



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ประจำวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ  
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

จัดทำโดย นายถาวร สีนุตพงษ์  
รหัส ๖๑๐๖๑๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## คำนำ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งเน้นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรม (Rule of Law) อันเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับจะต้องตราขึ้นโดยชอบ โดยคำนึงถึงหลักพื้นฐานความเป็นธรรม มีความชัดเจน และครอบคลุมถึงกระบวนการ การกระทำใดๆ และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม

คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา เป็นกลไกสำคัญและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติที่จะต้องกระทำกิจการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากสภาในการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นกฎหมายอันเป็นเครื่องมือสำคัญของคณะกรรมการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้สำเร็จลุล่วง แต่เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีบทลงโทษทางอาญา ดังนั้น คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาต้องดำเนินการและปฏิบัติหน้าที่ทั้งการใช้ดุลพินิจและการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ต้องไม่เป็นการลิดรอนหรือบั่นทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเป็นไปตามหลักนิติธรรม

นายถาวร ลีบุตรพงษ์

หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา  
ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของ  
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

นายถาวร สนิตพงษ์<sup>๑</sup>

๑. บทนำ

หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law ในระบอบประชาธิปไตยนั้น องค์กรในทางกฎหมายของรัฐที่มีอำนาจสูงสุดได้แก่ รัฐสภา รัฐสภาจึงเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐอันสูงสุด ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ หรือ อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่การใช้อำนาจนั้นต้องไม่เป็นการลิดรอนหรือบั่นทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าที่จำเป็นและควรต้องเป็นไปตามความมุ่งหมายของหลักนิติธรรม ที่ต้องการให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีความยุติธรรมในสังคมซึ่งในเรื่องนี้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ได้กล่าวไว้ในวรรคสามของอารัมภบทว่า “โดยที่เป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าจะไม่บังคับให้คนต้องหันเข้าหาการลุกขึ้นต่อต้านทรราชและการกดขี่เป็นวิถีทางสุดท้าย”<sup>๒</sup> สำหรับประเทศไทยซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเรื่องหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา ๓ วรรคสองว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

“คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา” ถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมสภา และเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นไปตามหลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมาย หรือเป็นการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร รวมถึงการตรวจสอบประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่างๆตามรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการ คณะกรรมการการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่

<sup>๑</sup> ประธานมูลนิธิเมตตาธรรมเพื่อเด็กยากไร้ อดีตสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา ปี พ.ศ.๒๕๕๑ – ๒๕๕๗ และอดีตประธานคณะกรรมการการการเงิน การคลังและสถาบันการเงินวุฒิสภา ปี พ.ศ.๒๕๕๑ – ๒๕๕๕

<sup>๒</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๑, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน [Online], Available: <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf> [2018, July 23].

ได้ แต่ในอดีตที่ผ่านมามีคณะกรรมการชุดต่างๆรวมทั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ประสบปัญหาการดำเนินงานที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสาร จนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๔ ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของคณะกรรมการให้เข้าถึงข้อมูลรอบด้านและมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้บังคับกฎหมายพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกดังกล่าว ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและอุปสรรคในส่วนกระบวนการหรือขั้นตอนการออกคำสั่งเรียก เช่น องค์ประกอบในการพิจารณามีมติใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกยังไม่ชัดเจนว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร จึงทำให้คณะกรรมการใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางและไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล หรือกรณีบุคคลไม่ส่งเอกสารโดยอ้างเหตุยกเว้นว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ตามมาตรา ๕ วรรคสาม ซึ่งไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่ากรณีใดเป็นกรณี “ที่เกี่ยวข้องความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” ไว้ให้ชัดเจน จึงทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการไม่สัมฤทธิ์ผล หรือกรณีการดำเนินการกระบวนการฟ้องร้องที่ให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมการ ไม่มีกระบวนการถ่วงดุลหรือตรวจสอบจากสภา หรืออัยการโทษปรับตามพระราชบัญญัตินี้ที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น เป็นต้น ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่อาจเป็นการลิดรอนหรือบั่นทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็น และทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาไม่สัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมายของหลักนิติธรรม

