

ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายใต้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560:
ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา *

The Problem of the Duties of the Committee
Investigating Facts under the Constitution of
the Kingdom of Thailand 2017: A Comparative Study
of the Duties of Committees in the
United States of America

พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย **

Pornson Liengboonlertchai ***

บทความนี้

Received

31 กรกฎาคม 2567

Revised

25 กันยายน 2567

Accepted

27 กันยายน 2567

บทคัดย่อ

ด้วยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีเนื้อหาสาระบางประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว (ฉบับปี พ.ศ.2550) อันอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินการกิจอย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ บทความวิจัยชิ้นนี้จึงถูกจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาวิจัยถึงปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภาภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ผ่านกรอบการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Constitutional Law) ว่าด้วยระบบคณะกรรมการของ 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับทุนจากสถาบันพระปกเกล้า ผู้สนใจสามารถเนื้อหาฉบับสมบูรณ์ได้ในงานวิจัยเรื่อง “ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา”

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

*** Assistant Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University (Ph.D.)

ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการธิการในรัฐสภาต้องประสบกับปัญหาว่าด้วยบทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง การขาดสภาพบังคับในการเรียกบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารใดๆ ต่อคณะกรรมการฯ และปัญหาของบทบัญญัติมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่สร้างข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 77 อีกด้วย ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตรากฎหมาย และทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุม โดยการนำเอาประสบการณ์และวิธีการของประเทศสหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ เพื่อยกระดับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

คำสำคัญ: คณะกรรมการธิการ, คณะอนุกรรมการ, อำนาจนิติบัญญัติ, รัฐสภา, รัฐธรรมนูญ

Abstract

Due to the promulgation of the current Constitution, which includes provisions regarding the powers and duties of parliamentary committees that differ from those in the previous 2007 Constitution, there may be an impact on the effective performance of the legislative function. This research explores the investigative duties of committees under the structure of the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 through the framework of comparative constitutional law, focusing on the committee systems in the United States and Thailand.

The research findings indicate that parliamentary committees face several problems, including overlapping roles, unclear authority in fact-finding duties, a lack of enforcement power to summon individuals for testimony or to require the submission of documents, and issues related to Article 129 of the Constitution, which imposes constraints on the committees' duties and affects the enforcement of the constitutional provisions outlined in Article 77. Therefore, Thailand needs to address these issues promptly by amending the Constitution, enacting new laws, and revising parliamentary rules based on the experiences of the United States to enhance the efficiency of parliamentary committees' performance.

Keywords: Committee, Sub-committee, Investigation, Legislative Power, Parliament, Constitution

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่ารัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ นั้นเป็นหนึ่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organ) ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะในประเทศที่มีระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาก็ดี ประธานาธิบดีก็ดี หรือกึ่งประธานาธิบดีก็ดี ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดพื้นฐานในการก่อร่างสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรนี้ขึ้น ก็เพื่อที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนให้กับประชาชน (Representation) ผ่านการใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) ในการตราตัวบทกฎหมาย การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น การพิจารณางบประมาณและภาษีอากรต่างๆ รวมตลอดถึงการทำหน้าที่ขจัดปัดเป่าบรรเทาความทุกข์ของประชาชน (Redress of Grievances) ที่เกิดขึ้นอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน

กลไกที่คอยผลักดันให้การทำหน้าที่ของรัฐสภาเองมีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่การบรรลุซึ่งเป้าประสงค์ของรัฐธรรมนูญได้ในท้ายที่สุดคือ คณะกรรมการการของรัฐสภา (Parliamentary Committees) ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป คณะกรรมการจะมีบทบาทในการศึกษาวิเคราะห์และกลั่นกรองถึงเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวพันกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างการตรากฎบัตรกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาล ฯลฯ ผ่านการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดๆ มาชี้แจง หรือนำส่งซึ่งข้อมูล หรือเอกสารต่างๆ ให้กับตน โดยการใช้หน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมการอาจแต่งตั้ง “ผู้ช่วย” อย่างคณะอนุกรรมการ (Sub-committees) มาทำ

หน้าที่รวบรวมข้อมูลที่สำคัญต่างๆ พร้อมพินิจวิเคราะห์ให้แก่คณะกรรมการก่อนที่จะทำการประชุมและนำไปสู่การความเห็นส่งไปรัฐสภาเพื่อเป็นส่วนช่วยในการประกอบการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายที่ถูกต้องและรอบคอบมากที่สุด

อย่างไรก็ดี ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย มาตรา 129 มีการบัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการการของรัฐสภามอบอำนาจ หรือมอบหมายให้บุคคล หรือคณะบุคคลใดๆ เข้ามาใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลมาชี้แจง หรือให้ข้อมูลต่างๆ ต่อคณะกรรมการ นั้นหมายความว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น คณะอนุกรรมการย่อมไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลใดๆ มาให้ข้อมูลต่างๆ กับตนเองได้อันมีลักษณะค่อนข้างผิดแผกแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ รวมตลอดถึงแนวคิดและแนวทางปฏิบัติของรัฐสภาต่างประเทศด้วย

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการของรัฐสภาที่ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังมาโดยตลอด กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ เมื่อคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือให้นำส่งข้อมูลต่างๆ ในกิจการหนึ่งๆ เพื่อนำไปส่งรัฐสภา กลับปรากฏการถกเถียง หรือพิจารณาว่ากิจการนั้นอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมากกว่าหนึ่งชุด อันนำไปสู่การทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ โดยหากพิจารณาให้ชัดเจนพบว่านอกจากกรณีดังกล่าวจะเป็นปัญหาในเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการของรัฐสภาด้วยกันแล้ว ก็ยังส่งผลกระทบต่อบุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกด้วยเพื่อไปไปชี้แจง

หรือให้ข้อมูลด้วย กล่าวคือ บุคคลนั้นเองต้องเดินไปให้การชี้แจง หรือนำส่งข้อมูลเอกสารต่างๆ ในเรื่องเดียวกันหลายครั้งหลายครา

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยแนวคิดและหลักการทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและกระบวนการนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ว่าจะส่งผลต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการที่ถือได้ว่าเป็นกลไกหลักอันสำคัญยิ่งของรัฐบาลจนส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาลไทยหรือไม่อย่างไร

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและเจตนารมณ์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและกระบวนการนิติบัญญัติ
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ
3. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการของรัฐบาล
4. เพื่อศึกษารัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายของต่างประเทศในการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของรัฐบาล คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ
5. เพื่อศึกษาแนวคิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทยในการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของรัฐบาล คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ

6. เพื่อศึกษาปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

7. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3. วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเน้นการวิจัยเชิงคุณภาพจะใช้วิธีการศึกษาวิจัยโดยการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary research) ทางนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความ คำพิพากษาของศาล งานวิจัย (Literature review) และข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในแง่ของโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ ศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการของรัฐบาล นอกจากนี้แล้วยังทำการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบในประเด็นเดียวกันนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ ปรับใช้ ตลอดจนนำมาสู่ข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาที่พบในงานวิจัยต่อไป

4. ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยข้อความคิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการในรัฐสภา รวมถึงการกำหนดโครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติ (Legislative

Organization Theory) พบว่า ความมุ่งหวังที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย (Ciftci, Forrest & Tekin, 2008, p. 318) ปัจจัยสำคัญหนึ่งคือ การออกแบบโครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Organizational Design) ให้ดี ด้วยการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ขององค์กรต่างๆ ภายในรัฐสภา กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในอย่างเหมาะสม อันจะนำไปสู่กระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ (Böckenförde, 2011, p. 11) ซึ่งมีกลไกสำคัญอย่างระบบคณะกรรมการเป็น “ฟันเฟือง” ที่คอยขับเคลื่อนองค์กรนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ หากเมื่อใดสามารถสถาปนาระบบคณะกรรมการในรัฐสภาที่เข้มแข็งได้ ย่อมเป็นการส่งผลโดยตรงให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ (Russell, Morris & Larkin, 2013, p. 31)

เมื่อเข้าไปศึกษาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เห็นว่า คณะกรรมการต้องประสบพบเจอกับปัญหาในการดำเนินการที่สั่งสมมาอย่างยาวนานประกอบกับปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นมาได้ไม่นาน แต่ทั้งหมดนี้ยังไม่สามารถหาทางแก้ไขได้ ซึ่งอาจพอจำแนกแยกแยะออกเป็น 2 กรณีหลัก พร้อมสาเหตุโดยสรุปดังนี้

1) ปัญหาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาที่ซ้ำซ้อน

การรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันของคณะกรรมการตั้งแต่ 2 คณะขึ้นไป ส่งผลให้ต้องสูญเสียทรัพยากรต่างๆ

ไปโดยไม่จำเป็นทั้งบุคลากร เวลา งบประมาณ ฯลฯ ทั้งระหว่างผู้ดำเนินการอย่างฝ่ายนิติบัญญัติและเจ้าหน้าที่หน่วยงาน หรือประชาชน มีผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติเกิดความอ่อนแอในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างมีนัยสำคัญ (DeVine, 2018, p. 4) โดยสภาวะความซ้ำซ้อนนี้จากการศึกษาวิจัยแล้วพบว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจาก

(1.1) ปัญหาเขตอำนาจคณะกรรมการที่ทับซ้อนกัน

เขตอำนาจของคณะกรรมการ (Committee Jurisdiction) คณะต่างๆ ที่มีการกำหนดไว้ในลักษณะที่ทับซ้อนกัน (Freeman & Rossi, 2011, p. 1138) หรือบางกรณีเป็นผลมาจากการตีความขยายเขตอำนาจของคณะกรรมการคณะหนึ่งๆ เสียเองจนเกิดการทับซ้อนระหว่างกัน (U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1992, p. 33) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญหนึ่งของปัญหาดังกล่าวคือ ข้อบังคับการประชุมไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรเองก็ดี และวุฒิสภาเองก็ดี ที่มีลักษณะของการกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการของตนเองที่เป็นการมอบหมายนโยบาย หรือประเภทของภารกิจผ่านการใช้ถ้อยคำที่ค่อนข้างกว้างมากจนเกินไป ไม่จำเพาะเจาะจง ไม่มีความชัดเจน (Congress, 1948, p. 408)

(1.2) ปัญหาการมีจำนวนคณะกรรมการที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

การมีจำนวนของคณะกรรมการ (Number of Committees) ที่มากเกินไปจนความจำเป็น ซึ่งเป็นผลมาจากการออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทยที่ยึดโยงอยู่กับแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยนโยบาย หรือประเด็น

นำโครงสร้าง (Policies/issues determine structures) (King, 1994, p. 50) รัฐสภาที่จับจ้องเดินตามนโยบายหรือประเด็นต่างๆ ที่โดยธรรมชาตินับวันมีแต่จะเพิ่มเติมน่าขึ้นเรื่อยๆ ตามกาลเวลาจึงย่อมต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะต่างๆ เพื่อเข้าไปติดตามปัญหาต่างๆ ให้ครบถ้วนรอบด้านที่สุด จนเป็นที่มาของการเกิดสภาวะการมี “คณะกรรมการมากเกินไปจนเกินความจำเป็น” (Excessive numbers of committees) (Wang, 2013, p. 43) เช่นนี้เองจึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่เปิดโอกาสให้การทำงานระหว่างคณะกรรมการในรัฐสภาเกิด หรือสับสนเสี่ยงกับความซ้ำซ้อนได้สูงตามมาอีกอย่างปฏิเสธไม่ได้ (Kammerer, 1957, p. 449) ดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในประเทศสหรัฐอเมริกาจนนำไปสู่การปฏิรูปสภาของเกรส (Congressional Reform) ปรับลดขนาดของคณะกรรมการในสภาของเกรสลงจนน้อยใหญ่ด้วยการจำนวนคณะกรรมการลงตามกฎหมายปรับโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ค.ศ.1946 (Legislative Reorganization Act 1946) (Hopkins, 1971, p. 466)

2) ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริง

ภารกิจหลักของคณะกรรมการในรัฐสภาคือการรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน (Happacher, 2018, p. 138) ส่งกลับไปยังรัฐสภาเพื่อการดำเนินการในกระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพต่อไป (Hatzistergos, 2001, p. 23) โดยเครื่องมือสำคัญในการได้มาซึ่งข้อมูลข้างต้น คือ “อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigative Powers) (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2558, น. 160-164) อย่างไรก็ตาม

การใช้อำนาจดังกล่าวกลับต้องมาประสบกับปัญหาต่างๆ มากมาย ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัจจัยหลักๆ ดังต่อไปนี้

(2.1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง

แม้ว่าอำนาจในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงนี้จะถูกบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศในฐานะ “อำนาจเคียงคู่ของคณะกรรมการในรัฐสภา” แล้วก็ตามที่ แต่ต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่ยังค่อนข้างใหม่ในแง่ของการทำความเข้าใจสำหรับประเทศไทย กล่าวคือทั้งในแง่สถานะทางกฎหมายของผู้ทรงอำนาจก็ดี สถานะทางกฎหมายของอำนาจก็ดี ขอบเขตของอำนาจก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะกรรมการในอำนาจก็ดี ฯลฯ เมื่อคณะกรรมการรวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องนั้นยังไม่เข้าใจในธรรมชาติและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภา จึงทำให้การทำหน้าที่จริงเกิดการสะดุดหยุดอยู่ ค่อนข้างไม่ราบรื่นนักทั้งในส่วน “ผู้ออกคำสั่ง” และ “ผู้รับคำสั่ง” เช่น เกิดความไม่แน่ใจว่าหากต้องดำเนินการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงจะต้องดำเนินการเช่นไร ทำได้มากน้อยเพียงใด ที่กระทำได้ก็นั้นถูกต้องแล้วหรือไม่อย่างไร ฯลฯ เป็นต้น

(2.2) ปัญหาสภาพบังคับของอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง

ปัญหานี้สืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ที่วินิจฉัยให้มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional) กรณีที่มีการกำหนด

บทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ จึงส่งผลให้สภาพบังคับภายใต้กฎหมายดังกล่าวมีอันต้องสิ้นผลไป ทำให้คณะกรรมการต้องกลับมาประสบกับปัญหาในอดีตที่บุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ อาจไม่ให้ความร่วมมือในการมาชี้แจง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ

(2.3) ปัญหาการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจของคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 129 บัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการมอบอำนาจในการเรียกบุคคล หรือหน่วยงานใดๆ ไปยังคณะอนุกรรมการ ซึ่งนำไปสู่ประเด็นปัญหาตามมาในทางปฏิบัติจำนวนมาก เช่น คณะอนุกรรมการจะใช้วิธีการใดให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ จะได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลต่างๆ จากบุคคล หรือหน่วยงานใดๆ หรือไม่ อะไรจะเป็นเครื่องประกันว่าข้อมูลที่ได้นั้นจะเป็นข้อมูลที่ลึกซึ้ง รอบด้าน และมีประสิทธิภาพ เพราะปราศจากเอกลิทธิคุ้มครอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็เมื่อไม่ปรากฏการถ่ายโอนอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว การถ่ายโอนเอกลิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติจากคณะกรรมการสู่คณะอนุกรรมการจึงไม่เกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองทั้งผู้ขอและผู้ให้ข้อมูลนั่นเอง

5. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยที่ค้นพบถึงปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาที่ดี และปัญหาในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาในการสอบหาข้อเท็จจริงที่ดี ผู้วิจัยเห็นควรเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหทั้ง 2 ตามลำดับโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

ปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภามีใช่เรื่องใหม่ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตกาลเลยก็ว่าได้ ดังที่เราจะเห็นได้จากประเทศสหรัฐอเมริกาที่สภาองเกรสเขาก็เคยต้องเผชิญกับปัญหานี้มาอย่างยาวนาน สำหรับประเทศไทยปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาใหญ่ที่ได้รับการตระหนักรับทราบ และมีความพยายามที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการนำเอาเรื่องของความซ้ำซ้อนในการทำงานของคณะกรรมการในรัฐสภาไปบัญญัติไว้อย่างชัดเจนตลอดจนการแก้ไขปัญหามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 วรรค 2 ที่มีเนื้อหาว่า “...การดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่มีการกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ”

ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น จึงนำไปสู่การที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีการตราระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกระทำการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดที่มีความเกี่ยวข้องกันของคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ.2562 ขึ้น เพื่อดำเนินการตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานของคณะกรรมการต่างๆ โดยหลักใหญ่ใจความของระเบียบนี้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ว่า ในทุกสัปดาห์ ประธานคณะกรรมการทุกคณะต้องทำรายงานส่งไปแจ้งประธาน

