

ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียก โดยคณะกรรมการธิการรัฐสภา*

The Problem Regarding the Legal Status of Summonses Issued by Parliamentary Committees

พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย**
Pornson Liengboonlertchai***

บทความนี้
Received
26 สิงหาคม 2567
Revised
3 ตุลาคม 2567
Accepted
7 ตุลาคม 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้จัดทำขึ้นเพื่อทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับ “สถานะทางกฎหมาย” (Legal status) ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาว่าแท้ที่จริงแล้วเป็นเช่นไร กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จริงอยู่ว่าแม้ “กลไกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ” จะปรากฏตัวขึ้นและมีการใช้มาอย่างยาวนานแล้วก็ตามทีนับตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 แต่ประเด็นว่าด้วยเรื่องสถานะทางกฎหมายกลับยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอน จึงนำไปสู่ข้อถกเถียงระหว่างผู้ปฏิบัติอย่างกว้างขวางในท้ายที่สุด

จากการศึกษาวิจัยแล้วพบว่า “สถานะทางกฎหมายที่แท้จริง” ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภามีลักษณะเป็น “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” (Legislative order) อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นฐานที่มาของอำนาจ (Source of power) หาใช่ “คำสั่งทางปกครอง” (Administrative order) ไม่ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการธิการในรัฐสภานั้นต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของตนเองเนื่องจาก

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับทุนจากสถาบันพระปกเกล้า ผู้สนใจสามารถอ่านเนื้อหาฉบับสมบูรณ์ได้ในงานวิจัยเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกโดยคณะกรรมการธิการรัฐสภา”

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

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

1. ความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาที่เริ่มก่อตัวขึ้นจนก่อให้เกิดความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนับตั้งแต่เมื่อครั้งมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งมุ่งเน้นให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีสภาพบังคับจนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

2. ความสับสนไม่แน่ใจในกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาอันมีผลต่อการกำหนดสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกระหว่าง “รัฐธรรมนูญ” และ “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ” ทั้งหมดเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อค้นพบที่ 1. ข้างต้น

3. ข้อค้นพบที่ 2. ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีตัวบทกฎหมายใด กล่าวคือ ทั้งรัฐธรรมนูญก็ดี หรือพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ก็ดี มีการระบุสถานะทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นสาเหตุสำคัญต่อความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภา มีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” โดยมีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ เป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจให้ออกคำสั่ง

4. การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาเนื่องจากความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนต่อสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกดังกล่าวที่เห็นว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” จึงอาจต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองและศาลปกครอง

คำสำคัญ: คณะกรรมการธิการ, รัฐสภา, คำสั่งทางนิติบัญญัติ, คำสั่งทางปกครอง, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กฎหมายปกครอง, รัฐธรรมนูญ

Abstract

This research was conducted to study the “legal status” of summonses issued by parliamentary committees, aiming to clarify their true nature. Specifically, although the “mechanism of committee summons” has been in use for a long time, since the Provisional Constitutional Act of 1932, the legal status of these summonses has remained unclear. This ambiguity has led to widespread debate among practitioners.

The research found that the “true legal status” of summonses issued by parliamentary committees is that of a “legislative order,” resulting from the exercise of legislative power based on constitutional authority, rather than an “administrative order.” However, in practice, parliamentary committees face several issues:

1. The lack of clarity regarding the legal status of committee summonses has led to misunderstandings since the enforcement of the 2007 Constitution of the Kingdom of Thailand, which emphasized the binding nature of committee summonses. This led to the enactment of the 2011 Act on Summonses of the Committees of the House of Representatives and the Senate.

2. Confusion and uncertainty regarding the legal authority underlying the issuance of committee summonses have impacted the determination of their legal status, particularly between the “Constitution” and the “Act on Summonses of the Committees.” This confusion stems from the issue mentioned earlier.

3. The second issue, combined with the lack of clear legal provisions, whether in the Constitution or the Act on Summonses of the Committees, specifying the legal status, has led to a significant misunderstanding that committee summonses are “administrative orders,” with the Act serving as the legal basis for their issuance.

4. The inefficiency in enforcing the Constitution and fulfilling legislative duties through the mechanism of committee summonses in Parliament arises from a misunderstanding of their legal status as “administrative orders,” which has led to the erroneous application of administrative law and the involvement of administrative courts.

Keywords: Committee Parliament, Summon, Legislative Order, Administrative Act, Constitution Law, Administrative Law

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติว่า ระบบคณะกรรมการธิการ (Committee system) เป็นกลไกสำคัญที่คอยขับเคลื่อนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม จนเป็นที่มาของการกล่าวเชิงเปรียบเทียบว่า คณะกรรมการธิการเสมือนกระดุกสนหลังของรัฐสภาซึ่งนัยถึง “องค์กรภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ” ที่มีบทบาทคอยช่วยเหลือภารกิจสำคัญทางนิติบัญญัติของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นการตราตัวบทกฎหมาย การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร พิจารณางบประมาณแผ่นดิน รวมถึงตลอดถึงการแก้ไขเยียวยาปัญหาของประชาชนในฐานะผู้แทนปวงชนให้มีประสิทธิภาพอันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย

เครื่องมือสำคัญหลักและอาจเรียกได้ว่าเป็นเครื่องมือเดียวของคณะกรรมการธิการของรัฐสภา (Parliamentary committees) เพื่อการปฏิบัติภารกิจในฐานะ “สภาเล็ก” ที่คอยช่วยเหลือ “สภาใหญ่” นั่นคือ “คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ” หรือที่ถูกเรียกกันตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า “อำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigative power) ทั้งนี้คำสั่ง หรืออำนาจดังกล่าวจะทำหน้าที่คอยเรียกให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ต่อตนเอง อันนำไปสู่การรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้านพร้อมทำความเข้าใจนำเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีเพื่อการตัดสินใจใช้อำนาจนิติบัญญัติในขั้นสุดท้าย

อำนาจการสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรกตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2560) ก็ยังมีการบัญญัติเรื่องนี้อยู่ แต่ประเด็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของรัฐสภากลับยังไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ให้บทบัญญัติมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ธิการในรัฐสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียก และมาตรา 8 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกและ สภาพของคำสั่งเรียก ตลอดจนมาตรา 13 ที่มีการกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่ได้รับคำสั่งเรียกฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีการเข้าไป บังชี้ถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกแต่อย่างใด

ขณะที่ในทางปฏิบัตินั้นเองก็ยังคงมีความสับสนไม่แน่ใจในเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายปกครอง เกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกฯ อยู่ไม่น้อยว่าจะถือได้ว่าคำสั่งของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริง

เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เห็นได้จากกรณีผู้ปฏิบัติในกลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในรัฐสภาออกมาตั้งข้อสังเกตประเด็นปัญหาดังกล่าวเมื่อคราวต้องดำเนินการวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ เนื่องจาก “สถานะทางกฎหมาย” ของคำสั่งเรียกฯ จะเป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกับการบังคับใช้ด้วยกฎหมายฉบับต่างๆ รวมตลอดไปถึงการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานทางปกครองและศาลปกครองอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากผู้ปฏิบัติหรือผู้เกี่ยวข้องเข้าใจผิดพลาดคลาดเคลื่อนในสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ย่อมส่งผลต่อการหยิบยกเอากฎหมายมาบังคับใช้โดยไม่ถูกต้องด้วยเช่นเดียวกัน ประเด็นเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญกฎหมายรัฐสภา และกฎหมายปกครองไทย อันส่งผลกระทบต่อใช้อำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาอีกด้วยโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยแนวคิดและหลักการทางด้านกฎหมายปกครองว่าด้วยฝ่ายปกครอง อำนาจทางปกครอง และคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับการศึกษาวิจัยถึงแนวคิดและหลักการว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อทำการพินิจพิเคราะห์อย่างลึกซึ้งถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการแสวงหาข้อเท็จจริงว่ามีสถานะเช่นไร เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ รวมตลอดถึงการเสนอแนะถึงหนทางแก้ไขปัญหาความคลุมเครือไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อการใช้หน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของรัฐสภาในฐานะองค์กรที่มีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนอีกด้วย

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในประเด็นปัญหาของงานวิจัยชิ้นนี้จัดทำขึ้นเพื่อขบคิดเชื่อมโยงตอบโจทย์วัตถุประสงค์หลักอย่างน้อย 3 ประการดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
2. เพื่อศึกษาสถานะของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2554
3. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการตรา การบังคับใช้และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง

3. สมมติฐานการวิจัย

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มิได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง หากแต่มีสถานะเป็นการกระทำในทางนิติบัญญัติประการหนึ่งเท่านั้น