## ๒. ความเป็นมา แนวคิด และความหมายของหลักนิติธรรม

### ๒.๑ ความเป็นมาของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานานนับแต่มีการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและมีความพยายามในการจัดระเบียบสังคมหรือระเบียบแห่งชีวิตของผู้คนทั้งหลาย เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจรัฐและประชาชนดำเนินไปอย่างราบรื่น ดังนั้น โดยพื้นฐานทั่วไปแล้ว สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงคุณค่าของหลักนิติธรรมจึงสัมพันธ์อยู่กับเรื่องกฎหมาย เหตุผลและศีลธรรม เสรีภาพของประชาชนและรัฐ ความยุติธรรม ความเสมอภาค จวบจนกระทั่งศตวรรษที่ ๑๙ คำว่า “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ได้ถูกทำให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย โดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษคือ เอ.วี.ไดซี (A.V. Dicey) แบบฉบับของหลักนิติธรรมตามทัศนะของ Dicey ได้รับการกล่าวขวัญอย่างมากในตะวันตกยุคนั้น

ข้อสังเกตหรือข้อคิดเบื้องต้นที่มีต่อการประเมินคุณค่าหลักนิติธรรมตามอรรถาธิบายของ Dicey ก็คือ การใช้อำนาจของรัฐบาลจะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายสามัญของคอมมอนลอว์ (Common Law) ในฐานะแหล่งที่มาเดียวกันของกฎหมายมหาชน ซึ่งแตกต่างไปจากระบบกฎหมายของประเทศอื่นในยุโรป อาทิ ฝรั่งเศส และนับว่าเป็นการปฏิเสธต่อระบบการควบคุมการใช้อำนาจอย่างอื่นนอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมในศาลธรรมดาโดยเฉพาะในระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งสืบทอดจากอดีตมาเป็นระยะเวลายาวนาน

ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law System) เป็นระบบกฎหมายที่มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ ที่ศาลหลวงของอังกฤษได้เคยวางไว้ในคำพิพากษาที่ตัดสินคดีแต่ละคดีในอดีต เป็นหลักกฎหมายที่ศาลเป็นผู้สร้างขึ้นจากการตัดสินแต่ละคดี จึงเรียกกันว่าเป็น Judge made Law และถือเอาคำพิพากษาที่ศาลสูงได้เคยตัดสินในปัญหาทำนองเดียวกันเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินคดีที่เกิดขึ้นในภายหลัง ประเทศอังกฤษจึงเป็นประเทศที่เป็นแม่แบบของกลุ่มนี้ โดยมีหลักการสำคัญซึ่งใช้เป็นหลักในการปกครองของประเทศนี้มาเป็นเวลาหลายศตวรรษ คือ หลักการที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” หรือ “หลักนิติธรรม” ซึ่งหมายความว่าทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายธรรมดาของแผ่นดินโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็เช่นเดียวกับพลเมืองซึ่งเป็นปัจเจกชน คือมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังกฎหมายเดียวกัน อังกฤษจึงไม่มีระบบศาลปกครองหรืออาจเรียกว่าอังกฤษเป็นประเทศระบบศาลเดียว<sup>๓</sup>

## ๒.๒ แนวคิดและความหมายของหลักนิติธรรม

เอ.วี.ไดซี (A.V. Dicey) นักกฎหมายชาวอังกฤษได้เขียนหนังสือชื่อ “An Introduction to the Study of the Law of the Constitution” อธิบายเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไว้ใน “The Rule of Law : its nature and general applications” สรุปไว้ว่าหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหัวใจของระบบกฎหมายและศาลอังกฤษนั้น เป็นพื้นฐานของหลักรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยหลักการใหญ่ ๓ ประการ คือ<sup>๔</sup>

**ประการแรก** หมายถึง อำนาจสูงสุดเด็ดขาดหรือความเหนือกว่าของกฎหมายธรรมดาที่ตรงกันข้ามกับอิทธิพลของอำนาจตามอำเภอใจและซึ่งหมายถึงการไม่ยอมรับความมีอยู่ของอำเภอใจและเอกสิทธิ์ และแม้กระทั่งอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางของรัฐบาลคนอังกฤษถูกปกครองโดยกฎหมายและด้วยกฎหมายเท่านั้น บุคคลจะถูกลงโทษได้ก็ต่อเมื่อฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ใช่เพราะการอื่น

**ประการที่สอง** หลักนี้หมายถึงความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งคือ การที่ชนทุกชั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาของแผ่นดินที่ศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้บังคับ ดังนั้น หลัก

<sup>๓</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ๒๕๔๓, *ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน*, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑๔๗.

<sup>๔</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๕๐, *กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๒๘๕ - ๒๘๖.