สภาผู้แทนราษฎรทราบว่า แต่ละคณะจะพิจารณาเรื่องใด ประเด็นใด และเชิญผู้ใด หรือหน่วยงานใดเข้าร่วมการพิจารณาในสัปดาห์ถัดไป เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้รับรายงานก็จะทำการตรวจสอบ หากพบว่าคณะกรรมการมากกว่าหนึ่งคณะจะดำเนินการต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน ก็จะแจ้งให้ประธานคณะกรรมการต่างๆ ทราบ และจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานของคณะกรรมการคณะต่างๆ นั้น เพื่อร่วมกันกำหนดว่าจะให้ทุกคณะร่วมกันดำเนินการในเรื่องนั้นเพื่อมิให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน โดยจะมีการร่วมกันตัดสินใจว่าจะให้ประธานของคณะกรรมการคณะใดปฏิบัติหน้าเป็นประธานในการดำเนินการ รวมตลอดไปถึงการตกลงร่วมกันด้วยว่าจะให้คณะกรรมการใดเป็นคณะหลักในการดำเนินการ หากตกลงกันได้แล้วคณะกรรมการคณะต่างๆ ก็จะส่งกรรมการในคณะตนเข้าร่วมการดำเนินการ

ในส่วนของวุฒิสภานั้นก็มีการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างคณะกรรมการด้วยหลักการคล้ายคลึงกันกับสภาผู้แทนราษฎร แต่อาจมีการจำแนกแยกแยะประเด็นปัญหาที่ชัดเจนมากกว่าหากเปรียบเทียบกันแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งภายในข้อบังคับ

การประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562 อาจกำหนดประเภทความซ้ำซ้อนได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

เกิดความซ้ำซ้อน หรือไม่ชัดเจนในแง่เขตอำนาจของคณะกรรมการ (Ambiguous Jurisdiction) (Elliot & Ali, 1984, p. 246) ประธานวุฒิสภาจะหารือกับคณะกรรมการคณะต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วพิจารณาร่วมกัน

ว่าจะให้คณะกรรมการคณะใดเป็นผู้ดำเนินการ

เกิดกรณีการดำเนินการที่มีความเกี่ยวข้องกันของหลายคณะ (Multiple Jurisdiction) (Irwin, 2002, p. 144) ประธานวุฒิสภาดำเนินการให้คณะกรรมการทุกคณะที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกระทำการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดที่มีความเกี่ยวข้องกันของคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ.2562 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562 ที่กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่หมดไป เพราะในทางปฏิบัตินั้นปรากฏว่า คณะกรรมการต่างพากันไม่ทำรายงานแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรว่ากำลังมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันด้วยเหตุผลของการต้องมีให้คณะกรรมการของตนเองมีผลงานสู่สาธารณชน ในขณะที่วุฒิสภาเองก็คล้ายคลึงกัน หากแต่มีความแตกต่างในแง่เหตุผลที่ว่า มีการตั้งข้อสันนิษฐานว่าการทำงานระหว่างคณะกรรมการไม่น่าและไม่พึงทับซ้อนกันเนื่องจากนำเอายุทธศาสตร์ชาติเป็นตัวกำหนดเชื่อมโยงอยู่กับเขตอำนาจของคณะกรรมการคณะต่างๆ มาตรการที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมที่ให้ประธานวุฒิสภาเข้ามาแก้ไขด้วยการร่วมกันประชุมเพื่อหาทางออกจึงแทบไม่มีการนำมาบังคับใช้จริง แม้ว่าแท้ที่จริงแล้ว เกิดการทำงานที่ทับซ้อนกันอยู่บ่อยครั้ง แต่ก็มีได้มีการแจ้งเหตุผลหนึ่งก็คล้ายคลึงกับกรณีในสภาผู้แทนราษฎรนั่นคือ ความต้องการมีผลงานสู่สายตาของบุคคลอื่นนั่นเอง เพื่อการ

แก้ไขปัญหา “ช่องว่าง” ของมาตรการปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะดังนี้

ก) แก้ไขข้อบังคับการประชุมโดยกำหนดให้ผู้รับคำสั่งเรียกมีสิทธิยื่นคำร้องไปยังประธานสภา

จะเห็นได้ว่ากลไกที่เข้ามาแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน ณ ปัจจุบัน เป็นการออกแบบยึดโยงให้มีความสำคัญกับ “ผู้ออกคำสั่งเรียก” เป็นสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติจะพบว่าไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ผู้ออกคำสั่งเองยินยอมทั้งโดยเจตนา หรือไม่เจตนาที่จะต้องแจ้งให้กับประชุมของสภาตนเองเข้าไปแก้ไขเยียวยาปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานที่เกิดขึ้น หากคณะกรรมการธิการในฐานะ “ผู้ออกคำสั่ง” ไม่ปฏิบัติหน้าที่แจ้งต่อประธานสภา กลไกดังกล่าวก็ไม่อาจทำหน้าที่ได้ ดังนั้น เมื่อทำการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งแล้วถึงภารกิจของคณะกรรมการธิการในรัฐสภา ประกอบกับแง่ของบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับ “กระบวนการนิติบัญญัติว่าด้วยการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Legislative Process of Information Gathering) (Epstein, 1997, p. 276) ผู้วิจัยเห็นว่าควรเปิดโอกาสให้ “ผู้รับคำสั่งเรียก” ของคณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นประชาชน บุคลากร หรือหน่วยงานต่างๆ มีสิทธิทำคำร้องไปยังประธานสภานั้นๆ เพื่อแจ้งว่าตนเองต้องไปชี้แจง ให้ข้อมูล หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะต่างๆ เมื่อประธานแต่ละสภาได้รับคำสั่งดังกล่าวก็สามารถที่จะดำเนินการตามกลไกปกติที่มีอยู่ ณ ปัจจุบันได้ กล่าวคือทำการสอบสวนทวนความถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปตามคำร้องที่ถูกส่งมาหรือไม่อย่างไร หากเป็นความจริงก็ชอบที่จะดำเนินการเรียกประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อใช้ “การพิจารณาร่วมกัน”

(Joint Hearings) ต่อไป ด้วยข้อเสนอนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาช่องว่างที่เกิดขึ้นมาจากกรณี “ผู้ออกคำสั่ง” อย่างคณะกรรมการธิการในรัฐสภาไม่ดำเนินการ (Dysfunction) ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ระเบียบ และข้อบังคับการประชุมสภาด้วยการนำเรียนไปยังประธานสภาเพื่อทราบนั่นเอง

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตว่า มาตรการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้เพื่อทำการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาคือ มาตรการพิจารณาร่วมกัน (Joint Hearings) ซึ่งเป็นหนึ่งในหลายมาตรการที่มีการใช้กันหลายประเทศ เมื่อเกิดกรณีการทับซ้อนกันของเขตอำนาจของคณะกรรมการอันเป็นการส่งผลให้มีคณะกรรมการตั้งแต่ 2 คณะขึ้นไปเข้ามารับผิดชอบดูแลในเรื่องเดียวกัน แต่หาได้เป็นการเข้าไปแก้ไขปัญหาคาใจที่ต้นเหตุไม่ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มาตรการการพิจารณาร่วมกันถูกใช้ต่อเมื่อเกิดข้อเท็จจริงของการทับซ้อนของการทำงานระหว่างคณะกรรมการในฐานะการเยียวยาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเฉพาะกิจ (Ad Hoc Solution) หรือการแก้ไขปัญหาระยะสั้นเท่านั้น แต่ปัญหาที่แท้จริงยังคงดำรงคงอยู่ หาได้หายไปไม่

คำถามคือ อะไรคือวิธีการเข้าไปแก้ไขจัดการกับปัญหาที่ต้นเหตุและยั่งยืนมากกว่า ซึ่งจะเป็นมาตรการระยะยาว คำตอบก็คือ การเข้าไปทำให้เขตอำนาจของคณะกรรมการมีความชัดเจนแน่นอนขึ้น (Auerswald & Campbell, 2012, p. 111) เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนเป็นผลมาจากคณะกรรมการ” (Fragmentation of Committee Jurisdiction) (Koempel, 2007, p. 10) เพราะสาเหตุ

ของกฎเกณฑ์กติกาที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของ
คณะกรรมการในรัฐสภาไม่มีความชัดเจนก่อให้เกิด
ความสับสนหลงผิดระหว่างผู้ปฏิบัติด้วยตนเอง ประกอบ
กับการตีความกฎเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนข้างต้นของผู้ปฏิบัติ
เข้าไปอีก ยิ่งส่งผลให้ “เขตอำนาจ” ที่ไม่ชัดเจนมาแล้ว
ตั้งแต่ต้น ยิ่งถูกขยายความกำกวมให้ยิ่งทวีความรุนแรง
เพิ่มมากขึ้นไปอีก (De Figueiredo, 2002, pp. 2-3) ทั้งนี้
ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาดังกล่าวสามารถดำเนินการแก้ไขได้
ผ่านอย่างน้อย 2 มาตรการและจะได้หยิบยกและนำมา
อธิบายในหัวข้อถัดไปในรายละเอียด