4. วิธีการศึกษาวิจัย

งานวิจัยนี้เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพจะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 และคำพิพากษาต่างๆ ทั้งไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการของรัฐสภาและฝ่ายปกครอง นอกจากนี้แล้วยังเข้าไปศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและทบทวนเอกสารวิชาการไม่ว่าจะเป็นหนังสือ ตำรา บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Literature review) ข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตต่างๆ กับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อมุ่งศึกษาหากรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ผลกระทบของปัญหาที่มีต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการของรัฐสภาและเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการฯ ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

5. ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยโดยละเอียดแล้วพบว่า สถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงหาได้เป็นคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองไม่ หากแต่เป็น “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” (Peterson, 2011) อย่างไรก็ตาม คงต้องกล่าวว่าหลักใหญ่ใจความที่ส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปในกรณีสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น (สำนักงานคณะกรรมการการ 1 กลุ่มงานคณะกรรมการการเงินการคลัง [บันทึกข้อความนำเสนอ]. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ: เรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560) เป็นผลสืบเนื่องมาจากความสับสนในการพิจารณาตัวบทกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจ (Source of power) ให้คณะกรรมการการของรัฐสภาดำเนินการ

ออกคำสั่งเรียกฯ ได้ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นผู้ที่เห็นว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองกำลังเข้าใจคลาดเคลื่อนด้วยการมองว่ากฎหมายที่เป็นฐานอำนาจให้ดำเนินการดังกล่าวได้คือ พระราชบัญญัติอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ทั้งนี้ยังมีพิกที่จะกล่าวต่อไปอีกด้วยว่า กลุ่มบุคคลดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีบทลงโทษอันเป็นการกระทบสิทธิของผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นลักษณะของคำสั่งทางปกครองอีก

อย่างไรก็ดี คงมีประเด็นให้ต้องอธิบายในรายละเอียดว่า แม้สมมติข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ จะมีฐานที่มาของอำนาจในการดำเนินการมาจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจริง แต่ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่า คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ นี้ ก็ได้เข้าเกณฑ์ที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้โดยการวินิจฉัยพิเคราะห์ผ่านลักษณะหรือองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองดังนี้

1. ด้านผู้ใช้อำนาจ

ผู้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือที่ตามหลักกฎหมายปกครองเรียกขานกันว่า “ฝ่ายปกครอง” (Administrative authority) ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบ่งชี้ถึงรูปแบบของการกระทำทางปกครองของบุคคลดังกล่าวว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่อย่างไร ณ ที่นี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นนี้ว่า คณะกรรมการการของรัฐสภา มีสถานะเป็นฝ่ายปกครองหรือไม่

ก) หลักแบ่งแยกอำนาจกับการกำหนดสถานะของฝ่ายปกครอง

สำหรับกรณีคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ หากนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานมาวิเคราะห์ก็จะพบว่า หลักการนี้ได้แบ่งแยกองค์กรหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ คำถาม ณ ที่นี้ก็คือ คณะกรรมการการในรัฐสภา (Parliamentary committees) มีสถานะเป็นฝ่ายปกครองหรือไม่ กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องขบคิดว่า คณะกรรมการการถูกจัดอยู่ในองค์กรใดตามหลักแบ่งแยกอำนาจ ภายใต้หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรทางกฎหมาย คณะกรรมการการมีสถานะเป็นคณะบุคคลที่อยู่ภายใต้โครงสร้างขององค์กรนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการประเภทสามัญหรือวิสามัญก็ตาม ต่างก็ได้รับการรับรองไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ เช่น ประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส สเปน ฯลฯ รวมตลอดถึงรัฐธรรมนูญของประเทศไทยว่าเป็นองค์กรภายใต้โครงสร้างของรัฐสภา ด้วยข้อเท็จจริงเช่นนี้เราจึงสามารถอธิบายได้

ในเชิงปฏิเสธ (Negative description) ว่า เมื่อคณะกรรมการในการในรัฐสภาถูกจัดอยู่ในส่วนขององค์กรนิติบัญญัติแล้ว จึงไม่มีทางที่ “รัฐสภาขนาดเล็ก” (Little legislature) อย่างคณะกรรมการจะเป็นฝ่ายปกครองไปได้ เนื่องจากไม่ได้อยู่ในส่วนของฝ่ายบริหารที่ถืออำนาจบริหาร (Executive power) อยู่ อันเป็นการสอดคล้องรองรับกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมัน (BVerwG) ในปี ค.ศ.2015 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เคยอธิบายให้เหตุผลไว้ในปี พ.ศ.2545 ด้วยเช่นกัน

กระนั้นก็ตาม อาจมีผู้โต้แย้งว่าคำอธิบายข้างต้นอาจไม่ใช่ข้อสรุปที่ถูกต้องแม่นยำเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐสมัยใหม่ที่มีการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีความยืดหยุ่นกว่าในยุคก่อนๆ กล่าวคือจริงอยู่ว่าในแง่รูปแบบ (Formal aspect) ที่ยึดองค์กรเป็นสำคัญ องค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลนั้นๆ อาจไม่มี “รูปร่างหน้าตา หรือลักษณะทางกายภาพ” ที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่อาจถูกพิเคราะห์ได้ว่า เป็นฝ่ายปกครอง แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่า เมืองค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลบางประเภท ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองด้วยการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะ ด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ หากจะกล่าวว่าคณะกรรมการในการในรัฐสภาถูกจัดอยู่ในส่วนขององค์กรนิติบัญญัติแล้วย่อมไม่มีทางเป็นฝ่ายปกครอง (Singh, 2001) ก็อาจจะฟังไม่มีน้ำหนักมากนัก

ข้อโต้แย้งข้างต้นเป็นข้อโต้แย้งที่น่าสนใจ และเป็นความจริงที่คำอธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจผ่านมุมมองในเชิงการทำหน้าที่ (Functionalism) น่าจะเป็นคำอธิบายที่ใช้กำหนดสถานะของฝ่ายปกครองได้ชัดเจนและถูกต้องมากกว่ามุมมองในเชิงรูปแบบ (Formalism) ที่มีข้อบกพร่องมากมาย แต่กระนั้นก็ตาม ผู้เขียนยังคงไม่เห็นพ้องด้วยและเห็นว่าข้อโต้แย้งผ่านหลักการแบ่งแยกอำนาจในเชิงการทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียงแค่การพิจารณาชั้นเบื้องต้นเท่านั้น เพราะหากพิเคราะห์และอธิบายในทางวิชาการให้ถึงที่สุดแล้วจะพบว่า การเชื่อมโยงสถานะของฝ่ายปกครองกับการทำหน้าที่นั้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับข้อความคิดว่าด้วยการมอบหมายภารกิจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือที่รู้จักกันดีภายใต้ “หลักการถ่ายโอนอำนาจ” (Delegation of Powers Doctrine) อันเป็นประเด็นสำคัญในระบบกฎหมายปกครองด้วยเช่นเดียวกัน (Breyer et al., 2006) โดยผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาถึงหลักการถ่ายโอนอำนาจอันเป็นหลักการย่อยภายใต้กรอบมุมมองในเชิงการทำหน้าที่แล้ว ยังไม่ปรากฏว่าเข้าลักษณะของการถ่ายโอนอำนาจเพื่อให้มีการปฏิบัติภารกิจแต่อย่างใดกรณีหนึ่ง และแม้ว่าเข้าลักษณะของการถ่ายโอนอำนาจจริง ภารกิจของคณะกรรมการในการในรัฐสภาที่กำลังเป็นปัญหายุ่งยากนี้ก็ให้อำนาจที่สามารถทำการมอบหมายถ่ายโอนให้ฝ่ายปกครองไปปฏิบัติภารกิจได้ตามหลักการอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ตามรายละเอียดดังนี้

ข) หลักการถ่ายโอนอำนาจกับการกำหนดภารกิจเพื่อกำหนดสถานะของฝ่ายปกครอง
กล่าวโดยรวบรัดตัดความแล้ว ข้อความคิดว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจ (Delegation of Powers)
ถือกำเนิดเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการถกเถียงถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มี
ความจำกัดเคร่งครัดมากเกินไป (Rigid Separation of Powers) ของโครงสร้างการปกครอง (Masterman
& Wheatle, 2017) ทั้งในประเทศอังกฤษที่ถือเอาคำสอนของจอห์น ล็อค เป็นสำคัญที่ได้กล่าวถึงกรณี
การทำหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติว่า “รัฐสภาไม่สามารถที่จะถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำกฎหมายไปยัง
บุคคลอื่นได้” (*delegate potestas non potest delegari*) (Fisher, 2014) ก็ดี และในประเทศ
สหรัฐอเมริกาซึ่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรบัญญัติชัดเจนว่าอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ
จะต้องเป็นของสภาองเกรส ประธานาธิบดี และศาล ตามลำดับเท่านั้น (Reyes, 2017) ก็ดี