นิติธรรมโดยนัยนี้จึงไม่ยอมรับแนวคิดของการที่ยอมยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้อื่นในหน้าที่ที่จะต้องเคารพกฎหมายที่ใช้ในการปกครองพลเมืองรวมทั้งไม่ยอมรับการยกเว้นมิให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวขึ้นศาลธรรมดาด้วย ดังนั้นจึงไม่อาจมีสิ่งเกี่ยวกับ “กฎหมายปกครอง” (droit administratif) หรือ “ศาลปกครอง” (tribunaux administratifs) เหมือนที่มีขึ้นในฝรั่งเศสที่เป็นรากฐานของ “กฎหมายปกครอง” ที่คดีหรือข้อพิพาทซึ่งรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องด้วยไม่อยู่ในอำนาจศาลแพ่งและต้องขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรพิเศษ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ไม่รู้จักกันเลยในกฎหมายอังกฤษและแท้ที่จริงยังขัดกับธรรมเนียมและประเพณีพื้นฐานของอังกฤษด้วย

**ประการสุดท้าย** “หลักนิติธรรม” อาจใช้ในความหมายที่แสดงข้อเท็จจริงว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งในต่างประเทศทั้งหลายรวบรวมไว้เป็นตัวบทที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” นั้น ในอังกฤษกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ใช่ที่มา แต่เป็นผลของสิทธิของปัจเจกชน ซึ่งศาลยุติธรรมเป็นผู้กำหนดและคุ้มครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักกฎหมายเอกชนในอังกฤษได้ถูกขยายไปใช้กำหนดสถานะของ “ราชบัลลังก์” และข้าราชการโดยรัฐสภาและศาล

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิได้อธิบายคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ดังนี้

**“หลักนิติธรรม”<sup>๕</sup>** คือ “รัฐ” หรือประเทศที่ใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการมีกฎหมายที่ดี หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยที่กระบวนการยุติธรรมเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติธรรมตามกระบวนการและขั้นตอน

**“หลักนิติธรรม”<sup>๖</sup>** หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายอันหมายควมรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ

**“หลักนิติธรรม”<sup>๗</sup>** เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมนั้น คือ เป็นธรรมต่อปัจเจกบุคคล และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ โดยในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกัน ก็ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม ทั้งนี้อาจจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรมได้ออกเป็น (๑) การปฏิบัติตามกฎหมายโดยทุกองค์กรของรัฐ กล่าวคือ ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือ

<sup>๕</sup> อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๔, หน้า ๓.

<sup>๖</sup> กำชัย จงจักรพันธ์, ๒๕๕๖, **หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน** [online], Available:<http://www.lcct.go.th/th/?p=5716> [2018, July 9].

<sup>๗</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ๒๕๔๑, “หลักนิติธรรม (Rule of Law)”, **รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตร์จารย์สัญญา ธรรมศักดิ์**, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๒๔.

กฎหมาย (๒) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจโดยมิชอบ (๓) การมีกฎหมายที่ดี  
 อาทิ มีความชัดเจน มีความแน่นอนมั่นคง เคารพและคุ้มครองความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมายเป็น  
 ธรรม (๔) ความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (๕) ความรับผิดชอบของรัฐ (๖) การมีสิทธิฟ้องคดี  
 ต่อศาล (๗) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน ทั้งนี้ สรุปได้ว่าหลักนิติธรรมมีสภาพไม่ต่างจาก  
 รัฐธรรมนูญทั่วไป

“**หลักนิติธรรม**”<sup>๘</sup> ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ปวงชนเป็นอธิปัตย์ ดังนั้น ผู้ใช้อำนาจรัฐจึงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกติกาที่สร้างขึ้นหรือยอมรับโดยอำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจที่ผิดไปจากกฎเกณฑ์หรือกติกาที่วางไว้ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่เกินเลยอำนาจ ซึ่งประชาธิปไตยจะไม่ยอมรับเพราะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยผิด ทำให้ขาดความชอบธรรม (Legitimacy) หรือไม่ก็ขาดความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ด้วย ในระบอบประชาธิปไตยการปกครองจะโดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม หลักนิติธรรม คือ สารระอันเป็นแก่นของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และโดยหลักใหญ่แล้ว นิติธรรมประชาธิปไตยถือว่ารัฐจะต้องปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่คน เพราะธรรมชาติของมนุษย์นั้นมีทั้งที่เหมือนกันและที่แตกต่างขัดแย้งกันเอง ดังนั้น เพื่อให้สังคมอยู่ได้โดยสงบสุข เพื่อความอยู่รอดและความก้าวหน้าของสังคม พฤติกรรมของสมาชิกในสังคมจึงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ตามจารีต กฎเกณฑ์ทางศีลธรรม กฎเกณฑ์ทางศาสนา และที่สำคัญคือกฎเกณฑ์ของกฎหมาย เมื่อทั้งมนุษย์และสังคมต้องการความสงบสุขและความยุติธรรมผู้มีอำนาจหน้าที่ในสังคมก็ต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นตามหลักนิติธรรม ด้วยเหตุนี้ทั้งประชาชนและผู้ใช้อำนาจปกครองก็ต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย และสาระสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักนิติธรรมนั้น ยึดถือความสงบสุขและความเป็นระเบียบในสังคม ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จึงควรต้องยึดถือหลักนิติธรรมโดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในกรอบของกฎหมาย และประชาชนทั่วไปก็ต้องเคารพกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าทั้งผู้สร้างกฎหมาย หรือผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้วินิจฉัยกฎหมาย หรือคนทั่วไปจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมหรือ Rule of Law