ข) ทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมโดยกำหนด เขตอำนาจของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนมากขึ้น

การทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมเพื่อรับมือ
และแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะ
กรรมการถือเป็นการออกแบบกระบวนการนิติบัญญัติให้
มีประสิทธิภาพที่นานาอารยประเทศยอมรับนับถือและ
ปฏิบัติกัน การออกแบบนี้จะกระทำการผ่านการสร้างให้ระบบ
คณะกรรมการเข้มแข็งขึ้นอันสะท้อนมาจากความ
สามารถในการออกแบบที่มอบหมายงานในฝ่ายนิติบัญญัติ
(Legislative Assignment) ได้อย่างเหมาะสม (Shah,
2019, p. 1974) กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การกำหนดถึง
ขอบเขตในบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
ของรัฐสภาในข้อบังคับการประชุมสภาไว้อย่างเหมาะสม
และชัดเจนนั้นจะช่วยให้คณะกรรมการแต่ละคณะ
ทราบถึงภารกิจของตนเองอย่างชัดเจนและมุ่งที่จะปฏิบัติ
หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาได้อย่างเต็มที่ตามไปด้วย
ตามหลักกฎหมายรัฐสภาเรียกวิธีการนี้ว่า “การปรับแต่ง
จัดทำเขตอำนาจของคณะกรรมการใหม่” (Committee

Jurisdiction Realignment) (Sinclair, 2011, p. 146) โดยการ
ออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนเขตอำนาจของ
คณะกรรมการให้เกิดความชัดเจน (Clarification)
เรียกร้องให้การทบทวนแก้ไขข้อบังคับต้องคำนึงถึง 2
ประเด็นหลักดังต่อไปนี้ (Baumgartner, Jones &
Macleod, 2000, p. 326)

1. การกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการ
ต้องไม่มีลักษณะเป็นการทับซ้อนของเขตอำนาจ
(Jurisdictional Overlap) หมายความว่า ต้องไม่มีการ
มอบหมายทั้งโดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยายให้คณะ
กรรมการตั้งแต่ 2 คณะขึ้นไปมีหน้าที่เข้ามาดูแล
รับผิดชอบงานในด้านเดียวกัน (Ostrom & Ostrom,
1971, pp. 211-212) ดังนั้น การระบุ หรือใช้ถ้อยคำต่างๆ
จึงต้องมีความระมัดระวังอย่างยิ่ง อย่างไรก็ดี พึงต้องระลึก
ไว้ด้วยว่า ในเชิงหลักการแล้ว ธรรมชาติของการเข้าไป
จัดทำเขตอำนาจของคณะกรรมการมีความชัดเจน
มากขึ้นคือ การเข้าไปปรับเปลี่ยนแก้ไขเขตอำนาจที่เป็น
ปัญหาอยู่เดิม ดังนั้น ก่อนที่จะเข้าไปดำเนินการดังกล่าว
จึงมีความจำเป็นต้องไปทบทวนสำรวจตรวจสอบ (Review)
และพิจารณาถึงถ้อยคำต่างๆ ที่ใช้อยู่เดิมในบริบทต่างๆ
ด้วย เช่น มีความชัดเจน หรือกำกวมมากน้อยเพียงใด
(Baughman, 2006, p. 78) ความชัดเจน หรือกำกวม
เป็นผลมากรูปประโยคที่ใช้ หรือมาจากถ้อยคำนั้นเอง
รวมตลอดไปถึงการพิจารณาด้วยว่าถ้อยคำที่ใช้
นั้นเข้าลักษณะถ้อยคำที่เก่าล้าสมัยไป (Outdated) แล้วหรือไม่ ฯลฯ หลังจากเห็นถึงปัญหาของถ้อยคำต่างๆ แล้วจึง
เข้าไปปรับแก้ให้มีความชัดเจน เหมาะสม และเข้ากับ
ยุคสมัยมากขึ้นต่อไป

2. การกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการธิการในแต่ละคณะต้องมีความชัดเจนแน่นอนในขอบข่าย (Jurisdictional Span) ของภารกิจ กล่าวคือ จริงอยู่ว่า ในทางปฏิบัติอาจเป็นการยากที่จะกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการอย่างชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัย แต่การกำหนดเขตอำนาจข้างต้นต้องไม่เป็นการกำกวมมากจนเกินไป ควรหลีกเลี่ยงถ้อยคำต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นหลักการทั่วไป หรือนโยบายกว้างๆ เช่น หลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย การปฏิรูปประเทศ ฯลฯ เป็นต้น (Koempel, 2007, p. 51) อันนำไปสู่การตีความ ขยายขอบเขตอำนาจ (Jurisdictional Extension) (House of Lords and House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, 2013, p. 18) อย่างไรก็ดี การออกแบบขอบข่ายของเขตอำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภามีไข่เรื่องง่ายแต่อย่างใด ผู้กำหนดต้องพิเคราะห์และคำนึงถึงความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงในระบบการทำงานระหว่างคณะกรรมการประกอบด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ต้องมีการชี้แจงว่าหน้าที่ระหว่างจำนวนของคณะกรรมการในการรับผิดชอบในเรื่องหนึ่งๆ และความกว้างความแคบของขอบข่ายเขตอำนาจ ซึ่งเป็นเรื่องของการออกแบบมอบหมายงานในฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Assignment) ตามที่กล่าวไปแล้วข้างก่อนหน้านี้ แต่ทั้งหมดนั้นต้องไม่อยู่บนพื้นฐานที่การออกแบบให้ขอบข่ายของเขตอำนาจแคบจนเกินไปเพราะจะทำให้เกิดจำนวนคณะกรรมการในรัฐสภามากในการเข้าไปดูแลกิจการต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้น และต้องไม่เป็นการกำหนดขอบข่ายของเขตอำนาจกว้างมากเกินไปจนเกิดกรณีที่คณะกรรมการคณะหนึ่งมีความรับผิดชอบดูแล

ในการปฏิบัติภารกิจปริมาณมาก หรือหนักกว่าที่พึงจะเป็น (Cohen, 2012, p. 384)

ประเด็นทั้ง 2 ข้างต้นที่เป็นสิ่งที่พึงต้องคำนึงอย่างยิ่งในการทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาในการเข้าไปสร้างความชัดเจนให้กับเขตอำนาจของคณะกรรมการ ตามหลักกฎหมายรัฐสภาสามารถสรุปความได้ว่า ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีสาเหตุมาจาก “การเปลี่ยนแปลงไปของเขตอำนาจ” (Jurisdictional Change) (Dewhirst & Rausch, 2007, p. 299) ซึ่งตาม “ทฤษฎีว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงไปของเขตอำนาจ” (Jurisdictional Change Theory) แล้ว ความเปลี่ยนแปลงเกิดได้จากกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างข้อบังคับการประชุมประการหนึ่ง และกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากทางปฏิบัติของคณะกรรมการเองผ่านการตีความกฎเกณฑ์ลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ขอบข่ายอำนาจมีความไม่ชัดเจน (King, 1997, p. 19) ดังนั้น การเข้าไปดำเนินการแก้ไขข้อบังคับการประชุมเพื่อปรับกฎเกณฑ์ขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนแน่นอนมากขึ้นจึงสามารถช่วยแก้ไขปัญหาการ “ช่วงชิงเขตอำนาจ” (Jurisdictional Competition) ในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการให้บรรเทาเบาบางลงได้ เมื่อปัญหาดังกล่าวลดน้อยถอยลง ข้อมูลต่างๆ ที่ได้มาจากคณะกรรมการจึงย่อมเป็นข้อมูลที่มีคุณภาพ เพราะมาจากผู้ผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเรื่องโดยแท้จริง (Buchanan, Eulau, Ferguson & Wahlke, 1960, p. 637)