อย่างไรก็ดี ด้วยสภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่พลวัตและสลับซับซ้อนมากขึ้น
คงเป็นการยากที่จะให้องค์กรของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารต่างฝ่ายต่าง
ทำหน้าที่ของตนเอง (Alder, 2002) รัฐสภาทำหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ ในขณะที่คณะรัฐมนตรี
ก็ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศผ่านการกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว
(Morley, 2019) เพราะหากพิจารณาในความเป็นจริงแล้ว องค์กรนิติบัญญัติเองไม่สามารถตรากฎหมาย
ให้มีเนื้อหารายละเอียดครอบคลุมข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้นอย่างครบถ้วนกระบวนความได้ (Le Sueur,
Sunkin & Murkens, 2013) อาจนำไปสู่ปัญหาช่องว่างทางกฎหมายในที่สุด เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
การถ่ายโอนอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการสร้างกฎเกณฑ์ไปยังองค์กรบริหารจึงมีความจำเป็น ทั้งนี้
เพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้ามำกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจาก “กรอบกฎเกณฑ์ทั่วไป” ที่องค์กรนิติบัญญัติ
ได้กำหนดไว้ผ่านรูปแบบของ “กฎหมายลำดับรอง” (Delegated Legislation) ให้เข้ากับสภาวะการณ์
ที่เกิดขึ้นอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน (Héritie et al., 2013) อันนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
ตามเจตนารมณ์ของระบบกฎหมายปกครอง

จากที่ได้อธิบายถึงที่มาและเหตุผลทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนสามารถสกัดองค์ประกอบของ
หลักการถ่ายโอนอำนาจได้อย่างน้อย 3 องค์ประกอบหลักสำคัญและขออนุญาตอธิบายเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจ
มีโนทัศน์ว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจได้โดยง่ายดังนี้

1. มีการถ่ายโอนอำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร (Ng, 2010)
2. อำนาจที่ถูกถ่ายโอนเป็นอำนาจในการตรา หรือสร้างกฎเกณฑ์ (Rulemaking) (Simocini,
2018) และ
3. การถ่ายโอนอำนาจกระทำผ่านกฎหมายแม่บทที่ถูกตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ
(Van Gestel, 2013)

คำถามที่น่าสนใจคือ การทำหน้าที่และใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาต้องด้วยองค์ประกอบข้างต้นหรือไม่อย่างไร คำตอบก็คือ ไม่เข้าลักษณะของการโอนถ่ายอำนาจจริงอยู่แม้จะมีการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ก็ตามที่ แต่ไม่ปรากฏว่ารัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติจะมีการถ่ายโอน หรือมอบภารกิจการสืบสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาต่างๆ ให้แก่ฝ่ายบริหาร หากแต่เป็นการที่รัฐสภามอบหมายให้คณะกรรมการการอันเป็นองคพพของตนเองทำหน้าที่ (Davidson & Longley, 2012) ซึ่งก็เป็นการปฏิบัติ “ภารกิจภายในขององค์กรนิติบัญญัติ” (Internal Legislative Affairs) อยู่นั่นเอง (May, 1844) หาได้เกี่ยวข้องกับองค์อื่นภายนอกอย่างองค์กรบริหารไม่

ยิ่งไปกว่านั้นแล้ว เราจะพบอีกด้วยว่าแม้หากสมมติมีการโอนถ่ายอำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารเกิดขึ้นจริง แต่อำนาจที่ถ่ายโอนไปก็ทำได้เป็นอำนาจในการตรา หรือสร้างกฎเกณฑ์ (Rulemaking Power) ที่นำไปสู่การออกกฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation) อันเป็นกรณีต้องห้ามตามหลักการถ่ายโอนอำนาจ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ แม้จะเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไปว่า การถ่ายโอนอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติไปยังองค์กรบริหารถือเป็นสิ่งจำเป็น (Select Committee on the Constitution, 2008) แต่ก็มิได้หมายความว่า การถ่ายโอนอำนาจจะกระทำได้โดยไร้ซึ่งขอบเขตจำกัด (Carte Blanche) (Lindseth, 2010) ด้วยเหตุผลและเงื่อนไขทางกฎหมายรัฐธรรมนูญมากมายหลายประการ พึงต้องพึงพิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบถึง “หน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ (Alder & Syrett, 2015) และธรรมชาติของอำนาจนิติบัญญัติ” (Nature of legislative power) (Craig, 2016) ว่าปกติแล้วทำหน้าที่อะไรบ้าง (Cheadle, 1918) การถ่ายโอนอำนาจจะทำได้มากน้อยเพียงใด และในสถานการณ์ใดบ้าง (Panama Refining v. Ryan, 1935)

หากสำรวจตรวจสอบตามหลักการแล้ว การทำหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติซึ่งมีความสัมพันธ์กับอำนาจนิติบัญญัติคงมีอยู่ 3 หน้าที่หลัก (Tomkins, 2013) ได้แก่ การตรากฎบัตรกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน หลักการของการถ่ายโอนอำนาจคือ ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญจะอนุญาตให้มีการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติเฉพาะการทำหน้าที่ตรากฎหมาย “บางส่วน” (Partial) ไปยังองค์กรบริหารได้สามารถตรากฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมาย (May, 1844) อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนนี้ต้องอยู่บนเงื่อนไขที่ว่าองค์กรนิติบัญญัติจะต้องกำหนดถึงขอบเขตอำนาจขององค์กรบริหารอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมายที่ตนตราขึ้น (Rose-Ackerman & Lindseth, 2010) แต่ในส่วนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการในรัฐสภา หาใช่กรณีการถ่ายโอนอำนาจให้ไปทำหน้าที่ตรากฎเกณฑ์ไม่ แต่เป็นอำนาจนิติบัญญัติในส่วนการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบองค์กรบริหารถือเป็น

“อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้” (Purely Legislative Power) (Cheadle, 1918) หรือ “ภารกิจในวงงานรัฐสภา” (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2558) อันเป็นข้อจำกัดในการถ่ายโอนอำนาจ (Legislative reservation) (lancu, 2012) เพราะหากมีการอนุญาตให้ถ่ายโอนอำนาจได้ นอกจะเป็นการทำลายโครงสร้างรัฐธรรมนูญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มุ่งให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารที่ถือเป็นหลักทั่วไป (General Principles) ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว (Marshall, 1839) ก็ยังเป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน (Representative democracy) (Craiutu, 2012) ที่ทำหน้าที่ผ่านองค์กรนิติบัญญัติอีกด้วย (Pünder, 2009)

นอกจากนี้ หากพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบก็จะพบอีกด้วยว่า หากยังคงยืนยันกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการในรัฐสภาอันนำไปสู่การออกคำสั่งเรียกเป็นการรับมอบการถ่ายโอนอำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ ผู้เขียนเห็นว่าก็ยังไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักการที่พึงจะเป็นอยู่ดี กล่าวคือ พึงต้องระลึกไว้เสมอว่าองค์ประกอบสำคัญของการถ่ายโอนอำนาจต้องมีการกระทำผ่านกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ (Primary Legislation) แต่อาจมีผู้โต้แย้งว่า ในข้อปัญหาที่กำลังถกเถียงกันอยู่ก็เข้าองค์ประกอบดังกล่าว เพราะปรากฏข้อเท็จจริงที่รัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ออกมาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ข้อโต้แย้งนี้สำหรับผู้เขียนอยู่บนความคิดที่เข้าใจผิดพลาดคลาดเคลื่อน

จริงอยู่ว่าข้อเท็จจริงปรากฏมีการตรากฎหมายโดยรัฐสภาขึ้น แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เป็นเพียงการตราเพื่อกำหนดรายละเอียดของกลไกการบังคับใช้และบทลงโทษของผู้ปฏิเสธการให้ความร่วมมือกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการเท่านั้น หากได้เข้าไปกำหนดถึงแหล่งที่มาของอำนาจ หรือพันธกิจของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภา เพราะโดยเนื้อแท้แล้ว อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการในรัฐสภาดำรงคงอยู่ในรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่งเมื่อหน้าที่ของคณะกรรมการการในรัฐสภาถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญพร้อมกับบทบัญญัติการให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียก “การดำรงคงอยู่ของอำนาจ” (Existence of Power) จึงไม่ผูกติดอยู่กับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

อีกทั้งหากเข้าไปสำรวจตรวจสอบแนวคิดและหลักการว่าด้วยอำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการ (Investigative power) ในต่างประเทศยังเป็นชัดเจนว่า อำนาจนี้ถูกยอมรับว่าเป็น “อำนาจระดับรัฐธรรมนูญ” (Constitutional power) (Garvey, 2019) ผู้ทรงอำนาจสืบสวนหาข้อเท็จจริงและออกคำสั่งเรียกคือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional organ) อย่างรัฐสภา (Hill & Menzel, 2009) ที่มีการมอบหมายให้องคาพยพของตนเองอย่างคณะกรรมการการนำไปใช้เพื่อปฏิบัติภารกิจในทางนิติบัญญัติ

