือว่าไม่สำคัญหรือถูกโจมตีโดยบุคคลใด ๆ หรืออำนาจใด ๆ การกระทำเช่นนี้เรียกว่าเป็นการกระทำความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และผู้กระทำผิดจะต้องถูกลงโทษภายใต้กฎหมายของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม แต่ละสภาก็มีสิทธิที่จะลงโทษผู้กระทำผิดใด ๆ ที่เป็นการกระทำที่ขัดต่ออำนาจและศักดิ์ศรี เช่น การไม่เชื่อฟังหรือหมิ่นประมาทต่อคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมายของสภาหรือพนักงานของสภาหรือสมาชิกสภา ซึ่งการกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาดูจะเหมาะสมกว่าที่จะเรียกว่าเป็นความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์”

Halsbury (อ้างถึงในกุลพล วัชรภาพ, 2555, น. 37-38) ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และละเมิดอำนาจสภาว่า “อำนาจของทั้งสองสภาในการลงโทษต่อความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานั้น คืออำนาจที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการพิจารณาคดีของศาลสูงและมีได้ถูกจำกัดอยู่เพียงการลงโทษต่อการละเมิดเอกสิทธิ์แต่เพียงเท่านั้น การกระทำหรือ

การเพิกเฉยใด ๆ ซึ่งขัดขวางหรือทำให้การปฏิบัติงานของสภาล่าช้าไป หรือขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวสมาชิกสภาหรือเจ้าพนักงานของสภาในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลดังกล่าวอาจถูกนับได้ว่าเป็นการละเมิดอำนาจสภา...”

Sir Barnett Cocks (อ้างถึงในกุสพล วัชรภาพ, 2555, น. 38) เลขานุการของสภาสามัญของประเทศอังกฤษได้ตอบคำถามต่อคณะกรรมการเอกลิทธิในสมัยประชุม ปี ค.ศ. 1964-1965 เกี่ยวกับความแตกต่างของความผิดทั้งสองฐานนี้ ดังนี้ “...คำว่า ละเมิดเอกลิทธิ” นั้นจริง ๆ แล้วหมายถึงการละเมิดต่อสิทธิใหญ่ ๆ สองประการคือ ประการแรกได้แก่ สิทธิของสมาชิกสภาในการมีอิสระที่จะกล่าวถ้อยคำใด ๆ และอิสระจากการถูกจับกุมในคดีทางแพ่ง หรืออิสระจากการรังความเบียดเบียน ดังนั้น ถ้าผู้กระทำผิดได้กระทำการละเมิดต่อสิทธิใดสิทธิหนึ่งจะถูกนับได้ว่าเป็นการละเมิดเอกลิทธิ แต่ถ้าการกระทำผิดนั้นยังคลุมเครืออยู่หรือยากต่อการชี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างก็จะถูกถือว่าเป็นการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา คณะกรรมการในอดีตไม่เคยให้คำนิยามของคำว่า “ละเมิดอำนาจ” แต่โดยทั่ว ๆ ไปแล้วก็คือการกระทำซึ่งตั้งใจที่จะโจมตีหรือเย้ยหยันหรือลดการยกย่องของสาธารณชนที่มีต่อสภา”

โดยประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติล้วนมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาช่วยเหลืองานสภาทั้งสิ้น เช่น ในอังกฤษคณะกรรมการเกิดขึ้นพร้อมกันกับสภาในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์

ทั้งนี้ ระบบรัฐสภาอังกฤษ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดมีความสัมพันธ์กันโดยฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากในสภาทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายเสียงข้างมากในสภาเป็นพรรคพวกหรือกลุ่มเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงส่งผลให้การออกแบบกลไกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไม่สามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (วิชฌู เกรืองาม, 2530, น. 112-116) โดยภารกิจที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ คือ การตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สภาขุนนางและสภาสามัญต่างมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ

อำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการ (วนิดา สัจพันธ์, 2550, น. 80)

ในประเทศอังกฤษมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) เพื่อทำหน้าที่สอบสวนตรวจตรา สอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารตามที่รัฐสภามอบหมาย คณะกรรมการวิสามัญนี้ บางคณะเป็นการจัดตั้งตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา เช่น คณะกรรมการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะ และคณะกรรมการด้านค่าใช้จ่าย บางคณะก็เป็น

การจัดตั้งตามคำสั่งในสมัยประชุม บางคณะเป็นการตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ และบางครั้งก็เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย

โดยทั่วไปคณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา โดยขอบเขตของการพิจารณาสอบสวนจะอยู่ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ และภายใต้ข้อเสนอแนะซึ่งสภาสามัญได้มีมติเห็นชอบด้วยแล้ว

2.2.3 ระบบคณะกรรมการของประเทศญี่ปุ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 กำหนดไว้ในมาตรา 62 กำหนดให้เรื่องการตรวจสอบเกี่ยวกับการบริหารประเทศของฝ่ายรัฐบาลให้สามารถร้องขอให้พยานบุคคลมาปรากฏตัวและให้การตลอดจนเสนอหลักฐาน เป็นต้น และมาตรา 63 ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี สามารถเข้าร่วมการประชุมเพื่อแถลงเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวดำเนินการโดยคณะกรรมการ คณะต่าง ๆ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละคณะกรรมการที่ได้รับมอบจากสภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น และต้องได้รับอนุมัติจากประธานสภา บทบาทที่สำคัญของคณะกรรมการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ คณะกรรมการสามารถเรียกนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีอาวุโส เลขาธิการสภาไดเอทฯ ที่ปรึกษาเฉพาะด้านของรัฐบาล หรือประธานและกรรมการตรวจสอบบัญชี เพื่อชี้แจงประเด็นที่เฉพาะเจาะจงบางประการ ซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้สามารถเข้าประชุมและชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการ โดยต้องแจ้งต่อประธานคณะกรรมการล่วงหน้า (สำนักภาษาต่างประเทศ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556, น. 22) จากการศึกษาพบว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นได้กำหนดให้มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา หรือเรียกว่า Diet Law กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้หลายอย่างในการดำเนินงานของรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) และวุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษา (สภามาน) เพื่อที่จะให้มีผลใช้บังคับกับองค์กรภายนอก รัฐสภาด้วย (รัฐภูมิ คำศรี) นอกจากนี้ยังมีกฎหมายคำสาบานและการให้ถ้อยคำ ของพยานในสภา (Law relating to Oaths and Testimony, etc By Witnesses in the Hoses) กำหนดความผิดและโทษเอาไว้ด้วย

อำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการ (วนิดา สัจพันธ์, 2550, น. 95)

คณะกรรมการของรัฐบาลญี่ปุ่น นอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบรายละเอียดของร่างกฎหมาย งบประมาณ สนธิสัญญาและการร้องทุกข์แล้ว ยังมีอำนาจในการสืบสวนเรื่องราวต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาด้วย คณะกรรมการอาจตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามแต่จะมอบหมายได้ คณะกรรมการอาจขอให้รัฐมนตรี หรือผู้แทน

รัฐบาลมาชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการได้ ขณะเดียวกันรัฐมนตรีหรือผู้แทนรัฐบาลก็อาจขอเข้าพูดในที่ประชุมคณะกรรมการ ก่อนที่ประธานคณะกรรมการจะขอมาก็ได้

ในขั้นตอนกรรมการ กรรมการคณะกรรมการคณะหนึ่งอาจจะประชุมปรึกษากับคณะกรรมการคณะอื่นและประชุมเพื่อตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติร่วมกันคณะกรรมการอื่นได้ การประชุมเช่นนี้ ถือเป็น การปฏิบัติตรวจสอบโดยปกติธรรมดาของคณะกรรมการ และจะไม่มี การลงมติใด ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการจะต้องเปิดให้มีการซักฟอกในที่ประชุมคณะกรรมการ (Public Hearing) เกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและร่างพระราชบัญญัติรายได้ที่สำคัญ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อฟังความเห็นของพรรคที่สนใจหรือประชาชนที่มีความรู้และประสบการณ์ ในกรณี ที่จำเป็น คณะกรรมการอาจทำการตรวจสอบหรือสอบสวนหรือส่งหมายเรียกพยานมาสืบได้

2.2.4 ระบบคณะกรรมการของประเทศไทย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นแบ่งแยกได้เป็น อำนาจฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจต้องตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีหน้าที่ในการตรากฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้ความเห็นชอบในกิจการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติมีมากมาย จึงมีการตั้งคณะบุคคลขึ้นมาช่วยแบ่งเบาภารกิจการของสภาตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีภารกิจในการสอบหาข้อมูล การกลั่นกรองเรื่องเพื่อให้สภาพิจารณาการสอบหาข้อเท็จจริง ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานของสภา คณะบุคคลในที่นี้ คือ “คณะกรรมการ” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่อันอยู่ในขอบเขตอำนาจของรัฐสภา อาทิ อำนาจในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายอำนาจในการสอบข้อเท็จจริง อันเป็นการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (สมบัติ อึ้งอรุณวงศ์, 2548, น. 132-134)

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 129 วรรคหนึ่งว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกัน ตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด” และ มาตรา 128 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม เกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด...”

ดังนั้น กรรมการ คือ บุคคลที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภา หรือตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาทราบ โดยประเภทของคณะกรรมการนั้น ประกอบด้วย

ก) คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) เป็นกรรมาธิการที่สภาเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภาตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ข) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Ad hoc Committee) เป็นกรรมาธิการที่สภาเลือกและแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่าเรื่องที่สภาได้พิจารณาอยู่นั้นควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะหรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง และเมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมาธิการวิสามัญก็จะสิ้นสภาพไป ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ค) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of Whole Committee) เป็นกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมเป็นคณะกรรมาธิการ โดยประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมาธิการ ซึ่งการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาเป็นการพิจารณาชั้นคณะกรรมาธิการและการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมารวมกันไป ตามร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ข้อ 122 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า

“ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภาให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมาธิการด้วย

การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาเป็นการพิจารณาชั้นคณะกรรมาธิการและเป็นการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมารวมกันไป”

ง) คณะกรรมาธิการร่วมกัน (Joint Committee) เป็นกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาาร่วมกัน ประกอบด้วย บุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอต่อสภาทั้งสองเห็นชอบดำเนินการโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ตามมาตรา 137 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จ) คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา (Joint Committee of Parliament) เป็นกรรมาธิการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ข้อ 134 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า

“ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันให้สภาตั้งกรรมาธิการร่วมกันฝ่ายสภาขึ้นใหม่และให้ประธานสภาแจ้งไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบ”

ฉ) คณะกรรมาธิการของรัฐสภา (Committee of Parliament) เป็นกรรมาธิการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภา ซึ่งจะประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา 132 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือเมื่อมีการเปิดประชุมรัฐสภา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การพิจารณาให้ความเห็นชอบการเปิดอภิปรายทั่วไป การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การแถลงนโยบาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 156

2.3 ที่มาและแนวคิดของการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย บทบาทความสำคัญของรัฐสภาย่อมแตกต่างกันออกไปตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยในแต่ละระบบ กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีหลักว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นที่มาของรัฐบาล รัฐสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตั้งแต่ออกเข้ารับบริหารประเทศ คือ การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาโดยมีวิธีการควบคุมที่แตกต่างกันไป อาทิ การอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยการลงมติที่มีผลทำให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง หรือการจัดตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ทั้งนี้ รัฐบาลย่อมสามารถตอบโต้ได้โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรหากเห็นว่ารัฐสภาใช้อำนาจตามอำเภอใจได้เหล่านี้เป็นการแสดงถึงความเกี่ยวพันและการยึดโยงซึ่งกันและกันระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลโดยแท้ สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี รัฐสภาและรัฐบาลมีที่มาจากประชาชนเช่นเดียวกัน อันมีฐานะที่เสมอกันเมื่อรัฐบาลไม่ได้มาจากรัฐสภา การตรวจสอบการควบคุมการทำงานระหว่างสองสถาบันจึงเป็นการกระทำตามกระบวนการตรวจสอบที่เด็ดขาดรัฐสภาไม่มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นต้น แต่มีกลไกการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบโดยใช้ระบบคณะกรรมาธิการในการเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐมาสืบสวนสอบสวนได้ ขณะเดียวกันหากประธานาธิบดีทำหน้าที่ผิดพลาดมีผลเสียหายร้ายแรงกับประเทศ สมาชิกรัฐสภาสามารถดำเนินการถอดถอนประธานาธิบดีได้ กลไกการตรวจสอบของฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดีจึงแตกต่างไปจากระบบรัฐสภา

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการในการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ การจะใช้หน้าที่และอำนาจใดนั้น จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาเท่านั้น ฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

ซึ่งเป็นองค์กรภายในของสภาที่ทำหน้าที่เป็นกลไกภายในของสภา เพื่อช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐสภา ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังนี้

2.3.1 การควบคุมการทำงานของรัฐบาล

หน้าที่และอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นหน้าที่และอำนาจหลักของรัฐสภาโดยรัฐสภาจะตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีกระทรวง และกรมต่าง ๆ ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทมากในเรื่องนี้ ได้แก่ คณะกรรมาธิการที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและสอดส่องการปฏิบัติงานของรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมาธิการมีบทบาทในด้านการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายที่รัฐสภาและยังมีบทบาทในด้านการศึกษาสืบหาข้อเท็จจริงเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะและอยู่ในอำนาจรัฐสภา

การควบคุมการทำงานของรัฐบาล จึงเป็นการใช้มาตรการทางการเมืองตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ ควบคุม สอดส่องดูแล สำหรับผู้มีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ ผู้ถูกควบคุม ตลอดจนมาตรการควบคุมนั้นเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้มีอำนาจควบคุม คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง สภาที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ส่วนผู้ถูกควบคุมคือ ฝ่ายบริหาร ในที่นี้คือ ฝ่ายบริหารทางการเมือง หรือที่เรียกว่า รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี การปกครองระบอบประชาธิปไตยมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือระบบอังกฤษ เพราะมีที่มาจากอังกฤษและพัฒนาในประเทศ จนเป็นที่ยอมรับทั่วไป ส่วนอีกรูปแบบหนึ่ง คือ รูปแบบประธานาธิบดี (Presidential System) หรือระบบอเมริกัน การควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายจึงมีอยู่ในรูปแบบ หรือระบบรัฐบาล การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร นั้นเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในประเทศที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบรัฐสภา เช่น การกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น (พีรพงศ์ เกิดสมลาภ, 2538, น. 139 -140) นอกจากมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีมาตรการอื่นที่ไม่ใช่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแต่มีลักษณะและให้ผลที่คล้ายคลึงกัน โดยถือว่าเป็นเรื่องที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติจัดกิจการของตนเอง คือ การตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อทำการควบคุมฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ทำการสอบสวน ตรวจสอบตรา สอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในรูปแบบของคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมของฝ่ายบริหารทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

2.3.2 อำนาจในการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมาธิการ (มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)

การตั้งคณะกรรมาธิการของสภาเป็นวิธีปกติที่มีการนำมาใช้เป็นการทั่วไป การใช้การตรวจสอบ ศึกษา หรือติดตามดูแลเรื่องใด ๆ ย่อมทำให้องค์กรรัฐสภาได้ข้อมูลที่แน่ชัดขึ้น

เพื่อไว้ใช้ในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางตามนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติจัดวางไว้ให้ จึงจำเป็นที่รัฐสภาจะต้องเข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานด้านกฎหมายของฝ่ายบริหาร แม้ว่ากฎหมายนั้นจะมีการร่างอย่างดีแล้ว แต่ไม่อาจให้หลักประกันได้ว่าจะมีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้ ดังนั้น กฎหมายที่รัฐสภาออกไปนั้นจึงเป็นเพียงข้อชี้แนะทั่ว ๆ ไป หรือหัวข้อของการสอบสวน ตรวจสอบ สอดส่อง การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น คณะกรรมการของรัฐสภา จึงมีความจำเป็นต้องมีอำนาจในการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริง ตรวจสอบ สอดส่อง การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้อย่างต่อเนื่องแทนรัฐสภา ซึ่งมีสมัยประชุมของรัฐบาลที่มีระยะเวลาอย่างจำกัด ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง คือ

ก) เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง (Information) ที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย

ข) เพื่อตรวจสอบการบริหารงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและเพื่อที่จะควบคุมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ

ค) เพื่อให้ความรู้ข่าวสาร ให้การศึกษาต่อประชาชนและสร้างอิทธิพลต่อมติมหาชน โดยอำนาจสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตามบทบัญญัติ มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 129 สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่มีการกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ

ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่ ณ นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล

และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสิทธิการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสารหรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก...”

ทั้งนี้ เจตนารมณ์ ที่มาของหลักการ และเหตุผลของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามกฎหมาย อันเป็นการช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาในการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เกิดความเข้มแข็งสามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2554 ได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ต้องการให้คณะกรรมการต้องปฏิบัติอย่างฉันทมิตร มิได้มีบทลงโทษทางอาญาถือได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิมากเกินไป และการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐสภาที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณา แต่ไม่ใช้การใช้อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2558, น. 19)

2.4 หลักการสอบหาข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริง ได้แก่ ข้ออ้างที่บุคคลอ้างถึงซึ่งอาจเป็นความจริง หรือความเท็จ ข้อเท็จจริงนั้นเป็นศัพท์ของกฎหมายแต่เข้าใจง่ายเพราะมีความชัดเจนอยู่ในตัว โดยเอาคำสามัญสองคำมารวมกัน คือ เท็จคำหนึ่ง กับจริงคำหนึ่ง คำสองคำนี้ในทางสามัญไม่มีการใช้รวมกัน แยกกันใช้คนละที่เพราะมีความหมายตรงกันข้าม คือ คำว่าเท็จมีความหมายว่า เป็นของไม่แท้เป็นของโกหก แต่คำว่าจริงมีความหมายว่าเป็นของแท้ไม่ใช่โกหก ถ้าจะใช้ในลักษณะคำถามก็ต้องเติมคำว่าหรือไว้กลาง เช่น เท็จหรือจริง (แต่ในทางพิจารณาด้านกฎหมายมีความจำเป็นโดยแท้ที่จะต้องใช้อยู่เสมอในระหว่างพิจารณา เพราะยังไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นจริงหรือเป็นเท็จ ยังหาข้อสรุปกันอยู่) เพราะฉะนั้น

จึงต้องมีศัพท์ใช้โดยเฉพาะให้เรียกรวมไปก่อนว่าข้อเท็จจริง จนกว่าจะถึงเวลาตัดสินชี้ขาดจึงจะแยกเท็จกับจริงออกจากกันได้

ดังนั้น การสอบหาข้อเท็จจริงจึงมีความหมายรวมกัน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด ทั้งพยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ เพื่อจะทราบความจริงในเรื่องนั้น ๆ และพิสูจน์ความจริงว่า เรื่องใดเป็นเรื่องจริงหรือเป็นเรื่องเท็จ และชี้มูลความจริงว่าเป็นประการใดซึ่งการจะพิจารณาให้มีการสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเป็นอำนาจของผู้แต่งตั้ง และการสอบหาข้อเท็จจริงต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง (สุเทพ ยัมละมูล, 2552, น. 13)

โครงสร้างในการสอบหาข้อเท็จจริงมีลักษณะเช่นเดียวกับการเรียงความ ซึ่งประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ

1) คำนำ โดยทั่วไปมักจะกล่าววนหน้าถึงเหตุที่มีการสอบหาข้อเท็จจริง ที่มาของมูลกรณีที่เป็นเหตุให้เกิดการสอบหาข้อเท็จจริง โดยกล่าวนำเพื่อให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งทราบโดยย่อว่า ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องใด มูลกรณีปรากฏขึ้นได้อย่างไร อันเป็นการกำหนดโครงสร้างของการสอบหาข้อเท็จจริง

2) เนื้อเรื่อง คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงต้องกำหนดแนวความคิดซึ่งเป็นกรอบโครงสร้างและเชื่อมโยง พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ทั้งพยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ อันเกี่ยวข้องใกล้ชิดโดยวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่ได้รับพร้อมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ว่าสอดคล้องต้องกันหรือไม่ อย่างไร แล้วเขียนรายงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามลำดับขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุด ซึ่งเนื้อเรื่องนี้เป็นหัวใจของการสอบหาข้อเท็จจริงเพื่อทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ

3) สรุป การสรุปความเห็นของคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริง โดยวิเคราะห์และข้อเสนอแนะแก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นจุดสำคัญในการสอบหาข้อเท็จจริง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาสั่งการต่อจากการได้รับผลสรุปรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง โดยเฉพาะข้อเท็จจริงนั้นมีข้อกฎหมายกำหนดไว้เป็นประการใด คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงควรระบุข้อกฎหมายไว้ด้วย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะได้ทราบถึงขั้นตอนการดำเนินการ และอำนาจในการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้น ๆ

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จงทอง จันทรางศุ (2538) วิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการธิการของสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผลการวิจัยกล่าวถึงประโยชน์ของระบบกรรมการธิการ คือ เพื่อแสวงหาข้อมูลและกลั่นกรองเรื่องให้รัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดมีจำนวนมาก ไม่สามารถที่จะพิจารณาในรายละเอียดต่าง ๆ ได้ทั้งหมด ส่วนใหญ่งานของรัฐสภาเป็นงานด้านการตัดสินใจในระดับนโยบาย จึงมีความจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อแสวงหาข้อมูลและกลั่นกรองเรื่องราวต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของรัฐสภามีทั้งหลักวิชาการและหลักปฏิบัติ

เกี่ยวกับความต้องการของประชาชนให้มีคุณภาพและการทำให้การปฏิบัติงานของรัฐสภา มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญประกอบด้วยบุคคลที่มีชื่อเสียงของรัฐสภา ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติงาน ดังนั้นหากจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานมักจะ ละเอียดความเป็นพรรคการเมืองในคณะกรรมการออกได้ เกิดบรรยากาศของความปรองดอง ในคณะกรรมการที่ตนสังกัด เช่น การสอบสวนข้อเท็จจริงและรับเรื่องร้องทุกข์ การดำเนินการ สอบสวนข้อเท็จจริง และทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยปรองดองระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชน เพื่อยุติข้อขัดแย้ง

ชูชาติ น้อยคนตี (2531) วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีการควบคุมรัฐธรรมนูญโดยสภาผู้แทนราษฎร จากการศึกษาพบว่า การควบคุมคณะรัฐมนตรี ในเวทีของสภาผู้แทนราษฎร นับแต่การควบคุมทางด้านนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภานั้น ไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การควบคุมด้วยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย คณะรัฐมนตรีได้มีประกาศใช้เป็นกฎหมายมากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นไปได้ยาก และไม่สู้จะได้ผลนัก และการควบคุมโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้มากกว่าวิธีอื่น แต่มีผลกระทบต่อ เสถียรภาพของรัฐบาลน้อยที่สุดสำหรับการควบคุมคณะรัฐมนตรี นอกเวทีรัฐสภาโดยผ่านพรรคการเมืองนั้น กระทำได้ในขอบเขตจำกัด การควบคุมโดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรนั้น โดยแท้ที่จริงแล้ว มิใช่เป็นการควบคุมคณะรัฐมนตรี แต่เป็นการทำให้เกิดความร่วมมือกันของพรรคร่วมรัฐบาล ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นไปในลักษณะฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