ออกแบบโครงสร้างคณะกรรมการใหม่เพื่อ ปรับลดจำนวนของคณะกรรมการให้เหมาะสม

นอกจากความไม่ชัดเจนในเขตอำนาจตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น หากพิจารณาห้อย่างละเอียดถึงสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งซึ่งส่งผลไม่มากนักต่อการทำงานที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการคือ จำนวนคณะกรรมการที่มีมากเกินไปจนความจำเป็น (Excessiveness) อันเป็น “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” (Organizational Problem) (Schwartz, 1955, p. 81) ซึ่งปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยคณะกรรมการสามัญจำนวน 35 คณะ และวุฒิสภาประกอบไปด้วยคณะกรรมการสามัญทั้งสิ้น 26 คณะ คิดเป็นจำนวนสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นมาโดยตลอดนับตั้งแต่ประเทศไทยจัดตั้งระบบคณะกรรมการขึ้นในรัฐสภา ทั้งนี้ยังไม่มีคำอธิบายถึงที่มาที่ไปในอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นระบบ หรือการทบทวนพูดคุยกันอย่างจริงจัง กรณีจึงเป็นบทสะท้อนถึงการออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักการที่พึงจะเป็น หากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศกรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ที่เคยผ่านกระบวนการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบคณะกรรมการมาแล้ว (Davidson, 1990, p. 365) รวมตลอดไปถึงประเทศต่างๆ อีกด้วย

หากต้องการแก้ไขปัญหารื้อรังที่สั่งสมกันมาเป็นเวลายาวนานในเรื่องของการทำงานที่ซ้ำซ้อนให้ถูกต้องตรงประเด็น ฝ่ายนิติบัญญัติต้องให้ความสำคัญกับ “การปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่” (Comprehensive Change) กลับมาทบทวนปรับเปลี่ยนถึงการกำหนดโครงสร้างภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบคณะกรรมการด้วยการนำเอา

“แนวคิดทฤษฎีการออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislative Organization Theory) ว่าด้วย “การยึดถือโครงสร้างนโยบาย หรือประเด็น” (Structures determine policies/issues) (Martorano, 2006, p. 215) เข้าแทนที่ “การยึดถือนโยบาย หรือประเด็นเป็นหลัก” (Policies/Issues based Preference) ในการกำหนดโครงสร้างให้รองรับแบบที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน (Makse, 2014, p. 387) เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดขึ้นของคณะกรรมการที่ยึดโยงกับ “การเปลี่ยนแปลงของนโยบาย” (Policy Shifts) กล่าวคือ จำนวนของคณะกรรมการจะผูกผันไปตามนโยบาย (Clinton, Lewis & Selin, 2014, p. 388) หรือประเด็นที่เกิดขึ้นอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันตามพลวัตของการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (Adler & Wilkerson, 2007, p. 3) จนนำไปสู่สภาวะ “คณะกรรมการเพ้อ” (Excessive Number of Committees) (Joint Committee on the Organization of Congress, 1993, p. 60)

ด้วยการออกแบบระบบคณะกรรมการโดยยึดเอาโครงสร้าง (Structure) เป็นสำคัญนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้ใช้ “แนวคิดโครงสร้างของฝ่ายบริหาร” (Departmentalism) (Toole, 2015, p. 94) เป็นจุดตั้งต้นเพื่อกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการน่าจะเป็นการเหมาะสม กล่าวคือ อาจมีการตั้งคณะกรรมการคู่ขนานไปกับกระทรวงต่างๆ ของฝ่ายบริหาร (Departmental-Related Committee) ด้วยแนวคิดเช่นนี้ จำนวนคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีจำนวนเท่ากับกระทรวงของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการแต่ละคณะก็จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารตามโครงสร้าง

คุซามานัน (Yamamoto, 2007, p. 26) เช่น คณะกรรมการกลาโหมในรัฐสภา ก็จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีตลอดจนเจ้าหน้าที่ต่างๆ ภายใต้กระทรวงกลาโหมทั้งหมด ฯลฯ ด้วยการออกแบบโครงสร้างของคณะกรรมการเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการลดอัตราการเกิดขึ้นของจำนวนคณะกรรมการที่มากเกินไปจนจำเป็นอย่างยิ่ง ยังเป็นการทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีความชัดเจนมากขึ้นด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ด้วยโครงสร้างที่ชัดเจนแน่นอนมากกว่านโยบาย หรือประเด็นจะส่งผลให้เขตอำนาจของคณะกรรมการ (Committee Jurisdiction) ชัดเจนขึ้นไปด้วยโดยปริยาย

5.2 ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริง

ก) ทำความเข้าใจในข้อความคิดว่าด้วยอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภา

ในประเทศไทย อาจยังไม่คุ้นชินและเข้าใจว่าด้วยเรื่องอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภาที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติมากนัก ทั้งนี้จะเห็นได้จากในทางปฏิบัติของคณะกรรมการเองที่ยังสับสนถึงสถานะอำนาจดังกล่าวของตนเอง จนนำไปสู่ความลังเลในการใช้จนกลายเป็นที่มาของการหลีกเลี่ยงด้วยการใช้ถ้อยคำอย่าง “การเชิญ” บ้าง “การขอความร่วมมือ” บ้าง ในการมาชี้แจง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ด้วยการปฏิบัติเช่นนี้ส่งผลเป็นการลดทอนประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของคณะกรรมการตามกระบวนการนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ

หากกล่าวตามหลักวิชาแล้ว การที่ผู้ปฏิบัติอย่างคณะกรรมการในรัฐสภายามหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำอย่าง “คำสั่งเรียก” ของคณะกรรมการด้วยการไปใช้ถ้อยคำอื่นๆ ที่ฟังแล้วให้ความรู้สึกที่นุ่มนวล ประณีประนอมต่อผู้รับมากกว่านั้น (Gordon & Street, 2012, p. 33) ก็สามารถเปลี่ยนแปลง “ธรรมชาติและความเป็นจริงของอำนาจนิติบัญญัติ” ในส่วนภารกิจของคณะกรรมการที่มีลักษณะ “อำนาจบังคับ” (Compulsory Power) ได้ (Tatelman, 2009, p. 397) อำนาจนี้เป็นอำนาจที่มีฐานที่มาโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ จึงมีสถานะเป็น “อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Powers) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะเรียกร้องให้บุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ นำส่งข้อมูลต่อคณะกรรมการเพื่อให้รัฐสภาได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามภารกิจของตนเองไม่ว่าจะเป็นการตราตัวบทกฎหมาย การตรวจสอบฝ่ายบริหาร การพิจารณางบประมาณแผ่นดิน รวมตลอดไปถึงการเข้าไปแก้ไขเยียวยาทุกข์เข็ญของประชาชน (Redness of Grievance) (Drewry & Harlow, 1990. p. 765) ต่อไป กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ด้วยสถานะและภารกิจดังกล่าว อำนาจของคณะกรรมการหากมีความมุ่งหมายที่จะใช้ไปเพื่อการตรวจสอบฝ่ายบริหาร จึงสามารถใช้เพื่อเรียกบุคคลากรของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะป็นรัฐมนตรีก็ดี รวมตลอดไปถึงเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลให้เข้ามาชี้แจง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐาน โดยคณะกรรมการจะนำส่งข้อมูลที่ได้มาไปยังรัฐสภา (Mark, 1998, p. 2224) เพื่อใช้ในการพิจารณาพิจารณาเพื่อการตัดสินใจในการดำเนินการทางกระบวนการนิติบัญญัติต่อไปไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป

รวมตลอดไปถึงการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร (Marković, 2017, p. 475)

ภารกิจของอำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภา คือ การได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ จากบุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ ที่ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” เห็นว่ามีความสำคัญ และจำเป็นต้องการใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการจึงทำหน้าที่ในการ “คัดกรองข้อมูล” (Informative Screening) (Young, 2013, p. 34) ธรรมชาติของอำนาจดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็น “อำนาจสอบสวน” (Investigative Powers) (Davis, 1996, p. 112) ตามที่ปรากฏข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจนี้ของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ อย่างเข้มข้นในการได้มาซึ่งข้อมูลที่ลึกซึ้งครบถ้วนรอบด้านเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางนิติบัญญัติ การเข้าไปพยายามอธิบายโดยแยกแยะความแตกต่างระหว่าง “การสอบสวน” และ “การสอบหาข้อเท็จจริง” เพื่อกำหนดผู้ทรงอำนาจที่แตกต่างกัน (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562, น. 224) กล่าวคือ ในขณะที่การถืออำนาจสอบสวนยึดโยงอยู่กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ อำนาจการสอบหาข้อเท็จจริงเป็นของคณะกรรมการจึงเป็นคำอธิบายที่คลาดเคลื่อนไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Rosenberg, 2017, p. 58) ที่พินิจพิจารณาในทางเนื้อหาว่า “เป็นอำนาจที่มีภารกิจเดียวกัน” มีวัตถุประสงค์เดียวกันนั่นคือ การได้มาซึ่งข้อมูลข้อเท็จจริง (Gathering Information) (O’Hea, 2020, p.738) จะแตกต่างกันก็เพียงผู้ใช้อำนาจประเภทของอำนาจและวัตถุประสงค์ของอำนาจ กล่าวคือ อำนาจสอบสวนของคณะกรรมการเป็น