ตามที่รัฐธรรมนูญมีเป้าประสงค์ (Galloway, 1951) ส่วนรายละเอียดของกลไกการดำเนินการในทางปฏิบัติ จะให้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายลูกต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการ ในรัฐสภาจึงไม่ใช่ “อำนาจระดับกฎหมาย” (Statutory power) ที่จะไปเชื่อมโยงกับการถ่ายโอนอำนาจ นิติบัญญัติไปยังองค์กรบริหารผ่านกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น (Kitchen, 2013)

2. ด้านตัวอำนาจ

นอกจากประเด็นว่าด้วย “ผู้ทรงอำนาจทางปกครอง” การมุ่งพินิจพิเคราะห์ถึง “อำนาจ ทางปกครอง” (Administrative power) ย่อมมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากต้องการเข้าไปค้นหาสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ว่าเป็นคำสั่ง ทางปกครองหรือไม่ด้วยการพิจารณาผ่านองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองในฐานะ “มาตรวัด ทางกฎหมายปกครอง” ซึ่งประกอบไปด้วย 5 องค์ประกอบหลักดังนี้

1. คำสั่งทางปกครองต้องเกิดขึ้นมาจากผู้ใช้อำนาจที่เป็นฝ่ายปกครอง

ประเด็น “ผู้ทรงอำนาจทางปกครอง” ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาว่ามาตรการ หนึ่งๆ ที่ถูกเลือกขึ้นใช้โดยรัฐจัดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อจะวินิจฉัยว่าการกระทำ ทางปกครองที่เกิดขึ้นเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ต้องมาจากการใช้อำนาจรัฐของ “ฝ่ายปกครอง” (Behörde) (Hufeld, 2003) คำว่า “ฝ่ายปกครอง” หมายถึง องค์กร หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เป็นฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ภายใต้โครงสร้างของฝ่ายบริหาร เมื่อเป็นเช่นนี้กรณีปัญหาว่าด้วยคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภาจึงมีข้อต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภาจัดเป็นฝ่ายปกครองหรือไม่ โดยประเด็นดังกล่าวนี้ผู้เขียนได้อธิบายไปเป็นที่เรียบร้อยแล้วโดยละเอียดในหัวข้อที่ผ่านมาว่า คณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภาไม่มีสถานะเป็นฝ่ายปกครองเนื่องจากอยู่ภายใต้ร่มเงา หรือโครงสร้างของ องค์กรนิติบัญญัติ จึงถือได้ว่าเป็นการสอดคล้องกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุดที่เคยมีคำสั่ง ในปี พ.ศ.2545 ว่าคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การของ ฝ่ายการเมือง ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง อีกทั้งยังสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ในปี ค.ศ.2006 (Blanke & Perlingeiro, 2008) และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมันในปี ค.ศ.2019 ที่มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันด้วย

อย่างไรก็ดี อาจมีผู้โต้แย้งถึงการพิจารณาและอธิบายข้างต้นว่าเป็นเพียงการพิจารณาในเชิงรูปแบบ ที่เน้นไปในมิติด้านองค์กรเท่านั้น (Dyzenhaus & Thorburn, 2016) เพราะตามหลักการแล้ว ฝ่ายปกครอง ที่โดยสภาพจะไม่ได้มีตำแหน่งแห่งที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรบริหารอย่างคณะกรรมการสิทธิการของรรัฐสภา

หากแต่มีการดำเนินการ หรือทำหน้าที่ทางปกครอง (Administrative function) (Corso, 2010) ย่อมนำไปสู่การก่อร่างสร้างสถานะความเป็นฝ่ายปกครองได้เช่นกัน (Giménez, 2013) มีพักที่จะกล่าวถึงกรณีคณะกรรมการสิทธิการขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544) หรือแม้แต่อเอกชนในหลายครั้งหลายคราก็สามารถกลายสภาพเป็นฝ่ายปกครองในความหมายของระบบกฎหมายปกครองได้หากปรากฏว่ามีการทำหน้าที่ในทางปกครอง (Cassese et al., 2017) ข้อโต้แย้งนี้รับฟังและขบคิด จึงอาจต้องทำการพิจารณาในองค์ประกอบถัดไปเพื่อความชัดเจนและถูกต้องยิ่งขึ้น

2. คำสั่งทางปกครองต้องเป็นผลจากการใช้อำนาจทางปกครอง

การพิจารณาเพื่อยืนยันสถานะความเป็นคำสั่งทางปกครองของมาตรการที่ถูกใช้ไปโดยฝ่ายปกครอง ลำพังเพียงแค่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนจะยังไม่เพียงพอที่จะสรุปได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่พึงต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าตัวอำนาจที่อยู่ในเขตแดนของกฎหมายมหาชนดังกล่าวเป็นอำนาจรัฐประเภทใด กล่าวคือ เป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ (Habermas, 1994) ซึ่งโดยหลักการแล้ว การกล่าวถึงอำนาจทางปกครอง (Administrative power) เป็น “ส่วนประกอบ” ของอำนาจบริหาร (Executive power) ก็คงจะไม่ผิดนัก (Raymond, 1845) เพราะหากจะแจกแจงในเชิงรายละเอียดในเชิงลึก พันธกิจและกิจกรรมต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่อยู่ในภาคส่วนของอำนาจบริหาร (Mendes & Venzke, 2018) มีความแตกต่างไปจากพันธกิจและกิจกรรมต่างๆ ของรัฐสภาและศาล (Fuchs, 1940) เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการจึงไม่สามารถถูกพิจารณาว่าเป็นอำนาจทางปกครองได้ คำถามที่จะต้องตอบก็คือ อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภาถือเป็นอำนาจมหาชนประเภทใด

อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภา หรือรู้จักกันในชื่อเฉพาะว่า “อำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigative power) โดยธรรมชาติของอำนาจถือเป็นอำนาจนิติบัญญัติ (Garvey, 2018) ที่กล่าวเช่นนั้นก็เพราะอำนาจนี้เป็นอำนาจที่ติดโยงอยู่กับองค์กรและกระบวนการนิติบัญญัติมาตั้งแต่แรก (Inherent Power) (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2558) โดยมีสถานะเป็นอำนาจช่วยเหลือ (Ancillary power) ทำให้การทำหน้าที่ของรัฐสภาในส่วนของ การตรากฎบัตรกฎหมาย การตรวจสอบการปกครองขององค์กรบริหารและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ (Grievance) ของประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (Joint Committee on Human Rights, House of Lords & House of Commons, 2002) เมื่ออำนาจการออกคำสั่งเรียกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ กรณีนี้จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการสิทธิการของรัฐสภา กำลังใช้อำนาจทางปกครอง หรือกระทำการทางปกครอง ในทางกลับกัน การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลและหลักฐานต่างๆ ผ่านคำสั่งเรียกนี้

ถือเป็น “การกระทำทางรัฐสภา” (Act of Parliamentary Assemblies) อย่างไรก็ดี อาจมีบางท่านคิดโต้แย้งว่า การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภานั้นคือ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หาใช่อำนาจทางนิติบัญญัติอย่างที่ผู้เขียนกล่าวมาข้างต้นไม่ ซึ่งข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้อยู่บนการพิจารณาวินิจฉัยที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนอย่างมาก

เพราะหากพิจารณาถึง “กฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจ” ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาจะพบว่า กฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาที่แท้จริงคือ มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ มิใช่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาเพื่อกำหนดกลไกการบังคับใช้และบทลงโทษทางอาญาอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 โดยผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตในการทดสอบคำอธิบายนี้อย่างง่ายๆ ด้วยการสมมติว่า หากไม่มีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 คณะกรรมการในรัฐสภาเองก็ยังคงอยู่ในฐานะของผู้ทรงอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงหรืออำนาจในการออกคำสั่งเรียกอยู่ดี

กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การดำรงอยู่ของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาผูกติดอยู่กับรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจ ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการในรัฐสภามีอำนาจดังกล่าวนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกและก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการได้มีการใช้อำนาจเรียกบุคคลใดๆ (Subpoena power) มาให้ถ้อยคำและนำส่งเอกสารหลักฐานมาโดยตลอดก่อนที่จะมีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาในปี พ.ศ.2554 เสียด้วยซ้ำไป ที่จะแตกต่างกันก็เพียงแต่ก่อนที่รัฐสภาจะมีการออกกฎหมายเฉพาะ (Lex Specialis) ขึ้นมานั้น หากมีการปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือจากการใช้อำนาจเรียกบุคคล หรือเอกสารของคณะกรรมการในรัฐสภาก็หาได้มีโทษ หรือสภาพบังคับใดๆ ไม่

