



การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์  
ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของ  
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

นักศึกษากลุ่มที่ 7

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 12  
สถาบันพระปกเกล้า  
พ.ศ. 2563  
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ  
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภา  
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

โดย

นายคณิต คำนวนผล	รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-10
นายณัฐฐพัฑฒธิ์ หลาวทอง	รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-18
นายณัฐพงศ์ ศรีพา	รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-19
นางสาวนิรมล ขวัญสกุล	รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-37
นายพูนเพิ่ม กฤษณะวณิช	รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-52
นายรัฐภูมิ คำศรี	รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-57
นางสาววลัยพร ภารา	รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-62
นายวิชญ์ รัตนสุทธิกุล	รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-64
นางสาวศกิมิณาภรณ์ สุวรรณรงค์	รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-68
นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร	รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-90

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการกลุ่ม เรื่อง การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์  
ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

อาจารย์ที่ปรึกษา :



.....  
(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 12



.....  
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12 กลุ่มที่ 7
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย  
ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร  
และวุฒิสภา พ.ศ. 2554
- อาจารย์ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต

การศึกษาเรื่อง “การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย  
ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ”  
มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์  
ของกฎหมาย และเพื่อดำเนินการทบทวนความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติ  
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตามหลักการของมาตรา 77  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และนำผลการศึกษานั้นเพื่อเป็นข้อเสนอต่อ  
ผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับ  
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อไป

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษา  
เชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่  
แนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยวิธียกเลิกกฎหมาย (Regulatory Guillotine)  
พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562  
และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554  
คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาความเป็นมาของการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย  
และได้วิเคราะห์ประเด็นสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน  
ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์การทบทวนความเหมาะสม  
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยใช้กรณีศึกษาพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดประเด็นการทบทวน  
ความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์  
ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย ส่วนที่ 2 การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย และส่วนที่ 3  
ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร แต่ในส่วนการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย พบว่า มีความแตกต่างของถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 กับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เนื่องจากรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนหลักการในเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยเป็นการวางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในกรณีการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้นั้น โดยประสงค์ให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการ ในมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้ใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” ซึ่งแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการในการสอบสวนด้วย ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 นอกจากนี้ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของการกำหนดโทษพบว่า ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีการกำหนดโทษที่เกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็นในการบังคับให้ผู้อื่นจะต้องปฏิบัติ จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป และความจำเป็น และในส่วนของขั้นตอนการดำเนินงานพบว่า การดำเนินการที่ผ่านมามีความยุ่งยาก ซับซ้อน และไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการซึ่งต้องการความรวดเร็ว คณะผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในบางประเด็นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2563 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 17/2563 ว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ดังนั้น ในอนาคตจึงอาจต้องมีการแก้ไขหรือ ยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย  
กรณีศึกษา พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  
พ.ศ. 2554” ของคณะผู้ศึกษาในฐานะนักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหาร  
ระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12 ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความกรุณาของ  
ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้กรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำและ  
ข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำรายงานวิชาการฉบับนี้จนเกิดความสมบูรณ์  
และสามารถที่จะนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้ คณะผู้ศึกษาจึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาขอขอบคุณเพื่อนๆ นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12 ทั้งจากสำนักเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ได้สนับสนุนข้อมูล และข้อเสนอแนะ  
อันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของสถาบันพระปกเกล้าผู้รับผิดชอบดูแลหลักสูตร  
ที่อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือในการจัดทำรายงานการศึกษานี้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12

สถาบันพระปกเกล้า กลุ่มที่ 7

6 พฤศจิกายน 2563

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพ	ฉ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
3. ขอบเขตของการศึกษา	6
4. นิยามศัพท์	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>8</b>
1. แนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย	8
2. แนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ด้วยวิธียกเลิกกฎหมาย (Regulatory Guillotine)	9
3. แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ	13
4. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	16
5. พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	18
6. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	22
<b>บทที่ 3 วิธีการศึกษา</b>	<b>30</b>
1. ขอบเขตการศึกษา	30
2. วิธีการศึกษา	31
3. ระยะเวลาในการศึกษา	32
4. กรอบแนวคิดการศึกษา	33

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b>	<b>34</b>
1. การวิเคราะห์การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	34
1.1 ความเป็นมา	33
1.2 การศึกษาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในส่วนของหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์	37
2. ผลการศึกษาการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	41
2.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	41
2.2 การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	42
<b>บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ</b>	<b>61</b>
1. สรุปผลการศึกษา	61
2. อภิปรายผล	64
3. ข้อเสนอแนะ	69
<b>บรรณานุกรม</b>	
<b>ภาคผนวก</b>	
ผลการสำรวจข้อมูลการดำเนินการของคณะกรรมการในสมัยสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 (พ.ศ. 2562 – ปีที่ 2 (ปัจจุบัน) ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	
<b>ประวัติของคณะผู้ศึกษา</b>	

## สารบัญแผนภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ 1	กรอบแนวคิดในการศึกษา	33
แผนภาพที่ 2	ผลการศึกษาศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในส่วนของหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์	41
แผนภาพที่ 3	ผลการศึกษาศึกษาการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554	43

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้ว (Ex Post Evaluation of Legislation) เป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระและกลไกตามกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นโดยผลของทัศนคติของมหาชน พัฒนาการของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและคมนาคม การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สถาปนามีอากาศและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยแนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้เกิดจากการที่กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดโครงสร้างและพฤติกรรมของสังคม ซึ่งทุกรัฐบาลมักจะออกกฎหมายขึ้นมากำหนดการดำเนินชีวิตของประชาชน แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเวลาได้ผ่านไปกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วอาจมีมากจนเกินความจำเป็น หรืออาจมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้จึงมีการนำเสนอแนวคิดว่ารัฐควรจัดให้มีกลไกทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอยู่เป็นระยะ

รัฐบาลในขณะนั้นได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจึงได้เกิดแนวคิดที่จะนำกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว (Ex Post Evaluation of Regulations) มาปรับใช้กับบรรดากฎหมาย กฎ หรือระเบียบต่าง ๆ ที่ได้มีการประกาศบังคับใช้ในประเทศไทย จึงได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ขึ้นใช้บังคับ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก 5 ปี ที่กฎหมายนั้นประกาศใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาคุณภาพของกฎหมาย และเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทต่าง ๆ ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอันจะมีผลให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีขึ้น (Better Regulation for The Better Lives) และเพื่อเป็นการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมได้อีกทางหนึ่งด้วย

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้ในมาตรา 77 โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมาย

เพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง โดยก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว รัฐบาลจึงได้จัดทำและประกาศบังคับใช้**พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562** เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชนตามนัยมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 32 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดหลายหน่วย ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะพบว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบหลายฉบับ และมีหลายฉบับที่มีประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย เช่น

(1) พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

- (2) พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. 2556
- (3) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556
- (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554
- (5) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541
- (6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554
- (7) พระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. 2516
- (8) พระราชบัญญัติเครื่องแบบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518
- (9) พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจรัฐสภา พ.ศ. 2512
- (10) พระราชบัญญัติยศตำรวจรัฐสภา พ.ศ. 2512

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่มีความสำคัญฉบับหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 คือ **พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554** โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือของบุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนของราชการหรือภาคเอกชนก็ตาม จนทำให้การทำหน้าที่หรือการปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะกรรมการไม่บรรลุผลเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 จึงได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมารัฐสภาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้สอดคล้องกับกบพบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ดังกล่าวข้างต้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กล่าวคือ มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

ได้กำหนดให้บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการการออกคำสั่งเรียก เอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเอง ต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ หากบุคคลที่ได้รับหนังสือดังกล่าวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดโทษไว้ในมาตรา 13 คือ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากผู้กระทำความผิดดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่ามีความผิดทางวินัยด้วย

ต่อมาเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด 2 พระมหากษัตริย์ และได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยกำหนดให้จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ และองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมือง และด้านอื่น ๆ และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ที่ผ่านมา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 คือ มาตรา 129 โดยได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจ เลือกลงนามของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบ ตามระยะเวลาที่สภากำหนด โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการ ที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด หรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก จากบทบัญญัติ ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการตัดถ้อยคำ “และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไป จึงมีความแตกต่างจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เดิม

อย่างไรก็ตาม หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังยืนยันการให้อำนาจของคณะกรรมการที่มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่นั้นได้ และจากการที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้ถูกประกาศใช้ออกมาก่อนแล้ว จึงมีผลทำให้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังคงสามารถบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้น ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโดยตรง และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับมาระยะหนึ่งแล้ว โดยมีบทบัญญัติบางประการที่กระทบต่อดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมีบทบัญญัติที่มีการกำหนดโทษทางอาญา ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในบางประการ คณะผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อนำผลการศึกษามาใช้ในการพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 รวมทั้งเพื่อใช้เป็นกรอบในการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักการของมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาของการทบทวนความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

2.2 เพื่อทบทวนความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตามหลักการของมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.3 เพื่อเป็นข้อเสนอต่อผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อไป

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ เอกสารวิชาการ เอกสารราชการ บทความ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับสัมภาษณ์ส่วนของผู้ที่ต้องปฏิบัติที่ใช้คำสั่งเรียก และดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตลอดจน ผู้ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อพิจารณาและวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

### 4. นิยามศัพท์เฉพาะ

**การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย** หมายถึง มาตรการตรวจสอบกฎหมาย ภายหลังจากที่มีผลใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้วตามรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทัน่วงที

**การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย** หมายถึง การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการ บังคับใช้กฎหมายและกฎหมายว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนึงถึงภาระ ที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด

**คณะกรรมการการ** หมายถึง คณะกรรมการการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

**คำสั่งเรียก** หมายถึง การที่คณะกรรมการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคล ใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ทราบความเป็นมาของการทบทวน ความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

5.2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะได้ทราบผลการทบทวนความเหมาะสม และประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตามหลักการของมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

5.3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับข้อเสนอเพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อไป

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กรณีศึกษา พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 คณะผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ แนวคิด การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย แนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ด้วยวิธียกเลิกกฎหมาย (Regulatory Guillotine) แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง มาพิจารณาทบทวนและอธิบายโดยสังเขป ดังนี้

#### 1. แนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

สังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ส่วนจะมากหรือน้อยในระยะเวลาหนึ่ง ๆ นั้น สุดแต่จะประมาณการได้ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้บังคับ ในสังคม ซึ่งเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชนซึ่งตกลงกันเพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกัน ด้วยความสุข ซึ่งเราเรียกกันว่ากฎหมายนั้นก็ย่อมต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับ สภาวะทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะหากไม่มีการแก้ไข หรือปรับปรุงให้มีความ สอดคล้องกับสภาวะทางสังคมแล้ว กฎหมายนั้น ๆ อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หรือเป็นอุปสรรคในการขัดขวางความสามารถในการแข่งขันของประเทศก็เป็นได้

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไปแล้วเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 โดยลักษณะเด่นประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือแนวคิด ในการปรับปรุงระบบกฎหมายให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการทบทวนความเหมาะสม ของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้บัญญัติ โดยสรุปว่า เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบ ระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2558, ออนไลน์) โดยอาจกล่าวได้ว่า การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น เป็นมาตรการตรวจสอบภายหลังที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว โดยถูกกำหนดไว้ในมาตรา 77 วรรคสอง ตอนท้าย ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย (คณะอนุกรรมการติดตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560, น. 6 - 7)

ซึ่งหากพิจารณาสรุปสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแล้ว จะสามารถสรุปสาเหตุได้ใน 3 ประการ ด้วยกัน กล่าวคือ

(1) เพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายเฟ้อ (Regulatory Inflation) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และเพิ่มต้นทุนในการบังคับการตามกฎหมาย (Administrative Cost) นอกจากนั้นยังทำให้ประชาชนถูกจำกัดหรือถูกกลืนสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายที่ไม่จำเป็น และยากต่อการเข้าถึงอีกด้วย

(2) เพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายที่บังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม กลไกตามกฎหมายไม่เหมาะสมรวมทั้งรูปแบบและถ้อยคำสำนวนของกฎหมายไม่ชัดเจน

(3) เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคมไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร มีความชัดเจน และเข้าใจง่าย

## 2. แนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยวิธียกเลิกกฎหมาย (Regulatory Guillotine)

Regulatory Guillotine คือ กลไกปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีคุณภาพ ไม่มีความจำเป็นและไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งเหมาะสมกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถนำมาใช้พิจารณากฎหมายที่มีอยู่กว่าแสนฉบับว่าควรคงไว้อยู่ หรือควรปรับปรุงหรือควรยกเลิก เพราะการมีกฎหมายกว่าแสนฉบับนี้อาจเป็นการสร้างผลกระทบหรือสร้างต้นทุนภาระให้กับผู้ถูกบังคับใช้มากกว่าให้ประโยชน์ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2560, ออนไลน์) ซึ่งการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ด้วยวิธี Regulatory Guillotine เป็นวิธีการทบทวนกฎหมายที่คิดค้นโดย Mr. Scott Jacobs นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน อดีตหัวหน้าหน่วย Regulatory Unit ขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) โดยมีหลักการสำคัญในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย (อภิชน จันทรเสน, 2560, ออนไลน์) ดังนี้

1) การตรวจสอบความเหมาะสมของกฎหมายจะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานภายนอก

ภายใต้แนวคิดที่ว่าหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายมักจะหวงแหนอำนาจเดิม ซึ่งหน่วยงานของตนมีอยู่ ทำให้การทบทวนกฎหมายเป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้น หรืออาจก่อให้เกิดปัญหาที่หน่วยงานผู้ถืออำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเมื่อทบทวนกฎหมายเองแล้วอาจก่อให้เกิด

การเพิ่มอำนาจและหน้าที่ของตนให้มากขึ้นไปอีก หากเป็นเช่นนี้การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายก็คงไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ ดังนั้น หากมุ่งเป้าประสงค์ให้การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายสำเร็จลุล่วงแล้ว ในกระบวนการ Regulatory Guillotine นี้ หน่วยงานที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายย่อมมีหน้าที่เพียงการชี้แจงและเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานที่ทำการทบทวนรวมถึงสาธารณชน เท่านั้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายจะไม่มีสิทธิในการคัดค้านการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงกฎหมาย เพราะหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายจะมีตัวแทนอยู่ในคณะทำงานทุกชุดที่พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเมื่อมีข้อเสนอในการปรับแก้ หรือ ยกเลิกกฎหมายฉบับใด ก็จะมีการขอความเห็นโดยตรงต่อหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายอีกครั้ง รวมถึงจะได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นระหว่างคณะทำงานและหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายจนประเด็นที่เป็นข้อกังขาที่มีความชัดเจนตามเหตุผลที่แต่ละฝ่ายสามารถนำเสนอ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2560, ออนไลน์)