การศึกษา เรื่อง “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง” ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษา บทบาท หน้าที่และอำนาจการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการมาธิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง 2) เพื่อศึกษาหาแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เพื่อนำมาปรับใช้กับการดำเนินงานของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดระเบียบวิธีการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูล และการสัมภาษณ์ โดยมีรายละเอียดและขั้นตอน ดังนี้

- 1) วิธีการศึกษา
- 2) ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา
- 3) เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา
- 4) วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล
- 5) การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 วิธีการศึกษา

ระเบียบวิธีการศึกษาในครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

การศึกษาเอกสาร (Documentary Study) หรือการเก็บข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึง และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) เพื่อสนับสนุนภารกิจการงานด้านการประชุมของคณะกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” โดยมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1) ทฤษฎีอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา
- 2) แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของรัฐสภา

- 3) ที่มาและแนวคิดของการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
- 4) หลักการสอบหาข้อเท็จจริง
- 5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.2.1 ประชากร เอกสารวิชาการฉบับนี้ ได้กำหนดประชากรในการศึกษา ประกอบด้วย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และข้าราชการรัฐสภาสามัญสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.2.2 กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการสำรวจครั้งนี้ ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา รวมทั้งสิ้น 6 คน ได้แก่

- 1) ประธานคณะกรรมการการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 1 คน
- 2) ผู้บริหารและข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 5 คน

ได้แก่

2.1) รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กำกับดูแลสำนักสำนักงานกรรมการ 1 สำนักงานกรรมการ 2 และสำนักงานกรรมการ 3 จำนวน 1 คน

2.2) ผู้อำนวยการสำนักงานกรรมการ จำนวน 3 คน

2.3) ประธานคณะทำงานจัดทำคู่มือประกอบการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 129 กรณีรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ในคณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาของสำนักงานกรรมการ 1 สำนักงานกรรมการ 2 และสำนักงานกรรมการ 3 จำนวน 1 คน

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่

3.3.1 การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ แนวความคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.3.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ได้ดำเนินการสัมภาษณ์บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงานในระบบคณะกรรมการ ได้แก่ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กำกับดูแลสำนักกรรมการ 1 สำนักงานกรรมการ 2 และสำนักงานกรรมการ 3 ผู้อำนวยการสำนักงานกรรมการ 1 ผู้อำนวยการสำนักงานกรรมการ 2 ผู้อำนวยการสำนักงานกรรมการ 3 และประธานคณะทำงานจัดทำคู่มือประกอบการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 129 กรณีรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ในคณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาของสำนักงานกรรมการ 1 สำนักงานกรรมการ 2 และสำนักงานกรรมการ 3 โดยเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นและสร้างข้อคำถามที่ใช้ใน

การสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง”ไปสู่การปฏิบัติโดยกำหนดประเด็นและสร้างข้อคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ มีรายละเอียด ดังนี้

ก) ประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้มีการวางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะสนับสนุนการดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง อย่างไร

ข) ในฐานะที่ท่านเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ท่านมีข้อเสนอแนะให้แก่บุคลากรของสำนักงานกรรมการอย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจข้างต้นบรรลุผลสำเร็จ

ค) ประเด็นการบัญญัติให้ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ท่านคิดว่าจะทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ของระบบงานกรรมการ มีบทบาทอย่างไรในอนาคต

ง) ประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ท่านมีแนวความคิดในการเตรียมการรองรับการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับมาตรา 129 วรรคสอง อย่างไร เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในระบบงานกรรมการที่จะเกิดขึ้น

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาข้อมูลเพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์ข้อมูลโดยมีขั้นตอน ดังนี้

3.4.1 ศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง

3.4.2 ศึกษา วิเคราะห์ บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตามภารกิจงาน

3.4.3 ตรวจสอบความสมบูรณ์ และความถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “การดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง” คณะผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาในรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษา บทบาท หน้าที่และอำนาจการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง และเพื่อศึกษาหาแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ในการนำมาปรับใช้กับการดำเนินงานของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยดำเนินการวิเคราะห์ผลการศึกษา ดังนี้

- 1) บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญ
- 2) แนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง
- 3) การศึกษาการสอบหาข้อเท็จจริงขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 4) การวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการของต่างประเทศ
- 5) แนวทางการสอบหาข้อเท็จจริงและการสอบสวน
- 6) เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน”
- 7) การวิเคราะห์ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ เรื่อง “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง”

4.1 บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญ

- 4.1.1 บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่

ประเทศไทยเริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร โดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการไว้ใน (มาตรา 26) โดยเรียกว่า อนุกรรมการ ซึ่งต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้เปลี่ยนชื่อจากคำว่า “อนุกรรมการ” เป็น “คณะกรรมการ” และนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (มาตรา 59) ได้เปลี่ยนรูปแบบของโครงสร้างสภา จากสภาเดียวเป็นสภาคู่ ทำให้รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒสภา (ภายหลังเปลี่ยนเป็นวุฒิสภา) และสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีการกำหนดให้พฤฒสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อให้เป็นกลไกในการช่วยเหลือการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังบัญญัติกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งสมาชิกของแต่ละสภาเป็นคณะกรรมการสามัญ กรรมการร่วมกันในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และมีอำนาจเลือกบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของสภาเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ รวมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา เพื่อให้กลไกการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันกลไกดังกล่าวไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนกัน โดยการกำหนดหน้าที่และอำนาจดังกล่าวข้างต้น ยังเป็นการจำกัดไม่ให้คณะกรรมการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการ

รัฐสภาถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน และมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตั้งแต่ก่อนเริ่มเข้ามาบริหารประเทศ คือ การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา โดยมีวิธีการควบคุมที่แตกต่างกันไป อาทิ การอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยการลงมติที่มีผลทำให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง หรือการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการเป็นกลไกในการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาสืบสวนสอบสวนได้ ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการซึ่งเป็นองค์กรภายในของสภาที่ทำหน้าที่เป็นกลไกของสภาเพื่อช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้ จากกระบวนการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา และยังมีบทบาทในการสืบหาข้อเท็จจริงตามประเด็นเรื่องร้องเรียนที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ หรือตามประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะและอยู่ในอำนาจของรัฐสภา โดยการใช้มาตรการทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ ควบคุม สอดส่องดูแล สำหรับ

ผู้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบผู้ถูกควบคุม ตลอดจนมาตรการการควบคุมนั้นเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนซึ่งผู้มีอำนาจควบคุม คือ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” ส่วนผู้ถูกควบคุม คือ “ฝ่ายบริหาร”

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 189 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ แล้วมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา และมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ต้องระบุงิการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 135 โดยมีข้อความในทำนองเดียวกัน

คณะผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการเกี่ยวกับขั้นตอนการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการที่ผ่านมาว่า มีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร สามารถอธิบายได้ตามรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน โดยรับเรื่องร้องเรียนจากมติของสภาผู้แทนราษฎรมติของคณะกรรมการ กรรมการเสนอต่อคณะกรรมการ ประชาชนร้องเรียนโดยตรง

2) ขั้นตอนการเสนอความเห็นตามเรื่องร้องเรียนเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการว่าเห็นควรมีมติรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวหรือไม่ โดยพิจารณาในเบื้องต้นว่าเรื่องร้องเรียนที่ได้รับเข้าข่ายความผิดตามกฎหมายใด อย่างไร

3) ขั้นตอนการรวบรวมข้อเท็จจริง

ก) กระบวนการประชุม โดยเป็นการเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงของผู้ร้องเรียน และผู้ถูกร้องเรียน เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งส่งมอบเอกสารหลักฐานให้คณะกรรมการพิจารณา

ข) สอบถามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจากหน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมถึงการขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าว แสดงความคิดเห็น จากนั้นคณะกรรมการจะนำข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานนำมาพิเคราะห์ประกอบการพิจารณาต่อไป

ค) เดินทางไปศึกษาดูงานตามเรื่องร้องเรียน

4) ขั้นตอนการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการเมื่อได้ข้อมูลข้อเท็จจริงสมบูรณ์ตามแนวทางการพิจารณาสอบสวน

5) ขั้นตอนการพิจารณาข้อกฎหมาย โดยพิจารณาว่าการกระทำตามเรื่องร้องเรียนที่ได้รับของคณะกรรมการสิทธิการในแต่ละเรื่องร้องเรียนเกี่ยวข้องกับกฎหมายใดหรือไม่ อย่างไร

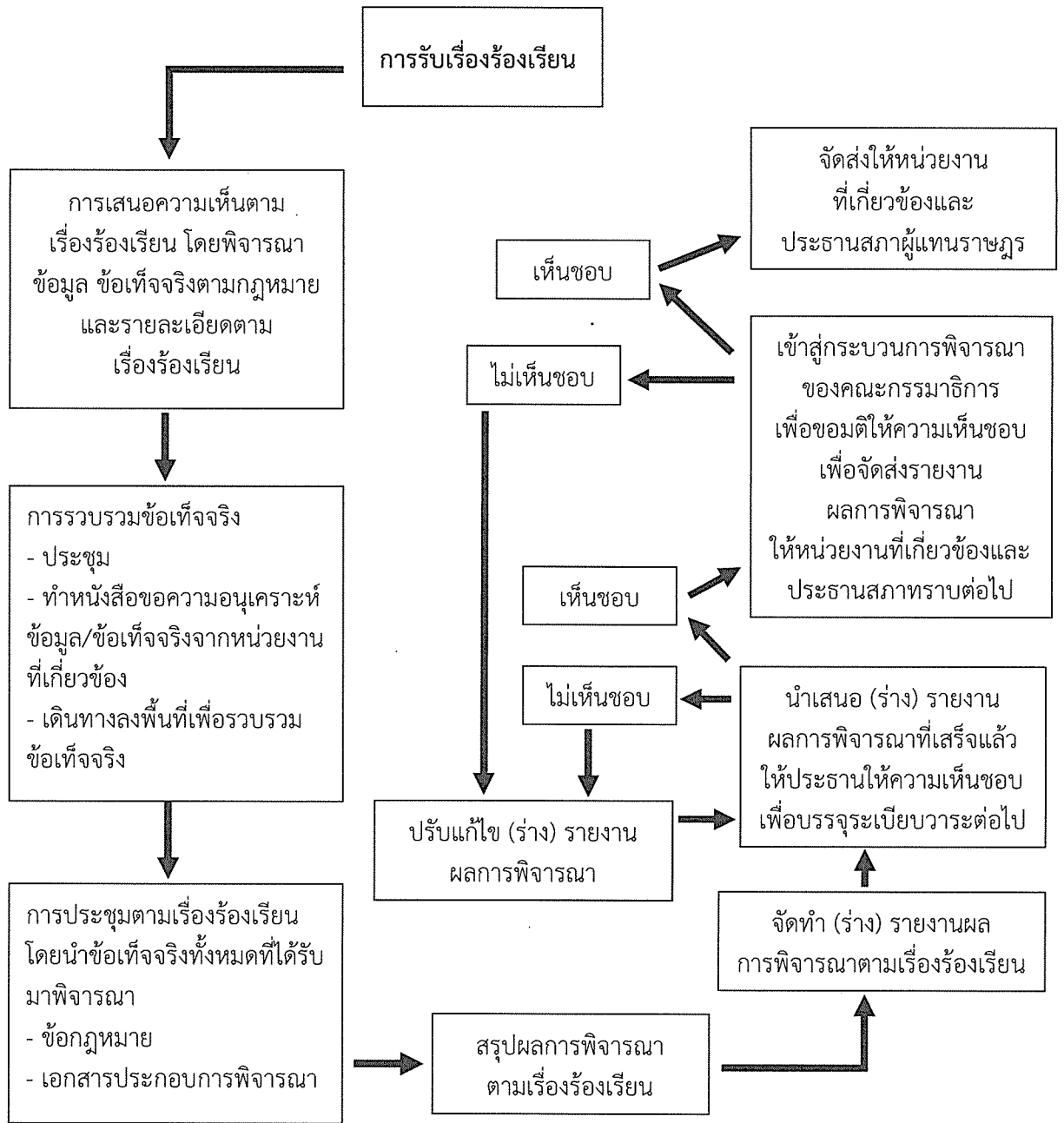
6) ขั้นตอนการสรุปผลการพิจารณาข้อมูล ข้อเท็จจริง และเอกสารประกอบการพิจารณารวมทั้งวิเคราะห์ว่าในแต่ละข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเข้าข่ายตามประเด็นเรื่องร้องเรียนที่ได้รับหรือไม่ เพื่อนำมาวิเคราะห์ก่อนนำมาใช้ในการจัดทำ (ร่าง) รายงานการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการสิทธิการพิจารณาเสร็จแล้ว

7) ขั้นตอนการจัดทำ (ร่าง) รายงานการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

8) ขั้นตอนการปรับแก้ไข (ร่าง) รายงานการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมติของคณะกรรมการสิทธิการ

9) ขั้นตอนการจัดส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ผู้ร้องเรียน และกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่ผ่านมา มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจในทางการเมือง เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาในเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการจะต้องดำเนินการรายงานผลการพิจารณาดังกล่าวต่อสภาเพื่อทราบ โดยสามารถอธิบายกระบวนการดำเนินการตรวจสอบ หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เข้าสู่กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการได้ตามแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 กระบวนการดำเนินการการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ
ที่เข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการ

จากแผนภาพที่ 1 กระบวนการดำเนินการการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการ สามารถอธิบายหลักการของความเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐสภาว่า

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริการ ผ่านกระบวนการในรูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ของระบบกระบวนการดำเนินการ การสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการคือ เมื่อคณะกรรมการกระทำกิจการพิจารณา ศึกษา สอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาเสร็จแล้ว คณะกรรมการจะต้องรายงานผลการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ให้สภาทราบทุกกรณี

4.1.2 บทบาท อำนาจหน้าที่ของกรรมการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามเจตนารมณ์ในการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ 137 เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในกรณีการสอบหาข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้ โดยประสงค์ให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการในมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้ใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่ให้อำนาจเลือกผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกของสภามาเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนได้ด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าว บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มีการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใด ๆ นั้น ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาตามที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการก็ดี มีการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องที่ซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ ทั้งนี้ ในการสอบหาข้อเท็จจริงคณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนไม่ได้ ดังนั้น บทบาทในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ก็ยังคงหลักการเดิม คือ การตรวจสอบโดยใช้อำนาจในทางการเมือง เช่นเดียวกับที่ผ่านมา กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้วให้รายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ การสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการจะเกิดขึ้นในกรณีนี้ที่คณะกรรมการการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ และอำนาจของสภา และตามที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการ การสอบหาข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ อาทิ การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ หรือการร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งคณะกรรมการต้องดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง จะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ ตามที่มาตรา 129 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญกำหนด อีกทั้งในวรรคสี่ ของมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่อำนาจดังกล่าวมิใช่อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คณะกรรมการจึงไม่มีอำนาจเรียกวัดถูกอื่นที่ไม่ใช่เอกสาร (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2558 , น.80) ได้แก่ วัตถุที่พยานใช้ในการพิสูจน์ความถูกผิด หรือสนับสนุนข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อาทิ เทปบันทึกเสียง เนื่องจากการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไม่ใช่การสอบสวนคดีอาญา จึงไม่มีความจำเป็นต้องเรียกวัดถูกอื่นมาเป็นพยาน (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2558 , น.81) นอกจากนี้ มาตรา 129 วรรคแปด ยังได้กำหนดให้เอกสิทธิ์ตามมาตรา 124 ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ รวมทั้ง ได้เพิ่มความคุ้มครองให้แก่ผู้ปฏิบัติตามคำเรียกที่ให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการด้วย (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2559 , น. 81)

ดังนั้น กระบวนการดำเนินการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการการ ยังคงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจในทางการเมืองเช่นเดิม เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องใด ๆ แล้ว เรื่องดังกล่าวจะเข้าสู่อำนาจหน้าที่ของสภาโดยอัตโนมัติและจะต้องรายงานผลการพิจารณาดังกล่าวต่อสภาเพื่อทราบต่อไป

4.1.3 การศึกษา วิเคราะห์ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกรรมการในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ตามเจตนารมณ์การสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการที่ผ่านมา พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189 ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ แล้วมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ประกอบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 โดยมีข้อความในทำนองเดียวกัน จะได้เห็นว่า รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยให้พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติในมาตรา 129 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญตามมาตรา 137 เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด ซึ่งเป็นการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานั้น เป็นเพียงการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ต้องศึกษาถึงความหมายและอำนาจในการดำเนินการที่แตกต่างกันของ การสอบสวน และ การสอบหาข้อเท็จจริง โดยสามารถพิจารณาได้ตามตารางต่อไปนี้

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 26 สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวน พิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหรือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้	มาตรา 135 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการพิจารณา	มาตรา 129 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
<p>ประธานอนุกรรมการนั้น เมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้</p>	<p><u>สอบสวน</u> หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน</p> <p>คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี</p> <p>ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้น</p>	<p>หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำกิจการพิจารณา<u>สอบหาข้อเท็จจริง</u> หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด</p> <p>การกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ใน การตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีทำการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ</p> <p>ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้</p> <p>คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือ</p>

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
	<p>สั่งกีดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้น ดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณี ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้น การปฏิบัติตามวรรคสอง</p> <p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดตาม มาตรานี้ด้วย</p> <p>กรรมสิทธิการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมี จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละ พรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมือง ที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตาม มาตรา 134 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด อัตราส่วนตามวรรคห้า</p> <p>มาตรา 147 วรรคสอง คณะกรรมการ ร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือ เรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง ความคิดเห็นในการพิจารณา ร่าง พระราชบัญญัติได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคล ผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ด้วย</p>	<p>ศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้น มิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลา การที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจ ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษา อรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคล ของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วน ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และ อำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตาม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี</p> <p>ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ ในกิจการที่คณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือใน กำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือ แสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก</p> <p>ให้สภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการ สอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงาน การศึกษา แล้วแต่กรณีของ คณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีมีมติมิให้เปิดเผย</p> <p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 ให้ความคุ้มครองถึงบุคคล</p>

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
		<p>ผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกตามมาตรานี้ด้วย</p> <p>กรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 128 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคแปด</p>

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากตารางที่ 1 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของคณะกรรมการได้บัญญัติขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ.2475 ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยให้อำนาจของสภาตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสนอต่อที่ประชุมสภา โดยอำนาจสอบสวนดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร อันเป็นการใช้อำนาจการตรวจสอบทางการเมือง ซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางปกครองหากไม่มีการดำเนินการตามเรื่องที่มีการสอบสวน

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้ความสำคัญกับอำนาจสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเครื่องมือในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถตรวจสอบหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ของฝ่ายบริหารแล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรให้รับทราบ โดยการใช้อำนาจสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ นั้น สภาผู้แทนราษฎร ได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจดังกล่าว ดังความปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่

พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการสิทธิการสามัญ คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ มีอำนาจกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภาทราบ นอกจากอำนาจสอบสวนแล้ว คณะกรรมการสิทธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ก็ได้ การออกคำสั่งเรียกดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 หากผู้ใดขัดขืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ การตราบทบัญญัติฉบับดังกล่าวและมีสภาพบังคับทางกฎหมายทำให้การสอบสวนของคณะกรรมการมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น และเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการได้รับข้อมูลจากการมาชี้แจงของบุคคลหรือการส่งเอกสารจากหน่วยงานที่คณะกรรมการเรียกเอกสาร แต่ทั้งนี้เมื่อคณะกรรมการได้จัดทำรายงานการสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รายงานฉบับดังกล่าวเป็นเพียงการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารซึ่งมีผลกระทบทางการเมืองเท่านั้น เช่น การนำมาสู่การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น แต่ก็ไม่มีผลบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามได้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาและหน้าที่ตามที่ระบุไว้ของคณะกรรมการ แล้วรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด โดยการสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ จะมอบอำนาจให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวคณะผู้ศึกษามีความเห็นว่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจในการสอบสวน จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการสอบหาข้อเท็จจริง แม้เป็นการปรับเปลี่ยนถ้อยคำจากอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจสอบหาข้อเท็จจริงก็ตาม แต่อำนาจของคณะกรรมการก็ยังคงเหมือนเช่นเดิมไม่ได้ลดน้อยลงกว่าเมื่อครั้งอดีต การใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” เป็นเพียงการใช้ถ้อยคำที่เหมาะสมกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการมากยิ่งขึ้นเท่านั้น การออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาชี้แจงในคณะกรรมการ คณะกรรมการยังคงมีอำนาจออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติกำหนด คณะกรรมการยังคงมีเอกสิทธิ์ได้รับความคุ้มครอง

เช่นเดิม แต่เพื่อให้การสอบหาข้อเท็จจริงมีความสำคัญยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงกำหนดให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ต้องดำเนินการเองจะมอบอำนาจให้ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานมาทำหน้าที่แทนเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาไม่ได้ และเมื่อ ดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงแล้วเสร็จก็รายงานต่อที่ประชุมทราบต่อไป

ทั้งนี้ แม้หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ จะไม่มีผลบังคับทางปกครองที่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำไปปฏิบัติก็ตาม แต่อำนาจดังกล่าว ก็เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร นอกเหนือจากการตั้งญัตติ หรือการตั้งกระทู้ ถูถาม ซึ่งอาจส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลเช่นกัน หน้าที่และอำนาจดังกล่าวจึงมีความสำคัญในระบบ รัฐสภาในการตรวจสอบ ถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการทำงาน เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด

4.2 แนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ต้องการให้คณะกรรมการมีการพิจารณาการสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษา เรื่องใด ๆ ที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการต้องดำเนินการปฏิบัติอย่างฉันทมิตร มิได้มี บทลงโทษทางอาญาซึ่งถือได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิมากเกินไป และการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงเป็น อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐสภาที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณา แต่ไม่ใช่การใช้ อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2558, น. 19) คณะผู้ศึกษาจึงได้นำหลักการสอบหาข้อเท็จจริงมาปรับใช้ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เพื่อนำมาสู่การเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจงานที่จะเกิดขึ้นตามมาตรา 129 อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เพื่อให้การสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตามหน้าที่และ อำนาจตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ดำเนินการอย่างสัมฤทธิ์ผลต่อไป คณะผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรกำหนด หลักเกณฑ์ในการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่ตามกระบวนการของคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

4.2.1 หลักเกณฑ์ก่อนคณะกรรมการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง

เมื่อพิจารณาบทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จนกระทั่งมาสู่การพิจารณาบทบาท หน้าที่ และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง การสอบหาข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ และอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบในทางการเมือง เนื่องจากองค์กรหลักที่แต่งตั้งคณะกรรมการ ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว มีหน้าที่ในการรายงานผลการสอบหาข้อเท็จจริงต่อสภาทราบ เพื่อให้สภาพิจารณาตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่อไป โดยฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ตามมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลในทางการเมือง ซึ่งรัฐสภามีอาจใช้อำนาจในทางอื่น อาทิ การฟ้องร้องต่อ

ซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการได้ เนื่องจากความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภานั้น เป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นการรับผิดชอบในทางปฏิบัติราชการทางปกครองแต่อย่างใด คณะผู้ศึกษาจึงเห็นว่าสามารถนำแนวทางในการสอบสวนข้อเท็จจริงตามแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นแนวทางในการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่/หลักเกณฑ์ก่อนคณะกรรมการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง ได้ดังนี้

1) ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ โดยรับเรื่องร้องเรียนจากมติของสภาผู้แทนราษฎร มติของคณะกรรมการ กรรมการเสนอต่อคณะกรรมการ ประชาชนร้องเรียนโดยตรง

2) ขั้นตอนการรวบรวมข้อเท็จจริง (ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการต้องดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง คณะกรรมการไม่สามารถมอบอำนาจ หรือมอบหมายให้บุคคล หรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้เลย ตามที่มาตรา 129 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้)

(ก) กระบวนการประชุม โดยเป็นการเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงของผู้ร้องเรียน และผู้ถูกร้องเรียน เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งส่งมอบเอกสารหลักฐานให้คณะกรรมการพิจารณา

(ข) สอบถามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจากหน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมถึงการขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าว แสดงความคิดเห็น จากนั้นคณะกรรมการจะนำข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานนำมาวิเคราะห์ประกอบการพิจารณาต่อไป

(ค) เดินทางไปศึกษาดูงานตามเรื่องร้องเรียน เพื่อศึกษาหาข้อมูลประกอบการพิจารณา เพื่อพิสูจน์ความจริงว่าเรื่องใดเป็นเรื่องจริงหรือเป็นเรื่องเท็จ

(ง) ตรวจสอบ ข้อมูล ข้อเท็จจริงของเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ โดยไม่จำกัด หรือยึดติดอยู่เพียงแค่เอกสารหลักฐานของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น โดยจะต้องพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือ ตลอดจนข้อพิรุธสงสัยของเอกสารต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีข้อมูลประกอบการวินิจฉัยสั่งการที่ถูกต้องครบถ้วนของคณะกรรมการ

4.2.2 หลักเกณฑ์ระหว่างคณะกรรมการพิจารณาขอเท็จจริง

1) ขั้นตอนการประชุม

(ก) พิจารณาศึกษาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการเมื่อได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง สมบูรณ์ตามแนวทางการพิจารณาศึกษา สอบหาข้อเท็จจริง โดยจะต้องวิเคราะห์ข้อมูลโดยรอบด้าน ทุกกรณี รวมทั้งหากมีการโต้แย้งจากคู่กรณีจะต้องตรวจสอบข้อโต้แย้งและแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติสำหรับนำมาหักล้าง หรือพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าว เพื่อสนับสนุนข้อเท็จจริงก่อนการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ

(ข) การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ เพื่อนำมายุติสำหรับการหักล้างข้อโต้แย้งต่าง ๆ หากเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่หรือข้อเท็จจริงที่แสวงหา ได้ยังไม่เพียงพอ คณะกรรมการจึงมีหน้าที่ที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ตลอดจนรวบรวมและชี้แจงนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ในการเสนอแนะอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือข้อบังคับกฎหมาย และสามารถรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง เพื่อสนับสนุนข้อเท็จจริงก่อนการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ

(ค) ขั้นตอนการพิจารณาข้อกฎหมาย โดยพิจารณาว่าการกระทำตามเรื่องร้องเรียน ที่ได้รับของคณะกรรมการในแต่ละเรื่องร้องเรียนเกี่ยวข้องกับกฎหมายใดหรือไม่ อย่างไร

(ง) ขั้นตอนการจัดทำ (ร่าง) รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่องร้องเรียน

(จ) ขั้นตอนการปรับแก้ไข (ร่าง) รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่องร้องเรียนตามมติของคณะกรรมการ

ทั้งนี้ ในการประชุมเพื่อพิจารณาขอเท็จจริงเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการ ให้นำระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการประชุมมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจพิจารณา และมีมติให้การประชุมเพื่อพิจารณาขอเท็จจริงครั้งใด เป็นการประชุมลับก็ได้ และในการนี้ ห้ามบุคคลภายนอกเข้าฟังการประชุม เว้นแต่ผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานคณะกรรมการเท่านั้นกรณีหากการประชุมครั้งใดของคณะกรรมการเป็นการประชุมลับ

คณะกรรมการการอาชญากรรมมีมติให้บันทึกการประชุม และเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการในครั้งนั้น เป็นเอกสารลับได้ โดยอาจเทียบเคียงหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และระเบียบว่าด้วย การรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 มาปรับใช้ตามควรแก่กรณี รวมถึงการจัดทำบันทึกการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาขอเท็จจริง ของคณะกรรมการในการศึกษาเรื่องใด ๆ นั้น ในส่วนเนื้อหาเบื้องต้น เห็นควรให้สรุปเฉพาะสาระสำคัญของประเด็นที่พิจารณาขอเท็จจริง และมติของที่ประชุม (ถ้ามี) โดยไม่ต้องระบุชื่อ สกุล กรรมการผู้อภิปราย และบุคคลผู้กระทำการที่ตามมาตรา 129 แต่ให้ระบุชื่อ สกุล ตำแหน่ง หน่วยงานต้นสังกัด (ถ้ามี) ของผู้มาแถลงขอเท็จจริง หรือแสดงความเห็น พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญของขอเท็จจริง และความเห็นของบุคคลนั้นไว้ เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูล ขอเท็จจริง และพยานหลักฐาน ประกอบการจัดทำรายงานการขอเท็จจริงของคณะกรรมการ ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจเห็นควรให้จัดทำบันทึกการประชุมรูปแบบอื่นได้ตามความเหมาะสม

4.2.3 หลักเกณฑ์ภายหลังคณะกรรมการพิจารณาขอเท็จจริงเสร็จแล้ว

ขั้นตอนหลักเกณฑ์ภายหลังคณะกรรมการพิจารณาขอเท็จจริงเสร็จแล้ว คือการจัดส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ให้สภาผู้แทนราษฎร และกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบควรดำเนินการดังนี้

1) คณะกรรมการจัดทำรายงานการขอเท็จจริงเพื่อรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรทราบ โดยคณะกรรมการอาจปรับเปลี่ยนรูปแบบหัวข้อ หรือรายละเอียดบางประการให้สอดคล้องกับขอเท็จจริง และเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาขอเท็จจริงนั้นได้ เพื่อให้การรายงาน การขอเท็จจริงของคณะกรรมการมีเนื้อหาสาระครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ และพยานหลักฐานที่คณะกรรมการแต่ละคณะประสงค์จะรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ในการกำหนดชื่อเรื่อง ไม่ควรกำหนดชื่อเรื่องในลักษณะที่เป็นการพาดพิงเฉพาะเจาะจงถึงบุคคล หรือหน่วยงาน อันอาจทำให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นได้รับความเสียหาย โดยต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย

2) คณะกรรมการต้องดำเนินการตรวจสอบพิจารณาเนื้อหาและรายละเอียดของรายงานการขอเท็จจริงว่าถูกต้อง ครบถ้วนหรือไม่

3) คณะกรรมการการควรมีมติรับรองความถูกต้องของรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง พร้อมทั้งต้องมีมติว่าจะให้เปิดเผยหรือมิให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวตามมาตรา 129 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ โดยสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

(ก) กรณีคณะกรรมการการควรมีมติให้เปิดเผยรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการดำเนินการเพื่อให้มีการเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบตามมาตรา 129 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(ข) กรณีคณะกรรมการการควรมีมติให้เปิดเผยรายงานการสอบหาข้อเท็จจริงบางส่วน ให้ประชาชนทราบ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงานการสอบหาข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการมีข้อความตอนใด เนื้อหาส่วนใด และหรือปรากฏชื่อบุคคลหรือองค์กรหรือหน่วยงานใด ที่ไม่สมควรเปิดเผยให้ประชาชนทราบรวมอยู่ด้วย คณะกรรมการอาจมีมติมิให้เปิดเผยเฉพาะชื่อ และหรือข้อความหรือเนื้อหาส่วนนั้นได้ พร้อมทั้งระบุเหตุผลประกอบ และในกรณีดังกล่าวนี้คณะกรรมการ ต้องดำเนินการขอให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติมิให้เปิดเผยโดยปิดทับเฉพาะชื่อ และหรือข้อความหรือเนื้อหา ส่วนที่ไม่สมควรเปิดเผยของรายงานการสอบหาข้อเท็จจริงนั้น

(ค) กรณีคณะกรรมการการควรมีมติให้เปิดเผยรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการควรระบุเหตุผลประกอบติดังกล่าวให้ชัดเจน โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ทั้งนี้ เหตุผลที่ คณะกรรมการจะมีมติให้เปิดเผยอาจเป็นเหตุยกเว้นตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่ กฎหมายบัญญัติ หรือเทียบเคียงลักษณะข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของทางราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 และมาตรา 15 อาทิ การเปิดเผยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อ สถาบันพระมหากษัตริย์ หรืออาจก่อความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นการเปิดเผยความลับของ ทางราชการ หรือการเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่บรรลุตาม วัตถุประสงค์ หรือการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นต้น หรือเหตุผลอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร และในกรณีนี้ให้คณะกรรมการดำเนินการ ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการมีมติอย่างใดให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการบันทึกผลการลงมติ สำระสำคัญ และเหตุผลประกอบการลงมติของคณะกรรมการไว้เป็นหลักฐานในบันทึกการประชุมครั้งนั้นอย่างชัดเจน

โดยเมื่อคณะกรรมการการควรมีมติให้เปิดเผยรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ควรมีขั้นตอน การดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ก่อนการเสนอรายงานการสอบหาข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณา คณะกรรมาธิการอาจมีมติกำหนดให้รายงานการสอบหาข้อเท็จจริงนั้นเป็นเอกสารลับได้

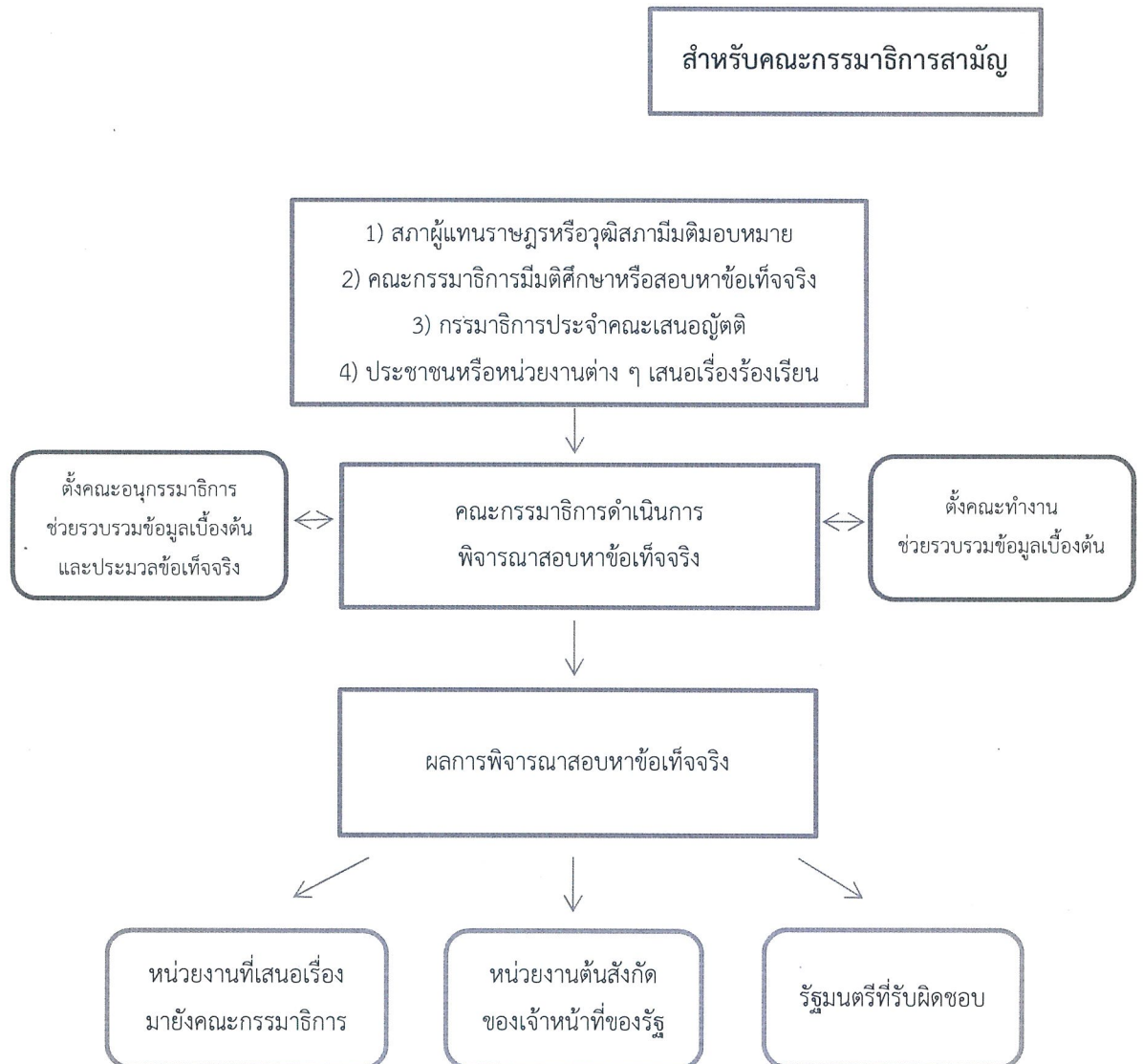
2) คณะกรรมาธิการอาจพิจารณา และมีมติมิให้เปิดเผยบันทึกการประชุมครั้งใด หรือตอนใดหรือส่วนใดของคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงเรื่องนั้นด้วย พร้อมระบุเหตุผลประกอบได้

3) ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการจัดทำหนังสือกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานคณะกรรมาธิการเป็นผู้ลงนาม เพื่อเสนอรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง และบันทึกการประชุมที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ซึ่งคณะกรรมาธิการมีมติมิให้เปิดเผย พร้อมทั้งระบุเหตุผลประกอบ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และมีมติว่าจะเปิดเผยหรือมิให้เปิดเผยรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง และบันทึกการประชุมดังกล่าวของคณะกรรมาธิการ (ถ้ามี)

4) ก่อนการนำเสนอรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง และบันทึกการประชุมที่เกี่ยวข้อง ดังกล่าว คณะกรรมาธิการอาจร้องขอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้มีการดำเนินการประชุมลับ และประธานคณะกรรมาธิการต้องแถลงเหตุผล และความจำเป็นในการมิให้เปิดเผยรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง และบันทึกการประชุมดังกล่าวต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติอย่างใด ให้ดำเนินการตามมตินั้น

โดยในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เปิดเผย ให้ดำเนินการเรียกเก็บรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง และบันทึกการประชุมนั้น เพื่อนำไปทำลาย และให้เก็บรักษาต้นฉบับเอกสารไว้ โดยอาจนำหลักเกณฑ์ วิธีการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้โดยอนุโลม

ดังนั้น หากพิจารณาหลักการของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมาธิการมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง แทนการใช้คำว่า พิจารณาสอบสวน เพื่อให้คณะกรรมาธิการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างเป็นมิตร มิได้มีอำนาจให้คุณให้โทษในทางอาญากับบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เป็นการลิดรอนสิทธิอันเกินสมควร และการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐสภาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณาเป็นอำนาจในทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มิใช่การใช้อำนาจในการสอบสวนตามกฎหมายอาญาแต่อย่างใด



แผนภาพที่ 3 แนวทางการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง

4.3 การศึกษาการสอบหาข้อเท็จจริงขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาหน้าที่ และอำนาจการสอบหาข้อเท็จจริงจากองค์กรอิสระ ประกอบด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สรุปลผลการศึกษาได้ดังนี้

4.3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 ได้บัญญัติหน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

“ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้มีการได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป”

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น โดยมีหน้าที่และอำนาจสำคัญประการหนึ่ง คือ การอำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุน การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน และเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการแสวงหา

ข้อเท็จจริงตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 24 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินงาน ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินได้ปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันในการออกระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

4.3.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

“ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

(2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตาม (1) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

(3) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งตาม (1) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

(4) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (1) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(5) ควบคุมดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย (6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการ หรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับของกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

การใช้อำนาจตาม (3) ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งพบเห็นการกระทำความผิด มีอำนาจกระทำได้สำหรับหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่พบเห็นการกระทำความผิด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

สำหรับหน้าที่และอำนาจในเรื่องการสืบสวนหรือไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดไว้ในหมวด 2 เรื่อง การสืบสวน ไต่สวน และการดำเนินคดี และเพื่อให้การสืบสวน และการไต่สวน ซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญในการรวบรวม พยานหลักฐานและแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออก ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2561 เพื่อ ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน

4.3.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 ได้บัญญัติหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวย ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตาม รัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อ หน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและ หนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช้เป็นการความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้”

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 28 ยังได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องการตรวจสอบและไต่สวน และเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบและไต่สวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ.2561 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการปฏิบัติงานเรื่องการตรวจสอบและไต่สวน

4.3.4 การวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบหาข้อเท็จจริงขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (2) ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

“แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น”

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถนำมาเป็นแนวทางการดำเนินงานสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการได้ เนื่องจากรูปแบบ ขั้นตอน ลักษณะการดำเนินงานคล้ายกัน

เช่น ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้เช่นกัน

2) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยนิยามคำว่า “การสืบสวนสอบสวน” หมายความว่า การแสวงหาหรือการรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ว่ามีกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการและขั้นตอนการสืบสวนสอบสวน การไต่สวน และการดำเนินคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น อำนาจในการสืบสวน ไต่สวน เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ว่าโดยทางใดให้ดำเนินการสืบสวน ไต่สวน โดยพลัน หากกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อว่ามีผู้กระทำความผิดที่มีการสืบสวน ไต่สวน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ดำเนินคดีโดยเร็ว หรือในกรณีจำเป็นจะสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้ กรณีถ้าไม่มีมูล ให้สั่งยุติเรื่อง หรือห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลผู้แจ้ง ดังนั้น สามารถนำแนวทางการสืบสวนไต่สวนดังกล่าว มาประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการได้

3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าร้ายวณผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งการฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม และกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีคำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง กรณีมีพฤติการณ์ร้ายวณผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์อื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเหตุถอดถอนได้

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถนำมาเป็นแนวทางการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและสอบสวน แต่บางอย่างคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและสอบสวนไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ เช่น ไม่มีอำนาจดำเนินการหรือประสานงานเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับการจับ คမ်းขัง การปล่อยตัวชั่วคราวผู้ถูกกล่าวหา การค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐาน รวมทั้ง การยึด อายัด และพิสูจน์ทรัพย์สินเรื่องร่ำรวยผิดปกติ หรือดำเนินการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ซึ่งจากการที่คณะผู้ศึกษาได้ศึกษา หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบว่า หน้าที่และอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งของทั้งสามองค์กร คือการดำเนินการเพื่อรวบรวมข้อมูล หลักฐานต่าง ๆ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง การสอบสวน การไต่สวน เพื่อนำมาเป็นข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้ต่อไป โดยคณะผู้ศึกษาได้ศึกษาหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระทั้งสามองค์กรเปรียบเทียบกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในเรื่องการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงตามมาตรา 129 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรากฏรายละเอียดการศึกษาตามตาราง ดังนี้

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง
1. หน้าที่และอำนาจของ	แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ	ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรง	การกระทำกิจการสอบหาข้อเท็จจริงหรือการศึกษา

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง
องค์กรอิสระ เกี่ยวกับ การได้มา ซึ่งข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินการ ตามหน้าที่และ อำนาจ	ความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือ หน้าที่และอำนาจ ตามกฎหมายของ หน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อ หน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้องให้จัดหรือ ระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา 230 (2))	สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภา ท้องถิ่นและ ผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดย สุจริตและเที่ยง ธรรม และควบคุม ดูแลการออกเสียง ประชามติให้ เป็นไปโดยชอบ ด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มี อำนาจสืบสวน หรือไต่สวนได้ ตามที่จำเป็นหรือ ที่เห็นสมควร (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา 224 (2))	ตำแหน่งทาง การเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระ หรือ ผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน ผู้ใดมี พฤติการณ์ร่ำรวย ผิดปกติ ทุจริตต่อ หน้าที่ หรือจงใจ ปฏิบัติหน้าที่หรือ ใช้อำนาจขัดต่อ บทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย หรือฝ่า ฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรฐานทาง จริยธรรมอย่าง ร้ายแรง (2) ไต่สวนและ วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ	เรื่องใด ๆ ของ คณะกรรมการ ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ ในหน้าที่และ อำนาจของสภา หน้าที่และอำนาจ ที่ระบุไว้ในการจัด ตั้งคณะกรรมการ และให้รายงานต่อ สภาทราบภายใน ระยะเวลาที่สภา กำหนด (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย มาตรา 129 วรรคหนึ่งและ วรรคสอง)

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	คณะกรรมการ การ
			กระทำความผิด ฐานทุจริตต่อ หน้าที่ หรือกระทำ ความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ ราชการ หรือ ความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ใน การยุติธรรม (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา 234 (1) (2))	
2 บทนิยามที่ เกี่ยวข้องใน เรื่องการได้มา ซึ่งข้อเท็จจริง	“การแสวงหา ข้อเท็จจริง” หมายความว่า การ ไต่สวน การสืบสวน การสอบสวน การ ดำเนินการอื่นใดเพื่อ รวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการ พิจารณา	“การตรวจมูล กรณี” หมายความว่า การแสวงหา พยานหลักฐาน หรือข้อมูลใน เบื้องต้นที่จะทราบ ว่ามีการกระทำ ความผิดตาม กฎหมายเกี่ยวกับ การเลือกตั้งและ	“ไต่สวน” หมายความว่า การแสวงหา รวบรวม และการ ดำเนินการอื่นใด ซึ่งให้ได้มาซึ่ง ข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐาน (พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วย	ไม่มีการกำหนด บทนิยามไว้ โดยเฉพาะ