ดังนั้น จึงเป็นที่ชัดเจนว่ากรณีที่คณะกรรมการในรัฐสภาใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกถือเป็นการใช้อำนาจโดยตรงจากรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามโครงสร้างการเมืองระดับชาติ (Mendes, 2019) หาใช่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ที่จะเป็นการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายในระดับฝ่ายปกครอง (*Vorbehalt des Gesetzes*) ได้ (Foster & Sule, 2010)

3. คำสั่งทางปกครองต้องเป็นเรื่องเจาะจงเฉพาะกรณี

ตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว มาตราวัดที่สามารถนำไปสู่การบังคับใช้ถึงการถือกำเนิดเกิดขึ้นของ “ความเป็นรูปธรรม” ในคำสั่งทางปกครองได้เป็นอย่างดีคือการเข้าไปพิจารณาถึงผลของการออกคำสั่งทางปกครองว่ามีลักษณะของความเป็นปัจเจก (Individual) และเฉพาะเจาะจง (Specific) แล้วหรือไม่ อย่างไร ณ ที่นี้อาจกล่าวให้เข้าใจได้โดยง่ายว่า หากกรณีสามารถกำหนดซึ่งบุคคลเฉพาะราย หรือจำนวนบุคคลที่ชัดเจนและข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องได้ ย่อมถือได้มีความเป็นรูปธรรมแล้ว การคำนึงถึงมาตรวัดเช่นนี้ จึงนำไปสู่การจำแนกแยกแยะความแตกต่างจากผลผลิตของการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่เป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (*Rechtsnorm*) ที่มีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) ด้วยในขณะเดียวกัน

หากกล่าวถึงลักษณะความเป็นรูปธรรมของคำสั่งทางปกครอง หลายท่านเองอาจยังโต้แย้งผู้เขียนว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาย่อมต้องถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะโดยตัวคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภามีความเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในตัว กล่าวคือ สามารถระบุได้ว่าเป็นการสั่งการต่อบุคคลใดและในข้อเท็จจริงเรื่องใดเป็นการเฉพาะเจาะจง (*Einzelfall*) (Bakes & Eliantonio, 2018) อีกทั้งยังโต้แย้งอีกด้วยว่า ข้อโต้แย้งที่ผู้เขียนได้หยิบยกขึ้นอธิบายไปก่อนหน้านี้ถึงคำสั่งของคณะกรรมการการในรัฐสภาที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองเพราะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ หากใช้อำนาจบริหารไม่นั้นย่อมฟังไม่ขึ้น เพราะเมื่อคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภามีลักษณะเป็นรูปธรรมแล้ว จึงมีอาจเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ปกติแล้วจะนำไปสู่การสร้างกฎเกณฑ์ที่มีความนามธรรมได้เลย ข้อโต้แย้งนี้ดูประหนึ่งจะมีน้ำหนักน่ารับฟังและพินิจพิเคราะห์ แต่ผู้เขียนเห็นว่ายังมีข้อโต้แย้งที่จะถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อความคิดว่าด้วยคำสั่งทางปกครอง รวมตลอดไปถึงหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องด้วยอย่างแบ่งแยกไม่ได้ เพราะหากเราขบคิดอย่างลึกซึ้งแล้วจะพบว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภายังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่มีได้สอดคล้องกับบรรทัดฐานแห่งความจริงของคำสั่งทางปกครองซึ่งรายละเอียดผู้เขียนจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไปอีกด้วย

4. คำสั่งทางปกครองต้องมุ่งต่อผลทางกฎหมาย

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของคำสั่งทางปกครองคือ การที่ฝ่ายปกครองมีความประสงค์อย่างแน่แท้ให้มาตรการที่ตนเองได้เลือกใช้มีผลทางกฎหมาย (Legal effect) ต่อผู้รับมาตรการ (Szente & Lachmayer, 2017) อันสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จลุล่วงของภารกิจของฝ่ายปกครองตามเจตนารมณ์ของตัวบทกฎหมายที่ตนบังคับใช้ (Parker, 1957) เป็นการเข้าไปกำหนดสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของผู้ที่ต้องปฏิบัติตามการกระทำ หรือมาตรการทางปกครอง ที่ในระบบกฎหมายไทยรู้จักกันดีในคำว่า

“นิติสัมพันธ์” (Legal relation) (Smyk, 2018) โดยกฎหมายของไทยอย่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้มีการอธิบายถึงการมีผลทางกฎหมายผ่านการขยายความคำว่า “นิติสัมพันธ์” ว่าเป็น “การก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว” นั่นเอง

ประเด็นที่อาจต้องพิจารณาต่อไปก็คือ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในการในรัฐสภามุ่งผลทางกฎหมายหรือไม่ ผู้ที่เห็นว่าคำสั่งเรียกนี้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมโต้แย้งผู้เขียนว่าหากเข้าไปพิจารณาจะพบว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในการในรัฐสภามีลักษณะเป็นการสั่งที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ กล่าวคือ มีลักษณะของการกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ให้ผู้ได้รับคำสั่งเรียกต้องมาให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ตามที่คณะกรรมการร้องขอ อีกทั้งตามตัวบทกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียก ก็ยังมีการบัญญัติบทลงโทษกรณีผู้รับคำสั่งเรียกปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในการในรัฐสภาต้ององค์ประกอบ การมุ่งต่อผลทางกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อโต้แย้งที่มองว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีลักษณะของการมุ่งต่อผลทางกฎหมายเป็นการพิจารณาที่อยู่บนฐานของความสับสนหลงผิด ที่กล่าวเช่นนั้น ก็เพราะ ในฐานะเครื่องมือหนึ่งในการนำมาซึ่งการบรรลุต่อภารกิจตามกฎหมายปกครองของฝ่ายปกครอง คำสั่งทางปกครองจึงต้องมีลักษณะของการใช้อำนาจรัฐในการเข้าไปกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่ง โดยการกำหนดสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของผู้รับคำสั่งต้องเป็นผลมาจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในขั้นตอนสุดท้าย (Final agency action) (Breyer et al., 2006)

ผู้เขียนใคร่ขออธิบายเพิ่มเติมว่า ลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ต้องเป็นผลผลิตจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในขั้นตอนสุดท้ายได้ก่อร่างสร้างตัวมาพร้อมกับข้อความคิดในกฎหมายปกครองโดยถูกอธิบายพัฒนาจนกระทั่งก่อตัวขึ้นเป็น “หลักบทสรุปแห่งการกระทำทางปกครอง” (Doctrine of Finality) ที่ถูกยอมรับในระบบกฎหมายปกครองมากมายหลายประเทศ อาทิ ประเทศเยอรมัน (Rennert, 2016) ออสเตรีย (The European Union, 2007) ฝรั่งเศส (Schwartz, 2006) อิตาลี (Chiti, 2004) เบลเยียม (Opdebeek & Somer, 2016) อังกฤษ (Craig, 2016) สหรัฐอเมริกา (Black, 1937) ออสเตรเลีย (Administrative Review Council, 2012) นิวซีแลนด์ (Goulding v. Chief Executive, Ministry of Fisheries, 2004) ฯลฯ หลักการนี้ถือเป็นตัวบ่งชี้และรับประกันว่า คำสั่งทางปกครองที่มุ่งผลทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่งได้เกิดขึ้นแล้ว (Existence of Administrative Order) อย่างแน่แท้ ภายหลังจากการพิจารณาพิเคราะห์จนนำไปสู่บทสรุปและการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง (Administrative decision) (Uhlmann, 2018) หากกล่าวอย่างเป็นลำดับขั้นตอน

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงใดๆ เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองจะเก็บรวบรวมและประมวลข้อเท็จจริงนั้น จนกระทั่งนำไปสู่การพิจารณาข้อบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีบทสรุป หรือการตัดสินใจให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใดๆ (Cann, 2006) อันมีผลเป็นการก่อกวนนิติสัมพันธ์ในขั้นตอนสุดท้ายผ่านมาในรูปของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพและถูกต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ จนกว่าจะมีการยกเลิกเพิกถอน (Nottle, 1994) จึงอาจกล่าวได้ว่าคำสั่งทางปกครองเป็นสัญลักษณ์ หรือตัวแทนของการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายอย่างแน่วแน่ อันสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาที่แท้จริงของฝ่ายปกครองอย่างเป็นรูปธรรมก็คงจะไม่มีผิดนัก (Lazowski & Blockmans, 2016)