สำหรับการดำเนินการของฝ่ายบริหารในการกำหนดให้หน่วยงานภายนอกเป็นผู้รับผิดชอบในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้น ปัจจุบันมีการตั้งองค์กรที่สำคัญด้านนี้ 2 องค์กร (เพลินตา ตันรังสรรค์, 2560, น. 45 - 46) ได้แก่

#### ก. คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน เพื่อทำหน้าที่เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศหรือกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพ ในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาวะแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมการเมืองหรือการบริหารราชการ ซึ่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง โดยในปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน

#### ข. คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 259 กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ดังนั้น เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ขึ้น

โดยรายละเอียดของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย มีหน้าที่จัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย เพื่อกำหนดกลไกวิธีการและขั้นตอน การดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านกฎหมาย รวมทั้งระยะเวลาที่ต้องดำเนินการในแต่ละขั้นตอน และผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการที่คาดหวังว่าจะบรรลุภายในระยะเวลาห้าปี ตลอดจนการเสนอให้มี หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายดังกล่าว

2) คณะกรรมการหรือหน่วยงานภายนอกซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนความ เหมาะสมของกฎหมายจะต้องขึ้นตรงกับผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง

เมื่อการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจะต้องใช้หน่วยงานภายนอกเป็นผู้ที่ ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าวนี้ย่อมจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้ บังคับของหน่วยงานซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยทางทฤษฎีแล้วควรจะขึ้นตรงต่อ ผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี เป็นต้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณา ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร แล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นหน่วยงานภายนอกที่มี สถานะเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ทั้งยังเป็นหน่วยงานโดยตรงในการพิจารณาตรากฎหมายในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีความเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั่นเอง

3) เน้นการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง หรือให้ตัวแทนภาคเอกชน เข้าร่วมเป็นผู้ดำเนินการทบทวน

ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายโดยวิธี Regulatory Guillotine นี้ ต้องมุ่งเน้น ในการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง หรือให้ตัวแทนภาคเอกชนเข้าร่วมเป็น ผู้ดำเนินการทบทวน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ปฏิบัติงานจริง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบในฐานะผู้ที่ตกอยู่ในฐานะ ที่กฎหมายใช้บังคับ ได้สะท้อนถึงอุปสรรคหรือปัญหาตามกระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติงาน อย่างแท้จริง ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนนี้จะต้องมุ่งเน้นในการอำนวยความสะดวก ให้กับประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้

4) กระบวนการทบทวนจะต้องใช้นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารธุรกิจร่วมกันพิจารณาความเหมาะสมของกฎเกณฑ์และต้นทุน ของกฎเกณฑ์ที่มีต่อสังคมโดยรวม

เพื่อให้เกิดความรอบคอบและความสมบูรณ์ในการพิจารณาทบทวนกฎหมายให้เกิด ความสัมฤทธิ์ผลมากที่สุด ผู้ซึ่งเข้ามารับผิดชอบในการพิจารณาทบทวนกฎหมายควรมาจาก หลากหลายวิชาชีพ เพื่อให้ความเห็นในการพิจารณาทบทวนเป็นไปอย่างรอบด้าน รัดกุม และ ครอบคลุมเรื่องที่สำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนเพื่อลดภาระของประชาชน

ให้ได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาจากองค์คณะที่มาจากหลากหลายสาขาวิชาชีพ อาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรค จนทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาก็เป็นไปได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมของกฎเกณฑ์และต้นทุนของกฎเกณฑ์ที่มีต่อสังคมโดยรวมแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดรายการตรวจประเมินแนวทางการทบทวนไว้ใน 3 ส่วน กล่าวคือ การทบทวนด้วยหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย การทบทวนด้วยหลักเกณฑ์ทางธุรกิจ และการทบทวนต้นทุนทางกฎหมาย ทั้งนี้ สามารถอธิบายได้ดังนี้

#### ก. การทบทวนด้วยหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

ในการทบทวนส่วนนี้ ต้องพิจารณาว่าปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้รองรับกฎหมายฉบับที่มีการทบทวนอยู่หรือไม่ มีการขัดกับกฎหมายอื่นหรือความตกลงระหว่างประเทศหรือไม่ มีการทับซ้อนกับกฎหมายฉบับอื่นหรือไม่ หรือการบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ มีความชัดเจนมากน้อยเพียงใด

#### ข. การทบทวนด้วยหลักเกณฑ์ทางธุรกิจ

ในการทบทวนด้วยหลักเกณฑ์ทางธุรกิจนี้ จะต้องเริ่มจากปัญหาในการทำธุรกิจนั้นคืออะไร มีทางเลือกในการแก้ปัญหาอย่างไรบ้าง และการเลือกวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดแล้วหรือไม่ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาว่าหากเลือกใช้วิธีแก้ปัญหาโดยใช้กฎหมายแล้วจะเกิดผลกระทบในการประกอบธุรกิจอย่างไรด้วย

#### ค. การทบทวนต้นทุนทางกฎหมาย

ในการพิจารณาทบทวนต้นทุนทางกฎหมายนั้น จะต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามกฎหมาย ผลตอบแทนจากการลงทุน ตลอดจนค่าเสียโอกาสด้วย

#### 5) ต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการทบทวนที่แน่นอนชัดเจน

ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการทบทวนที่แน่นอนและชัดเจน ตั้งแต่การกำหนดระยะเวลาที่ต้องทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วก็ดี หรือแม้กระทั่งเมื่อถึงกำหนดเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแล้ว ก็ย่อมต้องกำหนดระยะเวลาในการใช้เพื่อทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายให้ชัดเจน มิใช่ขยายระยะเวลาออกไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งโดยปกติจะกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 2 ปี

6) เน้นทางออกที่พอใช้ได้และได้ผลทันที (Quick win) มากกว่าจะหาทางออกที่สมบูรณ์แบบ

ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายโดยเฉพาะวิธี Regulatory Guillotine ซึ่งเป็นวิธีในการพยายามยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นทิ้งเสียนี้ การพิจารณาดังกล่าวจะเป็นการพิจารณาที่เน้นการปฏิบัติให้เป็นจริงที่สุด โดยเป้าหมายของการทบทวนเป็นไปตามหลักทฤษฎี 80/20 หรืออาจกล่าวได้ว่า ในการจะทำให้บรรลุผลลัพธ์ร้อยละ 80 ของผลลัพธ์ที่ดีที่สุดจะต้องใช้ความพยายาม

หรือใช้ระยะเวลาเพียงร้อยละ 20 ของความพยายามหรือระยะเวลาทั้งหมด แต่การจะทำให้บรรลุผลลัพธ์ที่เหลืออีกร้อยละ 20 จะต้องใช้ความพยายามอีกถึงร้อยละ 80 ซึ่งการพยายามให้บรรลุผลลัพธ์อีกร้อยละ 20 นี้ เป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น วิธี Regulatory Guillotine จึงเน้นหาทางออกที่พอใช้ได้และได้ผลทันที (Quick win) มากกว่าจะหาทางออกที่สมบูรณ์แบบนั่นเอง

สำหรับแผนการดำเนินเป้าหมายการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในประเทศไทย ปัจจุบัน ได้กำหนดเป็น 3 ระยะ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2560, ออนไลน์) ได้แก่

ระยะที่ 1 เป็นเรื่องการทบทวนกฎหมายทุกลำดับชั้น โดยมีจำนวนประมาณ 300 ฉบับ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ หรือที่เรียกว่า Ease of Doing Business ซึ่งจะทำให้การจัดอันดับ Ease of Doing Business ของประเทศดีขึ้น จึงนับว่าเป็นก้าวสำคัญในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

ระยะที่ 2 เป็นการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุมัติ และการให้ใบอนุญาต (Permit and Licensing) ซึ่งปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่ทราบว่าในการประกอบธุรกิจหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน ที่กฎหมายเคยกำหนดว่าต้องขอใบอนุญาตต่าง ๆ เพื่อจะสามารถประกอบธุรกิจหรือทำกิจกรรมตามที่ต้องการนั้น ๆ มีอยู่ทั้งสิ้นเท่าไร โดยมีการคาดการณ์กันว่าอาจมีมากกว่า 1,500 ฉบับ ในขณะที่ตัวเลขที่เป็นความเหมาะสมของกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุมัติและการให้ใบอนุญาต (Permit and Licensing) คือ ประมาณ 300 ฉบับเท่านั้น

ระยะที่ 3 คือระยะกำหนดประเด็นเป็นเรื่อง ๆ กล่าวคือประเทศอยากแก้ปัญหาอะไรมากที่สุด อาจเป็นเรื่องสังคมหรือสิ่งแวดล้อมก็ได้ ซึ่งสามารถเลือกประเมินได้ว่าจะทำในมิติแบบใด เช่น กฎหมายนี้มีผลกระทบอย่างไร หรือมีผลกระทบต่อใคร หรือมีผลกระทบต่อด้านไหน เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม สังคม สิทธิมนุษยชน ธุรกิจระดับเล็ก กลางและใหญ่ หรือแม้แต่การแก้ปัญหาการทุจริตในวงราชการ ซึ่งจะมีหลากหลายมิติให้สามารถใช้ประเมินได้

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายต่างมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ดังนั้น ตามหลักสากลรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจกำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจกำกับดูแลและตรวจสอบฝ่ายบริหารรวม 3 ประการ คือ

- 1) การพิจารณาให้ความเห็นชอบที่จะไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ
- 2) มีอำนาจอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

3) มีอำนาจกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารทั้งการติดตามตรวจสอบฝ่ายบริหารทั้งงานตามนโยบายและงานในอำนาจหน้าที่รวมทั้งการออกกฎหมายต่าง ๆ สำหรับเพื่อใช้บังคับทั้งฝ่ายบริหารและประชาชน

หลักการ แนวคิดของกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้นเริ่มจากการศึกษา “คณะกรรมการ” ซึ่งคณะกรรมการถือว่าอยู่ในฐานะเป็นกลไกการช่วยเหลือของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการ การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องอื่น ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ซึ่งการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยกรรมการของสภาจะดำเนินการเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหารตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นของคณะกรรมการที่ผ่านมาในอดีต คือ การกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ใ้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะพึ่งพาความร่วมมือขององค์กรของรัฐและเอกชน โดยการประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือจากบุคคลผู้ครอบครองหรือดูแลข้อมูลหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา แต่การประสานขอข้อมูลเอกสารหรือหนังสือเชิญให้มาชี้แจงดังกล่าวเป็นเรื่องที่ยากยิ่งด้วยเหตุที่ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ทำให้การทำงานของคณะกรรมการเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการจึงควรมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการซึ่งถือเป็นจุดสำคัญของสภาพบังคับทางกฎหมายของคำสั่งเรียกคณะกรรมการ มีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎีดังนี้

ทฤษฎีที่ 1 อำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) โดยทฤษฎีนี้แต่ละสภามีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล โทษสำหรับผู้ละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภา ได้แก่ ชัง ปรับ ภาคทัณฑ์ หรือว่ากล่าวตักเตือน ไม่ว่าผู้กระทำผิดจะเป็นสมาชิกหรือบุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญ หรือประธานสภาขุนนาง มีอำนาจออกหมายขังตามมติของแต่ละสภา ในปัจจุบันประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญไม่มีอำนาจลงโทษปรับ ตรงกันข้ามกับสภาขุนนาง ประธานสภาขุนนางได้ใช้อำนาจสั่งปรับบ่อยครั้ง ส่วนโทษภาคทัณฑ์หรือตักเตือน ถ้าเป็นภาคทัณฑ์หรือตักเตือน สมาชิกจะต้อง

ลูกขึ้นยื่นฟังคำตัดสินหรือภาคทัณฑ์ของประธานสภา ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้องนำตัวมายื่นฟังที่ประชุมสภา โดยบุคคลจะมีความผิดเมื่อถูกหมายเรียกให้มาเป็นพยานต่อสมานิติบัญญัติสภาหนึ่งสภาใดหรือต่อคณะกรรมการใด ๆ ของสภาแล้ว ดังนี้

- 1) ไม่มาหรือปฏิเสธไม่ยอมมา โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันชอบด้วยกฎหมาย หรือ
- 2) ปฏิเสธไม่ยอมสาบานตัว หรือ
- 3) ปฏิเสธไม่ยอมตอบคำถามในสาระสำคัญและที่สมควร หรือ
- 4) ปฏิเสธไม่ยอมส่งหนังสือหรือเอกสารที่ตนเป็นเจ้าของ หรืออยู่ในความครอบครองของตน

ซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานในสาระสำคัญและสมควรได้รับการพิจารณาในเมื่อได้รับแจ้งตามสมควรแล้ว ในกรณีการปฏิบัติไม่ชอบของพยานหรือการขัดขวางพยานนั้นในสหราชอาณาจักร ถ้าพยานซึ่งถูกเรียกตัวให้ไปที่สภาสภาหนึ่ง ปฏิเสธไม่ไปสภาหรือไม่ยอมตอบคำถามหรือส่งเอกสารจะถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภาทันที

ทฤษฎีที่ 2 อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishment of offenders by Court) ในขณะที่การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วยและรัฐสภามีอำนาจลงโทษได้ และการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎหมาย ซึ่งศาลก็มีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นได้ด้วยเช่นกัน รัฐสภามีอิทธิฤทธิ์ที่จะตัดสินว่าจะใช้อำนาจของตนหรือส่งผู้กระทำความผิดให้ศาลพิจารณา ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐสภามักจะส่งผู้กระทำความผิดให้ศาลพิจารณาลงโทษแต่ในการตัดสินใจสภาจะยึดเอาลักษณะของความผิดและอำนาจลงโทษที่รัฐสภามีอยู่เป็นหลัก แต่เมื่อรัฐสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัยแล้ว รัฐสภาก็ไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยหรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำความผิดได้อีก (วิชช์ จีระแพทย์, 2553, น. 3-13)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 สรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

1) มีการกำหนดให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในการพิจารณาสอบสวนหรือการศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

2) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามข้อ 1 ในกรณีผู้สั่งหรือถูกเรียกเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

3) ได้กำหนดให้บุคคลตามข้อ 1 และ 2 ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 130

4) มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่คณะกรรมการพิจารณาหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ โดยให้ประธานคณะกรรมการต้องแจ้งเป็นหนังสือให้บุคคลที่ถูกสั่งหรือถูกเรียกพร้อมทั้งระบุเหตุผลและประเด็นซักถามที่เกี่ยวข้องให้ทราบด้วย

โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีที่ถูกสั่งหรือถูกเรียกต้องมาด้วยตนเอง และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลของคณะกรรมการให้คณะกรรมการดำเนินการเรียกอีกได้ โดยต้องระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและผลของการฝ่าฝืนไว้ในคำสั่งเรียกด้วย

1) มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีที่ถูกสั่งหรือถูกเรียกไม่สามารถมาด้วยตนเองได้และมอบให้บุคคลอื่นมาแทนต้องถูกผูกพันต่อคำแถลงหรือความเห็นของผู้แทนโดยถือว่าเป็นคำแถลงหรือความเห็นของผู้ถูกสั่งหรือผู้ถูกเรียกเอง

2) มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีที่ถูกสั่งหรือถูกเรียกนั้น ๆ ถูกสั่งและถูกเรียกโดยคณะกรรมการหลายคณะในเรื่องเดียวกัน ให้มีสิทธิอ้างเอกสาร คำแถลงหรือความเห็นของตนที่ให้ไว้แก่คณะกรรมการอื่นได้

3) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

4) มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการในกรณีที่ผู้ถูกสั่งหรือถูกเรียกจงใจฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งหรือการเรียกบุคคลของคณะกรรมการเพื่อนำไปสู่กระบวนการลงโทษต่อไป

#### 4. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ได้รับการพัฒนาจากพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นผลโดยตรงจากมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้การร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งครอบคลุมการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีได้อยู่ในฝ่ายบริหารด้วย สมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย โดยกำหนดประเภทกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย ในกรณีที่เป็นกฎหมายบังคับเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาระและกระทบต่อสถานะของประชาชนเท่านั้น กำหนดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูล (ระบบกลาง) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กำหนดให้การจัดทำ

ร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องมีเหตุผลความจำเป็น มีข้อมูลและหลักฐานประกอบที่ชัดเจน มีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง โดยให้นำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น แล้วนำผลการรับฟังไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย และสรุปผลเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ ตลอดจนนำผลการรับฟังไปใช้กับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายด้วย กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้พิจารณาตรวจสอบในการจัดทำร่างกฎหมาย เช่น กรณีการนำระบบอนุญาตหรือระบบคณะกรรมการ หรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการ ขั้นตอนต่าง ๆ มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้ กำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม และต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้กฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าว ในส่วนหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กำหนดให้มีการกำหนดเป้าหมาย วิธีการในการประเมินผล ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ การกำกับดูแล ตลอดจนระยะเวลาดังกล่าว และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายไว้ในระบบกลางเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง และกำหนดข้อยกเว้นการไม่เปิดเผยข้อมูลบางประเภทไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม กำหนดให้กฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับนี้

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การมีหลักเกณฑ์ที่จะช่วยให้กฎหมายที่ตราขึ้นมีคุณภาพสูงขึ้น ไม่เป็นภาระกับประชาชนเกินสมควร มีการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประชาชนมีช่องทางในการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายและมีฐานข้อมูลกฎหมายที่เข้าถึงได้สะดวก และไม่มีค่าใช้จ่าย กำหนดให้มีกลไกที่จะให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดโทษที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร เพื่อเป็นการบรรเทาและเยียวยาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในระหว่างที่ยังมิได้มีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562, ออนไลน์)

ทั้งนี้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 และมาตรา 35 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายซึ่งมีวิธีการโดยสรุป (กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562, น. 38) ดังต่อไปนี้

1) รวบรวมข้อมูลและสถิติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ประโยชน์ที่ได้รับจากกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สถิติการดำเนินคดี การลงโทษอาญา และการลงโทษทางปกครอง และต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานใช้ในการปฏิบัติ และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อที่จะนำไปใช้ในการรับฟังความคิดเห็น และการจัดทำ รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

2) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ซึ่งมีสิทธิหรือหน้าที่หรือได้รับผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งจากหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติตามและบังคับ ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้รับฟังผ่านระบบกลาง และจะให้ใช้วิธีอื่นที่หน่วยงานเห็นว่าเหมาะสม ด้วยก็ได้ เช่น รับฟังผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น สัมภาษณ์ หรือเชิญให้ เข้าร่วมชี้แจง หรือสำรวจความคิดเห็น

3) ประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น วัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย มาตรการสำคัญของกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา ประโยชน์ ที่คาดว่าจะประชาชนจะได้รับจากการมีกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สถิติการ ดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย

4) ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายและกฎอย่างรอบด้านและเป็นระบบว่าได้ผลตรง ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายมากน้อยเพียงใด คำนึงถึงภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด โดยพิจารณา ผลสัมฤทธิ์ตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับหรือวันที่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งก่อนจนถึงวันที่มีเหตุ ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งนั้น ซึ่งหากกฎหมายใดมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก กฎหมายจะต้องนำรายงานนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ในการนี้ หน่วยงานจะต้องจัดทำรายงาน การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามแนบท้ายแนวทางฯ

5) ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาไม่ช้ากว่าหนึ่งปีนับแต่มีเหตุ ที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์

6) แจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบกลาง ทั้งนี้ ในระหว่างที่ระบบกลางยังไม่อาจ ใช้งานได้ ให้เผยแพร่ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงาน และแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย

7) ในกรณีที่หน่วยงานมีปัญหาอุปสรรคไม่อาจปฏิบัติตามแนวทางได้อาจเสนอเรื่อง ต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อขอยกเว้นหรือปฏิบัติเป็นอย่างอื่นได้

## 5. พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ที่ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรในด้านนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของแผ่นดิน รวมทั้งการสรรหาแต่งตั้ง และการถอดถอนบุคคลจากตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ

ด้วยอำนาจหน้าที่และภารกิจของรัฐสภาที่มีความหลากหลาย กว้างขวาง และสลับซับซ้อนดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมี “คณะกรรมการธิการของสภา” เพื่อมาทำหน้าที่ช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของรัฐสภา คณะกรรมการธิการจึงถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่ใช้อำนาจในด้านนิติบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการธิการของสภาจึงมีทั้งคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา และคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแต่ละสภาเป็นผู้แต่งตั้ง โดยคณะกรรมการธิการจะต้องทำภารกิจตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากสภา และถือเป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยช่วยเสริมสร้างการทำงานของสภาให้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ คณะกรรมการธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ (ธงทอง จันทรางศุ, 2538, หน้า 19) แต่ในการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการธิการมักจะประสบกับปัญหาในการใช้อำนาจดังกล่าว จนส่งผลทำให้กลไกในการช่วยเหลือกิจการของสภาตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้เพิ่มเติมหลักการที่สำคัญในมาตรา 135 วรรคสอง โดยบัญญัติให้คณะกรรมการธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

ต่อมารัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 เป็นต้นไป ซึ่งการประกาศใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวจะทำให้ส่งผลดีต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน

โดยพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  
พ.ศ. 2554 มีสาระสำคัญ (ราชกิจจานุเบกษา, 2554. น.74-78) ดังนี้

## (1) บทนิยามที่สำคัญ

“คณะกรรมการธิการ” หมายความว่า คณะกรรมการธิการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“ประธานคณะกรรมการธิการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมการธิการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

## (2) หลักการทั่วไป

(2.1) สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็น “คณะกรรมการธิการสามัญ” และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น “คณะกรรมการธิการวิสามัญ” เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี (มาตรา 4)

(2.2) คณะกรรมการธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง) ทั้งนี้ คำสั่งเรียกดังกล่าวมิให้ใช้บังคับกับบุคคลดังต่อไปนี้

(2.2.1) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล

(2.2.2) ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี (มาตรา 5 วรรคสอง)

นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลซึ่งจะเรียกให้ส่งเอกสาร หรือเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการธิการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัด “ทราบและมีคำสั่ง” ให้บุคคลนั้นดำเนินการตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการธิการ เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ (มาตรา 5 วรรคสาม)

## (3) หลักเกณฑ์และวิธีการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ

## (3.1) การออกหนังสือให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญให้มาชี้แจง

ในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการธิการเรื่องใด หากคณะกรรมการธิการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้คณะกรรมการธิการมีหนังสือ ขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการธิการ

ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด และบุคคลที่ได้รับหนังสือดังกล่าวต้องจัดส่งเอกสาร หรือต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด โดยหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญดังกล่าวต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น อาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่บุคคลนั้นมีเวลาเหลือที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึงสามวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่ง บุคคลนั้นอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เมื่อคณะกรรมการได้รับหนังสือแจ้งเหตุจากบุคคลนั้นแล้ว ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งอีกครั้งหนึ่ง (มาตรา 6)

บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต้องมาด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อาจมีหนังสือขอเลื่อนหรือหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นอย่างชัดเจนต่อคณะกรรมการภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือเชิญ และในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ให้ถือว่าคำแถลงหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความคิดเห็นของผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ ทั้งนี้ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญดังกล่าวต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง (มาตรา 7)

(3.2) คณะกรรมการออกคำสั่งเรียก กรณีบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามหนังสือที่ได้ส่งให้ตามข้อ (3.1)

บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ ซึ่งในการออกคำสั่งเรียกดังกล่าวคณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่คำสั่งเรียกดังกล่าวต้องระบุเหตุแห่งการเรียกประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก (มาตรา 8)

(3) บทยกเว้นความรับผิดชอบของผู้ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุม

ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย

เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานหรือจัดทำและเผยแพร่ รายงานโดยสุจริต แล้วแต่กรณี (มาตรา 11)

(4) บทกำหนดโทษ

(4.1) กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ (มาตรา 12)

(4.2) ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีผู้กระทำความผิดดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย (มาตรา 13)

(4.3) ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการ ตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14)

(4.4) ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติตามหน้าที่ ของ คณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ (มาตรา 15)

(5) ผู้ที่มีอำนาจกล่าวโทษเพื่อดำเนินคดี

เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการ มีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป (มาตรา 17)

## 6. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

พรเพชร วิชิตชลชัย (2562) ได้มีความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และได้ กำหนดสภาพบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าต้องรับโทษ ในทางอาญาที่มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรากฏว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ มีสาระสำคัญบางประการที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ซึ่งในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 จะใช้ถ้อยคำตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 คือคำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” โดยถ้อยคำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ที่ใช้คำว่า “อำนาจเรียก” ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำดังกล่าว จึงอาจจะเป็น ประเด็นปัญหาในการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ซึ่งเป็นรากฐานที่มาของหน้าที่และอำนาจ ในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นจะใช้ถ้อยคำ หรือเขียนข้อความไว้ไม่เหมือนกัน แต่ต้องถือว่า “อำนาจในการเรียก” ของคณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ยังคงมีอยู่เพียงแต่ไม่มี “การออกคำสั่ง” เท่านั้น โดยในเรื่องของ “คำสั่ง” จะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่อง “บทกำหนดโทษ” เสมอ เพราะหากไม่มีบทกำหนดโทษ หรือการลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งแล้ว คำสั่งที่ออกมานั้นก็จะไม่มีความหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีคำว่า “คำสั่ง” จะมีเพียงคำว่า “อำนาจเรียก” ก็ตาม แต่อำนาจของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามที่บัญญัติ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ก็ยังมีได้บ่งชี้ได้อย่างชัดเจนว่า เมื่อไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับคำสั่งไว้แล้วจะกำหนดเกี่ยวกับบทลงโทษไว้ไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนอำนาจเรียกควรจะกำหนดให้เป็นความผิดหรือต้องได้รับโทษในทางอาญา หรือไม่อย่างไร

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง ใช้คำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” นั้น ผลที่ตามมาคือต้องมีบทลงโทษ หรือต้องมีผลของการออก คำสั่ง และต้องมีการกำหนดให้ชัดเจน เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผล ใช้บังคับและมีการบัญญัติเรื่องเดียวกันเอาไว้ในมาตรา 129 วรรคสี่ แต่มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเป็น “อำนาจเรียก” อาจเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ต้องการให้ความเข้มข้นในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในการที่จะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงหรือเอกสารลดลง จึงมิได้มีการกำหนดสภาพบังคับที่ชัดเจนเอาไว้ เฉกเช่นที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้เกิดผลที่ตามมา คือ ทำให้ไม่สามารถตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดสภาพบังคับกรณีที่มีการฝ่าฝืนอำนาจเรียก ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายลำดับรองไม่ได้

มีการบัญญัติกำหนดผลของการไม่ปฏิบัติตามอำนาจเรียกของคณะกรรมการ แต่การอำนาจเรียกของคณะกรรมการนั้นก็ยังมีผลในทางการเมือง เพียงแต่ไม่เปิดช่องให้มีผลเป็นบทลงโทษทางอาญาเท่านั้น กล่าวคือ เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการใช้อำนาจเรียก

ปกรณ์ นิลประพันธ์ (2562) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีภารกิจสำคัญนอกเหนือจากการนิติบัญญัติหรือการบัญญัติกฎหมาย คือภารกิจในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตามหลังการถ่วงดุลอำนาจ โดยวิธีการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น มีหลายวิธี เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายโดยไม่ลงมติ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น การเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อสภา โดยผ่านคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่รัฐสภาทั่วโลกใช้ในการตรวจสอบการทำงานที่ของฝ่ายบริหาร การดำเนินการในเรื่องนี้มีลักษณะเป็นการ “สืบหาข้อเท็จจริง” ไม่ใช่สืบสวนหรือสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา เมื่อเป็นการสืบหาข้อเท็จจริง รัฐธรรมนูญแต่เดิมจึงใช้คำว่าคณะกรรมการอาจ “เรียก” บุคคลให้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือขอให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก้ถ้อยคำเป็น “คำสั่งเรียก” แต่ก็ยังถือปฏิบัติตามแนวเดิมก็คือการเรียกหรือเชิญบุคคลมาให้ความคิดเห็นหรือชี้แจงข้อเท็จจริง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดข้อถกเถียงทางวิชาการว่าการใช้คำว่า “คำสั่งเรียก” ถูกต้องหรือไม่ เพราะเมื่อเป็นคำสั่ง ก็จะต้องมีคำสั่งบังคับซึ่งคำสั่งก็ต้องมีกฎหมายมารองรับเพราะการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือใช้คำว่า “คำสั่งเรียก” และเพิ่มให้ชัดเจนว่า คำสั่งเรียกให้มีผลตามที่กฎหมายบัญญัติ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นใช้บังคับ ตามกฎหมายดังกล่าวผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจะต้องได้รับโทษซึ่งถือเป็นโทษที่รุนแรงมาก อย่างไรก็ตาม ในการร่างรัฐธรรมนูญ 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาบททวนเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่า การเรียกบุคคลให้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือข้อเท็จจริงนั้นเป็นกลไกตรวจสอบฝ่ายประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหาร คือหากเป็นการตรวจสอบทางการเมืองก็ใช้กลไกทางการเมือง เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายประจำก็จะเป็นการเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปชี้แจงความคืบหน้าการดำเนินการ ซึ่งโดยหลักการแล้วฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไปชี้แจง มาตรา 129