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง
	(ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ.2562 ข้อ 4)	พรรคการเมือง หรือการกระทำอันอาจเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้ เป็นไปโดยสุจริต หรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และมีพยานหลักฐานหรือข้อมูลเพียงพอที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนต่อไปหรือไม่ “การสืบสวน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งผู้มีหน้าที่กระทำการได้ ปฏิบัติไปตามหน้าที่และอำนาจ เพื่อป้องกัน ปราบปราม และ	การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 4) “ตรวจสอบ” หมายความว่า การดำเนินการใด ๆ กับเรื่องกล่าวหาที่ทำให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อมูลหรือรายละเอียด ก่อนนำเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. “ไต่สวนเบื้องต้น” หมายความว่า การไต่สวนโดย คณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้นซึ่งกระทำโดย	

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง
		<p>เพื่อที่จะทราบรายละเอียดว่ามี การกระทำ ความผิดตาม กฎหมายเกี่ยวกับ การเลือกตั้งและ พรรคการเมือง หรือการกระทำอัน อาจเป็นเหตุให้ การเลือกตั้งมิได้ เป็นไปโดยสุจริต หรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวม พยานหลักฐาน และการดำเนินการ ทั้งหลายอื่นตาม บทบัญญัติแห่ง ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความ</p>	<p>เลขาธิการหรือ หัวหน้าพนักงาน ใต้สวน พนักงาน ใต้สวนอย่างน้อย หนึ่งคน และอาจ มีพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อช่วยในการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วย ก็ได้ ตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช.มอบหมาย (ระเบียบ คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ ว่า ด้วยการตรวจสอบ และใต้สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 4)</p>	

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง
		<p>อาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพินิจความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องโทษ “การไต่สวน” หมายความว่า การแสวงหารวบรวม และการดำเนินการอื่นใดซึ่งผู้มีหน้าที่กระทำการได้ปฏิบัติไปตามหน้าที่และอำนาจ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน (ระเบียบคณะกรรมการการ</p>		

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง
		เลือกตั้ง ว่าด้วย การสืบสวน การ ไต่สวน และการ วินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2561)		
3. การ มอบหมายให้ ดำเนินการแทน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน มอบหมายให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการแสวงหา ข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อรายงานต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ.2560 มาตรา 32 วรรค ท้าย)	คณะกรรมการการ เลือกตั้งจะ มอบหมายให้ กรรมการการ เลือกตั้งแต่ละคน ดำเนินการสืบสวน หรือไต่สวน หรือ มอบหมายให้คณะ บุคคลดำเนินการ ภายใต้การกำกับ ของกรรมการ การเลือกตั้งกำหนด (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา 224 วรรคสอง)	คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติจะ มอบหมายให้ หน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่และ อำนาจเกี่ยวข้อง กับการป้องกัน และปราบปราม การทุจริต ดำเนินการแทน ในเรื่องที่มีใช้เป็น ความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการ กระทำของ เจ้าหน้าที่	คณะกรรมการ จะมอบอำนาจ หรือมอบหมายให้ บุคคลหรือคณะ บุคคลใดกระทำการ สอบหา ข้อเท็จจริงแทน ไม่ได้ (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย 129 วรรค สาม)

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง
			ของรัฐบางระดับ หรือให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ของ หน่วยธุรการของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น ผู้ดำเนินการ สอบสวนหรือไต่ สวนเบื้องต้น (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย 234 วรรคสอง)	
4.สถานะ การเป็น เจ้าพนักงาน ตามประมวล กฎหมายอาญา	ผู้ตรวจการแผ่นดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติกรตาม พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ. 2560 เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวล กฎหมายอาญา	บุคคลที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งแต่งตั้ง ให้สืบสวนตาม พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวล กฎหมายอาญา (พระราชบัญญัติ	ประธานกรรมการ และกรรมการ ป้องกันและ ปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ เป็นเจ้าพนักงาน ในการยุติธรรม ตามประมวล กฎหมายอาญา และให้กรรมการ ไต่สวน หัวหน้า	ไม่มีบทบัญญัติใด กำหนดให้การ ปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ มีอำนาจตาม ประมวลกฎหมาย อาญา

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง
	(พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 29)	ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการ การเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 41 วรรคท้าย)	พนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน และพนักงาน เจ้าหน้าที่ เป็นเจ้า พนักงานตาม ประมวลกฎหมาย อาญา (พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกัน และปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 40)	
5.อำนาจในการ แสวงหา พยานหลักฐาน/ บทกำหนดโทษ	มีอำนาจให้ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด มี หนังสือชี้แจง ข้อเท็จจริงหรือให้ ความเห็นในการ ปฏิบัติงาน หรือมา ให้ถ้อยคำ หรือส่ง วัตถุ เอกสาร	มีอำนาจให้ หน่วยงานของรัฐ มีหนังสือชี้แจง ข้อเท็จจริง หรือมา ให้ถ้อยคำ หรือส่ง เอกสารหลักฐาน หรือพยานที่ เกี่ยวข้องภายใน ระยะเวลาที่ กำหนด หากไม่	มีอำนาจให้หน่วย ราชการ บุคคลใด มาให้ถ้อยคำ ส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ เพื่อประโยชน์ ในการไต่สวน สั่งให้ชี้แจง ข้อเท็จจริง หรือ อำนวยความสะดวก	มีอำนาจเรียก เอกสารหรือเรียก บุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือ แสดงความ ความเห็นในกิจการ ที่กระทำหรือใน เรื่องที่พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง
	<p>หลักฐาน หรือ พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา หากไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันควร ต้องระวางโทษตามกฎหมายกำหนด (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25(1) และ มาตรา 55)</p>	<p>ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษ ตามกฎหมาย กำหนด (พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการ เลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 24 (2) และ มาตรา 67)</p>	<p>สะดวกในการ ปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หากไม่ ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษ ตามกฎหมาย กำหนด (พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 34 และ มาตรา 178)</p>	<p>(รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสี่) อนึ่ง พระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง ของสภาผู้แทน ราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังมีผล บังคับใช้อยู่ (มาตรา 13 ผู้ใด ฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตาม มาตรา 8 ต้อง ระวางโทษจำคุก ไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกิน ห้าพันบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ)</p>

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	คณะกรรมการ การพิจารณา
6 .ผลของการ ดำเนินการตาม หน้าที่และ อำนาจ	เสนอแนะต่อ หน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้องดำเนินการ เพื่อขจัดหรือระงับ ความเดือดร้อนหรือ ความไม่เป็นธรรม หรือปรับปรุง กฎหมาย กฎ หรือ คำสั่ง หรือขั้นตอน การปฏิบัติงานใด ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงาน ของหน่วยงานของ รัฐแห่งนั้น มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนวยความสะดวก แก่ประชาชนอย่าง ทัดเทียมกัน และลด ภาระที่เกิดขึ้นกับ ประชาชนโดยไม่ จำเป็น (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย	หากมีหลักฐานอัน ควรเชื่อว่าการ เลือกตั้งมิได้เป็นไป โดยสุจริตหรือ เที่ยงธรรมก่อน การประกาศผล การเลือกตั้ง ให้มี การเลือกตั้งใหม่ หากผู้สมัครรับ เลือกตั้งรู้เห็นใน การกระทำให้ คณะกรรมการการ เลือกตั้งสั่งระงับ สิทธิสมัครรับ เลือกตั้ง เป็นการ ชั่วคราว แต่หาก ภายหลังการ เลือกตั้งมีหลักฐาน อันควรเชื่อว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้ง กระทำการทุจริต รู้เห็นการกระทำ ของผู้อื่น ให้	เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้สวน ข้อเท็จจริงและมี มติด้วยคะแนนไม่ น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของกรรมการ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เห็นว่าผู้ใดมี พฤติการณ์หรือ กระทำความผิด ตามที่ได้สวนให้ส่ง สำนวนการไต่สวน ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการ ฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญา ของผู้ดำรง ตำแหน่งทาง การเมือง ถ้าเป็น กรณีการฝ่าฝืนไม่ ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรม อย่างร้ายแรง	การสอบหา ข้อเท็จจริง เพื่อรายงานสภา เพื่อทราบ ซึ่งเป็น การตรวจสอบ ฝ่ายบริหารโดย กลไกการ ตรวจสอบของ รัฐสภา อาจมีผล ทางการเมืองต่อ เสถียรภาพของ รัฐบาล และส่งผล ต่อความเชื่อมั่น ของประชาชน หากการ ตรวจสอบเรื่องใด พบการกระทำที่ ทุจริต อาจส่งผล ต่อผู้เกี่ยวข้อง ในทางกฎหมาย ซึ่งอาจมีการ ตรวจสอบโดย หน่วยงานที่

	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	คณะกรรมการสิทธิการ
	มาตรา 230 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพ.ศ.2560 มาตรา 32)	คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 225 และ มาตรา 226)	ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาวินิจฉัย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 235)	เกี่ยวข้องต่อไป เช่น การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรืออาจมีการตรวจสอบโดยภาคประชาชน เพื่อให้มีการดำเนินการทางกฎหมายต่อไป

ตารางที่ 2 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิการ

จากตารางเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการสิทธิการ กรณีหน้าที่ในการตรวจสอบ รวบรวมและแสวงหาพยานหลักฐาน เพื่อได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนำมาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ว่าถ้อยคำในบทบัญญัติของแต่ละองค์กรจะใช้ถ้อยคำที่ปรากฏในหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง การสอบสวน การไต่สวน การสอบหาข้อเท็จจริง แต่ผลของการดำเนินการทั้งหลายเหล่านี้ทำให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง ผู้มีหน้าที่กระทำการได้ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าว จากการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ เช่น

ผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อมีการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว เมื่อผลการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นเช่นไรก็จะเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ คณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อได้สวนมูลอันเชื่อว่ากระทำความผิด ก็ต้องสั่งเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากได้สวนข้อเท็จจริงแล้วเชื่อว่ามิพพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนก็ส่งสำนวนการได้สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป เป็นต้น ดังนั้น แม้ถ้อยคำในบทบัญญัติแต่ละองค์จะมีความต่างกัน แต่คณะผู้ศึกษาเห็นว่าหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการขององค์กรอิสระ และคณะกรรมการ มีความเหมือนกัน กล่าวคือ การได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ต้องการทราบและนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กรต่อไป

4.4 การวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่างประเทศ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลักที่สำคัญที่สุด คือ อำนาจในการปกครองประเทศมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชน มีกติกาสูงสุดซึ่งเกิดจากความตกลงร่วมกันของคนในสังคม เรียกว่า รัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง และอำนาจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีแบ่งแยกเป็นอำนาจออกเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งทั้งสามอำนาจต่างตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ในฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีหน้าที่ในการตราตัวกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงอนุมัติให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญต่าง ๆ ดังนั้น กิจการของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีมากมาย ส่งผลให้มีการแต่งตั้งคณะบุคคล คณะหนึ่งขึ้นมาช่วยเพื่อช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระงานของสภา โดยคณะบุคคลดังกล่าวจะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย อาทิ การสอบหาข้อมูลหรือข้อเท็จจริง การกลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ ก่อนให้สภาพิจารณา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าคณะบุคคลดังกล่าวนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อการแบ่งเบาภาระงานและเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานของสภาซึ่งมีกิจการหรือภาระหน้าที่อันมาก โดยคณะบุคคลนี้เรียกว่า คณะกรรมการ (Committee) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่การทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจของรัฐสภา

องค์ประกอบที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา คือ คณะกรรมการ (Committee) เนื่องจากภาระหน้าที่ของรัฐสภามีมาก คณะกรรมการจึงมีบทบาทในการแบ่งเบาภาระงานสภาโดยการดำเนินการพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภา

มอบหมาย ส่วนจำนวนของคณะกรรมการในรัฐสภาของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับขอบเขต ภาระงานของ รัฐสภาในแต่ละประเทศ ส่วนการจัดระบบการปกครองโดยเฉพาะประเด็นความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติอันมีผลต่อเนื่องมาถึงการออกแบบอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาว่า จะให้รัฐสภามีอำนาจมากน้อย แค่ไหนซึ่งส่งผลต่อการออกแบบระบบคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้วยเช่นกัน ซึ่งจะเห็นว่าระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดวางความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่าง สถาบันฝ่ายบริหารและสถาบันนิติบัญญัติแบบแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถ ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ขณะที่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบสภาทำให้ระบบคณะกรรมการ ถูกออกแบบมาให้มีอำนาจเข้มแข็งเพื่อทำการตรวจสอบฝ่ายบริหารและเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ ได้มากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากระบบรัฐสภาของอังกฤษที่ฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากในสภา จึงทำให้ในเชิงหลักการ นั้นฝ่ายบริหารและฝ่ายเสียงข้างมากในสภาดูประหนึ่งว่าจะเป็นพรรคพวกเดียวกันทำให้อำนาจดังกล่าว ส่งผลมาถึงการออกแบบกลไกในหน่วยย่อย ๆ ของสภา รวมถึงคณะกรรมการในการมีอำนาจตรวจสอบ มากน้อยแตกต่างกันไปด้วย

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายนิติบัญญัติล้วนมีการตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาช่วยเหลืองานสภาทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น

1) ประเทศอังกฤษ ระบบรัฐสภาอังกฤษฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแบ่งแยกอำนาจ แบบไม่เด็ดขาดมีความสัมพันธ์กันโดยฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากในสภาทำให้ฝ่ายบริหารและ ฝ่ายเสียงข้างมากในสภาเป็นพรรคพวกหรือกลุ่มเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยภารกิจที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ คือ การตรวจสอบและควบคุมการ บริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สภาขุนนางและสภาสามัญต่างมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการตรวจสอบ โดยคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการเกิดขึ้นพร้อมกันกับสภาในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 มีการ ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ ปัจจุบันคณะกรรมการในสภาสามัญและ สภาขุนนางมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยสามารถเรียกหลักฐานหรือบุคคลมาชี้แจง ในข้อเท็จจริง รวมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะให้ฝ่ายบริหารนำไปปรับปรุงแก้ไขต่อไป

2) ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบคณะกรรมการสืบทอดมาตั้งแต่ปีแรกของการตั้งประเทศ อันเป็นอิทธิพลที่ได้รับมาจากรัฐสภาในสมัยอาณานิคมโดยเฉพาะรัฐสภาของมลรัฐเพนซิลเวเนีย มลรัฐเวอร์จิเนีย และสภาผู้แทนราษฎรของจักรภพอังกฤษ ซึ่งคณะกรรมการในรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ยุคแรกเป็นกลุ่มบุคคลที่สร้างขึ้นมาเพื่อทำงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในช่วงเวลาสั้น ๆ นอกจากนี้

การจัดระบบการปกครองยังมีส่วนเชื่อมโยงถึงแนวคิดเรื่องอำนาจของรัฐสภา กล่าวคือ ประเทศที่มีการแบ่งแยกอำนาจแบบเข้มงวด เช่น สหรัฐอเมริกา ส่งผลไปถึงการจัดระเบียบในการเสนอร่างกฎหมายอำนาจในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและอำนาจในการสอบสวนของรัฐสภา ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการสอบสวนของรัฐสภาอเมริกาเป็นที่รู้จักและยอมรับในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

3) ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวดำเนินการโดยคณะกรรมการ คณะต่าง ๆ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละคณะกรรมการที่ได้รับมอบจากสภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น และต้องได้รับอนุมัติจากประธานสภา บทบาทที่สำคัญของคณะกรรมการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ คณะกรรมการสามารถเรียกนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีอาวุโส เลขาธิการสภาไดเอท ที่ปรึกษาเฉพาะด้านของรัฐบาล หรือประธานและกรรมการตรวจสอบบัญชีเพื่อชี้แจงประเด็นที่เฉพาะเจาะจงบางประการ ซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้สามารถเข้าประชุมและชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการและต้องแจ้งต่อประธานคณะกรรมการล่วงหน้า

จากการศึกษาพบว่า ประเทศดังกล่าวข้างต้น อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภา คือ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยหลักการที่สำคัญของระบบรัฐสภา คือ หลักการว่าด้วยการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) โดยฝ่ายนิติบัญญัติล้วนมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทั้งสิ้นซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการดำเนินงานของคณะกรรมการมีลักษณะการปฏิบัติงานสอดคล้องหรือเหมือนกันกับคณะกรรมการของประเทศไทย

4.5 แนวทางการสอบหาข้อเท็จจริงและการสอบสวน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการที่ผ่านมา พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189 ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ แล้วมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ประกอบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135

โดยมีข้อความในทำนองเดียวกัน จะได้เห็นว่ รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยให้พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติในมาตรา 129 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมการธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญ 137 เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด ซึ่งเป็นการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานั้น เป็นการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ต้องศึกษาถึงความหมายและอำนาจในการดำเนินการที่แตกต่างกันของ การสอบสวน และ การสอบสวนข้อเท็จจริง โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

4.5.1 การสอบสวนข้อเท็จจริง และการสอบสวน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็น “การเตรียมการหรือการดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง หรือก่อนที่จะเจ้าหน้าที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี” นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครองไว้หลายประการ อาทิ การพิสูจน์ความจริงด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน หรือการให้สิทธิแก่คู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้น การแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน หรือ “หลักการพิสูจน์ความจริงตามระบบไต่สวน” ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครองจึงได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 28 และ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่จำกัดผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณีรวมถึงการแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง การรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณีหรือพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการขอข้อเท็จจริง หรือความเห็นจากคู่กรณีพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ การให้ผู้ครอบครอง ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง หรือแม้กระทั่งการออกไปตรวจสถานที่ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะใช้ในการพิจารณาทางปกครอง

หลักการดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางในการปฏิบัติราชการหรือบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีทั้งยังจะทำให้ฝ่ายปกครองตระหนัก

ถึงความสำคัญของการแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งหากฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้านตามที่บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจหน้าที่ไว้ย่อมจะก่อให้เกิดผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุด ได้วางหลักการเกี่ยวกับการการแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

คดีแรก กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้แพทย์ประจำตำบลพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเกษียณอายุโดยมิได้ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ วัน เดือน ปีเกิดให้ครบถ้วน ซึ่งคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีทีเอกสารหลักฐานของทางราชการระบุข้อมูล วัน เดือน ปีเกิด ไม่สอดคล้องตรงกัน คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขณะที่ดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่อำเภอว่า ผู้ฟ้องคดีจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง เนื่องจาก มีอายุครบ 60 ปี ในวันที่ 31 มีนาคม 2552 ผู้ฟ้องคดี 2 จึงไปตรวจสอบทะเบียนประวัติและพบว่า มีการแก้ไขปีเกิดของตน จึงโต้แย้งว่าตนเกิดปีพ.ศ. 2495 ไม่ใช่ พ.ศ. 2492 แต่เจ้าหน้าที่ไม่รับฟัง กลับรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งซึ่งต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2552 และ หลังจากที่ทราบคำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) แก้ไข พ.ศ. เกิด ให้ถูกต้อง แต่ได้รับการปฏิเสธ เนื่องจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้ว นายอำเภออ้างว่า ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารหลักฐานมาขอแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย และต้องถือปฏิบัติตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0311.2/3277 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2538 ที่ระบุว่า กรณีวัน เดือน ปีเกิด ที่ปรากฏในเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ไม่ตรงกัน และไม่สามารถ วินิจฉัยได้ว่าเอกสารหลักฐานใดแสดง วัน เดือน ปีเกิดที่แท้จริง การนับอายุของบุคคลเพื่อทราบว่าจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดนั้น จึงต้องพิจารณาจากทะเบียนประวัติ กำหนดผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล (สน.11) เป็นสำคัญ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือ คำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งเช่นเดิม หากไม่อาจแต่งตั้งได้ให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารหลักฐาน ต่าง ๆ มีดังนี้

1) สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนนักเรียน ระบุว่า เกิดปีพ.ศ. 2495 โดยไม่ระบุวันที่และเดือนเกิด

2) ใบสุทธิการจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ระบุว่า เกิดวันที่ 16 ตุลาคม 2495

3) ทะเบียนประวัติ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล (สน.11) ซึ่งมีร่องรอยการแก้ไข ระบุว่า เกิดวันที่ 1 เมษายน 2492

ประเด็นปัญหา คือ เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและรับฟังข้อเท็จจริงโดยพิจารณาจากเอกสาร หลักฐานใด

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาว่าผู้ใดผู้หนึ่งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์เมื่อใด จะต้องพิจารณาจากวัน เดือน ปีเกิดที่ถูกต้องแท้จริงของผู้นั้นเป็นข้อสาระสำคัญ ซึ่งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยาน (มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) จากผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า เกิดปี พ.ศ. 2495 ก่อนที่ นายอำเภอจะรายงานให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนั้น ถือเป็นการโต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีมีอายุยังไม่ครบ 60 ปีบริบูรณ์ในปีพ.ศ. 2552 แต่ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปีในปีพ.ศ. 2555 นายอำเภอจึงมีหน้าที่ตรวจสอบ และพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป การที่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงแต่พิจารณาเอกสารทะเบียนประวัติตามแบบ สน.11 โดยไม่ตรวจสอบเอกสารทางทะเบียนอื่น ๆ ประกอบการพิจารณา จึงถือว่ามิได้พิจารณาตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีก่อนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดตามเอกสารต่าง ๆ จะไม่ตรงกันทั้งหมด แต่ก็มียุทธทะเบียนประวัติตามแบบ สน.11 เท่านั้น ที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีเกิดปีพ.ศ. 2492 และเมื่อการบันทึกข้อมูลในทะเบียน ประวัติตามแบบ สน.11 ต้องอาศัยฐานข้อมูลจากหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน และหลักฐาน การศึกษาเป็นสาระสำคัญ อีกทั้งไม่ปรากฏหลักฐานอื่นใดว่าผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขปีเกิดในภายหลัง จึงเชื่อได้ว่า การบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติอาจมีข้อผิดพลาดหรือมีการแก้ไขข้อมูลภายหลัง ประกอบกับทะเบียนประวัติ 3 มีร่องรอยการแก้ไขซึ่งเป็นข้อพิรุธน่าสงสัย จึงไม่อาจรับฟังข้อมูลตามเอกสารดังกล่าวได้ (โดยลำพัง) เมื่อหลักฐานตามสำเนาทะเบียนบ้าน บัตรประจำตัวประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นเอกสารราชการ ที่ออกให้เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานไม่ปรากฏข้อพิรุธสงสัยในความไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดในปีพ.ศ. 2495 ดังนั้น การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในขณะที่มีอายุยังไม่ครบ 60 ปี ซึ่งยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1434/2558)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1) การที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง โดยอาศัยฐานข้อมูล เกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด ของบุคคล ดังเช่นการนับอายุของบุคคลเพื่อพิจารณาการพ้นจากตำแหน่งในคดีนี้ เอกสารหลักฐานสำคัญที่จะต้องนำมารับฟังเพื่อหาข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งการ คือ ทะเบียนบ้าน และบัตรประจำตัวประชาชน เนื่องจากเป็นเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นโดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับ รายการของบุคคล เช่น ชื่อและนามสกุล เลขประจำตัวประชาชน และวัน เดือน ปีเกิด เป็นต้น

2) ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น พึงตรวจสอบ เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกฉบับโดยไม่จำกัดหรือยึดติดอยู่เพียงแค่เอกสารหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น โดยจะต้องพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือ ตลอดจนข้อพิรุธสงสัยของเอกสารต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีข้อมูลประกอบการวินิจฉัยสั่งการที่ถูกต้องครบถ้วน

3) หากมีการโต้แย้งจากคู่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตรวจสอบข้อโต้แย้งและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติสำหรับนำมาหักล้าง หรือพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวเพื่อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

คดีที่สอง กรณีการออกโฉนดที่ดิน โดยเจ้าพนักงานที่ดินไม่ได้ตรวจสอบตำแหน่ง หรือ แนวเขตที่ดินก่อนออกโฉนดที่ดินทำให้ทับซ้อนกับที่ดินของผู้อื่น คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีชื่อที่ดินมีโฉนดแปลงหนึ่ง เนื้อที่ 8 ไร่ 69 ตารางวา จากนางสาวฟ้า (นามสมมติ) ในฐานะผู้จัดการมรดกของนางสาวดาว (นามสมมติ) ต่อมา ในปีพ.ศ. 2549 บริษัท เอ จำกัด เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ยื่นคำขอรวมโฉนดที่ดินจำนวนสามแปลงให้เป็นแปลงเดียว เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ทำการรังวัดรวมโฉนดที่ดินดังกล่าว แต่เมื่อลงระวางแล้ว ปรากฏว่าโฉนดที่ดินแปลงหนึ่งของบริษัท เอ จำกัด ทับซ้อนกับโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ผู้ฟ้องคดี จึงคัดค้านการรังวัดรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มอบหมายได้พิจารณาสำนวนการสอบสวน ของคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ได้มีคำสั่งให้แก้ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยแก้ไขเนื้อที่เป็น 5 ไร่ 2 งาน 60 ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอน คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินหากไม่เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้خذใช้ค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ประเด็นปัญหา คือ การที่ผู้ฟ้องคดีชื่อที่ดินจากนางสาวฟ้าซึ่งเป็นผู้ชาย จำนวน 8 ไร่ 69 ตารางวา แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินเป็น 5 ไร่ 2 งาน 60 ตารางวา

เนื่องจาก เจ้าของที่ดินข้างเคียงโต้แย้งว่าการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทับซ้อนที่ดินข้างเคียงบางส่วน กรณีถือได้ว่าการออกโฉนดที่ดิน เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ และกรมที่ดินจะต้องรับผิดชอบผู้ที่ได้ซื้อที่ดินมาโดยสุจริต หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โฉนดที่ดินเป็นเอกสารมหาชนที่รับรองว่าบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่ระบุไว้ซึ่งบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินนั้นมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าว ไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อแสวงหาประโยชน์กับบุคคลภายนอก โดยบุคคลภายนอกนั้น ย่อมมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นโฉนดที่ดินที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย และสำแดงข้อมูลที่ถูกต้องทุกรายการประกอบกับการออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน และมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครอง พนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน และเป็นผู้มีวิชาชีพ มีความชำนาญ และความเชี่ยวชาญ เป็นพิเศษมากกว่าบุคคลทั่วไป จึงต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจในการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินนั้นได้ตามที่เห็นสมควรตามมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยต้องตรวจสอบตำแหน่งและแนวเขตที่ดิน ที่ขอออกโฉนดที่ดินว่า จดที่ดินของบุคคลใดบ้าง และแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขตที่ดิน รวมทั้ง ต้องตรวจสอบระวางแผนที่ว่าที่ดินดังกล่าวทับซ้อนกับที่ดินของบุคคลใดหรือไม่ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออกโฉนดที่ดินให้แก่นางสาวฟ้า โดยมีได้ตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินตาม น.ส. 3 ก. ที่นำมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดิน ซึ่งหากตรวจสอบก็จะพบว่ามีส่วนทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่น แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอไม่ถือได้ว่ากระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อที่ดินจากนางสาวฟ้าโดยสุจริต และได้รับความเสียหาย การปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจึงมีผล เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดี ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 175/2559)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ

(1) การไม่แสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน ทั้งที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาจส่งผลให้การออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนในความเสียหาย นั้น

2) ความสำคัญของโฉนดที่ดินอันถือเป็นเอกสารมหาชนที่รับรองว่าบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีจำนวนเนื้อที่ดินตามที่ระบุไว้ในโฉนดที่ดิน ซึ่งผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีอำนาจที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอย่างใด ๆ หรือแสวงหาประโยชน์กับบุคคลภายนอก และในกรณีของบุคคลภายนอกนั้นย่อมมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมาย และสำแดงข้อมูลที่ถูกต้องทุกรายการ ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินจึงต้องดำเนินการตรวจสอบ และแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตำแหน่งและแนวเขตที่ดินด้วยความระมัดระวัง และละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินนั้นถูกต้องตามกฎหมาย

คดีที่สาม กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นอ้างมติที่ประชุมของตัวแทนที่ได้รับผลกระทบจากการให้ผู้อยู่อาศัยประกอบการประกอบกิจการมาเป็นเหตุในการมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยมีได้ติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ข้อเท็จจริงในคดี คือ ผู้อยู่อาศัยได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพื่อเป็นฟาร์มเลี้ยงสุกร ซึ่งมีขนาดกลางและมีลักษณะเป็นโรงเรือนปิด มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ผ่านระบบก๊าซชีวภาพ ต่อมา ขณะที่ ผู้อยู่อาศัยเลี้ยงสุกรรุ่นแรกได้มีราษฎรในพื้นที่ร้องเรียนปัญหาว่ามีกลิ่นเหม็นรบกวนจากฟาร์มเลี้ยงสุกร ผู้อยู่อาศัยจึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว และยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามคำแนะนำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวให้แก่ผู้อยู่อาศัย แต่ในระหว่างประกอบกิจการได้มีราษฎรร้องเรียนอีก จนกระทั่งมีการจัดการประชุมผู้เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาหารือกัน ผู้อยู่อาศัยได้เสนอว่าจะสร้างกำแพงด้านหลังฟาร์มสุกรเพื่อไม่ให้กลิ่นเหม็นลอยสูงขึ้น และศึกษาแนวทางปฏิบัติจากผู้ประกอบการรายอื่นที่มีระบบบริหารจัดการที่ดีซึ่งที่ประชุมก็ยอมรับมาตรการที่ผู้อยู่อาศัยเสนอ แต่หลังจากนั้นก็มีการร้องเรียนปัญหาเดิมอีก นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงให้ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาอีกครั้ง และที่ประชุมมีมติให้ผู้อยู่อาศัยเลิกกิจการ ต่อมา เมื่อผู้อยู่อาศัยได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลจึงมีคำสั่งปฏิเสธไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยอ้างว่าผู้อยู่อาศัยไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ และที่ประชุมฯ ได้มีมติให้ผู้อยู่อาศัยเลิกกิจการ ผู้อยู่อาศัยจึงได้แย้งคำสั่งดังกล่าว แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ ผู้อยู่อาศัยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครอง คือ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิเสธไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโดยอ้างมติที่ประชุมของตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบทั้งที่ยังมิได้ติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเรื่องปัญหากลิ่นรบกวนแล้วหรือไม่ และกลิ่นรบกวนยังคงมีอยู่ถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของผู้อยู่อาศัยข้างเคียงหรือไม่ แต่กลับอ้างเพียงมติในการประชุมที่ให้ผู้ฟ้องคดียุติการประกอบกิจการมาเป็นเหตุไม่ต่อใบอนุญาต ทั้งที่การประชุมครั้งดังกล่าวข้อเท็จจริงยังฟังไม่ยุติว่ายังมีกลิ่นรบกวนจากฟาร์มถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือไม่ มีเพียงผู้แทนของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกล่าวอ้างเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีข้อเท็จจริงอื่นมาสนับสนุนจึงเป็นการรับฟังพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการและให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 716/2557)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อจัดให้มีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ หรือคำสั่งอนุญาตให้ต่อหรือไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบว่าเอกสารหลักฐานที่ผู้ยื่นคำขอได้ยื่นประกอบการพิจารณาอนุญาตถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และผู้ประกอบกิจการได้ดำเนินการอย่างไรใด ๆ ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้สั่งการไว้แล้วหรือไม่ เช่น การสั่งให้ทำฝาปิดบ่อสิ่งปฏิกูล การให้ล้างโรงเรือนเลี้ยงสุกรอย่างสม่ำเสมอ และการแก้ไขปรับปรุงสถานประกอบการเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่เหมาะสม หรือสร้างความเดือดร้อน

ราคาให้แก่อำนาจอยู่บริเวณโดยรอบแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมว่า ผู้ประกอบกิจการได้ปฏิบัติ หรือแก้ไขปัญหานั้นแล้วหรือไม่ เพียงใด ซึ่งการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ นั้น จะต้องพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไม่ผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงที่ได้จากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รวมถึงต้องติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่จริงเพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างรอบด้าน และครบถ้วน อันจะส่งผลทำให้การใช้อำนาจออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้ประกอบกิจการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายจากข้อเท็จจริง และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้งสามคดีข้างต้นถือว่าเป็นบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการที่สำคัญสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาทางปกครองว่า มาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่อง โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณีและต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง นั้น โดยมีความมุ่งหมายว่าเมื่อมีเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงเรื่องหนึ่งเรื่องใดเกิดขึ้น และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่นั้นอาจก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายหรือเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจให้เจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อย่างไร เจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรือผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายพึงจะต้องตระหนักเสมอว่า พื้นฐานในการจัดทำคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมมาจากการรับรู้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะต้องแสวงหา และตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะใช้อำนาจให้ได้ความเป็นที่ยุติเสียก่อน หากเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่หรือข้อเท็จจริงที่แสวงหาได้ยังไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรตลอดจนรวบรวมและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนในการวินิจฉัยสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมาย และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีได้อย่างแท้จริง

4.5.2 หลักการสอบหาข้อเท็จจริง และการสอบสวนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

1) การสอบหาข้อเท็จจริง

การสอบหาข้อเท็จจริงในกระบวนการดำเนินการทางวินัย เป็นการดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับ การสืบสวน ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2554) ให้ความหมายว่าเป็นลูกคำของคำว่า สืบ หมายถึง การเสาะหา การแสวงหา และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) กำหนดบทนิยามของการสืบสวนไว้โดยบัญญัติว่า “การสืบสวน”

หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริง และหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดโดยรายละเอียดแห่งความผิดอันเป็นหลักสำคัญมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

- (ก) จะต้องสืบสวนให้พบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่
- (ข) ถ้ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงแล้วเป็นความผิดใด
- (ค) ผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดนั้น

โดยหลักทั่ว ๆ ไป นั้น ไม่มีตำราการสืบสวนใด ๆ ที่จะสามารถระบุได้อย่างแน่นอนว่าวิธีการสืบสวนอย่างไร จึงจะทำให้การสืบสวนประสบความสำเร็จได้ เนื่องจาก การสืบสวนเป็นศิลปะที่สลับซับซ้อน และละเอียดอ่อนจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนเทคนิคยุทธวิธีการปฏิบัติให้เหมาะสมในแต่ละกรณีและความมุ่งหมายของการสืบสวนอยู่เสมอ นอกจากนี้ การสืบสวนยังจะต้องอาศัยประสบการณ์และความสามารถเฉพาะบุคคลเข้าช่วยเสริมอีกด้วย จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจระบุได้แน่นอนตายตัวลงไปได้ทีเดียว (สุพิศาล ภักดีนฤนารถ, 2556, หน้า 32 - 33) อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเทคนิคและวิธีการสืบสวนอันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติต่อไป จึงได้สรุปเทคนิค และวิธีการสืบสวนบางประเภทที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- การสัมภาษณ์และการซักถาม (Interviewing and Interrogation) ความสามารถในการซักถามและการสัมภาษณ์ นับเป็นเทคนิคพื้นฐานที่มีความสำคัญที่สุดสำหรับเจ้าหน้าที่สืบสวนทุกคน ศิลปะในการสัมภาษณ์และซักถามเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน จะต้องอาศัยการฝึกและประสบการณ์จนเกิดความชำนาญ จะทำให้ได้รับข้อเท็จจริงจากผู้ที่ถูกซักถาม หรือสัมภาษณ์ได้ดียิ่งขึ้น

- การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการสืบสวน โดยการสืบสวนคดีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยวัตถุพยานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น ๆ เป็นแนวทางในการสืบสวน ดังนั้น การสืบสวนในสถานที่เกิดเหตุ นับเป็นหัวใจสำคัญของการเริ่มงานด้านสืบสวน

- การค้นหาข่าวและรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลทั่วไป (Exploiting Available Sources of Information) ในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐบาลและธุรกิจเอกชนมีระบบวิธีการเก็บรวบรวมประวัติบุคคลและทะเบียนต่าง ๆ ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ในการสืบสวนได้ เช่น กองทะเบียนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์ กรมสรรพากร กรมทะเบียนการค้า ที่ว่าการอำเภอ เขต แขวง ต่าง ๆ กรมไปรษณีย์ กองทะเบียนบัตรประชาชน สมาคมเอกชนต่าง ๆ สมุดโทรศัพท์ บริษัทประกันภัยธนาคาร เป็นต้น

- การตั้งประเด็นในการสืบสวน (Establishing the Elements of Crime) ในกรณีซึ่งยังไม่อาจสรุปให้แน่ชัดว่าคดีแต่ละคดีเกิดจากสาเหตุใดกันแน่ มักนิยมใช้วิธีการตั้งประเด็นการสืบสวนที่อาจเป็นไปได้ (จากพยานหลักฐานเท่าที่รวบรวมได้ในขณะนั้น) จากนั้น จึงพยายามสืบสวนพิสูจน์ความเป็นไปได้ของแต่ละประเด็น ประเด็นใดซึ่งมีหลักฐานว่าเป็นไปไม่ได้ก็ตัดทิ้งไป การสืบสวนติดตามก็จะแคบเข้าและเข้าสู่เป้าหมายในที่สุด หัวใจสำคัญของการสืบสวนโดยวิธีนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยประสบการณ์และการพิสูจน์ประเด็นต่าง ๆ อย่างถึงที่สุด

ทั้งนี้ การสอบสวนข้อเท็จจริงในการดำเนินการทางวินัย เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการต่าง ๆ การสอบหาข้อเท็จจริง คือ กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือการพิจารณาในเบื้องต้น ดังปรากฏตามกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556 ที่กำหนดให้เมื่อมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการสืบสวนหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน และพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากเห็นว่ามีมูลควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือใน กฎ ก.ร.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2557 ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งการสืบสวนเป็นการสืบหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยหรือไม่ นอกจากนี้ การสืบสวนให้ทำในทางลับ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการ หรือบุคคลภายนอก เช่น ผู้กล่าวหา หรือพยาน เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่ามีบทกฎหมายใดที่กำหนดให้คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบหาข้อเท็จจริง หรือการสืบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

2) การสอบสวนในกระบวนการดำเนินการทางวินัย

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ทั้งนี้ เป็นการเทียบเคียงความหมายจากบทนิยาม การสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11)

2.1) ทฤษฎีการสอบสวน

เป็นการนำหลักค้นหาความจริงและหลักเหตุผลมาใช้เป็นแนวคิดในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่เป็นความจริงและถูกต้อง อันจะทำให้เกิดความยุติธรรมตามความเป็นจริงได้อย่างแน่แท้ ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ได้แก่

(1) ค้นหาความจริง (Principle of Truth Finding) หมายถึง การค้นหาข้อเท็จจริงหรือหลักฐาน เพื่อให้ได้ข้อยุติตามความเป็นจริง ซึ่งไม่ว่าหลักฐานนั้นจะเป็นผลดี หรือผลร้ายของผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม โดยหลักการค้นหาความจริง (Principle of Truth Finding) ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการสอบสวนข้อเท็จจริงของส่วนราชการ ได้แก่ การฟังความทุกฝ่าย ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้การค้นหาความจริงได้เป็นอย่างดี โดยจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ทราบข้ออ้างข้อเถียงตลอดจนพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของอีกฝ่ายหนึ่ง และให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน

(2) หลักเหตุผล (Principle of Rationality) หมายถึง ความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันของพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยคำนึงถึงเหตุผลและความเชื่อมโยงสอดคล้องต่อกันของพยานนั้น ๆ ด้วยว่าจะจะเป็นพยานหลักฐานที่มีความจริงและสามารถรับฟังได้อย่างแน่นอน

2.2) กระบวนการในการสอบสวนทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยเป็นขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลอย่างหนึ่งที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการทางวินัย คือ การสืบสวนก่อนการดำเนินการทางวินัยได้แก่การสืบสวนเมื่อมีกรณีสงสัยว่าข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดอาจกระทำความผิดวินัยซึ่งอาจ เนื่องจากมีการร้องเรียนหรือผู้บังคับบัญชาพบเห็นเอง หรือมีหน่วยงานอื่นแจ้งเหตุกระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่

หากกรณีมีมูลผู้บังคับบัญชาจะได้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งการพิจารณาข้อความผิดวินัยเรื่องใดเป็นวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงนั้นต้องเป็นเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เมื่อเข้าสู่กระบวนการสอบสวนทางวินัยหรือที่เรียกว่าการดำเนินการทางวินัยกล่าวคือภายหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่ากรณีมีมูลแห่งการกระทำความผิดวินัยเกิดขึ้นแล้วนั้น ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

การดำเนินการทางวินัยกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

การสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกฎหมายบัญญัติเพียงว่าให้ผู้บังคับบัญชาสอบสวนตามที่เห็นสมควรแต่เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ. ศ. 2539 ซึ่งสรุป

สาระสำคัญได้ว่าต้องแจ้งข้อกล่าวหา และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่แจ้ง และนำสืบหักล้างข้อกล่าวหา
ดังกล่าวด้วย

การดำเนินการทางวินัยกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

โดยหลักการแล้วการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงทุกกรณีต้องมีการ
แต่งตั้งกรรมการสอบสวนและต้องดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยมี
สาระสำคัญ คือ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหา
ทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา
นั้น

การสั่งลงโทษทางวินัย

โทษทางวินัย 5 สถาน ได้แก่

โทษสถานเบา (กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง)

- ภาคทัณฑ์
- ตัดเงินเดือน
- ลดเงินเดือน

โทษสถานหนัก (กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง)

- ปลดออก (มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเหมือนการลาออก)
- ไล่ออก (ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

การสอบสวนทางวินัยใช้หลักการไต่สวน ที่คณะกรรมการสอบสวน
จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ได้
กล่าวอ้างหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ แต่ถ้าเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิสูจน์เพื่อให้ได้ข้อยุติว่าข้อเท็จจริงเป็นเช่น
ไร ก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องแสวงหาความจริงดังกล่าว โดยยึดหลักการรับฟังความ
สองฝ่ายซึ่งต่างกับการสอบสวนในทางอาญาที่ใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งมุ่งเน้นการสอบสวนพยานฝ่ายกล่าวหา
ว่าพยานหลักฐานที่ได้มาเพียงพอตามข้อหาที่จะส่งฟ้องคดีอาญาหรือไม่ และไม่ได้มุ่งเน้นพยานผู้ต้องหา
หรือพยานอื่น

นอกจากนั้นในการสอบสวนทางวินัย เมื่อพิจารณาจากกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 99 กำหนดให้
คณะกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับ

พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงพอที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของ
กรรมการสอบสวนและโดยเฉพาะให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เรียกให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ
หรือห้างหุ้นส่วนบริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัด
มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่ง
เอกสารและหลักฐาน

ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554
มาตรา 74 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสอบสวนวินัย เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา
เช่นเดียวกัน

ผลทางกฎหมายของการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา
การมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีผลทั้งใน
ส่วนของ “การคุ้มครองตามกฎหมาย” และ “การลงโทษตามกฎหมาย”

ในส่วนของการคุ้มครองตามกฎหมายนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น
เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว หากมีผู้ดูหมิ่น หรือแจ้งความเท็จ หรือต่อผู้ขัดขวางพนักงาน
เจ้าหน้าที่ หรือข่มขืนใจให้เจ้าพนักงานให้ปฏิบัติการอันมิชอบด้วยหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่
ผู้กระทำการดังกล่าวก็ต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 มาตรา 137 มาตรา 138
และมาตรา 139 เป็นต้น

ส่วนของการลงโทษตามกฎหมายนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น เจ้า
พนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว หากพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ เช่น
รับสินบนในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะถูกลงโทษอย่างหนักตามประมวลกฎหมายอาญา
มาตรา 149 เป็นต้น

4.5.3 ผลการพิจารณาศึกษา

จากการศึกษาในข้อ 4.5.1 และ 4.5.2 สามารถวิเคราะห์ความมุ่งหมายในการ
ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริง ได้ดังนี้

1) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริง ตาม
แนวทางของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการในการสอบหาข้อเท็จจริงจากการศึกษาข้างต้นนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและตรวจสอบในทางการเมือง เนื่องจากองค์กรหลักที่แต่งตั้งคณะกรรมการนั้น ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วก็มีหน้าที่ในการรายงานผลการสอบหาข้อเท็จจริงต่อสภา เพื่อให้สภาพิจารณาตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่อไป ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลในทางการเมืองต่อไป โดยที่รัฐสภามีอาจใช้อำนาจในทางอื่น อาทิ การฟ้องร้องต่อศาลซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการได้ เนื่องจากความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภานั้น เป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นการรับผิดชอบในทางการปฏิบัติราชการทางปกครองแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ สามารถนำแนวทางในการสอบสวนข้อเท็จจริงตามแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นแนวทางในการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่สอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ได้ดังนี้

(1) ในการสอบหาข้อเท็จจริง ต้องอาศัยฐานข้อมูล จากเอกสารหลักฐานสำคัญที่จะต้องนำมารับฟังเพื่อหาข้อมูลประกอบการพิจารณา

(ก) ในการสอบหาข้อเท็จจริงนั้น พึงตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ โดยไม่จำกัดหรือยึดติดอยู่เพียงแค่เอกสารหลักฐานของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น โดยจะต้องพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือ ตลอดจนข้อพิรุณสงสัยของเอกสารต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีข้อมูลประกอบการวินิจฉัยสั่งการที่ถูกต้องครบถ้วน

(ข) หากมีการโต้แย้งจากคู่กรณีจะต้องตรวจสอบข้อโต้แย้งและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติสำหรับนำมาหักล้าง หรือพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าว เพื่อสนับสนุนข้อเท็จจริงก่อนการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ

(ค) คณะกรรมการต้องตระหนักว่าการไม่แสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้านอาจจะส่งผลให้มีผู้ได้รับความเสียหายจากการสอบหาข้อเท็จจริงนั้น