### ๒.๓ หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ ได้บัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจ  
 นั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

<sup>๘</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, ๒๕๓๗, “นิติธรรมประชาธิปไตย”, วารสารนิติศาสตร์ ฉบับพิเศษ ๖๐ ปี, ปีที่ ๒๔, ฉบับที่ ๒, สำนักพิมพ์  
 วิทยาลัยน, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๓๖๓ - ๓๖๘.

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และ

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้นิยามหรือขอบเขตของหลักนิติธรรมไว้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยตีความและวางหลักนิติธรรมไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ กล่าวคือ หลักนิติธรรม ถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ปราศจากอคติ ไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐสภาที่ดี คณะรัฐมนตรีที่ดี หรือศาลที่ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต่างๆ ต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งเน้นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมอันเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับหลักอำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะป็น รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร ศาลใช้อำนาจตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความเป็นธรรม ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน มีความชัดเจน ครอบคลุมถึงกระบวนการ การปฏิบัติหน้าที่และการกระทำใดๆ ที่ต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม

### ๓. ที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลายฉบับที่ผ่านมา กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยทั้งสองสภานอกจากจะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในการตรากฎหมายแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐโดยหนึ่งในกลไกการตรวจสอบที่สำคัญ คือ การให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่สอบสวนหรือการศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้ว

รายงานต่อสภา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาโดยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมของสภา การจัดตั้งคณะกรรมการธิการมักจะจัดตั้งในลักษณะคู่ขนานกับการจัดกลุ่มภารกิจของฝ่ายบริหาร และจัดตั้งลักษณะเป็นคณะกรรมการสามัญ ซึ่งกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการธิการสามัญแต่ละชุดและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม

คณะกรรมการธิการจึงทำหน้าที่เหมือนผู้ช่วยสภาในการวินิจฉัยปัญหาหากล้นกรง หรือกระทำกิจการต่างๆให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการร่วมพิจารณา ทำให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม ทั้งทำให้ได้รับทราบปัญหาต่างๆและทราบความเดือดร้อนของประชาชนในการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา ทำให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของวุฒิสภานั้น ประเทศไทยมีคณะกรรมการวุฒิสภาครั้งแรก เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ กำหนดให้เป็นสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ต่อมาภายหลังเรียกว่า “วุฒิสภา” คณะกรรมการทั้งสองสภามีที่มาจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา<sup>๔</sup> และระบบคณะกรรมการนี้ประเทศไทยได้นำมาใช้ในระบบงานรัฐสภามาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ซึ่งได้กำหนดให้มีการตั้งกรรมการเพื่อกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริงหรือการศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ซึ่งปัจจุบันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นผู้ดำเนินการแทนคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และคงหลักการเดิมในการตั้งคณะกรรมการ โดยข้อ ๗๗ และข้อ ๗๘ ได้กำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำการ กิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาหรือตามที่สภามอบหมาย ทั้งนี้ ในการกระทำการของคณะกรรมการธิการให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมทั้งการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นสำคัญ คณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๑ คนแต่ไม่เกิน ๓๐ คน ซึ่งแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสภาเท่านั้น และให้มีจำนวน ๑๖ คณะ ซึ่งมีหลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญในเรื่องเฉพาะด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง หรือด้านสังคม เป็นต้น

<sup>๔</sup> สมชาย เมฆหมอก, ๒๕๔๖, อำนาจของคณะกรรมการของสภาสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำและการยื่นพยานหลักฐาน, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า ๑๒.