“อำนาจทางการเมือง” ที่ถูกใช้อยู่ใน “เขตแดนของกระบวนการนิติบัญญัติ” (Legislative Arena) เพื่อนำไปสู่การดำเนินการมาตรการทางด้านนิติบัญญัติ ในขณะที่อำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็น “อำนาจทางกระบวนการยุติธรรม” ที่อยู่ใน “เขตแดนของกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมาย” (Justice Arena) เพื่อนำไปสู่การดำเนินการมาตรการทางด้านกฎหมายก็เพียงเท่านั้น

ข) พิจารณาเสนอกฎหมายกำหนดสภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

แทบไม่ต้องหาข้อเท็จจริงมาอ้างอิงยืนยันความมืออยู่จริงของปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ ที่คณะกรรมการได้ร้องขอให้มาชี้แจง หรือนำส่งพยานหลักฐาน (สำนักกรรมการ 1 2 และ 3, 2555, น. 13). ในจนวนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 เพื่อให้การเรียกขอข้อมูลของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผ่านการกำหนดสภาพบังคับด้วยการกำหนดบทลงโทษทางอาญา อย่างไรก็ดี สภาพบังคับดังกล่าวต้องหมดสิ้นไปด้วยผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ที่ถูกนำส่งไปโดยผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการยื่นคำร้องของนายไพบูลย์ นิตติวัน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้มาตรา 13 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดสภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ในทางปฏิบัติ แม้ในระหว่างที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มีผลบังคับใช้ซึ่งในทางกฎหมายและความเป็นจริง คณะกรรมการก็ต้องได้รับความร่วมมือ

จากบุคคล หรือหน่วยงานใดที่ถูกเรียกให้ชี้แจง แต่หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ คณะกรรมาธิการเองยังคงมีความไม่เข้าใจดีพอต่อธรรมชาติและหลักการของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ จึงส่งผลต่อบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ จึงทำให้สภาพบังคับของคำสั่งเรียกยังไม่มีประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ คณะกรรมาธิการบางส่วนเข้าใจผิดคิดไปว่า หากออกคำสั่งเรียกด้วยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีผลให้ผู้รับคำสั่งที่ปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือทั้งโดยเจตนา หรือไม่เจตนาต้องถูกรื้องทุกขักกล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีอาญาทุกรายไป จึงทำให้ในทางปฏิบัติแล้วมีการเลี่ยงไปใช้การเชิญ หรือขอความร่วมมือแทนการออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายข้างต้น ซึ่งตามหลักการแล้วมีประเด็นพื้นฐานที่ต้องเข้าใจให้ถูกต้องตรงกันก่อนว่าไม่ว่าจะเป็นการเชิญ หรือขอความร่วมมือ ตลอดไปถึงการออกคำสั่งเรียก ก็เป็นการอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนกระบวนการของกฎหมายคำสั่งเรียกเช่นเดียวกัน เพียงแค่ว่ากรณีจะดำเนินคดีอาญากับผู้ไม่ให้ความร่วมมือ ประธานคณะกรรมการต้องมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ดังนั้น ไม่ว่าจะใช้คำเรียกเช่นไร หากสาระสำคัญไม่ หากคณะกรรมการไม่มีความประสงค์ที่จะให้ดำเนินคดีอาญาก็สามารถปรึกษาหารือพูดคุยในคณะกรรมการได้ เพื่อมิให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในขณะที่สภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภา กำลังอยู่ในช่วงของการเรียนรู้ที่ถูกต้องและพัฒนาการ กลับต้องสะดุดหยุดลงด้วยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นที่อ้างอิง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยอธิบายความว่ามีการเปลี่ยนแปลงหลักการว่าด้วยสภาพบังคับของอำนาจของคณะกรรมการธิการไปจากเดิม ส่งผลให้รัฐสภาเองอาจต้องกลับไปประสบพบเจอกับปัญหาของการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคล หรือหน่วยงานแบบเดิมๆ อีก

อันที่จริงแล้ว ไม่ใช่ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะไม่ทราบถึงปัญหาการไร้สภาพบังคับ หรือการเป็น “เสือกระดาษ” ของคณะกรรมการธิการของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 วรรค 5 พยายามกำหนดมาตรการบังคับด้วยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษา ต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562, น. 224) แต่การกำหนดกฎหมายมาตรการสภาพบังคับดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญพื้นฐานสำคัญอย่าง “การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร” (Smelser, 1954, p. 182) เนื่องจากเป็นเพียงมาตรการที่เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารควบคุมกันเองเป็นการภายใน ซึ่งหาได้มีการรับประกันว่าจะมีการดำเนินการอย่างเด็ดขาดมากนักน้อยเพียงใด อันยังผลให้สภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการต้องประสบกับปัญหาไร้ประสิทธิภาพดังที่เคยปรากฏขึ้นแล้วก่อนปี พ.ศ.2550

ความพยายามกำหนดหลักการใหม่บ้าง หรือการที่ผู้ปฏิบัติอย่างคณะกรรมการในรัฐสภายุบายหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำอย่างคำสั่งเรียกของคณะกรรมการด้วยการไปใช้ถ้อยคำอื่นๆ ที่ฟังแล้วให้ความรู้สึกที่นุ่มนวล

ประนีประนอมต่อผู้รับมากกว่านั้น ก็มิสามารถเปลี่ยนแปลง “ธรรมชาติและความเป็นจริงของอำนาจนิติบัญญัติ” (Gardner, 1991, p. 234) ในส่วนภารกิจของคณะกรรมการได้ พึงต้องเข้าใจด้วยว่า การเรียกบุคคล หรือหน่วยงานใดๆ ให้มาชี้แจง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ คืออำนาจนิติบัญญัติในตัวเอง อำนาจจึงมีลักษณะเป็นการสั่งการฝ่ายเดียว (Strong, 1924, p. 124) ดังนั้น การเรียกบุคคล หรือหน่วยงานของคณะกรรมการจึงเป็น “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” (Legislative Order) (Peterson, 2011, p. 124) ที่มีสภาพบังคับผูกพันให้ต้องกระทำตาม ดังที่ได้รับการยอมรับนับถือและปฏิบัติกันในประเทศต่างๆ (Chafetz, 2009, p.1127) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญสากล จึงเป็นการสมควรที่ต้องกลับมาทบทวนเสนอตัวบทกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาฉบับใหม่ขึ้น แม้หากอาจมีผู้โต้แย้งว่ากฎหมายฉบับเดิมนั้นก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากในทางปฏิบัติซึ่งก็มีความเป็นจริงอยู่บ้าง หรือกรณีความวิตกกังวลต่อความสับสนเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเจตนาทุจริตกลั่นแกล้งบุคคลผู้รับคำสั่ง สำหรับกฎหมายฉบับใหม่ควรต้องนำองค์ความรู้ที่ถูกต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐสภาสากลมาพิจารณาประกอบกับสภาพปัญหาในทางปฏิบัติของคณะกรรมการเดิมว่าเป็นเช่นไรรวมตลอดถึงข้อสังเกตต่างๆ มาใช้สำหรับการยกร่าง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาและรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองในฐานะองค์กรผู้แทนปวงชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ค) พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ คณะกรรมการมอบอำนาจการสอบหาข้อเท็จจริง แก่คณะอนุกรรมการได้

มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติไว้โดยประจักษ์ชัดว่า ห้ามมิให้คณะกรรมการในรัฐสภามอบอำนาจ หรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการดำเนินการกิจการในการเรียกบุคคลใด หรือหน่วยงานใดมาให้ข้อมูลต่างๆ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562, น. 224) กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสร้างข้อจำกัดในการบริหารจัดการการทำงานระหว่างคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการอย่างมีนัยสำคัญอันมีลักษณะเป็นการฝืนธรรมชาติ หรือความเป็นจริงในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการในรัฐสภาจะทำหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่ลึกซึ้งรอบด้านให้แก่รัฐสภาในฐานะของ “ผู้เชี่ยวชาญ” (Specialist) ที่นอกจากจะเป็นผู้เชี่ยวชาญอันมีคุณสมบัติเฉพาะตัวอยู่แล้ว ยังเป็นผู้ต้องทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและศึกษางานนั้นๆ เป็นการเฉพาะอีกด้วย (Fashagba, 2009, p. 430) ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ (Informative Committee) (Parker, Parker, Copa & Lawhorn, 2004, p. 434) เพิ่มรายการอ้างอิงนี้ในท้ายบทความด้วย ซึ่งก็สอดคล้องต้องกันทำภารกิจของคณะกรรมการไทยที่รัฐธรรมนูญมาตรา 129 ได้บัญญัติไว้