(ง) คณะกรรมการพึงจะต้องตระหนักเสมอว่า พื้นฐานในการสอบหาข้อเท็จจริงที่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมมาจากการรับรู้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น คณะกรรมการจะต้องแสวงหาและตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ ให้ได้ความเป็นที่ยุติเสียก่อน หากเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่หรือข้อเท็จจริงที่แสวงหาได้ยังไม่เพียงพอ ก็ย่อมมีหน้าที่ที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ตามที่เห็นสมควรตลอดจนรวบรวมและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานต่าง ๆ

เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ในเสนอแนะอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมาย และสามารถรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง

2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบข้อเท็จจริงเมื่อเทียบเคียงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการพิจารณา “สอบข้อเท็จจริง” หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในกระทำการ “พิจารณาสอบสวน” หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริง กับ การสอบสวน ในกระบวนการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการแล้ว จะพบว่า การสอบข้อเท็จจริง กับ การสอบสวน นั้น มีความมุ่งหมายในทางเดียวกัน คือ เป็นกระบวนการในการเสาะหา การแสวงหา โดยการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และซึ่งนำพยานหลักฐานเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น จะแตกต่างแต่เพียงว่า การสืบสวนข้อเท็จจริง เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดในเบื้องต้น และเป็นการกระทำในทางลับเพื่อพิจารณาว่าข้อเท็จจริงนั้นมีมูลตามที่ผู้กล่าวหาหรือไม่ยังมิได้ก่อให้เกิดผลดีหรือผลร้ายต่อบุคคลใด และในทางกฎหมายไม่ถึงว่าคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการสอบข้อเท็จจริงเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนการสอบสวนนั้นเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงเพื่อตัดสินว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นกระทำความผิดตามที่ผู้กล่าวหา ซึ่งสามารถก่อให้เกิดผลดีหรือผลร้ายต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีผู้กล่าวหาได้ ดังนั้น ในกระบวนการสอบสวนจึงต้องดำเนินการด้วยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่การสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีบุคคลใดสามารถละเมิดได้เพราะจะมีบทลงโทษตามกฎหมาย และอีกประการหนึ่งเพื่อคุ้มครองบุคคลที่อาจได้รับผลร้ายจากการสอบสวนของคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่สอบสวนให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความชอบด้วยกฎหมาย มิเช่นนั้นอาจต้องรับโทษในความผิดทางอาญารฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น หากพิจารณาหลักการของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาขอเท็จจริง แทนการใช้คำว่า พิจารณาสอบสวน ก็เพื่อให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างเป็นมิตร มิได้มีอำนาจให้คุณให้โทษในทางอาญากับบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เป็นการลิดรอนสิทธิอันเกินสมควร และการพิจารณาขอเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐสภาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณาเป็นอำนาจในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มิใช่การใช้อำนาจในการสอบสวนตามกฎหมายอาญาแต่อย่างใด

4.6 เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ประเด็น “การขอเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน”

4.6.1 นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยกำหนดให้รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการไว้ (มาตรา 26) โดยเรียกว่า อนุกรรมการ ซึ่งต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้เปลี่ยนชื่อจากคำว่า “อนุกรรมการ” เป็น “คณะกรรมการ” และนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (มาตรา 59) ได้เปลี่ยนรูปแบบของโครงสร้างสภา จากสภาเดียวเป็นสภาคู่ ทำให้รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒสภา (ภายหลังเปลี่ยนเป็นวุฒิสภา) และสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีการกำหนดให้พฤฒสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อให้เป็นกลไกในการช่วยเหลือการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.6.2 บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งสมาชิกของแต่ละสภาเป็นคณะกรรมการสามัญ กรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 และมีอำนาจเลือกบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของสภาเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ รวมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา เพื่อให้กลไกการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันกลไกดังกล่าวไม่เกิดการซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ในการกำหนดหน้าที่และอำนาจดังกล่าวข้างต้น ยังเป็นการจำกัดไม่ให้คณะกรรมการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการ

4.6.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในกรณีการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้นั้น โดยประสงค์ให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการ ในมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้ใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่ให้อำนาจเลือกผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกของสภามาเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนได้ด้วย

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา 129 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบ หาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด</p> <p>การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือ การศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกันในกรณีที่มีการกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือ การศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกันให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ</p> <p>ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้</p>	<p>กำหนดอำนาจในการตั้ง คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และอำนาจของ กรรมการใน (การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง) การเรียกเอกสาร หรือบุคคลใดมาชี้แจงในที่ประชุม คณะกรรมการ</p>

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียก เช่นว่านั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี</p> <p>ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา ที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริงส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก</p> <p>ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย</p> <p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกตามมาตรานี้ด้วย</p> <p>กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร</p>	

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 128 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคแปด	

ตารางที่ 3 บันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129
ที่มา : คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

คำอธิบายประกอบ

1) นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยกำหนดให้รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการไว้ (มาตรา 26) โดยเรียกว่า อนุกรรมการ ซึ่งต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้เปลี่ยนชื่อจากคำว่า “อนุกรรมการ” เป็น “คณะกรรมการ” และนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (มาตรา 59) ได้เปลี่ยนรูปแบบของโครงสร้างสภา จากสภาเดียวเป็นสภาคู่ ทำให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา (ภายหลังเปลี่ยนเป็นวุฒิสภา) และสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีการกำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อให้เป็นกลไกในการช่วยเหลือการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งสมาชิกของแต่ละสภาเป็นคณะกรรมการสามัญ กรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 และมีอำนาจเลือกบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของสภาเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ รวมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา เพื่อให้กลไกการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันกลไกดังกล่าวไม่เกิดการซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ในการกำหนดหน้าที่และอำนาจดังกล่าวข้างต้น ยังเป็นการจำกัดไม่ให้คณะกรรมการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการ

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในกรณีการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมาย

ให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้นั้น โดยประสงค์ให้คณะกรรมการสิทธิการสามัญและ คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง และเพื่อให้เกิด ความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการ ในมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้ใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” ซึ่งต่างจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่ให้อำนาจเลือกผู้ที่มีได้เป็นสมาชิก ของสภามาเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนได้ด้วย

4) การกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ นั้นได้ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งทำให้สมาชิกของแต่ละสภา สามารถเข้าใจถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง และมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความเห็นดังกล่าว มิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการ พิพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของศาล เพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของศาลมีความเป็นอิสระ รวมทั้งคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการ เรียกวัตถุอื่นใดที่ไม่ใช่เอกสาร หรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เพื่อมาสอบหาข้อเท็จจริง เนื่องจาก คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการสอบสวนในคดีอาญา

5) การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหา ข้อเท็จจริงหรือศึกษา ต้องให้ความร่วมมือ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการ เพื่อให้การ ทำหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6) การบัญญัติให้เปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหา ข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เป็นการสะท้อนให้ ประชาชนเห็นถึงความโปร่งใส สุจริต และตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการดำเนินการของคณะกรรมการจะยึดถือเอาประโยชน์ของประชาชนและ ประเทศชาติเป็นสำคัญ

4.7 การวิเคราะห์ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ เรื่อง “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง”

4.7.1 ผู้ทรงคุณวุฒิด้านระบบงานนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” จากการศึกษาพบว่า การบัญญัติให้ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ไม่ทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ของระบบงานกรรมการลดบทบาทลง เนื่องจากหากปรากฏหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่า เป็นการกระทำความผิดขั้นต้นหรือกระบวนการทำงานในระบบตรวจและถ่วงดุลยังสามารถดำเนินการไปได้ตามปกติ เนื่องจากเดิมรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวน ซึ่งหากพิจารณาความหมายของคำว่า “สอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายถึง การสอบสวนพยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ แต่คณะกรรมการไม่ได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน และไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น หลักการดังกล่าวจึงเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบาทภารกิจของคณะกรรมการแล้ว ซึ่งกระบวนการการสอบหาข้อเท็จจริงจะไม่ยุ่งยากเท่ากับกระบวนการสอบสวน ซึ่งในความเป็นจริง การปฏิบัติหน้าที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากคำว่า “สอบสวน มาเป็น สอบหาข้อเท็จจริง” เท่านั้น ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังคงต้องสนับสนุนในเรื่องของการประชุมเชิงชี้แจงปกติ

ทั้งนี้ รูปแบบการสอบสวนจะต้องดำเนินการเป็นสำนวน ต้องมีการบันทึกถ้อยคำพยาน มีการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ และการสอบสวนจะดำเนินการเหมือนพนักงานสอบสวน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนการสอบหาข้อเท็จจริงจะทำให้การดำเนินงานคล่องตัวกว่าสอบสวน แต่ถึงอย่างไร ผลการพิจารณาทั้งสองประเภทจะต้องรายงานต่อสภาเช่นเดียวกัน สำหรับเจตนารมณ์ของ “การสอบหาข้อเท็จจริง” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ที่มีความประสงค์จะให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง แต่ไม่ถือเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ของระบบงานกรรมการ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเป็นปกติอยู่แล้ว หากสภาผู้แทนราษฎร

หรือวุฒิสภาได้มอบหมายให้สอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการต้องดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย เมื่อแล้วเสร็จ จึงรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาตามขั้นตอนต่อไป

4.7.2 ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบงานนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้มีการวางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” จากการศึกษาพบว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะสนับสนุนการดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการ โดยบุคลากรของสำนักกรรมการ ควรต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการที่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอำนาจในการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงตาม มาตรา 129 วรรคสอง และบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 129 วรรคสาม ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ คณะกรรมการมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนหรือมาตรา 129 วรรคหก ซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริงหรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภามีมติมิให้เปิดเผย เป็นต้น นอกจากนี้บุคลากรทุกคนควรต้องมีการทบทวนกระบวนการทำงาน และแนวทางปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น รูปแบบหลักเกณฑ์ และวิธีการเบิกค่าใช้จ่ายในการประชุมของคณะกรรมการ การเดินทางไปศึกษาดูงาน และตรวจสอบข้อเท็จจริงภายในประเทศ เพื่อให้ตนเองมีความพร้อมในการปฏิบัติเพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องพิจารณาแนวทาง กระบวนการทำงานที่ผ่านมาว่า มีส่วนใดที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้วนำเสนอประเด็นต่าง ๆ มาวิเคราะห์ และกำหนดกระบวนการใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาของสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงาน นอกจากนี้ อาจมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรของสำนักกรรมการต่อไป

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้กำหนดบทบาท หน้าที่และอำนาจการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงกรอบอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งมาตรา 129 ได้วาง หลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” โดยคำว่า “การสอบสวน” ได้บัญญัติไว้ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบางเรื่องมีการเปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิมที่ประสงค์ให้คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือ รายงานการศึกษาของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เว้นแต่สภาจะมี มติมิให้เปิดเผย รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการให้ ประชาชนทราบ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้การดำเนินงานของ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปโดย สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และติดตามการดำเนินงานของ คณะกรรมการได้ทุกคณะและเป็นหลักประกันว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการจะยึดถือเอา ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ โดยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

5.1.1 ด้านความสำคัญของปัญหา

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติคำว่า “การสอบสวน” ในหมวดของรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยเรื่องของคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมาตลอด เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ที่ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ซึ่งเรื่องดังกล่าวถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ ยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา และการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะ มอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ ซึ่งถือเป็นประเด็น สำคัญที่บุคลากรในวงงานรัฐสภาจะต้องทราบถึงแนวทางการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงมีหน้าที่หลักในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในงานด้านนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อจะเป็นแนวทางในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อไป

5.1.2 ด้านแนวทางการดำเนินงานสอบหาข้อเท็จจริง

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้นั้น โดยประสงค์ให้คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการ ในมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้ใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา

จากบทบัญญัติดังกล่าว บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มีการกระทำการกิจการการสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใด ๆ นั้น ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการก็ตี มีการดำเนินการของคณะกรรมการก็ตี ต้องไม่เป็นเรื่องที่ซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำการกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกันให้เป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ ทั้งนี้ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนไม่ได้ ดังนั้น บทบาทในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ก็ยังคงหลักการเดิม คือ การตรวจสอบ โดยใช้อำนาจในทางการเมือง เช่นเดียวกับที่ผ่านมา กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้วให้รายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานรัฐมาพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงนั้นได้ ในการพิจารณาคณะกรรมการต้องเชิญผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ มาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งต้องแสดงพยานหลักฐาน หรือเอกสารประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการด้วย เมื่อพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ จึงทำหนังสือสรุปผลการพิจารณาเพื่อแจ้งไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น หรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

แนวทางการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

1) แนวทางก่อนคณะกรรมการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง

เมื่อพิจารณาบทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านมา จนกระทั่งมาสู่การพิจารณาบทบาท หน้าที่ และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง การสอบหาข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ และอำนาจในการ ดำเนินการตรวจสอบในทางการเมือง เนื่องจากองค์กรหลักที่แต่งตั้งคณะกรรมการ ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริง เสร็จสิ้นแล้ว มีหน้าที่ในการรายงานผลการสอบหาข้อเท็จจริงต่อสภาทราบ เพื่อให้สภาพิจารณา ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่อไป โดยฝ่ายบริหารจะต้อง รับผิดชอบต่อรัฐสภาตามมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลในทางการเมือง คณะผู้ศึกษาจึงเห็นว่าสามารถนำ แนวทางในการสอบสวนข้อเท็จจริงตามแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นแนวทางในการ คຸ້ມครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่/หลักเกณฑ์ ก่อนคณะกรรมการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง ได้ดังนี้

(1) ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ โดยรับเรื่องร้องเรียนจาก มติของสภาผู้แทนราษฎร มติของคณะกรรมการ กรรมการเสนอต่อคณะกรรมการ ประชาชน ร้องเรียนโดยตรง

(2) ขั้นตอนการรวบรวมข้อเท็จจริง (ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการต้อง ดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง คณะกรรมการไม่สามารถมอบอำนาจ หรือมอบหมาย ให้บุคคล หรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้เลย ตามที่มาตรา 129 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้)

(2.1) กระบวนการประชุม โดยเป็นการเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงของ ผู้ร้องเรียน และผู้ถูกร้องเรียน เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งส่งมอบ เอกสารหลักฐานให้คณะกรรมการพิจารณา

(2.2) สอบถามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจากหน่วยงานต้นสังกัด และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมถึงการขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าว แสดงความคิดเห็น จากนั้นคณะกรรมการจะนำข้อมูลที่ได้รับจาก หน่วยงานนำมาวิเคราะห์ประกอบการพิจารณาต่อไป

(2.3) เดินทางไปศึกษาดูงานตามเรื่องร้องเรียน เพื่อศึกษาหาข้อมูลประกอบการ การพิจารณา เพื่อพิสูจน์ความจริงว่าเรื่องใดเป็นเรื่องจริงหรือเป็นเรื่องเท็จ

(2.4) ตรวจสอบ ข้อมูล ข้อเท็จจริงของเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ โดยไม่จำกัด หรือยึดติดอยู่เพียงแค่เอกสารหลักฐานของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น โดยจะต้องพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือ ตลอดจนข้อพิรุธสงสัยของเอกสารต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีข้อมูลประกอบการวินิจฉัยสั่งการที่ถูกต้องครบถ้วนของคณะกรรมการ

2) แนวทางระหว่างคณะกรรมการพิจารณาขอเท็จจริง

(1) พิจารณาศึกษาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการเมื่อได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง สมบูรณ์ตามแนวทางการพิจารณาศึกษา สอบหาข้อเท็จจริง โดยจะต้องวิเคราะห์ข้อมูลโดยรอบด้านทุกกรณี รวมทั้งหากมีการโต้แย้งจากคู่กรณีจะต้องตรวจสอบข้อโต้แย้งและแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติสำหรับนำมาหักล้าง หรือพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าว เพื่อสนับสนุนข้อเท็จจริงก่อนการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ

(2) การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ เพื่อนำมายุติสำหรับการหักล้างข้อโต้แย้งต่าง ๆ หากเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่หรือข้อเท็จจริงที่แสวงหาได้ยังไม่เพียงพอ คณะกรรมการจึงมีหน้าที่ที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ตลอดจนรวบรวมและชี้แจงนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ในการเสนอแนะอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมาย และสามารถรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง เพื่อสนับสนุนข้อเท็จจริงก่อนการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ

(3) ขั้นตอนการพิจารณาข้อกฎหมาย โดยพิจารณาว่าการกระทำตามเรื่องร้องเรียนที่ได้รับของคณะกรรมการในแต่ละเรื่องร้องเรียนเกี่ยวข้องกับกฎหมายใดหรือไม่ อย่างไร

(4) ขั้นตอนการจัดทำ (ร่าง) รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่องร้องเรียน

(5) ขั้นตอนการปรับแก้ไข (ร่าง) รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่องร้องเรียนตามมติของคณะกรรมการ

3) แนวทางภายหลังคณะกรรมการพิจารณาขอเท็จจริงเสร็จแล้ว

ขั้นตอนภายหลังคณะกรรมการพิจารณาขอเท็จจริงเสร็จแล้ว คือการจัดส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ให้สภาผู้แทนราษฎร และกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบควรดำเนินการดังนี้

(1) คณะกรรมการจัดทำรายงานการสอบหาข้อเท็จจริงเพื่อรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรทราบ โดยคณะกรรมการอาจปรับเปลี่ยนรูปแบบหัวข้อ หรือรายละเอียดบางประการให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาขอเท็จจริงนั้นได้ เพื่อให้การรายงาน การสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการมีเนื้อหาสาระครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ และพยานหลักฐานที่คณะกรรมการแต่ละคณะประสงค์จะรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

ทั้งนี้ ในการกำหนดชื่อเรื่อง ไม่ควรกำหนดชื่อเรื่องในลักษณะที่เป็นการพาดพิงเฉพาะเจาะจงถึงบุคคลหรือหน่วยงาน อันอาจทำให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นได้รับความเสียหาย โดยต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย

(2) คณะกรรมการธิการต้องดำเนินการตรวจสอบพิจารณาเนื้อหาและรายละเอียดของรายงานการสอบหาข้อเท็จจริงว่าถูกต้อง ครบถ้วนหรือไม่

(3) คณะกรรมการธิการควรมีมติรับรองความถูกต้องของรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง พร้อมทั้งต้องมีมติว่าจะให้เปิดเผยหรือมิให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวตามมาตรา 129 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ โดยสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

(3.1) กรณีคณะกรรมการธิการมีมติให้เปิดเผยรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการธิการดำเนินการเพื่อให้มีการเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบตามมาตรา 129 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(3.2) กรณีคณะกรรมการธิการมีมติให้เปิดเผยรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง บางส่วนให้ประชาชนทราบ หากคณะกรรมการธิการพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการมีข้อความตอนใด เนื้อหาส่วนใด และหรือปรากฏชื่อบุคคลหรือองค์กรหรือหน่วยงานใด ที่ไม่สมควรเปิดเผยให้ประชาชนทราบรวมอยู่ด้วย คณะกรรมการอาจมีมติมิให้เปิดเผยเฉพาะชื่อ และหรือข้อความหรือเนื้อหาส่วนนั้นได้ พร้อมทั้งระบุเหตุผลประกอบ และในกรณีดังกล่าวนี้คณะกรรมการต้องดำเนินการขอให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติมิให้เปิดเผยโดยปิดทับเฉพาะชื่อ และหรือข้อความหรือเนื้อหาส่วนที่ไม่สมควรเปิดเผยของรายงานการสอบหาข้อเท็จจริงนั้น

(3.3) กรณีคณะกรรมการธิการมีมติมิให้เปิดเผยรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการควรระบุเหตุผลประกอบมติดังกล่าวให้ชัดเจน โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ทั้งนี้ เหตุผลที่คณะกรรมการจะมิมีมติให้เปิดเผยอาจเป็นเหตุยกเว้นตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติหรือเทียบเคียงลักษณะข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 และมาตรา 15 อาทิ การเปิดเผยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ หรืออาจก่อความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการ หรือการเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ หรือการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นต้น หรือเหตุผลอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร และในกรณีนี้ให้คณะกรรมการดำเนินการทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการมี

มติดังกล่าวให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการบ้านที่ผลการลงมติ สำคัญ และเหตุผล ประกอบการลงมติของคณะกรรมการไว้เป็นหลักฐานในบันทึกการประชุมครั้งนั้นอย่างชัดเจน

(4) ก่อนการนำเสนอรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง และบันทึกการประชุมที่เกี่ยวข้องดังกล่าว คณะกรรมการอาจร้องขอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้มีการดำเนินการประชุมลับ และประธานคณะกรรมการต้องแถลงเหตุผล และความจำเป็นในการมิให้เปิดเผยรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง และบันทึกการประชุมดังกล่าวต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติอย่างไร ให้ดำเนินการตามมตินั้น

โดยในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เปิดเผย ให้ดำเนินการเรียกเก็บรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง และบันทึกการประชุมนั้น เพื่อนำไปทำลาย และให้เก็บรักษาต้นฉบับเอกสารไว้ โดยอาจนำหลักเกณฑ์ วิธีการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบว่าด้วย การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้โดยอนุโลม

ดังนั้น หากพิจารณาหลักการของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง แทนการใช้คำว่า พิจารณาสอบสวน เพื่อให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างเป็นมิตร มิได้มีอำนาจให้คุณให้โทษในทางอาญากับบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เป็นการลิดรอนสิทธิอันเกินสมควร และการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐสภาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณาเป็นอำนาจในการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มิใช่การใช้อำนาจในการสอบสวนตามกฎหมายอาญาแต่อย่างใด

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเอกสาร เรื่อง “การดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง” เป็นการศึกษาถึงบทบาท หน้าที่และอำนาจในการสอบหาข้อเท็จจริงและแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการสามารถจัดทำเป็นข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ที่ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่บุคลากรในวงงานรัฐสภาจะต้องทราบถึงแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักในการสนับสนุนการดำเนินงานของ

คณะกรรมการธิการ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในงานด้านนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจะต้องดำเนินการสนับสนุนข้อมูลเรื่องต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับกรรมการ ทั้งในด้านวิชาการ ด้านกฎหมาย เพื่อให้กรรมการมีข้อมูลในการพิจารณา วิเคราะห์แนวทางในการตัดสินใจ สามารถเสนอความเห็นถึงข้อดี ข้อเสีย จุดอ่อน จุดด้อย การสกัดข้อเท็จจริง ลดขั้นตอนการทำงานเป็นกลางมีประสิทธิภาพ สามารถปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนข้อมูลด้านต่าง ๆ และวิเคราะห์ข้อมูลได้หลากหลาย เชื่อมโยงได้มีฐานข้อมูลชัดเจน โดยคณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

1) ควรศึกษาขั้นตอนและแนวทางการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เพื่อจะได้ดำเนินการสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) ควรมีกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Knowledge Sharing) ในทุกระดับ เพื่อเป็นการรวบรวมและทบทวนความรู้ที่เกี่ยวกับขั้นตอนการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เพื่อจะได้นำองค์ความรู้ที่ได้รับไปสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจนเกิดผลสัมฤทธิ์

3) ควรศึกษาถึงบทบาท หน้าที่และอำนาจการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เพื่อนำมาปรับใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

5.2.2 ข้อเสนอแนะด้านวิชาการ

จากการศึกษาพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริง เป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบและล่วงดูในทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว มีหน้าที่ในการรายงานผลการสอบหาข้อเท็จจริงต่อสภาเพื่อให้สภาพิจารณาตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่อไป โดยคณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะด้านวิชาการ ดังนี้

1) ควรจัดทำคู่มือการสอบหาข้อเท็จจริง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อไป

2) ควรจัดทำฐานข้อมูลด้านขั้นตอนและแนวทางการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เพื่อเป็นการเผยแพร่ข้อมูลและองค์ความรู้อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานสำหรับบุคลากรในวงงานรัฐสภาต่อไป

3) ควรนำผลการศึกษาเรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาต่างประเทศ เพื่อนำแนวทางการตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพมาปรับใช้กับระบบกรรมการธิการของประเทศไทย

4) ควรนำผลการศึกษาการเปรียบเทียบวิธีการสอบหาข้อเท็จจริงขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อนำมาปรับใช้กับการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการต่อไป

5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควรศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ให้เข้าใจโดยละเอียด เพื่อนำมาชี้แจงต่อคณะกรรมการโดยละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องที่พิจารณาต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือทั่วไป

- จงทอง จันทรางศุ. (2538). การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- บวรศักดิ์ อูรรณโณ. (2537). ระบบควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทยอังกฤษ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม. น. 18.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ. น. 112-116.
- สมบัติ อ่างรัฐวงศ์. (2548). การเมืองอเมริกา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสนาธรรม. น. 132-134.
- สำนักภาษาต่างประเทศ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556). สภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. น.22.