เมื่อเป็นดังเช่นที่กล่าวมา คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาจึงเป็นมาตรการที่ปราศจากการก่อกวนนิติสัมพันธ์กับผู้รับคำสั่งอันเป็นผลมาจากการไม่ปรากฏการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของฝ่ายปกครอง หากแต่เป็นเพียงการกระทำการระหว่างการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น กล่าวคือ หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วก็จะพบว่า คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภายังไม่มีลักษณะของการตัดสินใจออกคำสั่งขั้นสุดท้าย (Non-final administrative order) (Hofmann et al., 2018) มีแต่ลักษณะของการออก “คำสั่งระหว่างกระบวนการ” ทำนองเดียวกันกับ “หมายเรียกของพนักงานสอบสวน” (Summon) ในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและเอกสารต่างๆ (Yamamoto, 2007) ก่อนที่จะนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายอันเป็นการปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไป หรืออาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นเพียง “การกระทำในรูปแบบของการเตรียมการ” (Vorbereitungsakt) ที่ไม่มีผลทางกฎหมาย (Deau, 2006) ในฐานะของการกระทำทางข้อเท็จจริง (Hofmann et al., 2018) จึงส่งผลให้เป็นมาตรการที่ขาดองค์ประกอบของการเป็นคำสั่งทางปกครอง

5. คำสั่งทางปกครองต้องมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครอง

อันที่จริงแล้วองค์ประกอบว่าด้วยการมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองนี้มีความเกี่ยวข้องสืบเนื่องมาจากองค์ประกอบข้อที่แล้วนั่นคือ การมุ่งต่อผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มาตรการของฝ่ายปกครองจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อมาตรการนั้นมุ่งต่อผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครอง (Direct and External Legal Effect) เพื่อเข้าไปกำหนดสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชนบุคคลทั่วไป (Singh, 2001) ซึ่งมีความผิดแผกแตกต่างกับมาตรการของฝ่ายปกครองอีกรูปแบบหนึ่งที่ว่าจะมีผลทางกฎหมายก็ตามที แต่มิได้มุ่งให้มีผลโดยตรงออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองเพื่อบังคับใช้กับประชาชน เพียงต้องการให้เกิดการบังคับใช้เฉพาะภายในองค์กรหรือฝ่ายปกครองด้วยตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การใช้อำนาจทางปกครองเช่นนี้เราเรียกว่า “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” (Verwaltungsintern)

อย่างไรก็ดี มีข้อพึงสังเกตว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามาตรการภายในของฝ่ายปกครองมีลักษณะเข้าไปกำหนดสถานภาพ หรือกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่ได้บังคับบัญชาเป็นการส่วนบุคคล ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ภายในหน่วยงาน มาตรการดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองได้ (Uhlmann, 2018)

สำหรับกรณีคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาที่กำลังถกเถียงกันอยู่นี้ เมื่อได้มีการพินิจพิเคราะห์ไปโดยละเอียดในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้วว่าไม่ต้องด้วยองค์ประกอบว่าด้วยการมุ่งต่อผลทางกฎหมายอันเนื่องมาจากเป็นเพียงการกระทำเตรียมการ (Administrative preparatory act) (Hutsch, 2014) หากใช้การกระทำทางปกครองขั้นสุดท้าย จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่าการมุ่งผลทางกฎหมายของมาตรการทางปกครองของคณะกรรมการการในรัฐสภามีลักษณะของการมุ่งผลโดยตรงไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองหรือไม่อย่างไรเพื่อกำหนดสถานะคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพราะไม่มีการดำรงคงอยู่ของผลทางกฎหมายตั้งแต่ต้นนั่นเอง

5. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาว่าด้วยความสับสนหลงผิดในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงว่าเป็นคำสั่งทางปกครองจึงต้องรีบดำเนินการแก้ไขมิฉะนั้นแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญทั้งในปัจจุบันและอนาคต อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายและระบบการตรวจสอบทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐสภา และกฎหมายปกครองที่ถูกต้องอีกด้วย สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ผู้วิจัยขึ้นนี้ขอเสนอแนะให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

5.1 ข้อเสนอแนะทางด้านนโยบาย

จัดอบรมให้แก่บุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามที่เคยกล่าวไปแล้วถึงสาเหตุหนึ่งของความเข้าใจคลาดเคลื่อนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ว่ามาจากการขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายรัฐสภาเนื่องจากเป็นศาสตร์ที่ค่อนข้างใหม่สำหรับวงการนิติศาสตร์และนิติบัญญัติไทยเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กล่าวคือ การปรากฏตัวในบทบาทใหม่ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ด้วยการเริ่มต้นมีสภาพบังคับขึ้นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 จนนำไปสู่การเริ่มถกเถียงตั้งคำถามในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2554 ที่มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมารองรับหลักการของรัฐธรรมนูญข้างต้น

กรณีจึงเห็นควรให้องค์กรนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรก็ดี วุฒิสภาก็ดี ได้ดำเนินการจัดอบรมบุคลากรของตนเอง (Staff Training Programs) (Back, 2019) เพื่อให้ได้รับความรู้ที่ถูกต้องสอดคล้องกับหลักการสากลอย่างสม่ำเสมอโดยนักวิชาการและผู้ชำนาญการเฉพาะด้านกระบวนการนิติบัญญัติเฉพาะเช่นเดียวกับประเทศที่ได้รับการยกย่องว่ามีฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้มแข็ง อาทิ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา เยอรมัน ฯลฯ

5.2 ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย

ก) ข้อเสนอแนะด้านรัฐธรรมนูญ

1. แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : หากสำรวจตรวจสอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ อย่างละเอียดแล้วจะพบว่าไม่มีที่ใดกล่าวถึงสถานะของคำสั่งเรียกว่าเป็นเช่นไร กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้แต่ภายใต้มาตรา 129 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทบาทและอำนาจของคณะกรรมการของรัฐบาลในการสอบข้อเท็จจริงโดยตรงก็ยังไม่พบว่ามีส่วนใดกล่าวถึงสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ว่ามีสถานะเป็นอำนาจนิติบัญญัติอย่างประจักษ์ชัดเจน เมื่อปราศจากความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ รวมตลอดถึงธรรมชาติของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ จึงเป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่เข้าใจไปเองโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนว่าคณะกรรมการของรัฐบาลกำลังใช้อำนาจทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

เพื่อแก้ไขปัญหาดังต้น ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 129 แห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยการเพิ่มเติมถ้อยคำที่บ่งชี้ให้เห็นว่าอำนาจออกคำสั่งเรียกในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ของคณะกรรมการเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจนโดยอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 129 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณาสอบข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใดๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

การกระทำการ การสอบข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการกิติในการดำเนินการของ คณะกรรมการกิติ ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำการ การสอบข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ

อำนาจนิติบัญญัติในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติในการเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการพิจารณาพิพากษารอคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา ที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก

ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดและผู้ปฏิบัติตามคำเรียก ตามมาตรานี้ด้วย

กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับ อัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 128 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคแปด”

(หมายเหตุ ชิดเส้นใต้และทำตัวอักษรเอนโดยผู้วิจัย)

2. ตีความรัฐธรรมนูญ: ในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 129 หรือเกิดกรณีของความไม่เห็นพ้องด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 129 ตามข้อเสนอข้อ 1. ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ที่ถูกต้องสามารถกระทำได้ผ่าน “การตีความรัฐธรรมนูญ (Constitutional interpretation) ที่ถูกต้องสอดคล้องตามหลักวิชา” ด้วยการกลับเข้าไป “ค้นหาสถานะ” ผ่านการพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ในฐานะบทบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการสถาปนาอำนาจดังกล่าวไว้ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อมีเหตุอันสงสัยเกี่ยวกับสถานะของ

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ว่ามีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ พึงต้องพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 129 ว่ามีการกำหนดไว้เช่นไร อย่างไรก็ดี แม้ว่าในมาตราดังกล่าวนี้นี้จะมิได้มีส่วนใดที่กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าคำสั่งเรียกฯ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรก็ตามที่ แต่เราสามารถค้นหาสถานะได้จากการทำความเข้าใจว่ามาตรา 129 เชื่อมโยง หรือเป็นผลผลิตของอำนาจอันมีตำแหน่งแห่งที่ในทางรัฐธรรมนูญที่ใกล้ชิดกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด ซึ่ง ณ ที่นี้จะเห็นได้ว่ามาตรา 129 อยู่ภายใต้หมวด 7 ว่าด้วยเรื่องรัฐสภา ดังนั้น จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาอยู่ในเขตแดนของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจที่ใช้จึงเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งนี้จึงต้องมีสถานะเป็น “คำสั่งทางฝ่ายนิติบัญญัติ” ไม่สามารถที่จะตีความแปรสภาพกลายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ไปได้เลย