ในทางวิชาการอาจจำต้องอธิบายให้ลึกซึ้งต่อไปด้วยว่า คณะกรรมาธิการประเภท “คณะกรรมาธิการเชิงข้อมูล” ทำนองเดียวกันกับคณะกรรมาธิการไทยนั้นเป็นผลผลิตมาจากข้อความคิดว่าด้วยการออกแบบโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติในเชิง “กระบวนนิติบัญญัติแบบรวมศูนย์” (Centralization) (Zennaro, 2005, p. 15) กล่าวคือ ตามหลักการทั่วไปและทางปฏิบัติในทางประวัติศาสตร์แล้ว รัฐสภาถือเป็นผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติแต่เพียงผู้เดียว กรณีการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีการมอบหมายภารกิจให้แก่ “สภาเล็ก” อย่างคณะกรรมาธิการได้ช่วยนำเสนอ “ข้อมูลที่เจาะลึกในเรื่องต่างๆ” (In-Depth Information) (Kilmer & Graves, 2020, p. 285) ที่รัฐสภามอบหมายให้ดูแลเป็นการเฉพาะพร้อมความเห็นเบื้องต้นให้แก่รัฐสภาเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินกิจการทางนิติบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพ (Rational Legislature) ได้ (Epstein, 1997, p. 285) และในขณะเดียวกัน ด้วยฐานแนวคิดแบบเดียวกันกับรัฐสภา คณะกรรมาธิการเองก็สามารถมอบหมายภารกิจให้คณะอนุกรรมการออกรวบรวมข้อมูลที่รัฐสภาต้องการได้หากเห็นสมควรว่าจะเป็นหนทางที่ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ดีกว่าตนดำเนินการเองหากเปรียบเทียบในหลายแง่หลายมิติ (Hall & Evans, 1990, p. 338) การมอบหมายภารกิจต่อกันมาเช่นนี้เป็นไปตาม “หลักการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติภายใน” (Internal Delegation of Legislative Powers) ที่สามารถกระทำได้ และถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติ โดยการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติระหว่างองค์กรภายในด้วยกันนี้อยู่บนฐานคิดตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2 มิติ ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจทางด้าน

นิติบัญญัติ (Legislative) (Gordon, 2020, pp. 59-60) และการปรึกษาหารือ (Deliberative) (Sarvis, 2006, p. 328) นั่นเอง

การที่มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญไปสร้างข้อห้ามมิให้มีการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติภายในองค์กร นอกจากจะเป็นการขัดกับการทำหน้าที่ของรัฐสภา คณะกรรมาธิการ และคณะอนุกรรมการในความเป็นจริงแล้วยังอาจนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย อาทิ การทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมการ ความล่าช้าในการทำงานให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ และที่สำคัญคือ ไม่อาจมีอะไรที่จะรับประกันได้ว่า ในกรณีที่คณะอนุกรรมการทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมาธิการในการเรียกข้อมูลต่างๆ จะได้รับความร่วมมือจากถูกร้องขอ หรือจะได้ข้อมูลที่ลึกซึ้ง หรือครบถ้วนรอบด้านหรือไม่อย่างไร เพราะต้องไม่ลืมว่า ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมาธิการในรัฐสภาในการรวบรวมข้อมูลจะได้รับเอกสิทธิ์ในทางนิติบัญญัติคุ้มครอง (Parliamentary Privilege) ด้วย (Canada Legislature, 2018, p. 733) นั่นหมายความว่า ทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องขอให้ส่งข้อมูลจะได้รับความคุ้มครอง ไม่อาจมีการฟ้องร้องดำเนินคดีใดๆ ได้ จึงเป็นที่เชื่อมั่นได้ว่าทั้งสองฝ่ายจะทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ ไม่เกรงกลัวต่อการเอาผิดด้วยเจตนาถ่วงถ่วงใดๆ ทั้งนี้เป็นไปตาม “หลักความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของรัฐสภา” (Principle of Parliamentary Autonomy) (Beetham, 2006, p. 118) แต่เมื่อรัฐธรรมนูญห้ามมิให้มีการถ่ายโอนอำนาจต่อคณะอนุกรรมการเพื่อประกอบภารกิจดังกล่าวโดยเห็นว่า

เป็นอำนาจเฉพาะตัวของคณะกรรมการ ย่อมนำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นของคณะอนุกรรมการและผู้ถูกร้องขอให้นำเสนอข้อมูลในการดำเนินการ ว่าหากกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไปจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร อันนำไปสู่การไม่ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ (Gordon & Jack, 2013, pp. 55-56)

จากปัญหาต่างๆ ที่หยิบยกขึ้นมาอธิบายก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการพิจารณาทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 129 วรรค 3 ที่กำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการมอบอำนาจการสอบหาข้อเท็จจริงให้แก่ “คณะบุคคล” ซึ่งปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่าหมายความว่าความรวมถึงคณะอนุกรรมการเสียใหม่ (มีชัย ฤชุพันธุ์, 2560, ออนไลน์) ด้วยการอนุญาตให้คณะอนุกรรมการสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ตามปกติ ดังคำอธิบายในทางกฎหมายรัฐสภาที่ว่า “การทำงานที่แท้จริงของคณะกรรมการ คือคณะอนุกรรมการนั่นเอง” (English, 2010, p. 65) เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ถูกออกแบบมาโดยไม่สอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยการจัดวางองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Organization Theory) มีความมุ่งหมายในการก่อร่างสร้างรัฐสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (Effective performance) (Hedlund & Freeman, 1981, p. 91) ผ่านการออกแบบโครงสร้างและกลไกภายในของฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถขับเคลื่อนกระบวนการนิติบัญญัติไปบนพื้นฐานของ 3 แนวคิดหลัก (Hedlund, 1984, p. 57) ได้แก่ ความรวดเร็ว (Expeditiousness) การทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม (Productivity) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ดังนั้น คณะอนุกรรมการ

ในฐานะกลไกที่สำคัญยิ่งภายใต้โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ (Clemens, Crespín, & Finocchiaro, 2015, p. 1080) จะต้องเข้ามาช่วยคณะกรรมการเพื่อเสริมสร้างให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพนำมาสู่ความมีประสิทธิภาพสูงสุด (Jewell, 1979, p. 2) รัฐธรรมนูญในฐานะกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องจึงพึงต้องถูกออกแบบและจัดวางตำแหน่งแห่งที่ให้สอดคล้องกับ 3 แนวคิดข้างต้นด้วย

เพราะต้องไม่ลืมว่า การดำเนินการพิจารณาทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 219 ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอแนะข้างต้นนอกจากจะนำไปสู่หนทางในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติภารกิจทั่วไปของคณะกรรมการในรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพแล้ว ก็ยังเป็นหนทางในการเข้าไปแก้ปัญหาอื่นที่รัฐสภาได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ใหม่อย่างเป็นทางการโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายตามมาตรา 77 ตามที่ผู้วิจัยที่ชี้แจงถึงปัญหาที่เชื่อมโยงกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาอย่างมีนัยสำคัญในบทก่อนหน้านี้โดยละเอียดแล้ว กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างมาตรา 219 ย่อมมีผลต่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในการบังคับใช้มาตรา 77 ที่ต้องอาศัยกลไกการทำหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างมีประสิทธิภาพที่ประกอบไปด้วยความช่วยเหลือจากคณะอนุกรรมการในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการตราด้วยบทกฎหมายตามเจตนารมณ์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2558). *แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- มีชัย ฤชุพันธุ์. (2560). *ถาม-ตอบกับมีชัย*. สืบค้นจาก <http://www.meechaithailand.com/ver1/?module=4&cateid=01&action=view&id=052434>
- สำนักกรรมการธิการ 1 2 และ 3. (2555). *การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภาษาอังกฤษ

- Adler, E. S., and Wilkerson, J. D. (2007). *A Governing Theory of Legislative Organization*. Chicago: Political Science Association.
- Auerswald, D. P., & Campbell, C. C. (2012). *Congress and the Politics of National Security*. New York: Cambridge University Press.
- Baughman, J. R. (2006). *Common Ground: Committee Politics in the Us House of Representatives*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & MacLeod, M. C. (2000). The Evolution of Legislative Jurisdictions. *Journal of Politics*, 62,(2), 321-349.
- Beetham, D. (2006). *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Böckenförde, M. (2011). *A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Legislature*. Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Buchanan, William, Eulau, Heinz, Ferguson, LeRoy C., & Wahlke, John C.. (1960). The Legislator as Specialist. *The Western Political Quarterly*, 13(3), 637.
- Canada Legislature: Legislative Toronto. (2018). *Proceedings and Evidence of the Select Committee on the Petition*. n.p.: Forgotten Books.
- Chafetz, J. (2009). Executive Branch Contempt of Congress. In *The University of Chicago Law Review* (pp. 1083-1156). Chicago: University of Chicago.