นอกจากนี้ คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ วรรคสามและข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๘๘ รวมทั้งคณะกรรมการมีอำนาจการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและจริยธรรมของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๔ และ ๒๑๗ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๓๑ และ ๑๓๒

#### **๔. อำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔**

##### **๔.๑ เหตุผลที่มาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔**

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับทางกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

##### **๔.๒ สารสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔**

###### **๔.๒.๑ หลักเกณฑ์ทั่วไป**

(๑) คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเท่านั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ (มาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๓) ไม่รวมถึงคณะกรรมการประเภทอื่นแต่อย่างใด

(๒) คำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นดังกล่าวมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี (มาตรา ๕ วรรคสอง) นอกจากนี้ กรณีผู้ถูกเรียกเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น **ไม่ต้องปฏิบัติ** ตามคำสั่งเรียกกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน(มาตรา ๕ วรรคสาม)

#### ๔.๒.๒ ขั้นตอนหรือกระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ มีดังนี้<sup>๑๐</sup>

(๑) กรรมการสามัญ/วิสามัญ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด และต้องการเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจง

(๒) ต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่<sup>๑๑</sup>

(๓) **มีมติด้วยเสียงข้างมาก**ให้ขอเอกสาร หรือเชิญบุคคลมาชี้แจง<sup>๑๒</sup>

(๔) มีหนังสือให้ส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลมาชี้แจง โดยหนังสือต้องมี (๑) ระบุเหตุและประเด็นตามสมควร และ (๒) ให้เวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า ๓ วัน (มาตรา ๖ วรรคสอง)

(๔.๑) ดำเนินการตามหนังสือ

(๔.๒) ไม่ดำเนินการตามหนังสือ แต่มีหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่ดำเนินการภายใน ๓ วันนับแต่วันรับ ดังนี้

(ก) ถ้าเหลือเวลาทำตามไม่ถึง ๓ วันนับแต่วันรับ ให้มีหนังสืออีกครั้ง<sup>๑๓</sup>

(ข) ถ้าไม่มาชี้แจง เพราะมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยอาจขอเลื่อนหรือมอบหมายผู้แทน กรณีมอบหมายผู้แทน กรรมการให้ผู้แทนชี้แจง หรือถ้ากรรมการไม่ให้ผู้แทนชี้แจง ให้มีหนังสือเชิญอีกครั้ง ถ้าไม่มาในครั้งที่ ๒ ให้ออกคำสั่งเรียก ส่วนกรณีขอเลื่อน กรณีกรรมการให้เลื่อน ให้มีหนังสือเชิญอีกครั้ง ถ้ากรรมการไม่ให้เลื่อน ให้ออกคำสั่งเรียก<sup>๑๔</sup>

(ค) ถ้าเคยส่งเอกสาร หรือมาชี้แจงเรื่องเดียวกับกรรมการคนอื่น ถ้ากรรมการเห็นสมควรให้ส่งเอกสาร หรือมาชี้แจงเพิ่มเติมได้ (มาตรา ๖ วรรคสี่)

๔.๓ ไม่ดำเนินการตามหนังสือ และไม่มีหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่ดำเนินการภายใน ๓ วันนับแต่วันรับ ให้ออกคำสั่งเรียก (มาตรา ๘)

(๕) กรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีหนังสือแจ้งรัฐมนตรีเพื่อทราบและมีคำสั่งให้ดำเนินการตามหนังสือหรือคำสั่งเรียก เว้นแต่เป็นกรณีความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา ๕ วรรคสาม)

<sup>๑๐</sup> นาดะ ดวงวิชัย ผู้ร่าง และคณะ, ๒๕๕๔, แผ่นพับกระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา, สำนักกรรมการ ๑,๒ และ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑๑</sup> ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๘๕

<sup>๑๒</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖ วรรคสาม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๖๕

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖ วรรคสาม

<sup>๑๔</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗

(๖) ในการออกคำสั่งเรียก องค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ โดยมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ ให้ออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาชี้แจง (มาตรา ๘ วรรคสอง)

(๗) คำสั่งเรียกต้องมี (๑) ระบุเหตุและประเด็นตามสมควร และ (๒) โทษ

(๗.๑) ดำเนินการตามคำสั่งเรียก

(๗.๒) ไม่ดำเนินการตามคำสั่งเรียก ให้ประธานกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษไปยังพนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๑๖

#### ๔.๒.๓ บทลงโทษ

(๑) กรรมการผู้ใด ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๑๐ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๑๒

(๒) ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่ให้ส่งเอกสาร หรือ พยานวัตถุ สิ่งของอื่นใด หรือให้มาให้ถ้อยคำต่อกรรมการ ตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในภาครัฐ ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอีกด้วย ตามมาตรา ๑๓

(๓) ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๑๔

(๔) ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใดๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๑๕