ข) ข้อเสนอด้านพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

สำหรับข้อเสนอข้อนี้สืบเนื่องมาจากกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้มีการระบุไว้ซึ่งสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ อย่างชัดเจนแน่นอน การขาดหายไปในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่นนี้นอกจากจะเป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่สร้างความคลุมเครือและนำไปสู่การถกเถียงในสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ トラバจนปัจจุบันแล้ว ก็ยังส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาอีกด้วย ดังปรากฏการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้ดำเนินการหยิบยกประเด็นนี้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้พิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญทำการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ในปี พ.ศ.2563 ที่ในเวลาต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญจนทำให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีอันต้องหยุดชะงักไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้อีก โดยปราศจากคำอธิบายขยายความที่ชัดเจนของศาลรัฐธรรมนูญ ในธรรมชาติของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ แก่ผู้ปฏิบัติ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รังแต่เพียงสร้างความฉงนสงสัยให้เพิ่มมากขึ้นไปอีก

ด้วยข้อเท็จจริงของปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนชัดเจนในรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic law) กล่าวคือ ควรมีการตราพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยเอกสิทธิ์และอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ (Privileges and Powers of the Legislature) (Lee & Campbell, 2013) ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวพึงบรรจุไว้ซึ่งสาระต่าง ๆ ในกระบวนการและกลไกการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาสำหรับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งรวมถึงสถานะ

และกระบวนการออกคำสั่งเรียกให้บุคคล หรือหน่วยงานใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งพยานหลักฐานต่างๆ (Yap & Abeyratne, 2023) รวมตลอดถึงสภาพบังคับ (Legal sanction) หากปรากฏข้อเท็จจริง กรณีเจตนาขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาด้วยการไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการการฯ โดยปราศจากเหตุผลอันควร (Short & Doughty, 1914)

เหตุผลหลักที่ผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการพิจารณาออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย เอกสิทธิ์และอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติขึ้นบังคับใช้สามารถสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ของรัฐสภา การระบุไว้ในตัวบทกฎหมายเป็นการยืนยันรับรองสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการการฯของรัฐสภาอย่างชัดเจนว่าเป็นผลมาจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา คำสั่งจึงมี สถานะเป็น “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” (Legislative order) (Peterson, 2011) กรณีนอกจากจะเป็นการ มุ่งเข้าไปแก้ไขปัญหาความคลุมเครือแบบเดิมๆ แล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิดพลาด ถกเถียง หรือก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายใดๆ ให้ต้องตีความไปว่าเป็นคำสั่งทางปกครองดังเช่นที่เกิดขึ้น ปัจจุบัน

2. เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ของรัฐสภาอย่างต่อเนื่องถาวร การกำหนดยืนยันสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ของรัฐสภาให้ชัดเจนในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” นั้นมีนัยสำคัญในทางหลัก กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภา กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อสถานะของคำสั่งเรียกฯ ถูกบรรจุ อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีความใกล้ชิดอย่างยิ่งกับรัฐธรรมนูญแล้ว (Grossman & Sauger, 2010) นั้นหมายความว่า ต่อให้มีรัฐธรรมนูญอื่นต้องมีการสิ้นผลใช้บังคับ ไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตามที หากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อใดแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสมอในฐานะ “กฎหมายองคาพยพของรัฐธรรมนูญ” อันเป็นการชี้ให้เห็นว่าสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯของรัฐสภาสำหรับการแสวงหาข้อเท็จจริงในฐานะ เป็นคำสั่งทางนิติบัญญัติตามข้อ 1. จะติดตามรัฐธรรมนูญอยู่เสมอไม่เกิดช่องว่างให้ต้องเกิดการถกเถียง ในสถานะอีกต่อไป

อนึ่ง นอกจากความต่อเนื่องของสถานะของคำสั่งเรียกฯ ที่ถูกรับรองผ่านบทบัญญัติลายลักษณ์ อักษรข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังเป็นการประกัน “การดำรงอยู่” (Existence) ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯของรัฐสภาในฐานะ “อำนาจนิติบัญญัติ” (Legislative power) ที่ยึดโยงอย่างแนบชิดกับ “องค์กรนิติบัญญัติ” (Legislative department) อย่างแยกขาดจากกันมิได้

(McClain, 1910) กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อรัฐสภาปรากฏตัวขึ้นเมื่อใด อำนาจนิติบัญญัติก็ย่อมปรากฏตัวขึ้น
พร้อมกันเมื่อนั้นด้วยการสถาปนาผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ยิ่งเป็นการสะท้อนให้ผู้ปฏิบัติ
และบุคคลต่างๆ ได้เห็นและเข้าใจอย่างถูกต้องชัดเจนว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ในฐานะคำสั่ง
ทางนิติบัญญัติที่เป็นผลผลิตมาจากการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั่นเอง

3. เพื่อแก้ไขความไม่ต่อเนื่องของสภาพบังคับในคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภา
หากมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ” จะเป็นการประกันให้สภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีอยู่อย่าง
ต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดอยู่ในฐานะ “ธรรมชาติของคำสั่งทางนิติบัญญัติ” แม้จะมีเหตุใดๆ อันนำไปสู่
การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญตามที่ได้อรรถาธิบายไปแล้วในข้อ 2 ก่อนหน้านี้ นอกจากนี้แล้ว การตรา
กฎหมายดังกล่าวยังสามารถแก้ไขปัญหาการเกิดข้อสงสัยในความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality)
ทำนองเดียวกันกับที่เคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2563 จนเป็นเหตุให้ต้องดำเนินการส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยชี้ขาดอีกด้วย

จากสภาพบังคับที่ต่อเนื่องของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาข้างต้นจะเป็นปัจจัย
สำคัญในการเข้าไปเสริมสร้างยกระดับให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยเฉพาะ
อย่างยิ่งการตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารอันเป็นการสอดคล้องตามหลักกฎหมาย
รัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภาสากล

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตเพิ่มเติมว่า หากต้องดำเนินการตามข้อเสนอของผู้วิจัยในการตราพระ
ราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญข้างต้น เพื่อความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบแล้ว ควรให้มีการ
แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 130 แห่งรัฐธรรมนูญจากเดิมที่ระบุให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 10
ฉบับ โดยการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเอกสิทธิ์และอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ
(Privileges and Powers of the Legislature) ไว้ใน (11) รวมทั้งสิ้นเป็น 11 ฉบับ

ค) ข้อเสนอด้านพระราชบัญญัติ

ตามที่ได้หยิบยกข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการตราพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียก
ของคณะกรรมการฯ อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม หากมีปัจจัยใดๆ ที่ส่งผลให้ไม่สามารถ
ดำเนินการตามข้อเสนอนี้ได้ หรือสามารถกระทำได้แต่ต้องอาศัยระยะเวลาสำหรับดำเนินการกระบวนการ
ในเบื้องต้นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ได้อีกทางหนึ่งด้วยการให้รัฐสภาผ่าน
“กฎหมายปกติ” กล่าวคือ พิจารณาตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

และวุฒิสภาขึ้นใหม่แทนที่ฉบับเดิมที่ไม่สามารถบังคับใช้อันสืบเนื่องจากผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 โดยในส่วนอารัมภบท (Preamble) ของกฎหมายฉบับนี้ควรมีเนื้อความเพื่อชี้ให้เห็นถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติหาใช่การใช้อำนาจทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองในทำนองว่า

“เพื่อให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารอย่างการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดำเนินการไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพจึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา”

นอกจากการระบุไว้ในอารัมภบทของกฎหมายข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรอธิบายสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกฯ ให้ชัดเจนผ่านบทนิยามของ “คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ” อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งหากเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 แล้วอาจมีการบัญญัติสถานะไว้ในมาตรา 3 โดยระบุข้อความดังต่อไปนี้

“คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ” หมายความว่า การใช้อำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการการฯ ในรูปแบบของมติเห็นควรให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาต่อคณะกรรมการการฯ”

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2558). *แนวความคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา*.
สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

- Administrative Review Council. (2012, September 24). *Federal Judicial Review in Australia*.
<http://www.arc.ag.gov.au/Publications/Reports/Documents/ARCReport50-FederalJudicialReviewAustralia-2012.PDF>
- Alder, John. (2002). *General Principles of Constitutional and Administrative Law*. Palgrave
Mcmillan.
- Alder, John & Syrett, Keith. (2015). *Constitutional and Administrative Law*. Palgrave Law Masters.
- Back, Christine J. (2019). *The Congressional Accountability Act of 1995 Reform Act :
An Overview*. Congressional Research Service.
- Bakes, Chris & Eliantonio, Mariolina. (2018). *Judicial Review of Administrative Action:
Cases, Materials and Text*. Hart Publishing.
- Black, Forrest Revere. (1937). Jurisdiction Fact Theory and Administrative Finality. *Cornell
L. Rev*, 22, 350.
- Blanke, Hermann-Josef & Perlingeiro, Ricardo. (2008). *The Right of Access to Public
Information: An International Comparative Legal Survey*. Springer.
- Breyer, Stephan G., Stewart, Richard B., Sunstein, Cass R., & Vermeule, Adrian. (2006).
Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases. Aspen Publishers.
- Cann, Steven J. (2006). *Administrative Law*. SAGE Publications.
- Cassese, S., Bogdandy, A. v., & Hiuber, P. M. (2017). *The Max Planck Handbooks in
European Public Law. Volume I, the Administrative State*. Oxford University Press.
- Cheadle, John B. (1918). The Delegation of Legislative Functions. *The Yale Law Journal*,
27(7), 892-893.
- Chiti, Mario P. (2004). Forms of European Administrative Action. *Law and Contemporary
Problems*, 68(56), 56.