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงบัญญัติตามหลักการนี้ไม่ใช่เพียงการเปลี่ยนถ้อยคำ

ดังนั้น หลักการของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 นั้น ไม่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระทำความผิดและโทษทางอาญา แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าเป็นความผิดที่กฎหมายห้าม (mala prohibita) เนื่องจากฐานที่มาของการเรียกข้าราชการหรือบุคคลไปชี้แจงก็เพื่อที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยเรียกเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งยังไม่ได้กระทำความผิดการที่ข้าราชการไม่มาชี้แจงก็ควรเป็นเรื่องทางวินัยเท่านั้น ส่วนการที่บุคคลไม่มาชี้แจงก็เป็นเรื่องที่ไม่มีความผิด เพราะอาจไม่ต้องการเป็นเครื่องมือทางการเมืองของผู้ใด จึงมีข้อพิจารณาว่าการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ และการเอาผิดทางอาญากับบุคคลที่เพียงแต่ไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการการ จะทำให้มีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งทางการเมืองหรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการและใช้ถ้อยคำ “อำนาจเรียก” และกำหนดให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษามี “หน้าที่สั่งการ” ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับไปให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสารหรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ไปจะมีความผิดทางวินัย และรัฐมนตรีเองก็ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อสภา การที่ยังไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว จึงอาจมีปัญหาค่าที่จะต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และอาจขัดต่อมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้กำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ไม่ใช่เรื่องอะไรที่ต้องเอาโทษอาญาเสียทั้งหมด ดังนั้น สมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงหรือการแก้ไขพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็อาจจะต้องกระทำทั้งเรื่องโทษ คือต้องตัดโทษทางอาญา และแก้ไขการใช้ถ้อยคำว่า “คำสั่งเรียก” เพราะถ้าใช้คำว่า “คำสั่ง” ย่อมมีผลบังคับเหมือนคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งทางบริหาร แต่สำหรับกรณีนี้เป็นคำสั่งทางนิติบัญญัติจึงสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นคำว่า “อำนาจเรียก” หรือจะยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เสียก็ได้ไม่จำเป็นต้องมีอีกต่อไป เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 129 วรรคห้า รองรับไว้แล้ว ดังนั้น หากมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแต่ละฉบับก็อาจจะพิจารณาค่าว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ

คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะยังคงมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ ถ้าหากเห็นว่าไม่มีความจำเป็นก็ควรยกเลิกเสีย แต่หากเห็นว่ายังคงมีความจำเป็นอยู่ก็ควรปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมให้เข้ากับหลักสากล ไม่ควรใช้ถ้อยคำว่า "คำสั่งเรียก" และอาจมีการเพิ่มเติม เรื่องอำนาจของรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ยุทธพร อิศรชัย (2562) การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลซึ่งเป็นปัจจัย สำคัญต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ ได้พบปัญหาจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคล หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ทำให้การทำงานของ คณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวนั้นมีผล บังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้น ซึ่งผลของการมีกฎหมายดังกล่าวทำให้การทำงานของ คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการมักจะได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในการเข้ามาให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงตามหนังสือเชิญของคณะกรรมการ คณะกรรมการ จึงไม่ค่อยจะได้มีโอกาสในการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมาย ทำให้ไม่ปรากฏปัญหา จากการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติมากนัก แต่ปัญหาที่พบมักจะเป็นการตั้งประเด็นปัญหา กฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เช่น การใช้อำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ถือเป็นการใช้อำนาจประเพณีใด และการใช้อำนาจดังกล่าวควรมีฝ่ายตุลาการเข้ามาตรวจสอบได้ มากน้อยเพียงใด ควรบัญญัติให้ชัดเจน เป็นต้น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ เกี่ยวกับคณะกรรมการบางประการโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในทางสาระบัญญัติในมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากถ้อยคำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เป็นถ้อยคำว่า “อำนาจเรียก” นั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญ ทั้ง 2 ฉบับ ล้วนกำหนดบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้กลไกระบบคณะกรรมการซึ่งเป็นหนึ่งใน กลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาหรือฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นและเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ฉะนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แม้จะตราขึ้นภายใต้หลักการตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ในเชิงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ประการใด ส่วนถ้อยคำ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ที่เปลี่ยนถ้อยคำจากคำว่า “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เป็นถ้อยคำว่า “อำนาจเรียก” เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในทาง สาระบัญญัติเท่านั้น แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของกฎหมาย จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ ซึ่งหากพิจารณาหลักการของกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล (check and balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการแล้ว จะเห็นได้ว่า “อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigate Power) ของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีสถานะเป็นอำนาจในระดับรัฐธรรมนูญ (Constitutional Power) ที่ผู้ติดขัดโดยกับฝ่ายนิติบัญญัติ การดำรงอยู่ของอำนาจ (Existence of Power) ในการ แสวงหาข้อเท็จจริงผ่านการเรียกบุคคลต่าง ๆ มาให้ข้อมูล หรือนำส่งเอกสารต่าง ๆ นั้น จึงผูกโยงอยู่ กับรัฐธรรมนูญมิใช่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในทางสาระบัญญัติ จึงมิได้ส่งผลต่อหลักการหรือ เจตนารมณ์ดังกล่าว

ดังนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีบทบัญญัติบางประการที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำในทางสาระบัญญัติ มิฉะนั้นแล้วอาจเกิดประเด็นปัญหาการตีความหรือการบังคับใช้กฎหมายขึ้นในอนาคต ได้แก่ (1) ถ้อยคำในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่ใช้คำว่า “สอบสวน” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ไม่สอดคล้องกับถ้อยคำในทางสาระบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำเป็นคำว่า “สอบหา ข้อเท็จจริง” (2) ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้สำหรับบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของอำนาจออกคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการการคือ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธี พิจารณาอาชญากรรมหรือการบริหารงานบุคคลของศาลเท่านั้น และรวมไปถึงบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรง ในแต่ละองค์กร ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติ ข้อยกเว้นให้กับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจโดยตรง และ (3) การสร้างมาตรการตรวจสอบเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนว่าการเรียกของคณะกรรมการ การจะถูกรตรวจสอบได้ด้วยอำนาจใด เนื่องจากกระบวนการทำงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ควรจะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันได้ ซึ่งถ้ากำหนด

ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกแต่ว่าไม่มีใครสามารถเข้าตรวจสอบคำสั่งเรียกหรืออำนาจเรียกของคณะกรรมการเลย ก็อาจนำไปสู่การลุแก่อำนาจได้ เช่น การเรียกเรื่องส่วนตัว หรือเรื่องที่เป็นปฏิปักษ์ระหว่างกัน หรือกลั่นแกล้งทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งโดยหลักการแม้จะสามารถอุทธรณ์และยื่นฟ้องคดีได้ต่อศาลยุติธรรม แต่ก็ควรบัญญัติกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการไว้ในกฎหมายเพื่อความชัดเจนด้วย

ทั้งนี้ การมีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังเป็นเรื่องจำเป็น มิฉะนั้นก็จะกลับไปพบสภาพปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลของกลไกในระบบรัฐสภาดังเช่นในอดีต อย่างไรก็ตาม ควรมีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในทางสารบัญญัติของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้หรือการตีความกฎหมาย นอกจากนี้ควรสร้างมาตรการเพื่อควบคุมหรือตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อให้ระบบการควบคุมการบริหารโดยระบบกลไกของคณะกรรมการสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามกรอบภารกิจของรัฐสภามากยิ่งขึ้น

กรรท คงทอง และคณะ (2560) ได้ศึกษาวิเคราะห์ความสอดคล้องของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต้องการแก้ไขปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหาร จึงกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการและมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งสามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ที่มาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ต้องการให้คณะกรรมการปฏิบัติอย่างฉันทมิตร มิได้มีบทลงโทษทางอาญา เพราะการลงโทษทางอาญาถือได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิมากเกินไป และการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐสภาที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณา แต่ไม่ใช่การใช้อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม การมีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังมีข้อดีในเรื่องกำหนดให้อำนาจคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับตามกฎหมาย ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาในอดีตที่คณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารและการเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการได้บ้างในระดับหนึ่งเท่านั้น ข้อเสนอในทางปฏิบัติ

เช่น มีปัญหา อุปสรรค และขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการฯ จะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานในการจัดส่งเอกสาร หรือการเข้าร่วมประชุมชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการตีความกฎหมาย สถานะของอำนาจเรียกของคณะกรรมการฯ สถานะทางกฎหมายของอำนาจคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ผลกระทบต่อหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เป็นต้น

ทั้งนี้ ผลสำรวจความเห็นแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีความเห็นเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายแรก เห็นควรให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และฝ่ายที่สอง เห็นควรให้มีการปรับปรุงเนื้อหาพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะยังคงความจำเป็นที่ต้องมีเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพอย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะมีบทบัญญัติในลักษณะที่อาจขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ตาม แต่สถานะของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังคงมีสถานะทางกฎหมายตราบเท่าที่จะมีพระราชบัญญัติยกเลิกหรือจะสิ้นผลโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

## บทที่ 3

### วิธีการศึกษา

การศึกษา เรื่อง การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 คณะผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการศึกษาแบบเชิงคุณภาพโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการทบทวนความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทบทวนความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตามหลักการของมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อเป็นข้อเสนอต่อผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อไป โดยมีรายละเอียดของวิธีการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตการศึกษา
2. วิธีการศึกษา
3. ระยะเวลาในการศึกษา
4. กรอบแนวคิดในการศึกษา

#### 1. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษา เรื่อง การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหลักการของมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และศึกษาการทบทวนความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นข้อเสนอต่อผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการพิจารณาดำเนินการการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไป โดยคณะผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้

### 1.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยจำกัดขอบเขตเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และการศึกษาการทบทวนความเหมาะสมของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตลอดจนแนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ และแนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยวิธียกเลิกฎหมาย (Regulatory Guillotine) เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 อันจะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไป

### 1.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้ รวบรวม แสวงหาข้อเท็จจริง วิเคราะห์ สังเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวทางการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยจำกัดพื้นที่ในการศึกษาและใช้ภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

## 2. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 คณะผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งจะนำหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาวิเคราะห์ สรุปลักษณะสำคัญของกฎหมาย โดยมีการอ้างอิงแหล่งที่มาของคำอธิบายจากหลักการและเหตุผลของกฎหมายนั้น ๆ แนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการศึกษาโดยการจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group Discussion) ของคณะผู้ศึกษา เพื่อรับทราบถึงการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ จะมีการนำการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายมาทดสอบกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก

ของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

### 2.1 ขั้นตอนการศึกษา

2.1.1 ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับแนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

2.1.2 ศึกษาแนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยวิธียกเลิกกฎหมาย (Regulatory Guillotine)

2.1.3 ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ

2.1.4 ศึกษาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

2.1.5 ศึกษาพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

2.1.6 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 2.2 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

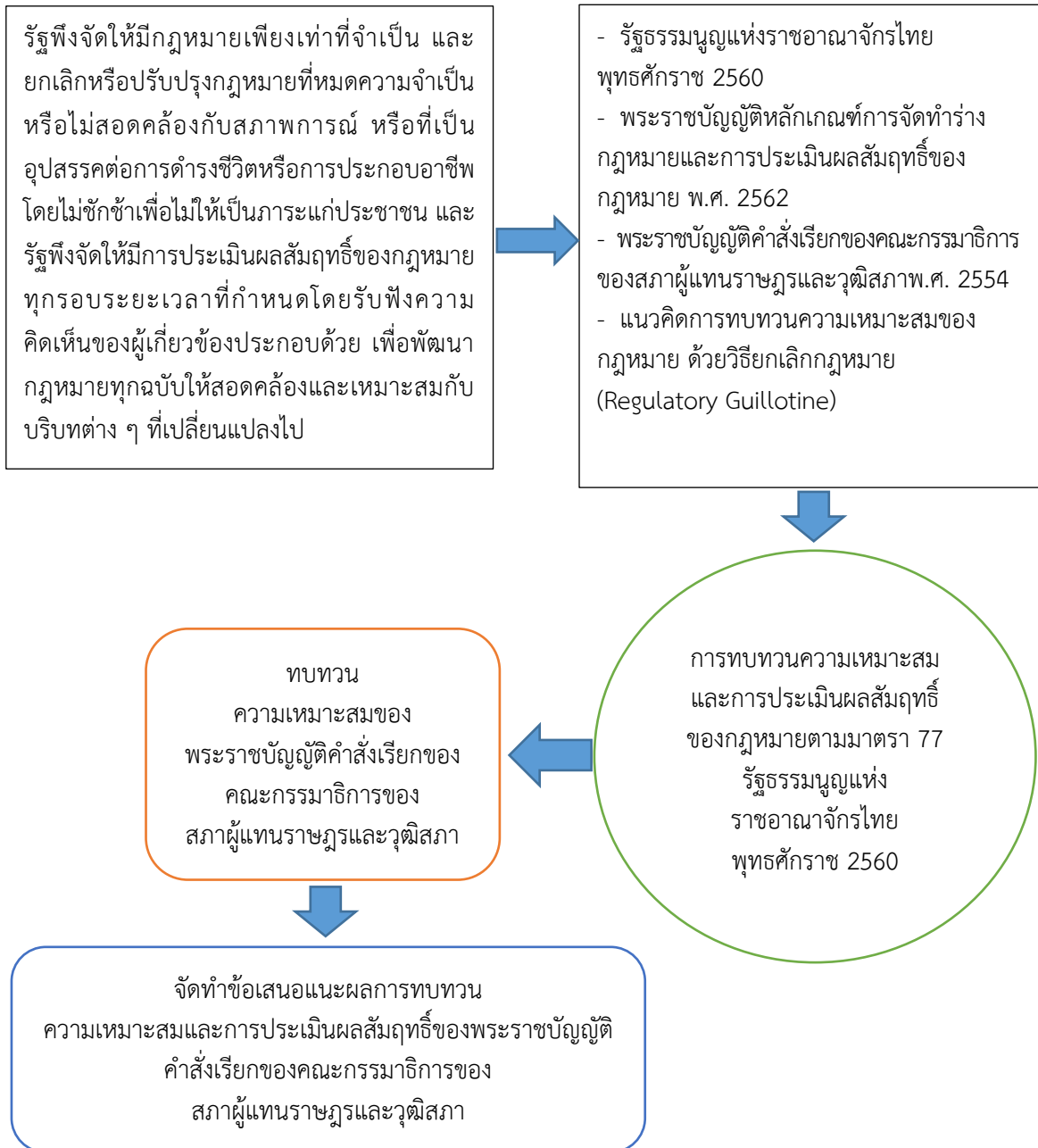
2.2.1 ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับแนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยวิธียกเลิกกฎหมาย (Regulatory Guillotine) และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