รายงานการวิจัย/วิทยานิพนธ์

- กุลพล วัชรกาฬ. (2555). การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ศึกษาเฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรรมการสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. คณะรัฐศาสตร์.
- เกษมศักดิ์ แสนโกชน์. (2513). การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา. วิทยานิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะรัฐศาสตร์.
- ชูชาติ น้อยคนดี. (2532). ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะรัฐศาสตร์.
- พีระพงศ์ เกิดสมลาภ. (2538). คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรกับการพัฒนาทางการเมือง. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะรัฐศาสตร์.
- วนิดา สัจพันโรจน์. (2550). การพัฒนาคณะกรรมการของวุฒิสภา. รายงานการวิจัย โดยได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

บรรณานุกรม (ต่อ)

กฎหมาย

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”. (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”. (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2561. (13 กันยายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 93 ก .

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 (21 กรกฎาคม 2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2561 (17 มกราคม 2562). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 7 ก .

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ.2561 (20 สิงหาคม 2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 61 ก.

“คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 716/2557”

“คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1434/2558”

“คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 175/2559”

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (30 พฤศจิกายน 2558). บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 39 (น. 80). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (14 มกราคม 2559). บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 63 (น. 81). กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ธีรภัทร เจริญสุข. “ประชาธิปไตยแบบอเมริกา ใหญ่แค่ไหนก็ถูกตรวจสอบได้”. (11 เมษายน 2561). สืบค้นเมื่อ 31 พฤษภาคม 2562 จาก <http://workpointnews.com/2018/04/11/ประชาธิปไตยแบบอเมริกัน/>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475”. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2562. จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=643
- สุเทพ ยิ้มละมุล. (ม.ป.ป.). “รูปแบบและวิธีการเขียนรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริง”. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2562. จาก <http://legal.dld.go.th/data/02.doc>

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสอบถาม

หัวข้อ “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง”
หลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
สำหรับ : ประธานคณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

แบบสอบถาม

หัวข้อ “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง”

หลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
สำหรับ : ประธานคณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คำชี้แจงแบบสอบถาม

1. แบบสอบถามนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา บทบาท อำนาจหน้าที่ และหาแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2. แบบสอบถามนี้ ใช้สำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษา บทบาท อำนาจหน้าที่ และหาแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ และคำตอบที่ได้รับจะนำมาวิเคราะห์ผลสำหรับการจัดทำรายงานเอกสารกลุ่มเท่านั้น

3. แบบสอบถามนี้ ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ชื่อ-นามสกุล ผู้ให้ข้อมูล.....

ตำแหน่ง.....

สังกัด.....

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการ ในประเด็น “การสอบหา ข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน”

.....
.....
.....

2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ในกรณี “การสอบหาข้อเท็จจริง” คณะกรรมการจะมอบอำนาจ หรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้

.....
.....
.....

3. หากคณะกรรมการไม่สามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด กระทำการ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนได้ ท่านคิดว่าจะมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร

.....
.....
.....

4. การบัญญัติให้ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ท่านคิดว่าจะทำให้ระบบ การตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ของระบบงานกรรมการ ลดบทบาทลง หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

5. ท่านคิดว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง โดยมีความประสงค์จะให้คณะกรรมการการสามัญและคณะกรรมการการวิสามัญเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง ถือเป็นกาเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ของระบบงานกรรมการหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณท่านที่กรุณาตอบแบบสอบถาม เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้
คณะนักศึกษา หลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11

ภาคผนวก ข

แบบสอบถาม

หัวข้อ “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง”
หลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
สำหรับ : ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ผู้อำนวยการสำนัก/ประธานคณะทำงานจัดทำคู่มือประกอบการปฏิบัติหน้าที่
ตามมาตรา 129 กรณีรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ในคณะทำงานขับเคลื่อน
ยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาของสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และ
สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แบบสอบถาม

หัวข้อ “การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง”

หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
สำหรับ : ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ผู้อำนวยการสำนัก/ประธานคณะทำงานจัดทำคู่มือประกอบการปฏิบัติหน้าที่
ตามมาตรา 129 กรณีรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ในคณะทำงานขับเคลื่อน
ยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาของสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และ
สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำชี้แจงแบบสอบถาม

1. แบบสอบถามนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา บทบาท อำนาจหน้าที่ และหาแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2. แบบสอบถามนี้ ใช้สำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษา บทบาท อำนาจหน้าที่ และหาแนวทางการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ และคำตอบที่ได้รับจะนำมาวิเคราะห์ผล สำหรับการจัดทำรายงานเอกสารกลุ่มเท่านั้น

3. แบบสอบถามนี้ ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 การดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ชื่อ-นามสกุล ผู้ให้ข้อมูล.....

ตำแหน่ง.....

สังกัด.....

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานการสอบหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในประเด็น “การสอบหา ข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน”

.....

.....

.....

.....

.....

2. ท่านเห็นว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

3. ในฐานะที่ท่านเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการ ท่านจะมีข้อเสนอแนะแก่บุคลากรของสำนักกรรมการสิทธิมนุษยชนอย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุ ผลสำเร็จ

.....

.....

.....

.....

.....

4. การบัญญัติให้ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ท่านคิดว่าจะทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ของระบบงานกรรมาธิการ ลดบทบาทลงหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

5. ท่านคิดว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง โดยมีความประสงค์จะให้คณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง ถือเป็นกาเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ของระบบงานกรรมาธิการหรือไม่ อย่างไร และสำนักกรรมาธิการจะต้องเตรียมการรองรับ หรือมีการปรับเปลี่ยนการทำงานให้สอดคล้องกับระบบงานกรรมาธิการ ที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างไรหรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณท่านที่กรุณาตอบแบบสอบถาม เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้
คณะนักศึกษา หลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11

ภาคผนวก ค

บทสัมภาษณ์ จาก ประธานคณะกรรมการการเมือง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

และ ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้อำนวยการสำนัก/ ประธานคณะทำงานจัดทำคู่มือประกอบการ

ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 129 กรณีรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง

ในคณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนา

ของสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

1. บทสัมภาษณ์ นายกล้าณรงค์ จันทิก ประธานคณะกรรมการการเมือง สถาบันบัญญัติแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ซึ่งประเด็นดังกล่าว ที่มาของการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงประกอบด้วย มีผู้ร้องเรียนเข้ามายังคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมาย หรือคณะกรรมการหยิบยกขึ้นมาเพื่อสอบหาข้อเท็จจริง จากนั้นคณะกรรมการจึงดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงต่อไป ส่วนการสอบสวนจะต้องมีกระบวนการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ซึ่งกระบวนการการสอบหาข้อเท็จจริงจะไม่ยุ่งยากเท่ากับกระบวนการการสอบสวน โดยการสอบสวนอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการ สอบสวน สอบพยานบุคคล หากพบว่ามีความผิดต้องดำเนินการรายงานไปยังสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เพื่อส่งผลการสอบสวนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ประเด็นเรื่องคณะกรรมการไม่สามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนได้ แนวทางการดำเนินการของคณะกรรมการจะไม่เกิดปัญหาใด ๆ เพราะการดำเนินงานเรื่องการสอบหาข้อเท็จจริงสามารถมอบหมายให้คณะกรรมการไปดำเนินการได้ ส่วนการบัญญัติให้ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ไม่ทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ของระบบงานกรรมการลดบทบาทลง เนื่องจากหากปรากฏหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่า เป็นการกระทำความผิดขั้นต้นหรือกระบวนการทำงานในระบบตรวจและถ่วงดุลยังสามารถดำเนินการไปได้ตามปกติ

ส่วนรูปแบบการสอบสวนจะต้องดำเนินการเป็นสำนวน ต้องมีการบันทึกถ้อยคำพยาน มีการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ การสอบสวนจะดำเนินการเหมือนพนักงานสอบสวน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนการสอบหาข้อเท็จจริงจะทำให้การดำเนินงานคล่องตัวกว่าการสอบสวน แต่ถึงอย่างไรผลการพิจารณาทั้งสองประเภทจะต้องรายงานต่อสภาเช่นเดียวกัน

สำหรับเจตนารมณ์ของ “การสอบหาข้อเท็จจริง” บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ที่มีความประสงค์จะให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงไม่ถือเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ของระบบงานกรรมการ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเป็นปกติอยู่แล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้มอบหมายให้สอบหาข้อเท็จจริงคณะกรรมการต้องดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายเมื่อแล้วเสร็จจึงรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาตามขั้นตอนต่อไป

2. บทสัมภาษณ์ นายคุณวุฒิ ต้นตระกูล รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2.1 ทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเหตุผลว่า ถ้อยคำของการสอบสวนน่าจะหมายถึงการดำเนินการในลักษณะหนึ่ง ซึ่งน่าจะไม่ตรงหรือไม่สอดคล้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการฯ น่าจะหมายถึงอำนาจของคณะกรรมการซึ่งเดิมใช้คำว่าสอบสวนมาเป็นการสอบข้อเท็จจริง โดยอาจจะมองให้สอดคล้องกับภารกิจจริง ๆ ของคณะกรรมการ ซึ่งภารกิจจริง ๆ ของคณะกรรมการมันเป็นการสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ และเสนอรายงานให้สภาทราบ เพราะกรรมการมีลักษณะเหมือนเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละภารกิจตามที่มอบหมาย เช่น ศึกษาที่ศึกษา ทางทหารก็เรื่องเกี่ยวกับทางทหาร เพราะว่าตัวสมาชิกของกรรมการก็คือ กรรมการสามัญ ก็คือตัวสมาชิคนั้นแหละ แต่เนื่องจากว่าเขาย่อขนาด scale ลงมาเหลือเป็นกรรมการ แยกความถนัดตามภารกิจตามด้าน ๆ กันไป ถ้าดูตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมันก็เหมือนกับให้ไปทำแทนสภาใหญ่ คือ แทนที่สภาใหญ่จะลงมาทำเองก็ให้คณะกรรมการทำ ทำเสร็จแล้วเขาก็มีเงื่อนไขว่าให้รายงานสภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด ประกอบกับทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็เห็นว่ามันเป็นการรวบรวมข้อเท็จจริงหรือสอบหาข้อเท็จจริง มันไม่ใช่การสอบสวน ซึ่งการสอบสวนถ้าเราไปมองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มันมีบัญญัติค่านี้อยู่แล้ว เช่น ป.วิ.อาญา หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตรงนี้ได้ เพราะฉะนั้นก็เลยยกร่างให้ตรงตามภารกิจที่กรรมการทำจริง ๆ พอทำเสร็จก็รายงาน ปรับถ้อยคำให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจจริง ๆ ซึ่งเข้าใจว่ากรรมการร่างรัฐธรรมนูญคงจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา มาแล้ว แล้วมาดูกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น แล้วก็ดูถึงอำนาจหน้าที่แล้วคงดูหลาย ๆ อย่างแล้วคิดว่า ถ้อยคำของการสอบหาข้อเท็จจริงน่าจะสอดคล้องกับภารกิจจริง ๆ ของคณะกรรมการ ก็เลยออกมาเป็นแบบนี้

2.2 หน่วยงานแรกที่รับผิดชอบ คือ สำนักกรรมการ เบื้องต้นจะต้องมีข้อมูลในภารกิจของคณะกรรมการที่ตัวเองรับผิดชอบอยู่ แล้วก็ต้องมีการประสานงานที่ดี เช่น ท่านคณะกรรมการประสงค์จะขอสอบข้อเท็จจริงของบุคคลใด หรือต้องการเรียกเอกสารของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทางหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้คณะกรรมการจะต้องมีความพร้อมในด้านนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผมกำกับดูแลสำนักกรรมการ 3 สำนักนี้ ผมได้สั่งให้มีการเตรียมความพร้อมทั้งหมดแล้ว และได้ลงตรวจเองทุกกลุ่มงานเลย กลุ่มงานสามัญทั้งหมด 35 คณะ และกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องผมตรวจไปแล้ว 8 กลุ่ม แล้วก็รวมถึงภารกิจเร่งด่วน 3 ด้าน 1.การเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับงบประมาณ ซึ่งอีกไม่กี่เดือนภายหลังเลือกตั้งเข้ามาก็ต้องมีการเตรียมความพร้อม 2.เรื่องการเตรียมเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการร่างข้อบังคับ และคณะกรรมการพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 3.เรื่องสัดส่วนของคณะกรรมการสามัญ อันนี้ได้กระจายมอบให้สำนัก

กรรมการ 1, 2, 3 ดำเนินการไปแล้ว เพราะฉะนั้นแล้วในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาที่เราว่างเว้นจากภารกิจเนื่องจากเราไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่ของสำนักกรรมการในส่วนของเราก็ได้เตรียมพร้อมแล้ว ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ 60 มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติบางประการอย่างที่เราู้กันอยู่ แม้กระทั่งในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัติ ท่านสมาชิกหรือกรรมการท่านที่มาปฏิบัติงานให้เรา ถ้าเป็นท่านสมาชิกท่านเดิมอาจจะคุ้นเคยกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แต่เนื่องจากบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วฝ่ายเลขานุการที่จะสนับสนุนงานให้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสอบข้อเท็จจริงหรืองานในรูปแบบอื่นทั้งหมด จะต้องสามารถให้ความเห็นหรือคำแนะนำกับท่านได้ว่ากระบวนการตรงนี้มันเปลี่ยนไปแล้วนะ เราสามารถทำได้แค่ไหนหรืออย่างไรที่ไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งอันนี้เป็นความสำคัญที่ฝ่ายเลขานุการ หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรู้จะต้องดำเนินการจริง ๆ แล้วมันไม่ใช่จำกัดเฉพาะสำนักกรรมการ ทุกหน่วยงานควรรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องสามารถให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นกับท่านได้ งานไม่ว่าจะเร็วหรือดีแค่ไหนแต่ถ้าเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบของทางราชการก็ถือเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ถือเป็นหัวใจสำคัญที่จะต้องเร็วและถูกต้องด้วย บางอย่างเราไปมุ่งหวังการดำเนินการที่สำเร็จตามเป้า ละเลยกฎ ระเบียบของทางราชการไป ก็ก่อให้เกิดปัญหาตามมา เพราะฉะนั้นการปฏิบัติทุกอย่างนอกจากวัตถุประสงค์จะชอบแล้วกระบวนการต้องชอบด้วย

2.3 ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานราชการที่เคยปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเข้าใจ แต่ว่าในสำนักกรรมการก็จะมีข้าราชการและพนักงานราชการส่วนหนึ่งไม่เคยทำงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจจะเคยทำงานกับสภาปฏิรูปหรือสภาขับเคลื่อนบ้าง หรือบางคนก็ไม่เคยทำงานกับสภาปฏิรูปหรือสภาขับเคลื่อนเลยเหมือนกัน เพราะฉะนั้นอันแรกเลยต้องทำความเข้าใจกับเขาก่อนว่าลักษณะงานที่เร่งด่วน เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือพนักงานราชการจะต้องเข้าใจเหตุผลตัวนี้ก่อน จะต้องยอมรับก่อน งานบางอย่างก็ไม่ได้เริ่มที่เวลา 08.30 นาฬิกา หรือเลิกแค่ 16.30 นาฬิกา แต่มันอาจมีภารกิจต่อเนื่องหรือแม้แต่ในวันหยุด เวลาที่ต้องเดินทางไปศึกษาดูงานไม่ว่าจะเป็นต่างจังหวัดหรือต่างประเทศ

ข้อแนะนำบุคลากรอีกข้อ คือ ในเรื่องกฎ ระเบียบของทางราชการ เนื่องจากว่ามีภารกิจบางอย่างซึ่งจำเป็นจะต้องดำเนินการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเดิมเรื่องพวกนี้มันอยู่ที่ระเบียบพัสดุ แต่เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อำนาจพวกนี้ออกมาเป็นรูปกฎหมายพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างฯ เพราะฉะนั้นการดำเนินการต้องมีความรู้ในการดำเนินการตัวนี้เพื่อจะได้ไม่ทำผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นโล่อีกชั้นหนึ่ง

ครอบอยู่นอกจากพัสดุ ก่อนเรื่องนี้สมัยก่อนถ้าเรามีอำนาจเราจะมองว่า 1) เรื่องนี้อยู่ในอำนาจของเราที่จะทำได้ 2) เราเป็นผู้มีอำนาจเราอนุมัติเลย แต่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังเขาเพิ่มข้อกำหนดมาเรื่องความคุ้มค่าของการดำเนินการนั้น เพราะฉะนั้นถึงแม้จะมีอำนาจ มีเงิน แต่ถ้าการดำเนินการไม่คุ้มค่าก็ไม่ถูกต้อง มันมีกฎหมายออกหลายชั้น เพราะฉะนั้นการที่จะดำเนินการทั้งหมด บุคลากรของกรมการต้องมีความรู้ในส่วนนี้ด้วยเพื่อไม่ให้เกิดการผิดพลาดไป

2.4 ในความเห็นผม ผมคิดว่าไม่ได้ลดลงหรอก เนื่องจากว่าข้อมูลหรือข้อเท็จจริงจะใช้คำว่า การสอบสวนหรือข้อเท็จจริง พอคณะกรรมการมาได้มาแล้วมันจะมีผลในการตรวจสอบรัฐบาลด้วยตนเอง เช่นว่า ถ้าไปเจอว่ากระทรวงนั้นกระทรวงนี้มีการทุจริตเกิดขึ้นมาหรือดำเนินการที่ไม่ถูกต้องนี้ เนื่องจากกรรมการประกอบด้วยสมาชิกทุกฝ่ายไม่ว่าจะฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล ผมคิดว่าสมาชิกเหล่านี้เขาสามารถนำข้อมูลกลับไปสู่พรรคหรือดำเนินการด้วยตนเอง เช่น เอาข้อมูลยื่นกระทู้ถามไปที่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่เขาได้มาจากการสอบหาข้อเท็จจริงหรือทำการยื่นญัตติเพื่อตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือถ้ามันมีความรุนแรงจากการได้ข้อมูลจากการสอบข้อเท็จจริงแล้ว ไม่สามารถไว้วางใจให้รัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้เราอาจจะใช้วิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล มันเป็นโดยระบบอยู่แล้ว มันไม่ได้หมายความว่าถ้อยคำที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้อำนาจกรรมการลดลง ซึ่งระบบตัวนี้มันเป็นระบบที่ถูกออกแบบมาเป็นการให้อำนาจของกรรมการ นอกจากว่าฝ่ายบริหารให้ระบบเราอยู่ได้โดยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าการดำเนินการของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการของกระทรวง ทบวง กรมใดมีปัญหาดำเนินการไม่ถูกต้อง เขาก็สามารถใช้ข้อมูลที่เขาได้มาจากการกรรมการแต่ละคณะในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดินในระดับที่แตกต่างกัน เริ่มตั้งกระทู้ถาม ญัตติธรรมดา ญัตติไม่ไว้วางใจตัวนี้จะเป็นส่วนที่เขาได้ข้อมูลมาเพื่อการตรวจสอบอันนี้จะเป็นเรื่องปกติในระบบของเรา

2.5 เรื่องเอกสิทธิ์มันเหมือนเป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย คือ ใครก็ตามแม้กระทั่งตัวกรรมการเองถ้าดำเนินการไปแล้วมีคนเห็นว่าการกระทำของกรรมการไม่ถูกต้องเขาไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องได้แม้กระทั่งผู้มาชี้แจงหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ของกรรมการ ถ้ากรรมการทำอยู่ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในส่วนนั้น เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายมันต้องดำเนินการในลักษณะที่ถ้าเป็นกฎหมายก็ตีความอย่างแคบ คือ จำกัดเฉพาะคนที่ได้รับเอกสิทธิ์ตัวนั้นเท่าที่กฎหมายบัญญัติ คือ ไม่สามารถขยายเอกสิทธิ์ให้คนอื่นได้ไม่อย่างนั้นมันเกิดความไม่เป็นธรรม มันจะเป็นการกระทำที่เกินอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้เอกสิทธิ์กับผู้ที่เป็นกรรมการหรือคณะกรรมการเท่านั้น ไม่ได้ประสงค์จะให้คนอื่นที่คณะกรรมการมอบหมาย หรืออนุกรรมการหรือคณะทำงานของคณะกรรมการต้องอธิบายเข้าใจคำว่าเอกสิทธิ์ก่อน