- Corso Guido. (2010). Administrative Procedure: Twenty Yearson. *Italian Journal Public Law*, 2(2), 278.
- Craig, P. (2016). *Administrative Law*. (8th Edition). Sweet & Maxwell London.
- Craiutu, Aurelian. (2012). *A Virtue for Courageous Minds: Moderation in French Political Thought, 1748-1830*. Princeton University Press.
- Davidson, Roger & Longley, Lawrence D. (2012). *The New Role of Parliamentary Committees*. Routledge.
- Deau, Richard. (2006). *Les actes administratifs unilatéraux négociés*. Droit Université d'Angers.
- Dyzenhaus, David & Thorburn, Malcolm. (2016). *Philosophical Foundations of Constitutional Law*. Oxford University Press.
- Fisher, Louis. (2014). *The Law of the Executive Branch: Presidential Power*. Oxford University Press.
- Foster, Nigel G. & Sule, Satish. (2010). *German Legal System and Laws*. Oxford University Press.
- Fuchs, Ralph F. (1940). An Approach to Administrative Law. *N.C.L. Rev.*, 18, 192-193.
- Galloway, George B. (1951). Constitutional Investigations: Proposed Reforms. *The University of Chicago Law Review*, 18(3), 478-502.
- Garvey, Todd. (2018). *Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies*. Congressional Research Service.
- Garvey, Todd. (2019). *Legislative Purpose and Adviser Immunity in Congressional Investigations*. Constitutional Research Service.
- Van Gestel, Rob. (2013). The Departmentalisation of Legislation: Framework Laws and the Primary Legislature. *Utrecht Law Review*, 106-122.
- Giménez, Andrés Molina. (2013). *Administrative Law I: Cases and Materials Law Degree*. A.R.A.Group.
- Goulding v. Chief Executive, Ministry of Fisheries*. (2004). <https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Residence/>
- Grossman, Emiliano & Sauger, Nicolas. (2010). *France's Political Institutions At 50*. Routledge.
- Habermas, Jürgen. (1994). Three Democratic Models of Democracy. *Constellations*, 1(1), 9.

- Héritier, Adrienne, Moury, Catherine, Bischoff, Carina S. & Bergström, Carl Fredrik. (2013). *Changing Rules of Delegation: A Contest For Power in Comitology*. Oxford University Press.
- Hill, Clauspeter & Menzel, Jörg. (2009). *Constitutionalism in Southeast Asia: Volume 3 Cross-Cutting Issues*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Hofmann, Herwig C. H., Rowe, Gerard C. & Türk, Alexander H. (2018). *Specialized Administrative Law of European Union: A Sectoral Review*. Oxford University Press.
- Hufeld, Ulrich. (2003). *Die Vertretung der Behörde*. Mohr Siebeck.
- Hutsch, Justine. (2014). *Klimaschutz im Anlagenrecht – eine kritische Analyse*. Kassel University Press.
- Iancu, Bogdan. (2012). *Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism*. Springer.
- Joint Committee on Human Rights, House of Lords and House of Commons. (2002). *The Case for a Human Rights Commission*. The Stationary Office Limited.
- Kitchen, R. Craig. (2013). Negative Lawmaking Delegations: Constitutional Structure and Delegations to the Executive of Discretionary Authority to Amend, Waive, and Cancel Statutory Text. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 40, 3.
- Lazowski, Adam & Blockmans, Steven. (2016). *Research Handbook on EU Institutional Law*. Edward Elgar Publishing.
- Le Sueur, Andrew, Sunkin, Maurice & Murkens, Jo. (2013). *Public Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford University Press.
- Lee, H. P. & Enid Campbell. (2013). *The Australian Judiciary*. Cambridge University Press.
- Lindseth, Peter L. (2010). *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation State*. Oxford University Press.
- Marshall, John. (1839). *The Writings of John Marshall, Late Chief Justice of the United States, Upon the Federal Constitution*. James Monroe and Company.
- Masterman, Roger & Wheatle, Se-shauna. (2017). *Unpacking Separation of Powers: Judicial Independence, Sovereignty and Conceptual Flexibility in the United Kingdom Constitution*. Durham University.

- May, T. E. (1844). *A Treatise Upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. C. Knight & Company.
- McClain, Emlin. (1910). *Constitutional Law in the United States*. Longmans, Green, And Co.
- Mendes, Joana & Venzke, Ingo. (2018). *Allocating Authority; Who Should Do What in European and International Law?*. Hart Publishing.
- Mendes, Joana. (2019). *Eu Executive Discretion and the Limits of Law*. Oxford University Press.
- Morley, Michael T. (2019). Defeating the Executive Nondelegation Doctrine, FSU College of Law. *Public Law Research Paper*, 902, 2-3.
- Ng, Gerald. (2010). Slaying the Ghost of Henry VIII: A Reconsideration of the Limits Upon the Delegation of Commonwealth Legislative Power. *Federal Law Review*, 38(2), 205-229.
- Nottle, George. (1994). General Principles of German and European Administrative Law: A Comparison in Historical Perspective. *The Modern Law Review*, 57(2), 191-212.
- Opdebeek, Ingrid & Somer, Stéphanie De. (2016). *The Duty to Give Reasons in European Legal Area: A Mechanism for Transparent and Accountable Administrative Decision-Making?: A Comparison of Belgium, Dutch, French and EU Administrative Law*. RAP.
- Panama Refining Co. v. Ryan, 293 U.S. (1935). <https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Residence/>
- Parker, Reginald. (1957). The Execution of Administrative Acts. *The University of Chicago Law Review*, 24(2), 292.
- Peterson, Todd David. (2011). Contempt of Congress v. Executive Privilege. *Journal of Constitutional Law*, 14(1), 124.
- Pünder, Hermann. (2009). Democratic Legitimation of Delegated Legislation—A Comparative View on the American. *British and German Law, International and Comparative Law Quarterly*, 58(2), 353-378.
- Raymond, Daniel. (1845). *The Elements of Constitutional Law*. J. A. James.
- Rennert, Klaus. (2016). *The Protection of Legitimate Expectations under German under German Administrative Law*. ACA-Europe.

- Reyes, René. (2017). Nondelegation Doctrine in Comparative Context: Britain's Great Repeal Bill and the Shadow of Henry VIII. *University of Pennsylvania Law Review*, 166, 72.
- Rose-Ackerman, Susan & Lindseth, Peter L. (2010). *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar.
- Schwartz, Bernard. (2006). *French Administrative Law and the Common Law World*. The Lawbook Exchange, Ltd.
- Short, Adam & Doughty, Arthur G. (1914). *Canada, and its Provinces: A History of Canadian People and their Institutions by One Hundred Associates*. Glasgow, Brook & Company.
- Select Committee on the Constitution. (2008). *House of Lord, The Legislative Process: The Delegation of Powers 16th Report of Session 2017-19*. The Authority of the House of Lords.
- Simoncini, Marta. (2018). *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine: A Study on EU Agencies*. Bloomsbury Publishing.
- Singh, Mahendra P. (2001). *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Springer.
- Smyk, Grzegorz. (2018). Administrative Judiciary in European Doctrine of Administrative Law at the Turn of the 19th and 20th Centuries. *Universitatis Mariae Curie-Sklodoswa Lubin-Polonia*, 15(1), 149.
- Szente, Zoltán & Lachmayer, Konrad. (2017). *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Comparison*. Routledge.
- The European Union. (2007). *Administrative Justice in Europe*. Report for Austria.
- Tomkins, Adam. (2013). *Public Law*. Oxford University Press.
- Uhlmann, Felix. (2018). *Administrative Procedure*. University of Zurich.
- Yamamoto, Hironori. (2007). Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments. Inter-Parliamentary Union.
- Yap, Po Jen & Abeyratne, Rehan. (2023). *Routledge Handbook of Asian Parliaments*. Routledge.