2.2.2 ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้ทราบถึงบทบัญญัติที่ไม่มีเหมาะสมหรือไม่มีความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129

## 3. ระยะเวลาในการศึกษา

การดำเนินการศึกษาการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อพิจารณาและวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 อันจะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดระยะเวลาการดำเนินการศึกษา จำนวน 6 เดือน มีนาคม – กันยายน 2563

#### 4. กรอบแนวคิดในการศึกษา



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานรัฐ ที่มีกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบหลายฉบับ และกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งที่มีความจำเป็นต้อง ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 คือ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของการทบทวน ความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และเพื่อการทบทวนความเหมาะสม และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตามหลักการของมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อเป็นข้อเสนอต่อผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการพิจารณา ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อไป

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ แนวคิดการ ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยวิธียกเลิกกฎหมาย (Regulatory Guillotine) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นสำคัญเพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์การทบทวนความเหมาะสม และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยใช้กรณีศึกษาพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งมีประเด็นหลัก ๆ ที่ใช้ในการทบทวน ความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทั้งในด้านเนื้อหา กระบวนการ และในส่วนของ บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยขอเสนอสาระสำคัญดังนี้

#### 1. การวิเคราะห์การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

##### 1.1 ความเป็นมา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) นั้น ประชาชนภายในรัฐย่อมมีหน้าที่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญในการ

บริหารราชการแผ่นดิน การริเริ่มหรือเสนอให้มีร่างกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (problem defined) รวมทั้งต้องมีการปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders consultation) รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดคุณภาพของกฎหมาย จึงกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ขึ้น เพื่อเป็นหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ แต่มาตรการดังกล่าวกลับช่วยพิจารณาคุณภาพของกฎหมายได้เพียงระดับหนึ่ง จึงได้เกิดแนวความคิดที่จะนำกระบวนการตรวจสอบคุณภาพกฎหมายภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว (Ex post evaluation of legislation) มาปรับใช้กับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในต่างประเทศ พบว่า ประเทศเกาหลีใต้มีกรอบและทิศทางเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ในลักษณะที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีกฎหมายกลางเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การพัฒนาและควบคุมคุณภาพของกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ในการบริหารประเทศ เรียกว่า Framework Act on Administrative Regulation 1997 (Framework Act 1997) โดยในกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในทุกรอบระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สำหรับวิธีการตรวจสอบและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของเกาหลีใต้จะมีวิธีการที่แตกต่างจากประเทศไทย ส่วนประเทศออสเตรเลียนั้น โดยระบบกฎหมายและบริบททางสังคมจะมีความแตกต่างจากประเทศไทย แม้ว่าวัตถุประสงค์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจะสอดคล้องกับของประเทศไทย แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะแตกต่างออกไปในส่วนของคุณลักษณะของกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปกฎหมายในประเทศออสเตรเลียนั้น มุ่งเน้นไปที่การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางการค้า และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ รัฐบาลออสเตรเลียจึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เฉพาะกฎหมายหรือกฎ ระเบียบ ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจองค์กรชุมชน หรือเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งผลที่ได้จากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจะไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายฉบับนั้น ๆ ต่อไป

สำหรับประเทศไทยนั้น ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายไว้อย่างเป็นระบบ หรือมีการตรากฎหมายเพื่อรับรองการดำเนินการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมและการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายก็ยังไม่ครอบคลุมกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายทั้งระบบ เพราะอาจไม่ครอบคลุมผลกระทบในด้านอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือความคาดหมาย และยังไม่ครอบคลุมถึงปัญหาในทางปฏิบัติ

ที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงได้เกิดแนวคิดที่จะนำกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วมาบังคับใช้จึงมีการตราพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ขึ้นใช้บังคับตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก 5 ปี ที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ เพื่อพิจารณาคุณภาพของกฎหมาย และเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทต่าง ๆ ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีขึ้น(Better Regulation for the better lives) และยังเป็นการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมได้อีกทางหนึ่งด้วย

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้หลายประการ โดยให้รัฐมนตรีผู้รักษาการพิจารณาทบทวนกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ เช่น มีเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไปหรือไม่ อย่างไร มีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วหรือไม่ หรือมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องหรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ รวมทั้งมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อลดผลกระทบและภาระต่อประชาชนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายนั้นหรือไม่

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไปแล้วเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 โดยลักษณะเด่นประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ แนวคิดในการปรับปรุงระบบกฎหมายให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้มีการจัดทำและประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญัตระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 7 และมาตรา 35 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 ดังนั้น คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาบทบัญญัติในหมวด 5 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และนำรูปแบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องมาเป็นต้นแบบเพื่อใช้เป็นแนวทาง การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมถึงได้นำผลการศึกษาเรื่อง “แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” ของนายพูนเพิ่ม กฤษณะวณิช มาประกอบการศึกษาด้วย ดังนี้

## 1.2 การศึกษาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในส่วนของหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดสาระสำคัญของ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหรืออีกนัยหนึ่งคือการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ไว้ในหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ และวิธีการพิจารณาเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย สรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้

### 1) การประเมินผลสัมฤทธิ์ ไม่ใช่บังคับแก่กฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1.1) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว

(1.2) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญ ธนบัตร หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ

(1.3) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐเฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน

(1.4) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือ เครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุฑวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมาย กำหนดเครื่องแบบ

(1.5) ประมวลกฎหมาย

(1.6) กฎหมายอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดในกฎกระทรวง

2) การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้พิจารณากำหนดเป้าหมาย อย่างเป็นใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

(2.1) พิจารณาเนื้อหาของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่ายังมีความจำเป็น หรือล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพซึ่งเป็น ภาระแก่ประชาชนหรือไม่อย่างไร

(2.2) พิจารณาว่ามีความจำเป็นในการพัฒนากฎหมายฉบับนั้น ๆ ให้สอดคล้อง กับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศหรือไม่อย่างไร

(2.3) พิจารณาว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ มีความซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกับกฎหมายอื่น หรือไม่อย่างไร

(2.4) พิจารณาว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นการลดความเหลื่อมล้ำ หรือสร้างความเป็นธรรมในสังคมหรือไม่อย่างไร

(2.5) พิจารณาว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นการเพิ่มความสามารถในการ แข่งขันของประเทศหรือไม่อย่างไร

3) ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการตามหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหาของ ร่างกฎหมาย

4) ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายควรมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

(4.1) กฎหมายฉบับที่กำลังประเมินผลสัมฤทธิ์นี้ยังคงสอดคล้องและไม่ขัดหรือ แย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร

(4.2) กฎหมายฉบับที่กำลังประเมินผลสัมฤทธิ์นี้ยังคงสอดคล้องและไม่ขัดหรือ แย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศหรือไม่อย่างไร

(4.3) กฎหมายฉบับที่กำลังประเมินผลสัมฤทธิ์นี้ยังสอดคล้องกับหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่อย่างไร

(4.4) ให้พิจารณาสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมาย ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ว่า หากไม่มีกฎหมายฉบับที่กำลังพิจารณาทบทวนอยู่แล้วนั้น จะส่งผลให้เกิดปัญหาหรือไม่ อย่างไร และหากยกเลิกกฎหมายฉบับนี้แล้วจะเกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร

(4.5) ให้พิจารณาความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมายด้วย

(4.6) ให้พิจารณาความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

(4.7) ในกรณีที่เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ให้พิจารณาสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย

(4.8) ให้พิจารณาภาษาที่ใช้ในกฎหมายฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ว่าสามารถเข้าใจได้ง่ายหรือไม่อย่างไร

(4.9) ผู้เกี่ยวข้องซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ ในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ มีความเห็นต่อกฎหมายที่อยู่ระหว่างการทบทวนความเหมาะสมในปัจจุบันอย่างไร

(4.10) ในกรณีที่กฎหมายฉบับที่กำลังประเมินผลสัมฤทธิ์นี้ มีระบบอนุญาตระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา หรือหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้พิจารณาว่ายังคงมีความจำเป็นที่จะต้องคงระบบดังกล่าวต่อไปหรือไม่อย่างไร

(4.11) เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถจะปฏิบัติตามกฎหมายได้เต็มขีดความสามารถหรือไม่อย่างไร

(4.12) เรื่องจำเป็นอื่น ๆ

ทั้งนี้ จากการศึกษาบทบัญญัติในหมวด 5 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งรูปแบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง คณะผู้ศึกษาจึงได้นำมาวิเคราะห์และกำหนดประเด็นในการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อนำมาใช้กับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย ส่วนที่ 2 การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย และส่วนที่ 3 ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยมีรายละเอียดการดำเนินการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละส่วน ดังนี้

#### **ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย**

1. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด
2. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

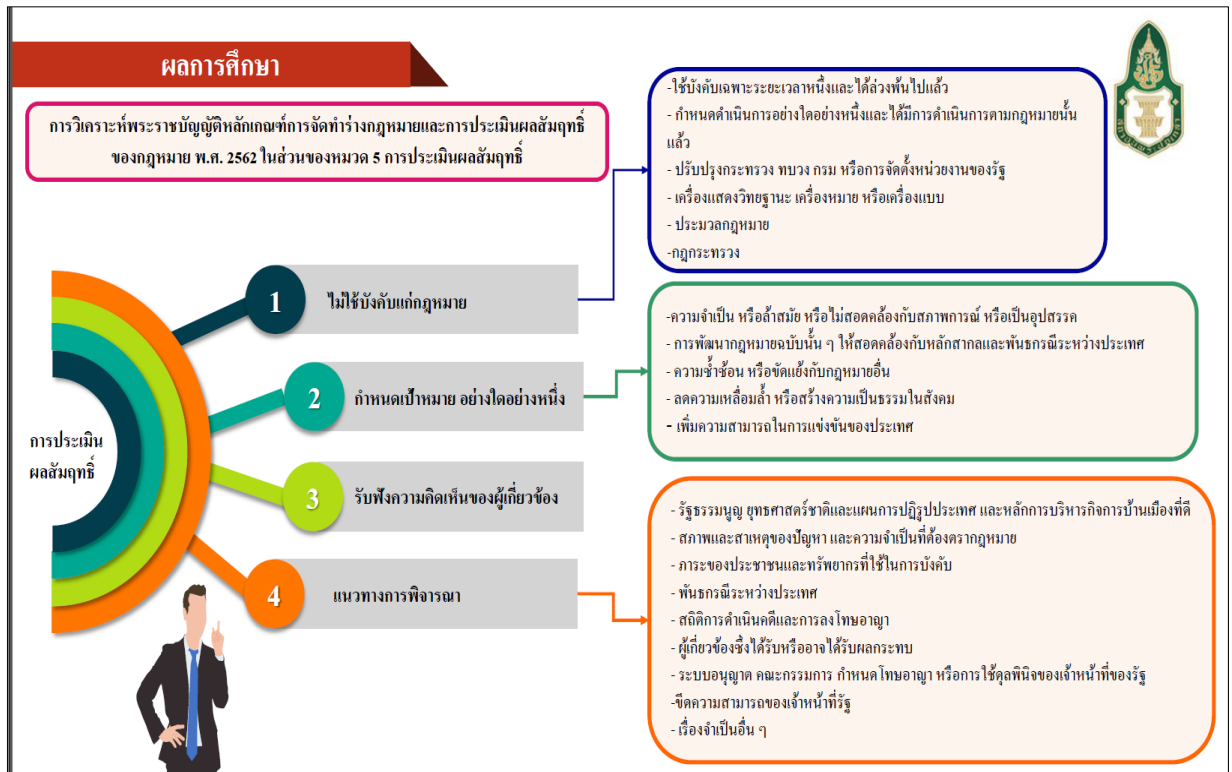
3. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมายนี้
4. มีสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร
5. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่ อย่างไร

### ส่วนที่ 2 การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย

1. กฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร
2. มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมายนี้กี่เรื่องและในประเด็นใด
3. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมายนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

### ส่วนที่ 3 ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

1. การรับฟังความคิดเห็น ผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้อย่างไร
2. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
  - 2.1 กฎหมายนี้มีการบังคับใช้หรือไม่
  - 2.2 หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่
  - 2.3 เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่
3. กฎหมายนี้คุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร
4. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือไม่ อย่างไร



แผนภาพที่ 2 ผลการศึกษาการวิเคราะห์พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในส่วนของหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์

**2. ผลการศึกษาการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554**

จากการศึกษาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในส่วนหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ และแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งรูปแบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง คณะผู้ศึกษาได้นำมาทดสอบใช้กับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ดังนี้

**2.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554**


พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือของบุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนของราชการหรือภาคเอกชนก็ตาม จนทำให้การทำหน้าที่หรือการปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะกรรมการไม่บรรลุผลเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 จึงได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา

ตั้งเป็นคณะกรรมการสิทธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมการสิทธิการสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่อง ที่พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมา รัฐสภาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้สอดคล้องกับกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ดังกล่าวข้างต้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวทางการใช้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของ รัฐสภา ในต่างประเทศ พบว่า มีหลายประเทศที่ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิการในการออกคำสั่งเรียก เช่น ในประเทศอังกฤษ มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษ คือ พระราชบัญญัติการไต่สวน ค.ศ. 2005 (Inquiries Act 2005) โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจ ในการร้องขอให้บุคคลใดมาชี้แจง แสดงเอกสารหลักฐานอื่นใดซึ่งบุคคลดังกล่าวครอบครองอยู่ ยกเว้น กรณีที่มีกฎหมายให้สิทธิไว้ว่าไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าว ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น อำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาองเกรส ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และการลงโทษกรณีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาองเกรส เป็นอำนาจสืบสวนสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่ได้ปรากฏอยู่ในตัวบทรัฐธรรมนูญ แต่ประชาชน ส่วนมากยอมรับอำนาจในการสืบสวนสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าว โดยคำวินิจฉัยของศาลสูงสุด เป็นบรรทัดฐานที่ยืนยันความดำรงอยู่ของอำนาจในการสืบสวนอันนำไปสู่การได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร ต่าง ๆ จากบุคคลใดของฝ่ายนิติบัญญัติพร้อมทั้งรับรองสภาพบังคับใช้ที่มีอยู่จริง

## 2.2 การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่ง เรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

คณะผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นในการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบ ของกฎหมาย ส่วนที่ 2 การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย และส่วนที่ 3 ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมาย โดยมีลักษณะความสัมพันธ์ในการศึกษาตามแผนภาพที่ 3 ผลการศึกษาการทบทวนความ เหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ดังนี้



**ผลการศึกษา**

**ผลการศึกษาระบบทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติ  
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554**

**ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบ  
ของกฎหมาย**

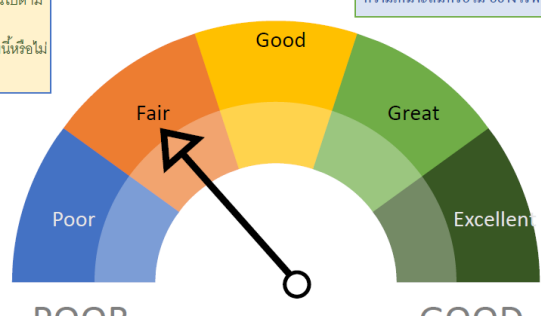
1. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด
2. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
3. ประชาชนที่ประชาชนได้รับจากกรณีกฎหมายนี้
4. มีสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร
5. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่อย่างไร


**ส่วนที่ 2 การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย**

1. กฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร
2. มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมายนี้กี่เรื่องและในประเด็นใด
3. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ คู่มือนี้จ้เจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมายนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

**ส่วนที่ 3 ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์  
ของกฎหมาย**

1. การรับฟังความคิดเห็น ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้อย่างไร
2. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
  - 2.1 กฎหมายนี้มีการบังคับใช้หรือไม่
  - 2.2 หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่
  - 2.3 เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่
3. กฎหมายนี้คุ้มค่าหรือไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับกับการของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร
4. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือไม่ อย่างไร





แผนภาพที่ 3      ผลการศึกษาระบบทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์  
ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  
พ.ศ. 2554

## ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย

### 1. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่คณะกรรมการในอดีตที่ผ่านมา คือ การกระทำกิจการ การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะต้องประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือจากบุคคลผู้ครอบครองหรือดูแลข้อมูล หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่เนื่องจากคำสั่งเรียกดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทำให้การทำงานของคณะกรรมการมีปัญหาและอุปสรรค จึงมีความจำเป็นต้องทำให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวมีสภาพบังคับตามกฎหมายจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

### 2. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีสภาพบังคับทางอาญา ซึ่งหากบุคคลไม่ปฏิบัติตามแล้วจะมีบทลงโทษ โดยเฉพาะโทษจำคุก ซึ่งต้องถือว่ามีความร้ายแรงเพราะเป็นการควบคุมและจำกัดเสรีภาพบุคคลอย่างเด็ดขาด การมีบทลงโทษเช่นนี้จะทำให้ได้รับการปฏิบัติหรือมีความหมายมากยิ่งขึ้น (มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15)

### 3. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมายนี้

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา เพื่อสนับสนุนและรองรับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด ซึ่งบางครั้งก็ใช้อำนาจรัฐอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนหรือไม่ดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีมาตรการและวิธีดำเนินการตรวจสอบและสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ตลอดจนได้รับเยียวยาและชดเชยค่าเสียหายที่ได้รับจากการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงความเดือดร้อน ความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก แต่การทำหน้าที่ของคณะกรรมการยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจากภารกิจของคณะกรรมการมีเป็นจำนวนมากที่ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่ค่อนข้างจำกัด อีกทั้ง การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจในการเรียกบุคคลมาแถลง

ข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น หรือเรียกให้บุคคลใดจัดส่งเอกสารเพื่อมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการแทนคณะกรรมการสิทธิการได้

#### 4. มีสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

สำหรับสถิติและการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 พบว่า คณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 35 คณะ มีเพียงคณะกรรมการจำนวน 13 คณะ ที่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ แต่ในการดำเนินการที่ผ่านมา พบว่ายังไม่มีการดำเนินคดีกับผู้ใด มีแต่เพียงการแจ้งความร้องทุกข์เท่านั้น

#### 5. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่ อย่างไร

1) คณะกรรมการสิทธิการตามบทนิยามของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 หมายถึง คณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกตามกฎหมาย โดยไม่ได้รวมถึงคณะกรรมการอื่นของรัฐสภา เช่น คณะกรรมการร่วมกัน และคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เป็นต้น

2) คณะอนุกรรมการสิทธิการ ซึ่งแต่งตั้งจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงอาจกระทบต่อการดำเนินงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ

3) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ค่อนข้างกว้างทำให้ขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการไม่มีความชัดเจน ประกอบกับในบางครั้งสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ที่มีอำนาจหน้าที่ลักษณะเดียวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภา จึงทำให้หน่วยงานหรือบุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกจากคณะกรรมการในประเด็นเดียวกันหลายคณะ

**ผลการวิเคราะห์ในส่วนความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมายพบว่า** พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นแก่คณะกรรมการในอดีตที่ผ่านมาคือ การกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่คณะกรรมการจะต้องประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือจากบุคคลผู้ครอบครองหรือดูแลข้อมูล หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่เนื่องจากคำสั่งเรียกดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทำให้การทำงานของคณะกรรมการมีปัญหา

และอุปสรรค จึงมีความจำเป็นต้องทำให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการดังกล่าวมีสภาพบังคับ ตามกฎหมายจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 นอกจากนั้น ในสภาพการณ์ทำงานของคณะกรรมการการในการดำเนินการ ในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภานั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมี บทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการออกคำสั่งเรียก เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่มีสภาพบังคับในทางอาญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ ก็ตาม ก็พบปัญหาว่าฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ยังไม่ให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของ คณะกรรมการการอยู่เช่นเคย คณะผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงาน ของคณะกรรมการการ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย ได้ให้ความเห็น ในวารสารจตุรนิติ ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2562 ไว้ว่า “การมีพระราชบัญญัติคำสั่ง เรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังเป็นเรื่องจำเป็น มิฉะนั้นก็ จะกลับไปพบสภาพปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลของกลไกในระบบรัฐสภาดังเช่นใน อดีต” เพื่อให้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในการดำเนินการตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญ ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะสามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินได้ อย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือจากกลไกการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องอื่น เช่น การตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

## ส่วนที่ 2 การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย

### 1. กฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 อันเป็นฐานที่มาในการกำหนดให้อำนาจของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการมีอำนาจตามที่กฎหมาย บัญญัติ ซึ่งเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยกำหนดให้คณะกรรมการการมีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา และกำหนดให้

คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ จึงถือว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

## 2. มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมายนี้ที่เรื่องและในประเด็นใด

มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 1 เรื่อง ดังนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีหนังสือด่วนที่สุด 07/389 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2562 ถึงศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาตามคำสั่งเรื่องพิจารณาที่ 32/2562 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2562

ต่อมาได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2563 โดยมีมติเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 ที่บัญญัติอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ มาตรา 8 ที่บัญญัติขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ และมาตรา 13 ที่กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129

## 3. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมายนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้มีการกำหนดโทษอาญาและกำหนดโทษทางปกครอง ในมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 ดังนี้

มาตรา 13 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

มาตรา 14 ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการธิการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 15 ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

บทกำหนดโทษตามบทบัญญัติดังกล่าวแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง บทกำหนดโทษกรณีกรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยกำหนดบทลงโทษแก่กรรมการผู้กระทำการดังกล่าวโดยต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีที่สอง บทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ได้แก่ (1) ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ iber ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (2) ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และ (3) ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่าการศึกษากำหนดโทษอาญาในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 นั้น พบว่า เหตุที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต้องกำหนดโทษอาญา เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติในอดีตก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารในการเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงแสดงความคิดเห็น หรือการจัดส่งเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 จึงกำหนดให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยเจตนาารมณ์เพื่อต้องการให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการของสภาในการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เกิดความเข้มแข็งสามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความร่วมมือในการส่งมอบเอกสาร หรือเชิญบุคคลให้เดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง ความเห็นในการประชุมของคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งในอดีตก่อนมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่ง เรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับในอดีตที่ผ่านมาได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกได้อยู่แล้ว เพียงแต่ไม่มีการกำหนดโทษเท่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 จึงได้เพิ่มหลักการให้คณะกรรมการมี “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เอกสารหรือเรียกบุคคล มาแถลงข้อเท็จจริง ส่วนสภาพบังคับและบทกำหนดโทษให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นที่มา ของการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แต่ในทางปฏิบัติในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และภายหลังจากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีผลใช้บังคับ ปรากฏว่าคณะกรรมการหลายคณะก็จะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี แม้จะเป็นการใช้อำนาจในการเรียกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 โดยไม่ได้ดำเนินการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แต่ประการใด ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความเกรงกลัวของ เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลทั่วไปว่าหากไม่ปฏิบัติตามความประสงค์ของคณะกรรมการตามที่ร้องขอ แม้จะเป็นใช้การอำนาจในการเรียกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลทั่วไปต่างมีความเข้าใจว่าหากไม่ปฏิบัติตามความประสงค์ ของคณะกรรมการอาจเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมายและต้องรับโทษตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งการกำหนดโทษ สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ แม้จะมีอัตราโทษที่ไม่สูง แต่ก็ถือเป็นโทษในทางอาญาที่เป็นความผิดปรากฏในประวัติอาชญากรรมของบุคคลดังกล่าวไปตลอดชีวิต

เมื่อพิจารณาตามหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ คณะผู้ศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังมีความจำเป็นในการมีอยู่ เพื่อให้คณะกรรมการมีเครื่องมือในการบังคับเพื่อให้ได้มา ซึ่งข้อมูลที่มีความจำเป็นในการพิจารณาอย่างรอบคอบ และถี่ถ้วน ส่วนการบังคับใช้โทษทางอาญา โดยเฉพาะโทษจำคุก เป็นโทษที่มีอัตราสูงเกินไป เมื่อพิจารณาหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ การใช้อำนาจของคณะกรรมการเป็นการใช้อำนาจทางกระบวนการนิติบัญญัติ ในการเชิญบุคคลมา เพื่อให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการหรือเป็นอำนาจในการเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการได้รับทราบและตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งปัญหา

เหล่านั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของประชาชน มีผลกระทบต่อความเสียหายโดยรวมถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหากไม่มาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงกับคณะกรรมการการอาชญากรรมทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมขึ้นได้ ฉะนั้น การเรียกบุคคลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการการจึงไม่เป็นภาระของประชาชน และเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐให้เกิดความคุ้มค่ามีความสอดคล้องกับหลักการได้สัดส่วน เพราะอำนาจของคณะกรรมการการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 เป็นการใช้อำนาจที่ค้ำถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก การที่บุคคลมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการการนั้น จะต้องเป็นข้อมูลที่ เป็นประโยชน์กับคนทั่วไป ไม่ได้มีประโยชน์เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถหาหนทางในการแก้ไขเยียวยาปัญหาเบาบางลงได้

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการกำหนดโทษ คณะผู้ศึกษาได้แยกประเด็นการพิจารณาความเหมาะสมของการกำหนดโทษ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง บทกำหนดโทษสำหรับกรรมการที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ นั้น เป็นบทกำหนดโทษที่เหมาะสม เพื่อเป็นมาตรการสำหรับลงโทษกรรมการกรณีที่ใช้ อำนาจในการออกคำสั่งเรียกโดยทุจริตไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนที่สอง บทกำหนดโทษสำหรับบุคคลทั่วไป กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ หรือส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ ของคณะกรรมการการ นั้น เป็นบทกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสม เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่มุ่งลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 เท่านั้น ซึ่งในประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นว่า “หลักการของ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระทำความผิดและโทษทางอาญา แม้จะมี ข้อโต้แย้งว่าเป็นความผิดที่กฎหมายห้าม (mala prohibita) เนื่องจากฐานที่มาของการเรียก ข้าราชการหรือบุคคลไปชี้แจงก็เพื่อที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยเรียก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งเขายังไม่ได้กระทำความผิดอะไรเลย การที่ข้าราชการไม่มาชี้แจงก็ควรเป็นเรื่องทางวินัยเท่านั้น ส่วนการที่บุคคลไม่มาชี้แจงก็เป็นเรื่องที่ไม่มีความผิด เพราะเขาอาจไม่ต้องการเป็นเครื่องมือทางการเมืองของใคร กรณีจึงมีข้อพิจารณาว่า การบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ และการเอาผิดทางอาญากับบุคคลที่

เพียงแค่มิมาชี้แจงต่อคณะกรรมการสิทธิการ จะทำให้มีการใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งกัน ในทางการเมืองหรือไม่ นอกจากนั้น ตามหลักปรัชญาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการมิใช่การ สอบสวน มิใช่การฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานสอบสวน แต่เป็นการ “เรียก” หรือ “เชิญ” บุคคลเข้าไปชี้แจง ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยมีการเรียกบุคคลเข้าไปชี้แจงเป็นปกติอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐจะมีการ กักขัง โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบต้องกำกับให้เจ้าหน้าที่เข้าไปชี้แจง ซึ่งเป็นการหา ข้อเท็จจริงในระดับของข้าราชการประจำมิใช่เรื่องทางการเมืองและไม่ควรมีโทษทางอาญา นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้การแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องรับโทษอาญา เช่นเดียวกับกรณีของเจ้าพนักงานสอบสวนด้วยนั้น ถือว่าไม่เป็นไปตามหลักการ เช่นเดียวกัน เพราะมิใช่เรื่องการสอบสวน” ดังนั้น การกำหนดโทษอาญาไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล และมุ่งที่จะลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่มีความมุ่งหมาย เพียงต้องการให้ฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณา ถึงรายงานผลการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ของคณะกรรมการแล้วกลับไม่มีมาตรการ ใดที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงโทษบุคคล ที่คณะกรรมการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาแล้วมีมติว่าเป็นผู้กระทำความผิดในเรื่องที่สอบสวน หรือศึกษานั้น การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนจึงเป็นการกำหนดโทษที่เกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็น ในการบังคับให้ผู้อื่นจะต้องปฏิบัติ จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มากเกินความจำเป็น ฉะนั้น ควรแก้โทษทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้เหลือเพียงโทษปรับเท่านั้น

**ผลการวิเคราะห์ในส่วนการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย คณะผู้ศึกษา มีความเห็นว่า** แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 เป็นที่มาของ การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ได้เปลี่ยนหลักการ เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจกระทำ กิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่ สภากำหนด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 กำหนดให้ คณะกรรมการมีอำนาจเพียง อำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษา อยู่เท่านั้น ซึ่งเป็นการบัญญัติที่แตกต่างไปจากที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 โดยความมุ่งหมายของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ที่เป็นการวางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในกรณีการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้นั้น โดยประสงค์ให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการในมาตรา 129 ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้ใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” ซึ่งแตกต่างรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการในการสอบสวนด้วย

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ได้บัญญัตินิยามคำว่า “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ คณะผู้ศึกษาพบว่าไม่มีรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใดที่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดแต่ประการใด

คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่ ในหลักการการทำงานของคณะกรรมการในฐานะที่เป็นองค์กรภายในของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการถ่วงดุลตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย มีหลายวิธี อาทิเช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคล หรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ทั้งนี้ วิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการเป็นอีกวิธีหนึ่งที่รัฐสภาทั่วโลกมักใช้ดำเนินการในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีลักษณะเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่ใช่การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษตามหลักการการสอบสวนในคดีอาญาแต่ประการใด **การที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ จึงเป็นหลักการที่ถูกต้องตามหลักสากล** ซึ่งในประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นในวารสาร

จลนिति ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2562 ว่า “อำนาจของคณะกรรมการเป็นเพียงการ “สืบข้อเท็จจริง” ไม่ใช่การสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา รัฐธรรมนูญแต่เดิมมาใช้คำว่า คณะกรรมการอาจ “เรียก” บุคคลให้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือขอให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ...” นอกจากนั้น ศาสตราจารย์พรเพชร วิชิตชลชัย ประธานวุฒิสภา ได้มีความเห็นว่า “เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับและมีการบัญญัติเรื่องเดียวกันนี้เอาไว้ในมาตรา 129 วรรคสี่ แต่มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเป็น “อำนาจเรียก” นั้น อาจเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ต้องการให้ความเข้มข้นในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการที่จะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงหรือเอกสารลดลง”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการใช้อำนาจของคณะกรรมการในฐานะที่เป็นองค์กรภายในของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการถ่วงดุลตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเพียงการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง จึงเป็นหลักการที่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้มีถ้อยคำสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ด้วย

นอกจากประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องอำนาจของคณะกรรมการแล้ว ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 4 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม “คณะกรรมการ” ให้หมายความรวมถึงคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 กำหนดให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้นที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติแตกต่างไป นอกจากคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญที่มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้แล้ว ยังให้อำนาจคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้ด้วย จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 4 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ส่วนที่ 3 ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

### 1. การรับฟังความคิดเห็น ผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้อย่างไร

จากการศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบด้วย

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นคณะกรรมการธิการ โดยบทบัญญัติมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสภาพบังคับตามกฎหมายทำให้ได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่ควรพิจารณาทบทวนความเหมาะสมว่า มีเพียงคณะกรรมการบางคณะเท่านั้นที่เลือกการใช้บทบัญญัติดังกล่าวในพระราชบัญญัติมาใช้เพื่อออกคำสั่งเรียก ทั้งนี้ การให้อำนาจคณะกรรมการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเรียกย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติการออกคำสั่งเรียกและการไม่มีมาตรการกั้นกรอง อาจเป็นช่องทางให้เกิดการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้าม หรือการใช้อำนาจในทางที่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะได้

2) ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ มีหน้าที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียก โดยบทบัญญัติมาตรา 6 วรรคหนึ่งและวรรคสองของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดว่าในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการเรื่องใด หากคณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้คณะกรรมการมีหนังสือขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

ส่วนวรรคสองบัญญัติว่า หนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น อาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ผลกระทบของการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญย่อมต้องดำเนินการตามมติที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยกระบวนการจัดทำหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญ และการดำเนินการออกคำสั่งเรียก ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่ยาก ซับซ้อน โดยเฉพาะรูปแบบการออกคำสั่งเรียกที่แตกต่างจากการจัดทำหนังสือเชิญทั่วไป เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีระดับความรุนแรง มีการกำหนดโทษทางอาญา ย่อมไม่สอดคล้องต่อพิจารณาของคณะกรรมการที่ต้องการความรวดเร็ว

นอกจากนี้ หากไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการผิดพลาด หรือดำเนินการไม่ทันตามกำหนดเวลา ย่อมส่งผลกระทบต่อทำให้ได้รับโทษทางวินัยด้วย

3) บุคคลซึ่งถูกเรียกหรือได้รับคำสั่งเรียกให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบโดยตรงมากที่สุด เนื่องจากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีบทกำหนดโทษบังคับให้ผู้ถูกเรียกต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนย่อมถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย และต้องได้รับโทษ การกำหนดโทษทางอาญาดังกล่าวย่อมเป็นการลิดรอนสิทธิมากเกินไป นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 มีความมุ่งหมายที่ชัดเจน กำหนดให้คณะกรรมการต้องปฏิบัติอย่างฉันทมิตร มิได้มีบทลงโทษทางอาญา และคณะกรรมการมีอำนาจในการสอบหาข้อเท็จจริง มิใช่การใช้อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ทั้งนี้ จากรายงานผลสำรวจข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 (พ.ศ. 2562) – ปีที่ 2 (ปัจจุบัน) พบว่า มีเพียง 2 คนที่ได้มีหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 คือ คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ผลการดำเนินการคือหน่วยงานได้เข้าร่วมประชุม และจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพบว่า คณะกรรมการที่ดำเนินการตามหลักการ วิธีการตามพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะเป็นคณะกรรมการที่มีประธานคณะกรรมการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสัดส่วนของพรรคฝ่ายค้านส่วนใหญ่

## 2. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

### 2.1 กฎหมายนี้มีการบังคับใช้หรือไม่

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีการบังคับใช้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่ายังไม่มีกรณีดำเนินการคดีกับผู้ใด

## 2.2 หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่

คณะกรรมการสามารถดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยสามารถเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนในอันที่จะใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ด้วยดี

## 2.3 เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่

เนื่องจากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีบทบัญญัติที่เป็นคุณและโทษ โดยเฉพาะกรณีคณะกรรมการหากมีการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้หรือใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกไปในทางที่เหมาะสม เช่น การใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง จึงอาจมีผลกระทบต่อประชาชน

## 3. กฎหมายนี้คุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชน และทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

### 1) ความสัมฤทธิ์ผลหรือหลักแห่งความเหมาะสม

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ถูกตรารขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความร่วมมือในการส่งมอบเอกสาร หรือเชิญบุคคลให้เดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เมื่อมีการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มักจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี ทั้งนี้ อาจเนื่องจากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีสภาพบังคับทางอาญา ซึ่งหากบุคคลไม่ปฏิบัติตามแล้วจะมีบทลงโทษ โดยเฉพาะโทษจำคุก ซึ่งต้องถือว่ามีความร้ายแรง เพราะเป็นการควบคุมและจำกัดเสรีภาพบุคคลอย่างเด็ดขาด การมีบทลงโทษเช่นนี้จึงเป็นเหตุบังคับให้กฎหมายถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2) หลักความจำเป็น

เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นในการมีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้ว คงต้องพิจารณาใน 2 ประการ ได้แก่

(2.1) ความจำเป็นในการมีอยู่ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยในประเด็นนี้เห็นว่า เพื่อให้คณะกรรมการมีเครื่องมือในการบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความจำเป็นในการพิจารณาอย่างรอบคอบ ถี่ถ้วน พระราชบัญญัติ

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องถูกใช้บังคับต่อไป

(2.2) ความจำเป็นในการบังคับใช้โทษทางอาญา สำหรับประเด็นนี้อาจพิจารณาได้ว่าโทษทางอาญาโดยเฉพาะโทษจำคุก เป็นโทษที่มีอัตราสูงเกินไป หากสามารถปรับอัตราส่วนโทษให้มีความเหมาะสมต่อบุคคลที่ถูกบังคับใช้กฎหมาย น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า เช่น กรณีเป็นข้าราชการการเมือง อาจมีบทลงโทษให้ส่งเรื่องให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ ส่วนกรณีที่เป็นบุคคลภาคเอกชน อาจกำหนดโทษเป็นเพียงค่าปรับเท่านั้น

### 3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

การใช้อำนาจทางกระบวนการนิติบัญญัติ ในการเชิญบุคคลมาเพื่อให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการหรือเป็นอำนาจในการเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐ ฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการได้รับทราบและตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับความเดือนร้อนของประชาชน ปัญหาที่เกิดขึ้นจะต้องมีผลกระทบต่อความเสียหายโดยรวม ถึงได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหากไม่มาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงกับคณะกรรมการ และอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงมีหลักของความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับตามกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น ในการเรียกบุคคลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ จึงไม่เป็นภาระของประชาชน และเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐให้เกิดความคุ้มค่ามีความสอดคล้องกับหลักการได้สัดส่วน เพราะอำนาจตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ที่ใช้ควรคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก การที่บุคคลมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการนั้น จะต้องเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับคนทั่วไป ไม่ได้มีประโยชน์เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ การใช้คำสั่งเรียกจึงเป็นเครื่องมือหนึ่ง ที่อาจสามารถหาหนทางในการแก้ไขเยียวยาปัญหาเบาบางลงได้

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 จึงมีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับจากการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้บังคับตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการรับโทษทางอาญากรณี บุคคลผู้ถูกเรียกไม่มาให้ข้อมูลข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารมายังคณะกรรมการ อันเป็นการจงใจปฏิบัติขัดต่อพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 นั้น

ควรให้คงโทษทางอาญาไว้เฉพาะโทษปรับเพียงเท่านั้น โดยให้สามารถใช้โทษปรับได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนและควรแก้ไขในกระบวนการขั้นตอนการดำเนินการตามคำสั่งเรียกที่มีความยุ่งยากและไม่ชัดเจนให้มีกระบวนการที่กระชับและมีความชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม

#### 4. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

สมควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2563 ที่ได้มีมติเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 ที่บัญญัติอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ มาตรา 8 ที่บัญญัติขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ และมาตรา 13 ที่กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ดังนี้

1) ควรแก้ไขอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ที่ได้ปรับเปลี่ยนหลักการในเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเพียงการ “สอบหาข้อเท็จจริง”

2) ควรแก้โทษทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยแก้ไขเปลี่ยนมาตรการการลงโทษทางอาญา โดยอาจจะกำหนดให้เป็นโทษในทางกึ่งอาญา หรือถูกดำเนินการทางจริยธรรมที่เหมาะสมกับการกระทำความผิดแทนเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ได้ปรับเปลี่ยนหลักการในเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยต้องการให้คณะกรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างฉันทันที มิได้มีบทลงโทษทางอาญา เพราะการลงโทษทางอาญาถือได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิ ประกอบกับการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐสภาที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณา แต่ไม่ใช่การใช้อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3) ควรลดขั้นตอนการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งเรียกตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้มีความรวดเร็ว เนื่องจากขั้นตอนการดำเนินงานที่ผ่านมา มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการการซึ่งต้องการความรวดเร็ว แต่ขั้นตอนการดำเนินงานของ

คณะกรรมการธิการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหรือการเรียกบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงที่ขอบด้วยกฎหมายนั้น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เช่น การจัดทำหนังสือเชิญ เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการมีมติเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง คณะกรรมการธิการจะต้องจัดทำหนังสือเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลเข้าร่วมประชุมต่อคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจะมีการกำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกเรียกหรือผู้ให้ข้อมูลอย่างน้อยสามวันก่อนวันประชุม ซึ่งการจัดส่งหนังสือดังกล่าวตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไว้หลายขั้นตอน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ ก็ถือว่ากระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไม่ชอบด้วยกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นเหตุให้บุคคลที่ถูกคำสั่งเรียกนั้น ยกเป็นข้อต่อสู้ว่ากระบวนการในการดำเนินการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงกระทบต่อการทำหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

### สรุปผลการวิเคราะห์ในส่วนที่ 3 การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย คณะผู้ศึกษา

**เห็นว่า** พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ถูกตรารขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความร่วมมือในการส่งมอบเอกสาร หรือเชิญบุคคลให้เดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เมื่อมีการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มักจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี เนื่องจากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีสภาพบังคับทางอาญา ซึ่งหากบุคคลไม่ปฏิบัติตามแล้วจะมีบทลงโทษ โดยเฉพาะโทษจำคุก ซึ่งต้องถือว่ามีความร้ายแรงเพราะเป็นการควบคุมและจำกัดเสรีภาพบุคคลอย่างเด็ดขาด และเมื่อพิจารณาตามหลักความจำเป็นแล้วพบว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้บังคับต่อไป แต่ในส่วนการบังคับใช้โทษทางอาญา เมื่อพิจารณาตามหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เห็นว่าโทษจำคุกเป็นโทษที่มีอัตราสูงเกินไป เป็นการกำหนดโทษที่เกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็นในการบังคับให้ผู้อื่นจะต้องปฏิบัติ จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป และจากข้อเท็จจริงจากการดำเนินการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

และวุฒิสภา พ.ศ.2554 ในทางปฏิบัติพบว่ายังไม่มี การดำเนินคดีกับผู้ใด มีแต่เพียงการแจ้งความร้องทุกข์เท่านั้น ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2563 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 17/2563 โดยได้มีมติเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 ที่บัญญัติอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ มาตรา 8 ที่บัญญัติขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ และมาตรา 13 ที่กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ดังนั้น จึงควรแก้ไขอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 และควรแก้ไขเปลี่ยนมาตรการการลงโทษทางอาญา โดยอาจจะกำหนดให้เป็นโทษในทาง การเมือง หรือถูกดำเนินการทางจริยธรรมที่เหมาะสมกับการกระทำความผิดแทนและควรแก้ไขในกระบวนการขั้นตอนการดำเนินการตามคำสั่งเรียกที่มีความยุ่งยากและไม่ชัดเจนให้มีกระบวนการที่กระชับและมีความชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 1. สรุปผลการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้ในมาตรา 77 โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และโดยรัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป และต่อมาได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น รวมทั้งได้มีการประกาศแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะพบว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบหลายฉบับที่มีประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงมีหน้าที่ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งหมด

ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาความเป็นมาของหลักการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมทั้งได้ศึกษาบทบัญญัติในหมวด 5 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งรูปแบบการประเมิน

ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง และได้นำมาวิเคราะห์ กำหนดประเด็นในการ ทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อนำมาใช้กับกฎหมาย ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย ส่วนที่ 2 การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย และส่วนที่ 3 ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

สำหรับกฎหมายที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นต้องดำเนินการทบทวนความ เหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 คือ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกตราขึ้นตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่กำหนดคณะกรรมการธิการของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะผู้ศึกษาจึงได้นำแนวทางการทบทวน ความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้ศึกษาพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นข้อเสนอต่อผู้บริหาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ ดังกล่าว

ผลการศึกษาแนวทางการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 พบว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีความจำเป็นในการบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปเพื่อแก้ปัญหาให้กับคณะกรรมการในการเรียก เอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่อง ที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการประกาศบังคับใช้แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา 129 ได้ปรับเปลี่ยนหลักการ ในเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยต้องการให้ คณะกรรมการธิการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างฉันทันมิตร มิได้มีบทลงโทษทางอาญา เพราะการลงโทษทาง อาญาถือได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิ ประกอบกับการพิจารณาขอหาข้อเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปของรัฐสภาที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณา แต่ไม่ใช่การใช้อำนาจ สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และต่อมาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2563 ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 โดยได้มีมติเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก

ของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 ที่บัญญัติอำนาจของคณะกรรมการธิการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ มาตรา 8 ที่บัญญัติขึ้นตอนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ และมาตรา 13 ที่กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129

ดังนั้น คณะผู้ศึกษาเห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการธิการในการออกคำสั่งเรียกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 และการกำหนดโทษอาญาไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นการกำหนดโทษที่เกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็นในการบังคับให้ผู้อื่นจะต้องปฏิบัติ จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป และจากข้อเท็จจริงจากการดำเนินการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในทางปฏิบัติพบว่ายังไม่มีมีการดำเนินคดีกับผู้ใด มีแต่เพียงการแจ้งความร้องทุกข์เท่านั้น ดังนั้น จึงควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการลงโทษทางอาญา โดยอาจจะกำหนดให้เป็นโทษในทางอาญา หรือถูกดำเนินการทางจริยธรรมที่เหมาะสมกับการกระทำความผิดแทน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ที่กำหนดให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย มาตรา 258 ค. (1) ที่กำหนดให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศรัฐธรรมนูญนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล

นอกจากนี้ยังพบว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีบทบัญญัติที่เป็นคุณและโทษ โดยเฉพาะกรณีคณะกรรมการธิการหากมีการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้หรือใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกไปในทางที่เหมาะสม เช่น การใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง จึงอาจมีผลกระทบต่อประชาชน อีกทั้งในด้านเนื้อหา ยังพบว่า ในบทนิยามคำว่าคณะกรรมการ ตามบทนิยามของพระราชบัญญัติดังกล่าว หมายถึงคณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกตามกฎหมาย โดยไม่ได้รวมถึงคณะกรรมการอื่นของรัฐสภา เช่น คณะกรรมการร่วมกัน และคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เป็นต้น และในส่วนของคณะอนุกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียก จึงอาจกระทบต่อการดำเนินงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ คณะผู้ศึกษายังพบปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามข้อบังคับ

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ค่อนข้างกว้างและไม่มีความชัดเจน โดยในบางครั้ง สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ ที่มีอำนาจหน้าที่ลักษณะเดียวกับ คณะกรรมการวิสามัญประจำสภา จึงทำให้หน่วยงานหรือบุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกจากคณะกรรมการ ในประเด็นเดียวกันหลายคณะ อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ดังนั้น พระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะยังมีผลใช้บังคับ ต่อไปหรือไม่ จึงต้องรอดูคำวินิจฉัยฉบับเต็มของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

## 2. อภิปรายผล

จากการศึกษา เรื่อง การทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 คณะผู้ศึกษาได้นำเสนอประเด็นที่ควรมีการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังนี้

**(1) ความจำเป็นของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554** พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นแก่ คณะกรรมการในอดีตที่ผ่านมาคือ การกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่คณะกรรมการจะต้องประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือจากบุคคล ผู้ครอบครองหรือดูแลข้อมูล หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการ ที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่เนื่องจากคำสั่งเรียกดังกล่าว ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทำให้การทำงานของคณะกรรมการมีปัญหาและอุปสรรค จึงมีความ จำเป็นต้องทำให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวมีสภาพบังคับตามกฎหมายจึงได้มีการตรา พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่ ในสภาพการณ์ทำงานของคณะกรรมการในการดำเนินการ ในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภานั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมี บทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการมีอำนาจ ออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ไว้ในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่มีสภาพบังคับในทางอาญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียก  
ของคณะกรรมการก็ตาม ก็พบปัญหาว่าฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ยังไม่ให้ความสำคัญ  
กับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการอยู่เช่นเคย ดังนั้น **พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก  
ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่มีความจำเป็น  
อย่างยิ่งต่อการดำเนินการงานของคณะกรรมการ** เพื่อให้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก  
ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นเครื่องมือในการสนับสนุน  
การดำเนินงานของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการดำเนินการตรวจสอบ  
การบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะสามารถถ่วงดุล  
การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือจากกลไก  
การถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องอื่น เช่น การตั้งกระทู้ถาม หรือการ  
อภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

(2) **การตรวจสอบเนื้อหาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ  
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554** พบว่า มีความแตกต่างของถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 กับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ได้เปลี่ยนหลักการอำนาจของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้  
คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ  
และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด และมาตรา 129 นั้นยังได้กำหนดให้  
คณะกรรมการมีอำนาจเพียง **อำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง  
ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา  
อยู่นั้นได้** ซึ่งเป็นการบัญญัติที่แตกต่างไปจากที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 โดยความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2560 มาตรา 129 เป็นการวางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในกรณี  
การสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการคณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือ  
คณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้นั้น โดยประสงค์ให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการ  
วิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง และเพื่อให้เกิดความชัดเจน  
ในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการ ในมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 จึงได้ใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” ซึ่งแตกต่าง  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ  
ในการสอบสวนด้วย

คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่ ในหลักการการทำงานของคณะกรรมการธิการในฐานะที่เป็นองค์กรภายในของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการถ่วงดุลตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีหลายวิธี อาทิเช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคล หรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ทั้งนี้ วิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการธิการเป็นอีกวิธีหนึ่งที่รัฐสภาทั่วโลกมักใช้ดำเนินการในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีลักษณะเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่ใช่การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษตามหลักการการสอบสวนในคดีอาญาแต่ประการใด การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 กำหนดให้คณะกรรมการธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ จึงเป็นหลักการที่ถูกต้องตามหลักสากล ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการใช้อำนาจของคณะกรรมการธิการในฐานะที่เป็นองค์กรภายในของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการถ่วงดุลตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การกำหนดให้คณะกรรมการธิการมีอำนาจเพียงการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง จึงเป็นหลักการที่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้มีถ้อยคำสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

**(3) ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ** พบว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติบทกำหนดโทษโดยแบ่งเป็น 2 กรณี คือ (1) บทกำหนดโทษกรณีกรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยกำหนดบทลงโทษแก่กรรมการผู้กระทำการดังกล่าวโดยต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และ (2) บทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ หรือส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ที่ได้มีมติเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของ

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 ที่กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129

คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่ายोजनाที่แท้จริงของการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาคือความร่วมมือในการส่งมอบเอกสาร หรือเชิญบุคคลให้เดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการประชุมของคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งในอดีตก่อนมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับในอดีตที่ผ่านมาที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกได้อยู่แล้ว เพียงแต่ไม่มีการกำหนดโทษเท่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 จึงได้เพิ่มหลักการให้คณะกรรมการมี “อำนาจออกคำสั่งเรียก” เอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง ส่วนสภาพบังคับและบทกำหนดโทษให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แต่ในทางปฏิบัติในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และภายหลังจากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีผลใช้บังคับ ปรากฏว่าคณะกรรมการหลายคณะก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีแม้จะเป็นการใช้อำนาจในการเรียกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 โดยไม่ได้ดำเนินการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แต่ประการใด ดังนั้น ในประเด็นการกำหนดโทษ คณะผู้ศึกษาได้แยกประเด็นการพิจารณาความเหมาะสมของการกำหนดโทษ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) บทกำหนดโทษสำหรับกรรมการที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นบทกำหนดโทษที่เหมาะสมเพื่อเป็นมาตรการสำหรับลงโทษกรรมการกรณีที่ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกโดยทุจริตไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ (2) กำหนดโทษสำหรับบุคคลทั่วไป กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ หรือส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการ นั้น เป็นบทกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสม เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่มุ่งลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เท่านั้น ดังนั้น การกำหนดโทษอาญาไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมุ่งที่จะลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพียงต้องการให้ฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

แต่เมื่อพิจารณาถึงรายงานผลการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ของคณะกรรมการธิการแล้ว กลับไม่มีมาตรการใดที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงโทษบุคคลที่คณะกรรมการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาแล้วมีมติว่าเป็นผู้กระทำความผิดในเรื่องที่สอบสวนหรือศึกษานั้น การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนจึงเป็นการกำหนดโทษที่เกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็นในการบังคับให้ผู้อื่นจะต้องปฏิบัติ จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไปจนความจำเป็น ฉะนั้น ควรแก้ไขโทษทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้เหลือเพียงโทษปรับเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ได้ปรับเปลี่ยนหลักการในเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยต้องการให้คณะกรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างฉันทมิตร มิได้มีบทลงโทษทางอาญาถือได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิ ประกอบกับการพิจารณาขอโทษเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐสภาที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณา แต่ไม่ใช่การใช้อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**(4) ขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554** ในการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการพบว่า มีขั้นตอนการดำเนินการที่มากเกินไป ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญที่ได้มีมติเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 8 ที่บัญญัติขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 คณะผู้ศึกษามีความเห็นที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และลดขั้นตอนการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งเรียกตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้มีความรวดเร็ว เนื่องจากขั้นตอนการดำเนินงานที่ผ่านมา มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการซึ่งต้องการความรวดเร็ว แต่ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหรือการเรียกบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของบุคคลผู้ถูกคณะกรรมการออกคำสั่ง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

### 3. ข้อเสนอแนะ

คณะผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ แต่มีประเด็นที่ควรแก้ไขปรับปรุงตามผลการศึกษาค้นคว้าความเหมาะสมและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงได้เสนอแนะประเด็นที่ควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงเพื่อเสนอต่อผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อไปดังนี้

(1) **ประเด็นอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ** ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี” และมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้” ควรปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129

(2) **ประเด็นบทกำหนดโทษ** ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 ควรปรับมาตรการลงโทษทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้เหลือเพียงโทษปรับเท่านั้น

(3) **ประเด็นขั้นตอนการดำเนินการเพื่อใช้อำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง** ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 ควรปรับลดขั้นตอนการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งเรียกตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้มีความรวดเร็วขึ้น

ทั้งนี้ ในช่วงเวลาการจัดทำรายงานฉบับนี้ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ว่า มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ดังนั้นพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะยังมีผลใช้บังคับต่อไปหรือไม่ จึงต้องรอดูคำวินิจฉัยฉบับเต็มของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

## บรรณานุกรม

- กรกต คงทอง และคณะ. (2561). *วิเคราะห์ความสอดคล้องของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สถาบันพระปกเกล้า.
- คณะอนุกรรมการติดตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560). *รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การดำเนินการตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีการตรากฎหมายลำดับรอง*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ปกรณ นิลประพันธ์. (2562). *บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554*. วารสารจลนิตี ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2562.
- พรเพชร วิชิตชลชัย. (2562). *บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554*. วารสารจลนิตี ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2562.
- เพลินตา ตันรังสรรค์. (2560). *กลไกในการปฏิรูปกฎหมายและการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไทยในปัจจุบัน*. จลนิตี. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ยุทธพร อีสสระชัย. (2562). *บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554*. วารสารจลนิตี ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2562

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย*.

สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2562 จาก

<http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/article77/file/30-8-60-3.pdf>

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. *ขอให้คุณโชคดี กับ คลังสะสมกฎหมายและกฎระเบียบของไทยกว่า 100,000*

ฉบับ. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2562 จาก

<https://tdri.or.th/2017/08/interview-dr-deunden-rg-ria/>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ปกรณ์ นิลประพันธ์. *การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย*. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2562 จาก [http://lawdrafter.blogspot.com/2015/09/blog-post\\_9.html](http://lawdrafter.blogspot.com/2015/09/blog-post_9.html)
- วิรัช จีระแพทย์. “สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการ”. สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2563 จาก [https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/1interview/IN30\\_jul\\_7\\_2.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/1interview/IN30_jul_7_2.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... . สืบค้นเมื่อ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ จาก <https://gnews.apps.go.th/news?news=41550>
- อภิชน จันทรเสน. *ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยวิธี Regulatory Guillotine*. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2562 จาก [http://lawreform.go.th/uploads/files/1514178220-b5359-bvd8i.pdf?fbclid=IwAR0GBGLFUOXsF-\\_LOEtmiCRLTXv2K\\_-CRFT2bS3xz7GRq\\_d2mm-DnuBNtu0](http://lawreform.go.th/uploads/files/1514178220-b5359-bvd8i.pdf?fbclid=IwAR0GBGLFUOXsF-_LOEtmiCRLTXv2K_-CRFT2bS3xz7GRq_d2mm-DnuBNtu0)

## ประวัติผู้ศึกษา

- ชื่อ-สกุล นายคณิต คำนวนผล

ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ

คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานคณะกรรมการการความมั่นคงแห่งรัฐ  
กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ  
สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

หมายเลขโทรศัพท์ 0899992544
- ชื่อ-สกุล นายณัฐฤทธิ์ หลาวทอง

ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ

คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำ  
และติดตามการบริหารงบประมาณ  
สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

หมายเลขโทรศัพท์ 0812547489

3. ชื่อ-สกุล นายณัฐพงศ์ ศรีพา  
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ  
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต (มหาชน)  
ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานคณะกรรมการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา  
สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
หมายเลขโทรศัพท์ 0860001372
4. ชื่อ-สกุล นางสาวนิรมล ขวัญสกุล  
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ  
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม  
สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
หมายเลขโทรศัพท์ 087 0229346
5. ชื่อ-สกุล นายพูนเพิ่ม กฤษณะวณิช  
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ  
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)  
ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม  
สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
หมายเลขโทรศัพท์ 0816498498

6. ชื่อ-สกุล นายรัฐภูมิ คำศรี  
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ  
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)  
เนติบัณฑิตไทย  
ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 2  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
หมายเลขโทรศัพท์ 0895656167
7. ชื่อ-สกุล นางสาววลัยพร ภารา  
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ  
คุณวุฒิการศึกษา เนติบัณฑิตไทย  
เนติศาสตรมหาบัณฑิต  
ปริญญาโทกฎหมาย (สหรัฐอเมริกา)  
ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
หมายเลขโทรศัพท์ 0897912808
8. ชื่อ-สกุล นายวิษณุ รัตนสุทฤกุล  
ตำแหน่งปัจจุบัน วิทยากรชำนาญการพิเศษ  
คุณวุฒิการศึกษา ศีษศาสตรมหาบัณฑิต  
ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา สำนักกรรมการ 3  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
หมายเลขโทรศัพท์ 089 6150330

9. ชื่อ-สกุล นางสาวศกิมิณาภรณ์ สุวรรณรงค์  
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ  
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)  
ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานคณะกรรมการพัฒนาการเมือง  
การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน  
สำนักกรรมการ 2  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
หมายเลขโทรศัพท์ 0618514144
10. ชื่อ-สกุล นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร  
ตำแหน่งปัจจุบัน วิทยากรชำนาญการพิเศษ  
คุณวุฒิการศึกษา ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต  
ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 2  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
หมายเลขโทรศัพท์ 085 3549494