- Ciftci, S., Forrest, W., & Tekin, Y. (2008). Committee Assignments in a Nascent Party System: The Case of the Turkish Grand National Assembly. *International Political Science Review*, 29(3), 303-324.
- Clemens, A., Crespin, M., & Finocchiaro, C. J. (2015). Earmarks and Subcommittee Government in the Us Congress. *American Politics Research*, 43(6), 1074-1106.
- Clinton, Joshua D., Lewis, David E. & Selin, Jennifer L. (2014). Influencing the Bureaucracy: The Irony of Congressional Oversight. *American Journal of Political Science*, 58(2), 388.
- Cohen, Harlan G. (2012). From Fragmentation to Constitutionalization. *25 Pac. McGeorge Global Bus. & Dev. L.J.*, 381, 384. Retrieve from https://digitalcommons.law.uga.edu/fac_artchop/854
- Congress. (1948). *Jurisdiction Disputes in the Motion-Picture Industry, H. Res. 111, Vol. 1*. Washington DC: United States Government Printing Office.
- Davidson, R. H. (1990). The Advent of the Modern Congress: The Legislative Reorganization Act of 1946. *Legislative Studies Quarterly*, 15(357), 357-373.
- Davis, Neal. (1996). Congressional-Executive Information Access Disputes: A Modest Proposal-Do Nothing. *Administrative Law Review*, 48, 112.
- De Figueiredo, John M. (2002). Committee Jurisdiction and Internet Intellectual Property Protection. Harvard Discussion Paper No. 368 (pp. 2-3). n.p.
- DeVine, Michael E. (2018). *Congressional Oversight of Intelligence: Background and Selected Options for Further Reform*. USA: Congressional Research Service.
- Dewhirst, R. E., & Rausch, J. D. (2007). *Encyclopedia of the United States Congress*. New York: Facts On File.
- Drewry, G., & Harlow, C. (1990). A 'Cutting Edge'? The Parliamentary Commissioner and Mps. *The Modern Law Review*, 53(6), 745-769.
- Elliot, J. M., & Ali, S. R. (1984). *The Presidential-Congressional Political Dictionary*. San Bernardino: ABC-Clío.
- English, R. M. (2010). *The Committee System*. Great Britain: Manchester University Press.
- Epstein, D. (1997). An Informational Rationale for Committee Gatekeeping Power. *Public Choice*, 91(3), 271-299.
- Fashagba, J. Y. (2009). The Roles of the Committee System in Enhancing Legislative Efficiency in Nigeria: The Case of Kwara State House of Assembly. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 10(4), 426-444.

- Freeman, J., & Rossi, J. (2011). Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, 125, 1138.
- Gardner, J. A. (1991). Uses and Abuses of Incumbency: People V. Ohrenstein and the Limits of Inherent Legislative Power, The. *Fordham Law Review*, 60, 234.
- Gordon, A. (2020). Nondelegation Misinformation: A Reply to the Skeptics. *Baylor Law Review*, 75(1), 59-60.
- Gordon Q.C, R. & Jack, Sir Malcolm. (2013). *Parliamentary Privilege: Evolution and Codification*. Great Britain: the Constitution Society.
- Hall, R. L., & Evans, C. L. (1990). The Power of Subcommittees. *The Journal of Politics*, 52(2), 335-355.
- Happacher, Ester. (2018). Extra-legislative Functions of Second Chambers in Federal System. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 134-151.
- Hatzistergos, J. (2001). Permanent Commissions of Inquiry and the Parliamentary Interface:[Paper Read To'parliament 2000-Towards a Modern Committee System', Australasian Study of Parliament Group, Annual Conference, Brisbane, Queensland, July 2000]. *Australasian Parliamentary Review*, 16(2), 23.
- Hedlund, R. D. (1984). Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources. *Legislative Studies Quarterly*, 9(1), 51-121.
- Hedlund, R. D., & Freeman, P. K. (1981). A Strategy for Measuring the Performance of Legislatures in Processing Decisions. *Legislative Studies Quarterly*, 6(1), 87-113.
- Hopkins, B. R. (1971), Congressional Reform: Toward a Modern Congress. *Notre Dame Law*, 47, 466.
- House of Lords and House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, Parliamentary Privilege. (2013). *Report of Session 2013-14*. London: the Stationary Office Limited.
- Irwin, L. G. (2002). *A Chill in the House: Actor Perspectives on Change and Continuity in the Pursuit of Legislative Success*. New York: State University of New York Press.
- Jewell, M. E. (1977). Editor's Introduction. *Legislative Studies Quarterly*, 2(1), 1-4.
- Kammerer, G. M. (1957). Kentucky Legislative Procedures Re-Evaluated. *Kentucky Law Journal*, 45(3), 449.
- Kilmer, D., & Graves, T. (2020). *The Select Committee on the Modernization of Congress, Final Report*. USA: U.S. Government Information.

- King, D. C. (1994). The Nature of Congressional Committee Jurisdictions. *American Political Science Review*, 88(1), 48-62.
- King, D. C. (1997). *Turf Wars: How Congressional Committees Claim Jurisdiction*. Chicago: University of Chicago Press.
- Koempel, M. L. (2007). *Homeland Security: Compendium of Recommendations Relevant to House Committee Organization and Analysis of Considerations for the House, and 109th and 110th Congresses: Epilogue*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Makse, T. (2014). Majority Party Change and Committee Jurisdictions in State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 39(3), 387-405.
- Mark, Gregory A. (1998). The Vestigial Constitution: the History and Significance of the Right to Petition. *Fordham Law Review*, 66, 2224.
- Marković, G. (2017). European Parliament's Control of the European Commission—Procedural Aspects. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 1, 471-489.
- Martorano, N. (2006). Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization. *Legislative Studies Quarterly*, 31(2), 205-234.
- O'HEA, O. (2020). Congress, the Constitution, and the Fifth Amendment Communist: A Proposal for Pleading the Fifth in a Congressional Investigation. *The Georgetown Journal of Legal Ethics*, 33(3), 735-754.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203-216.
- Parker, G. R., Parker, S. L., Copa, J. C., & Lawhorn, M. D. (2004). The Question of Committee Bias Revisited. *Political Research Quarterly*, 57(3) 431-440.
- Peterson, T. D. (2011). Contempt of Congress V. Executive Privilege. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 14(1), 124.
- Rosenberg, M. (2017). *When Congress Comes Calling : A Study on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry*. Washington, D.C.: The Constitution Project.
- Russell, M., Morris, B., & Larkin, P. (2013). *Fitting the Bill: Bringing Commons Legislation Committees into Line with Best Practice*. London: UCL Constitution Unit.

- Sarvis, R. C. (2006). Legislative Delegation and Two Conceptions of the Legislative Power. *Pierce Law Review*, 4, 328.
- Sinclair, Barbara. (2011). *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Process in the U.S. Congress*. USA: Sage Publishing.
- Schwartz, B. (1955). *American Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shah, B. (2019). Congress's Agency Coordination. *Minnesota Law Review*, 103, 1974.
- Smelser, M. (1954). Problem in Historical Perspective: The Grand Inquest of the Nation 1792-1948. *Notre Dame Law*, 29, 182.
- Strong, Frank R. (1924). Judicial Review: A Tri-Dimensional Concept of Administrative-Constitutional Law. *West Virginia Law Review*, 69, 124.
- Tatelman, T. B. (2009). The Law: Presidential Aides: Immunity from Congressional Process? *Presidential Studies Quarterly*, 39(2), 385-399.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1992). Washington DC: A Committee Report.
- Yamamoto, H. (2007). *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*. Switzerland: Inter-parliamentary Union.
- Young, Dennis R. (2013). *If Not for Profit, For What?*. USA: Georgia State University.
- Zennaro, S. (2005). Measuring Parliamentary Performance: Executive–Legislative Relations in Fourteen Eu Legislatures. In *ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada, Spain* (pp. 14-19). U.K.: Sage Publications.