#### ๔.๒.๔ ผู้มีอำนาจกล่าวโทษเพื่อดำเนินคดี

เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ตามมาตรา ๑๖

## ๕. หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม

รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งเน้นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมอันเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับจะต้องตราขึ้นโดยชอบ โดยคำนึงถึงหลักพื้นฐานความเป็นธรรม มีความชัดเจน และครอบคลุมถึงกระบวนการ การกระทำใดๆ และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม

คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญและมีความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ และควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและจริยธรรมของบุคคล จึงกล่าวได้ว่า คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติที่จะต้องกระทำกิจการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากสภา ดังนั้น คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา กรรมการ รวมถึงเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการและปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสองด้วยเช่นกัน

การดำเนินงานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาที่ผ่านมา มักประสบปัญหาในการทำงานทั้งด้านนิติบัญญัติในการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ด้านการตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารหรือจากหน่วยงานต่างๆ หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องในการส่งเอกสาร หรือมาชี้แจงการดำเนินงานที่มีข้อสงสัยเนื่องจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับ ส่งผลให้คณะกรรมการขาดการเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงรอบด้าน การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเป็นเหตุผลที่มาของการตรากฎหมายพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นเพื่อให้อำนาจตรวจสอบคณะกรรมการเพิ่มขึ้น และมีบทลงโทษทางอาญา อันเป็นการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภามีประสิทธิภาพและเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อธำรงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะและเกิดความเป็นธรรมในสังคมตามความมุ่งหมายของหลักนิติธรรม

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและอุปสรรคในส่วนกระบวนการหรือขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกที่ยังไม่มีความชัดเจนหลายประการ ซึ่งอาจเป็นการลิดรอนหรือบั่นทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าที่จำเป็นและอาจไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของหลักนิติธรรมที่ต้องการให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีความยุติธรรมในสังคม อาทิ

๕.๑ หลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบในการพิจารณามีมติใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ไม่มีบทมาตราใดกำหนด

หลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบอย่างไรในการพิจารณามีมติ กฎหมายเพียงแต่กำหนดว่าเมื่อ คณะกรรมาธิการประชุมแล้วเห็นว่าเรื่องที่พิจารณามีความจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลมาประกอบการ พิจารณา คณะกรรมาธิการจะต้องกระทำโดยมีมติเสียงข้างมากขอให้เรียกเอกสารจากบุคคล หรือเชิญ บุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมาธิการภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๖ และหากบุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นไม่ จัดส่งเอกสารหรือไม่มาปรากฏตัวต่อคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการจึงจะใช้อำนาจออกคำสั่ง เรียกที่มีผลบังคับเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคลนั้นโดยมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ กรรมาธิการทั้งหมดที่มีอยู่ตามมาตรา ๘ วรรคสองเท่านั้น ความไม่ชัดเจนของข้อกฎหมายดังกล่าว ทำให้คณะกรรมาธิการสามารถใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางและอาจไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นได้ อันเป็นปัญหาหลักความได้สัดส่วนในการรักษาคุณภาพระหว่าง ประโยชน์ของปัจเจกชนและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจเป็นการขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม

๕.๒ กรณีบุคคลผู้ถูกเรียกเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ส่งเอกสารโดยอ้างเหตุยกเว้นว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้อง กับการปิดกั้นหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินตามมาตรา ๕ วรรคสามนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว กฎหมายไม่ได้กำหนดค่านิยมหรือหลักเกณฑ์ไว้ว่ากรณีที่เกี่ยวข้องกับความ ปิดกั้นหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินมีกรณีใดบ้างและมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด เหตุยกเว้นของ กฎหมายดังกล่าวจึงยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ทำให้คณะกรรมาธิการไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและ ข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วน ส่งผลให้การดำเนินการของคณะกรรมาธิการในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารไม่สัมฤทธิ์ผลในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะและทำให้เกิดความ เป็นธรรมในสังคม

๕.๓ การดำเนินกระบวนการฟ้องร้องผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของ คณะกรรมาธิการ ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมาธิการเป็นผู้ดำเนินการร้องทุกข์ต่อ พนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๑๖ นั้น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลักเกณฑ์การดำเนิน กระบวนการฟ้องร้องแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกหรือละเมิดอำนาจรัฐสภา โดยคณะกรรมาธิการจำต้องมีมติเสียงข้างมากเพื่อรายงานไปยังสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ คณะกรรมาธิการสังกัด จากนั้นสภาต้องลงมติเพื่อให้อำนาจแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือ ประธานวุฒิสภาในการยื่นยันรับรองรายงานการกระทำผิดดังกล่าวเพื่อส่งต่อไปยังอัยการแห่ง สหรัฐอเมริกา และภายหลังจากนั้นก็ถูกดำเนินการส่งต่อไปยังคณะลูกขุนใหญ่เพื่อดำเนินการ พิจารณาต่อไป<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๕</sup> อ้างแล้วในเชิงบรรณที่ ๑๕, หน้า ๑๓๐.

สำหรับกรณีดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตและมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกนี้ แม้กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ ประจำวุฒิสภาให้สัมฤทธิ์ผลก็ตาม แต่คณะกรรมการหรือสภาที่ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยการ กระทำความผิดและลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัตินี้ได้เอง หากแต่ เป็นอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการหรือสภาจะ ไม่มีอำนาจในการลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกนี้ได้เองก็ตาม แต่การใช้บังคับ กฎหมายหรือการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการต้องไม่เป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน เกินความจำเป็น

การที่บทบัญญัติมาตรา ๑๖ กำหนดให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการร้องทุกข์ ต่อพนักงานสอบสวน เพื่อการดำเนินคดีฟ้องร้องบุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ นั้น ไม่ว่าจะการดำเนินการดังกล่าวได้กระทำโดยผ่านมติของคณะกรรมการหรือไม่ก็ตาม แต่ บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมการและคณะกรรมการสามารถใช้ดุลพินิจได้ ตามอำเภอใจและอาจขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีกระบวนการ ถ่วงดุลหรือพิจารณาตรวจสอบจากสภา ซึ่งการดำเนินคดีดังกล่าวเป็นคดีความผิดที่มีโทษอาญา มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงควรดำเนินการหรือมีกระบวนการที่รัดกุมและเป็นธรรม

๕.๔ บทลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้

กรณีบทลงโทษแก่กรรมการ มาตรา ๑๒ ได้กำหนดให้ “กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๑๐ปี หรือ ปรับตั้งแต่ ๒,๐๐๐บาท ถึง ๒๐,๐๐๐บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้ปฏิบัติ และคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของกรรมการ ในการแสวงหาประโยชน์แก่ ตนเองหรือพวกพ้อง หรือเพื่อกลั่นแกล้งทางการเมือง เทียบเคียงได้กับความผิดของเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ซึ่งเป็นการลงโทษกับ “เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีถึง ๑๐ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” และเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๒ กรณี “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดย มิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ปี ถึง ๑๐ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐บาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ”

นอกจากนี้ กรณีบทลงโทษแก่ผู้ที่แจ้งข้อความอันเป็นเท็จตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ มาตรา ๑๔ กำหนดว่า “ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติคุ้มครองคณะกรรมการและบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการ กระทำดังกล่าว เทียบเคียงกับความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับความผิดอาญาแก่ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา ซึ่งอาจ ทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จะเห็นได้ว่า อัตราโทษปรับตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติคำสั่ง เรียกฯ มีอัตราโทษปรับต่ำกว่าอัตราโทษปรับของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเพิ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมอัตรา โทษ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ และต่ำกว่า อัตราโทษปรับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ อยู่มากถึง ๑๐ เท่า จึงเห็นว่า ทั้งสองกรณีดังกล่าวมีกำหนดอัตราโทษปรับที่ยัง ไม่เหมาะสมในอันที่จะป้องกันมิให้กรรมการโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ใช้อำนาจตามหน้าที่กระทำความผิด แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยมิชอบและใช้อำนาจตามอำเภอใจ และไม่เป็นการสนับสนุนการ ดำเนินการของคณะกรรมการให้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามอำนาจหน้าที่อันเป็น การขัดต่อหลักนิติธรรม อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายอื่น

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นล้วนเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการเป็นอย่างยิ่ง จึงทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของ กฎหมาย และในขณะเดียวกันคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ต้องใช้ดุลพินิจและใช้บังคับกฎหมายด้วยความเป็นธรรม และต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนเกินกว่าที่จำเป็นตามความมุ่งหมายของหลักนิติธรรม และตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย

## ๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### ๖.๑ บทสรุป

คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กฤษฎีกา และเป็นกลไกสำคัญต่อกระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมายและการศึกษาหรือสอบหาข้อเท็จจริงตามที่สภามอบหมาย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาในการปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาต้องดำเนินการและปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภายังพบอุปสรรคและประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ บางประเด็นที่ยังไม่มีความชัดเจนและต้องตีความ เช่น การไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบในการพิจารณามีมติใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ จึงทำให้กระบวนการไม่เป็นธรรม ทำให้คณะกรรมการใช้ดุลพินิจได้อย่างไม่มีขอบเขต การอ้างเหตุยกเว้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ตามมาตรา ๕ วรรคสาม ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือบทนิยามคำว่า “ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” ไว้ให้ชัดเจน และการดำเนินคดีฟ้องร้องบุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้น ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๑๖ เป็นการให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมการหรือคณะกรรมการสามารถใช้อำนาจอย่างกว้างขวาง ไม่มีกระบวนการถ่วงดุลหรือตรวจสอบจากสภารวมถึงกำหนดอัตราโทษที่ยังไม่เหมาะสมในอันที่จะป้องกันมิให้กรรมการใช้อำนาจตามหน้าที่กระทำความผิดและใช้อำนาจตามอำเภอใจ และไม่สนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการให้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น และการดำเนินการของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาบรรลุผลสำเร็จภายใต้หลักนิติธรรม

นอกจากนี้ แม้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ เป็นเครื่องมือช่วยการดำเนินงานของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาให้สัมฤทธิ์ผลก็ตาม แต่คณะกรรมการหรือสภาที่ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยการกระทำความผิดและลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดอำนาจรัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้ได้เอง หากแต่เป็นอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการสิทธิการหรือสภาจะไม่มีอำนาจในการลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดอำนาจรัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯดังกล่าวมีบทลงโทษทางอาญา ดังนั้น การใช้ดุลพินิจและการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภา จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องไม่เป็นการลิดรอนหรือบั่นทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าที่จำเป็น และในขณะเดียวกันการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภาต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และตามความมุ่งหมายของหลักนิติธรรม

## ๖.๒ ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาอุปสรรคการใช้อำนาจหรือการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิการประจำวุฒิสภาดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จึงเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมดังนี้

๖.๒.๑ ควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบในการพิจารณามีมติใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ เพื่อให้กฎหมายมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่มีความชัดเจนแน่นอน

๖.๒.๒ ควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือบทนิยามคำว่า “ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” ไว้ให้ชัดเจน ในกรณีบุคคลผู้ถูกเรียกเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ส่งเอกสารโดยอ้างเหตุยกเว้นว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ตามมาตรา ๕ วรรคสาม

๖.๒.๓ การดำเนินกระบวนการฟ้องร้องบุคคลผู้ถูกเรียกไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ตามบทมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ที่กำหนดให้ประธานคณะกรรมการเพียงผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนนั้น ควรกำหนดให้ทำเป็นมติของคณะกรรมการ และรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อลงมติยืนยันรับรองในการดำเนินคดีฟ้องร้องอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้มีการถ่วงดุลและได้รับการตรวจสอบจากสภา เพราะเป็นการดำเนินคดีความผิดที่มีโทษอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๖.๒.๔ ควรกำหนดอัตราโทษกรณีกรรมการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๒ และกรณีผู้ที่กระทำความผิดส่งเอกสารหรือแจ้งความเท็จต่อคณะกรรมการ ตามมาตรา ๑๔ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายอื่นในอันที่จะป้องกันมิให้กรรมการใช้อำนาจตามหน้าที่กระทำความผิดและใช้อำนาจตามอำเภอใจ และสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการให้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามอำนาจหน้าที่อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม

## บรรณานุกรม

- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๑, **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน** [Online], Available:<http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf> [2018, July 23].
- กำชัย จงจักรพันธ์, ๒๕๕๖, **หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน** [online], Available:<http://www.lrct.go.th/th/?p=5716> [2018, July 9].
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, **หลักนิติธรรม (Rule of Law)**, รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.
- นาถะ ดวงวิชัย ผู้ร่าง และคณะ, ๒๕๕๔, **แผนปฏิบัติการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา, สำนักกรรมการ ๑,๒ และ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , **กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย**, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๐.
- ภริชญา วัฒนรุ่ง, **ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน**, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๓.
- สมชาย เมฆหมอก, **อำนาจของคณะกรรมการสิทธิการของสภาสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำและการยื่นพยานหลักฐาน**, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖
- สำนักกรรมการ ๑,๒ และ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, **เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการสัมมนาวิชาการเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔** ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖.
- อริน เจียจันทร์พงษ์, **ปัญหาว่าด้วยการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามร่างพระราชคำสั่งเรียกคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ...**, ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๕๔
- อรุณ ภาณุพงศ์, **นิติธรรมประชาธิปไตย**, วารสารนิติศาสตร์ ฉบับพิเศษ ๖๐ ปี, ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๗ , สำนักพิมพ์วิญญูชน.