เอกสิทธิ์ คือ ทำไปแล้วไม่มีความผิดไม่ว่าจะทำไปในช่วงระยะเวลาไหนไม่ผิดเลย ซึ่งจะต่างจากความคุ้มกัน ซึ่งความคุ้มกันจะเป็นสิทธิในระยะเวลาหนึ่ง การกระทำนั้นยังผิดอยู่ เพียงแต่ว่าคุณจะไม่สามารถดำเนินการกับผู้นั้นได้ในช่วงนั้น เช่น ไม่สามารถจับกุมคุมขัง ไม่สามารถสอบสวนได้ แต่ถ้าหมดช่วงนั้นไปแล้วทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถดำเนินการกับผู้นั้นได้ แต่เอกสิทธิ์ตัวนี้มันไม่มีความผิดเลย เมื่อมันมีข้อพิพาทเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายตรงนี้จึงต้องทำให้สิทธิพิเศษไม่กว้างขวางไปจนทำให้การใช้บังคับกฎหมายสิ้นผลหรือไม่ได้ผลตามที่กฎหมายบัญญัติ กรรมการการสามัญเป็นผู้ที่สภาแต่งตั้ง ถ้าอนุกรรมการลงไป คณะทำงานสภาไม่ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการเป็นคนแต่งตั้ง เพราะฉะนั้นเขาก็จำกัดเฉพาะคนที่เขาตั้ง ส่วนประสิทธิภาพจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงอยู่ที่การทำงานของคณะกรรมการเอง มันต้องแยกออกจากกันนะไม่ใช่ว่าเปลี่ยนคำแล้วจะทำให้เพิ่มขึ้นหรือลดลง อยู่ที่การทำงานของคณะกรรมการเอง ในส่วนของสำนักกรรมการเนื่องจากการสอบข้อเท็จจริง ตัวนี้มันจะเกี่ยวข้องกับบุคคลอยู่หลายฝ่าย เช่น รัฐมนตรีที่จะส่งลูกน้องท่านมาชี้แจง อันนี้การดำเนินการประสานงานที่ถูกต้องและรวดเร็วตรงตามที่คณะกรรมการมีความเห็นหรือประสงค์ จะสอบข้อเท็จจริงเรื่องนั้นสามารถทำได้ถูกต้องทันเวลา ไม่ใช่ว่าติดต่อแล้วไม่สามารถดำเนินการเชิญท่านมาให้ข้อเท็จจริงได้มันก็มีปัญหาว่าสุดท้ายแล้วกรรมการมาประชุมแล้วปรากฏว่าไม่มีข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาได้มันก็จะทำให้การประชุมครั้งนั้นไม่ประสบความสำเร็จ ตรงนี้ก็ขึ้นอยู่กับระบบงานที่เราจะวางไว้จริง ๆ แล้วบทบัญญัติตัวนี้กับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมันเกิดขึ้นทั้ง 2 ทาง คือ ในปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกเกิดขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 50 แต่ปัจจุบันแม้รัฐธรรมนูญ 50 ไปแล้ว แต่ว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกไม่ได้ถูกยกเลิกไปมันยังคงอยู่ เพราะฉะนั้นถ้าคณะกรรมการจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการสอบข้อเท็จจริงก็ดำเนินการไป แต่ถ้าเกิดว่าแบบกฎหมายตัวนี้ยังมีชีวิตอยู่เขาอาจจะใช้ช่องทางตามคำสั่งเรียกตัวนี้มันมีข้อรายละเอียดวิธีการอยู่หลายขั้นตอนเหมือนกัน

3. บทสัมภาษณ์ นางอารยะหญิง จอมพลาลพ ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ 1 สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.1 ควรทำความเข้าใจคำว่า “สอบหาข้อเท็จจริง” กับ “การสอบสวน” ว่ามีความหมายอย่างไร จากนั้นจึง ควรศึกษาหน้าที่ของกรรมการเรื่องการสอบสวนตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา คือ สิ่งใด อย่างไร กรรมการได้นำกระบวนการการสอบสวนมาใช้อย่างไร มากน้อยเพียงใด จากนั้น ควรศึกษา กระบวนการการสอบสวนเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายใด อาทิ กระบวนการการสอบสวน เป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้หรือไม่ ส่วนกระบวนการการไต่สวนเป็นของ ป.ป.ช. ใช้หรือไม่

ความเห็นส่วนบุคคล ตนเห็นด้วยกับ “การสอบหาข้อเท็จจริง” เนื่องจาก กระบวนการสอบสวนจะต้องมีการกำหนดโทษ กรณีการคำนึงถึงความผิดเป็นรายงานของกรรมการ เสนอสภา ไม่มีอำนาจให้สภา หากพบข้อพิรุช ข้อสังเกต เรื่องทุจริตให้ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ส่งข้อมูลให้ หน่วยงานตั้งต้นเป็นไม้ต่อกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ป.ป.ช. ปปท. ศาล ระดับการหาข้อเท็จจริง เหมาะสมกับคณะกรรมการตรงกับอำนาจหน้าที่ที่ปฏิบัติจริง เป็นอำนาจที่ท่านทำได้หากเป็นของ ป.ป.ช. เรียกบุคคลมาชี้แจงทำเป็นรายงานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถ้าตั้งโดยสภาก็ให้รายงานสภา สอบสวนไม่ได้ใช้จริง

3.2 เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ต้องดำเนินการสนับสนุนข้อมูล เรื่องต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับกรรมการ ทั้งในด้านวิชาการ ด้านกฎหมาย เพื่อให้ กรรมการสามารถมีฐานข้อมูลพิจารณา โดยนำเรื่องนั้นมาจัดเป็นเอกสารเฉพาะวิเคราะห์แนวทาง ทำเป็นบันทึกเสนอความเห็น เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจ สามารถแยกข้อดี ข้อเสีย จุดอ่อน จุดด้อย สกัดข้อเท็จจริง ลดขั้นตอนการทำงานของท่านเป็นกลาง มีประสิทธิภาพ ทำให้ปฏิบัติได้ตาม มาตรา 129 วรรคสอง บุคลากรต้องมีความพร้อมสามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้หลากหลาย เชื่อถือได้ มีฐานข้อมูลชัดเจน เกี่ยวข้องถึงเรื่องนี้ ช่วยสนับสนุนได้

3.3 ให้เจ้าหน้าที่ที่มีความตื่นรู้ในงานตัวเอง งานวิชาการ และงานฝ่ายเลขานุการอยู่ ตลอดเวลา เหตุการณ์ปัจจุบัน ค้นคว้างงานความรู้ที่จำเป็น เช่น คณะศึกษารู้ตัวกฎหมาย ร่างกฎหมาย ระบบการศึกษา งานวิชาการต้องมีทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง และสรุปให้สมาชิกจากการอ่านแล้วนำเสนอสมาชิกได้เลย ท่านไม่ต้องอ่าน ประหยัดเวลา ในการ พิจารณางาน ต้องรู้ขั้นตอนการทำงานของฝ่ายเลขานุการมีทักษะให้ชัดเจนว่ามีขั้นตอนอะไร ทำให้ ไม่เสียเวลาย้อนมาแก้ไขในเรื่องขั้นตอน ไม่ควรผิดพลาด เสริมองค์ความรู้ทางวิชาการที่รับผิดชอบ ในคณะกรรมการ รู้จักนำเสนอให้กรรมการนำไปใช้ประโยชน์ แล้วนำที่คณะกรรมการพิจารณา จัดเก็บเพื่อเป็นรูปธรรมจาก Tacit มาเป็น Explicit ที่จับต้องได้ นื่อง ๆ สามารถทำเป็นผลงานได้

จัดทำเป็น KM เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะย่อมเป็นไปตามมาตรา 129 วรรคหก เรื่องการเผยแพร่ข้อมูล กระบวนการต้องทำอย่างไรรอบคอบสามารถเผยแพร่ได้ ไม่กระทบกับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง หลักวิชาการ ที่ทำได้

3.4 การบัญญัติให้ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ท่านคิดว่าจะทำให้ระบบ การตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ของระบบงานกรรมาธิการ มีบทบาทอย่างไร ในอนาคตกรรมาธิการมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ที่ทำได้อยู่แล้ว ซึ่งมีส่วนของฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เพื่อการถ่วงดุล คือ รัฐสภามีระบบถ่วงดุลสนับสนุนอยู่แล้ว กรรมาธิการวางระบบของสภาอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีการลดบทบาท (C & B) การสอบหาข้อเท็จจริง ต้องสรุปทิศทางและหาหลักฐานจากข้อเท็จจริงก่อนจะตัดสินใจทำอะไร มีข้อเสนอแนะอย่างไร จะทำให้ ทำงานง่ายขึ้น ดังนั้น ต้องรู้สึก รู้จริงกับข้อมูล หาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ประมวลวิเคราะห์ได้ ไม่ทำให้ บทบาทลดลงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ตรวจสอบถ่วงดุลเข้าสภาเห็นข้อต่างมีการแก้ไขมีขั้นตอน การตรวจสอบ

3.5 ควรเน้น KM ใช้ในการวิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล การทำรายงาน กรรมาธิการสอบหา ข้อเท็จจริงมารายงาน จาก Tacit มาเป็น Explicit เป็นเอกสารสำคัญต้องรู้สึก รู้จริง รู้รอบ ทำงาน ชัดเจนทุกขั้นตอน ได้เอกสารมาที่มีฝีมือในการทำงาน การเปลี่ยนแล้ว สามารถถ่ายทอดข้อมูลและ เผยแพร่ โดยไม่กระทบกับบุคคลอื่น ต้องมีคู่มือ ขั้นตอนปฏิบัติ วิธีการปฏิบัติ องค์ความรู้ ที่ต้องใช้ เชื่อมโยงในมาตรานี้ สอดคล้องมาตรา 129 วรรคหก

4. บทสัมภาษณ์ นายมานิตย์ อินทนิม ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

4.1 การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” โดยส่วนตัว เห็นด้วย เพื่อเป็นการปกป้องการใช้ประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐไปแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งสามารถดำเนินการผ่านระบบกรรมการได้

4.2 ในความเป็นจริง การปฏิบัติหน้าที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงจาก “สอบสวน มาเป็น สอบหาข้อเท็จจริง” เท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังคงต้องสนับสนุนในเรื่องของการประชุมเชิงชี้แจงปกติ แต่เปลี่ยนบทบาทจากการสอบสวนมาเป็นการสอบหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ที่สำคัญ การปฏิบัติหน้าที่ยังคงเชื่อมโยงไปสู่ระบบการปฏิบัติงานอื่น ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ควรจะต้องเคร่งครัดก็คือ การอภิปรายให้ท่านกรรมการเข้าใจว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้มีแค่วรรค 129 วรรคสอง เท่านั้น แต่เชื่อมโยงไปวรรคถัดไป ได้แก่ การห้ามมิให้คณะกรรมการตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลมาทำหน้าที่ในการสอบหาข้อเท็จจริง และเชื่อมโยงไปวรรคหก ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ที่กรรมการดำเนินการเป็นเรื่องที่ต้องเปิดเผยสู่สาธารณะ โดยเฉพาะบันทึกการประชุม กรรมการได้ทำอะไรกับใคร โดยเมื่อกรรมการมีมติรับรองบันทึกการประชุมแล้วต้องเปิดเผยต่อประชาชน แต่ถ้ากรรมการเห็นควรไม่ต้องเปิดเผยก็ควรแจ้งสภารับรองว่า เรื่องนี้ไม่ควรเปิดเผย เนื่องจากสาเหตุใด ทั้งนี้ ควรศึกษาข้อบังคับของ สนช. กรณีรวบรวมข้อเท็จจริงด้วย เพื่อนำมาศึกษา วิเคราะห์ และนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

4.3 ในความเป็นจริงการสนับสนุนการสอบสวน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้เพิ่มความเข้มแข็งมากขึ้น อาทิ ในวรรคหก ที่เคร่งครัดเพิ่มขึ้น คือ ห้ามตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลมาทำหน้าที่ ดังนั้น เมื่อดำเนินการจัดทำบันทึกการประชุมแล้วจะต้องดำเนินการเปิดเผย ดังนั้น การสอบหาข้อเท็จจริงในการจัดทำบันทึกที่ดีควรดำเนินการอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดรูปแบบบันทึกการประชุมที่สามารถระบุได้ว่า กรรมการได้ดำเนินการกับบุคคลใด อย่างไร ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงใดแล้วที่สำคัญกระทบต่อสิทธิบุคคลอื่นหรือไม่ อย่างไร รวมถึงสอดคล้องกับ พ.ร.บ. คำสั่งเรียกหรือไม่ และควรหาแนวทางในการดำเนินการอย่างไร

4.4 เมื่อวิเคราะห์ประเด็นการบัญญัติให้ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ท่านคิดว่าจะทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ของระบบงานกรรมการ มีบทบาทอย่างไรในอนาคต พบปัญหา คือ บุคคลที่ถือข้อมูลจะให้ข้อมูลกับกรรมการครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งจะ

ส่งผลกระทบต่อการใช้ข้อมูลนั้นในการตรวจสอบที่ฝ่ายบริหารไปดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ปัญหาอีกประเด็นหนึ่ง คือ ในระบบกรรมาธิการมีทั้งฝ่ายค้าน ทั้งฝ่ายรัฐบาล เพราะฉะนั้นกลไกที่อยู่ข้างในจะเอาข้อมูลของฝ่ายใด ก็เป็นกลไกหนึ่งเหมือนกัน ในที่สุดเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ข้อมูลในการอภิปรายไม่ว่างใจหรืออื่น ๆ จะทำให้มีข้อมูลไม่ครบถ้วนได้ ซึ่งอาจเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาได้

4.5 ประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง : ในฐานะที่กำกับดูแลสำนักกรรมาธิการ 2 มีแนวความคิดในการเตรียมการรองรับ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับมาตรา 129 วรรคสองอย่างไร เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในระบบงานกรรมาธิการที่จะเกิดขึ้น ในประเด็นนี้ ส่วนแรกเรื่องข้อบังคับควรต้องดำเนินการปรับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนี้กลุ่มบริการเอกสารอ้างอิงของสำนักกรรมาธิการ 2 รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวโดยต้องมีการปรับถ้อยคำให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งเขียนข้อห้ามคณะกรรมการในการตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลมาทำหน้าที่ในส่วนนี้ ส่วนการกำหนดรายละเอียดหรือว่ารูปแบบของบันทึกการประชุมที่จะเผยแพร่ นั้น ขณะนี้มีคณะทำงานดำเนินการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักกรรมาธิการ 1 2 และ 3 เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน อาทิ ควรกำหนดรูปแบบอย่างไรดีที่จะไม่กระทบสิทธิของบุคคลภายนอก

5. บทสัมภาษณ์ นางสาวปรีภรณ์ แก้วโยน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ 3 สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5.1 ประเด็นเกี่ยวกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ในประเด็นนี้ เห็นด้วยกับการวางหลักการใหม่ดังกล่าว เนื่องจากเดิมรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวน ซึ่งหากพิจารณาความหมายของคำว่า “สอบสวน” ตามประมวลกฎหมาย กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายถึง การสอบสวนพยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัว ผู้กระทำ มาฟ้องลงโทษ แต่คณะกรรมการไม่ได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน และไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น หลักการดังกล่าวจึงเหมาะสม และสอดคล้องกับบทบาทภารกิจของคณะกรรมการแล้ว

5.2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีภารกิจหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ด้านนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแก่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการด้วย การพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ ในหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 129 วรรคสอง ถือเป็นภารกิจหลักประการหนึ่ง ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการตามบทบัญญัติดังกล่าว ให้สำเร็จลุล่วงเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนในภาพรวมต่อไป

5.3 บุคลากรของสำนักกรรมการ ควรต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ และอำนาจของ คณะกรรมการที่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอำนาจในการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงตาม มาตรา 129 วรรคสอง และบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 129 วรรคสาม ซึ่งกำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทน มาตรา หรือมาตรา 129 วรรคหก ซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการให้ ประชาชนทราบ เว้นแต่สภามีมติมิให้เปิดเผย เป็นต้น นอกจากนี้บุคลากรทุกคนควรต้องมีการทบทวน กระบวนการและแนวทางปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น รูปแบบหลักเกณฑ์ และวิธีการ เบิกค่าใช้จ่ายในการประชุมของคณะกรรมการ การเดินทางไปศึกษา ดูงาน และตรวจสอบ ข้อเท็จจริงภายในประเทศ เพื่อให้ตนเองมีความพร้อมในการปฏิบัติเพื่อสนับสนุนภารกิจ ของ คณะกรรมการ

5.4 ประเด็นการบัญญัติให้ “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง จะทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ของระบบงานกรรมการ มีบทบาทอย่างไรในอนาคต เห็นว่า การบัญญัติดังกล่าวนี้จะทำให้บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลของคณะกรรมการมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีกรอบในการดำเนินงานที่ชัดเจน

5.5 สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ต้องพิจารณาแนวทางและกระบวนการที่ผ่านมาว่ามีส่วนใดที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติใหม่ของรัฐธรรมนูญ แล้วนำประเด็นต่าง ๆ มาคิดวิเคราะห์ และกำหนดกระบวนการใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาของสำนักงานกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงาน นอกจากนี้ อาจมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางให้แก่บุคลากรในการปฏิบัติงานต่อไป

6. บทสัมภาษณ์ นายธวัชชัย เทพรรัตน์ ประธานคณะกรรมการจัดทำคู่มือประกอบการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 129 กรณีรายงานการสอบหาข้อเท็จจริง ในคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาของสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

6.1 ประเด็นเรื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเด็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทน “การสอบสวน” เรื่องถ้อยคำในที่นี้หมายถึง “การสอบหาข้อเท็จจริง” หรือ “การสอบสวน” ไม่มีปัญหา แต่จะมีปัญหาเรื่องวัตถุประสงค์ เมื่อศึกษาจากการสอบสวนจากวิ ฯ อาญานั้น จะมีอำนาจในการเรียกวัดถุพยานได้ แต่ในกรณีของคณะกรรมการนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ ข้อดี คือ เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแต่ละคณะจะไม่มี ความซ้ำซ้อนกัน โดยเมื่อครั้งอดีตที่ผ่านมา การพิจารณาของคณะกรรมการ อาจมีการพิจารณาซ้ำซ้อนกันเกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 สำนักกรรมการควรคำนึงถึง ประเด็นดังกล่าว และกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อหาแนวทางในการปฏิบัติที่มี ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อไป

6.2 ประเด็นเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานสถาบันนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะสนับสนุนการดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ ให้แก่คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง หรือไม่อย่างไร นั้น เป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการสนับสนุน การดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง เรื่องแรก คือ กำหนดกฎเกณฑ์ และความร่วมมือต่าง ๆ จะดำเนินการ อย่่างไร เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อในอดีต อาทิ เรื่องความซ้ำซ้อนของเรื่องพิจารณาต่อไป คือ กรณีคำสั่งเรียก เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ต้องการให้ดำเนินการใช้คำสั่งเรียก แต่ต้องการให้มีลักษณะในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ในแนวทางการปรึกษาหารือ หรือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นมากกว่า เพราะฉะนั้น ถ้าโดยเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วจะไม่มี อำนาจในการใช้คำสั่งเรียกแสดงว่าควรจะต้องยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ หรือไม่ อย่างไร

6.3 สืบเนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากมาย เจ้าหน้าที่กรรมการจึงควรศึกษา รัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ ข้อบังคับ และระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อศึกษาให้เกิดเข้าใจในกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ รวมทั้ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร และระเบียบต่าง ๆ ได้แก่ ระเบียบรักษาความลับ ทางราชการ พ.ศ. 2544 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 กฎระเบียบของ

สำนักงานฯ ได้แก่ ระเบียบทำงานว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2545 ระเบียบว่าด้วยการเปิดเผยรายงานคณะกรรมการ พ.ศ. 2546 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทุกแง่มุมและครอบคลุมถึง ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียตามรัฐธรรมนูญด้วย

6.4 ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามารถขอความอนุเคราะห์เอกสารได้เฉพาะเอกสารทั่วไป เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ มิใช่พยานวัตถุ ดังนั้น คำว่า “พยานวัตถุ” ในที่นี้ควรกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่ามีความหมายอย่างไร ซึ่งจะส่งผลให้ไม่กระทบกับการปฏิบัติงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

6.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบังคับใช้เป็นทางการแล้ว สำนักกรรมการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรศึกษากฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมถึง ศึกษาหาแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการ อาทิ กรณีการเรียกพยานเอกสาร หรือในกรณีที่เรียกพยานวัตถุไม่ได้ ต้องทำเป็นเอกสารต้องทำเป็นในนามกรรมการหรือไม่ เพราะจะมีผล Check and Balance หรือไม่ เนื่องจาก ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ได้รับในการพิจารณาของคณะกรรมการไม่ครบถ้วน จะส่งผลต่อการเขียนรายงานของคณะกรรมการหรือไม่ ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล จะทำอย่างไร

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ สกุล	นายเฉลิมชัย เบญจกาญจน์
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ติดต่อ	84/37 หมู่บ้านอุบลชาติ ซอย 5 ถนนรัตนาธิเบศร์ ตำบลบางรักน้อย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2244-2504 มือถือ 081-4400-802
ชื่อ - สกุล	นางสาวน้ำทิพย์ อนันตทรัพย์
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (การจัดการทั่วไป) สถาบันราชภัฏสวนดุสิต ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ติดต่อ	45/184 ถนนประชากรราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ 10800
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 0-2244-2566 มือถือ : 085-804-4844
ชื่อ-สกุล	นางสาวปทิตตา อีรนนท์
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ติดต่อ	111/160 หมู่บ้านรุ่งอรุณ ซอยวัดสัมเกลียง ถนนกรุงนนท์ - จงถนนอม ตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2244-2566 มือถือ 083-303-3311
ชื่อ-สกุล	นายพงศ์พันธุ์ จิตรานุกิจ
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม
สถานที่ติดต่อ	499/474 ถนนศรีอยุธยา แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2244-2669 มือถือ 086-835-7754

ชื่อ-นามสกุล	นางพิมมาดา เพียรเวช
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากร ระดับชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (การบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ชื่อหน่วยงาน	กลุ่มงานประสานการเมืองและรับเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	เลขที่ 47/161 ซอยนวมินทร์157 ถนนนวมินทร์ แขวงนวลจันทร์ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพฯ 10230
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2244-2504 มือถือ 099-337-8383
ชื่อ-สกุล	นางสาวรัชดาภรณ์ เอี่ยมอนันต์
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 60
สถานที่ติดต่อ	557/67 แมเนอร์สนามบินน้ำ ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2357-3184 มือถือ 081-341-5040
ชื่อ-สกุล	นางสาววิภารัตน์ ถมยา
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกฎหมาย
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2357-3100 ต่อ 3128 มือถือ 086-387-4114
ชื่อ-สกุล	นางสาววิภาวี เทพสุวรรณ
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ 3
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2244-2570 มือถือ 064-949-2899

ชื่อ-สกุล	นายสถิต โชติกรณ์
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักวิชาการโสตทัศนศึกษาชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ฯ 327 อาคารดีพร้อม ถนนสุขโขทัย แขวง/เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2244-2515-16 มือถือ 084-007-0689
ชื่อ-สกุล	นางสาวสายพินธุ์ จาตุรภัทร์
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร
สถานที่ติดต่อ	30 หมู่บ้านอัญชลี ถนนสนามบินนพเก้า ตำบลท่าทราย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2244-2567 มือถือ 098-825-5499
ชื่อ-สกุล	นางสาวสิรินทร์ญาภา จันทพิรกิจ
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สถานที่ติดต่อ	123/99/1 หมู่ 8 ซอยรัตนาธิเบศร์ 8 ถนนรัตนาธิเบศร์ ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2242-5903 มือถือ 080-550-8106

