

วิวัฒนาการของระบบกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

องค์คณะกรรมการสามัญในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2534

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบการปกครองซึ่งมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 รัฐธรรมนูญแบบแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 26 ได้บัญญัติให้สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาหาความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น เสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้ตราข้อบังคับการประชุมสภาขึ้น และอนุโลมใช้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี เฉพาะที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญนี้ไปพลางก่อน ซึ่งก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในเรื่องการตั้งคณะกรรมการไว้ แต่ทางปฏิบัติแล้วก็มีกรรมการประจำอยู่ 2 คณะ คือ อนุกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุม<sup>1</sup> และอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup> ทั้งนี้เนื่องจากเป็นกิจการที่ต้องปฏิบัติเป็นการประจำ

ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีระบบสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว และบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการไว้ตามมาตรา 43 โดยบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน<sup>3</sup>

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 3/2475," 4 กรกฎาคม 2475.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1/2475," 28 มิถุนายน 2475.

<sup>3</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43.

ความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา และเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ระบบกรรมการของสภาในระยะแรกก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่หลังจากนั้นสภาได้ตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้สภาแต่งตั้งกรรมการสามัญไว้ประจำ มีจำนวนคณะตามความต้องการของกิจการของสภาในวาระที่เปิดสมัยประชุมทุกสมัยประชุม ในทางปฏิบัติ สภาในระยะนั้นแต่งตั้งกรรมการสามัญประจำสภาเพียงคณะเดียวคือ กรรมการตรวจร่างพระราชบัญญัติ<sup>4</sup>

ต่อมาได้ตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับกรรมการเพิ่มเติมจากเดิม คือการแต่งตั้งกรรมการสามัญทุกครั้งที่เปิดสมัยประชุมนั้น ๆ ให้แต่งตั้งกรรมการสามัญไว้เป็นชุด ๆ ดังนั้นในระยะต่อมาสภาจึงมีคณะกรรมการสามัญที่มีชื่อเรียกคือ<sup>5</sup>

1. กรรมการสามัญ ชุดที่ 1
2. กรรมการสามัญ ชุดที่ 2
3. กรรมการสามัญ ชุดที่ 3
4. กรรมการสามัญตรวจรายงานการประชุม
5. กรรมการสามัญพิจารณาการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ทั้งนี้ กรรมการสามัญแต่ละชุดมีกรรมการทั้งสิ้นเป็นจำนวน 7 คน สมาชิกสภาจะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะไม่ได้

และในปี พ.ศ. 2489 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แล้วก็มีมีการตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2490 และข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของวุฒิสภา พ.ศ. 2490 ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบกรรมการและระบบกรรมการที่เป็นจริงของรัฐสภาไม่แตกต่างไปจากเดิมแต่อย่างใด จะแตกต่างไปจากเดิมก็เฉพาะที่มีกรรมการของวุฒิสภาเพิ่มขึ้นเท่านั้นเอง หลังจากนั้น

<sup>4</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 3/2476." 3 มกราคม 2476.

<sup>5</sup>เกษมศักดิ์ แสนโรจน์, "การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 83-84.



แม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 แล้ว แต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับกรรมการและระบบกรรมการของรัฐสภา ก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตได้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการในสมัยนั้นมีรูปแบบดังเช่น รูปแบบของประเทศอังกฤษ ดังจะเห็นได้จากหลักฐานการอภิปรายในการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภา ว่า<sup>6</sup>

"ให้มีกรรมการสามัญประจำสภาที่เรียกว่า "สแตนดิ้งคอมมิตี"

ประมาณสัก 3 ชุด มีอายุ 4 ปี มีการผลัดเปลี่ยนกันในแต่ละคราวละกึ่งหนึ่ง หรือ หนึ่งในสี่ ทั้งนี้เพื่อให้ได้คณะกรรมการที่เป็น เอกชนเป็ดจริง ๆ โดยอาศัยเปรียบเทียบกับหลักของต่างประเทศ"

"กรรมการวิสามัญ ก็แล้วแต่เหตุการณ์จะตั้งหรือไม่ก็ได้"

"กรรมการให้แบ่งออกเป็นชุด"

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้คงบัญญัติที่เกี่ยวกับกรรมการไว้ลักษณะเดิม แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2494 ข้อบังคับฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงระบบกรรมการสามัญไปเป็นอย่างมากโดยเฉพาะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการสามัญ 7 คณะ คือ<sup>7</sup>

1. คณะกรรมการเศรษฐกิจ
2. คณะกรรมการต่างประเทศ
3. คณะกรรมการการปกครอง
4. คณะกรรมการการทหาร
5. คณะกรรมการการศึกษา การสาธารณสุข และการสาธารณสุขการ
6. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
7. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

<sup>6</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11," 7 พฤษภาคม 2490.

<sup>7</sup>ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2494 ข้อ 90.

คณะกรรมการแต่ละคณะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนคณะละ 5 คน สมาชิกสภาจะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะ ในขณะเดียวกันมิได้<sup>8</sup> ซึ่งข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2495 ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันนี้อีก

เมื่อมีการปฏิวัติ เมื่อ 20 ตุลาคม 2501 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ซึ่งได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภา และหลังจากนั้นก็ได้มีการตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ขึ้น โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการเช่นเดิม จะเปลี่ยนแปลงไปก็แต่เฉพาะกำหนดให้แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการสิบเอ็ดคนและไม่มีกรรมการจำกัดจำนวนคณะในการเป็นกรรมการของสมาชิกฯ<sup>9</sup> และในปี พ.ศ. 2511 ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และมีการตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513 โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มขึ้นเป็น 11 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 19 คน และสมาชิกสภาฯ จะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะ ในขณะเดียวกันไม่ได้ คือ<sup>10</sup>

1. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
2. คณะกรรมการการคมนาคม
3. คณะกรรมการการต่างประเทศ
4. คณะกรรมการการทหาร



ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>8</sup>ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2494 ข้อ 92 และข้อ 94.

<sup>9</sup>ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 65.

<sup>10</sup>ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ข้อ 17.

5. คณะกรรมการการปกครอง
6. คณะกรรมการการวัฒนธรรม
7. คณะกรรมการการศึกษา
8. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
9. คณะกรรมการการสาธารณสุข
10. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
11. คณะกรรมการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงครั้งนั้นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมอีก 3 คณะ คือ คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการการคมนาคม และคณะกรรมการการวัฒนธรรมและสังคม โดยไม่อาจหาเหตุผลเป็นอย่างอื่นได้ นอกเสียจากว่าเป็นเพียงแนวความคิดเพิ่มเติมเนื่องจากต้องการให้โอกาสแก่สมาชิกดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการให้มากขึ้นตลอดจนคำนึงถึงความสำคัญของเรื่องต่าง ๆ ที่มีปัญหาเฉพาะกิจขึ้น<sup>11</sup> ส่วนอีกคณะหนึ่งนั้น ได้แก่ คณะกรรมการการสาธารณสุขนั้นเป็นการแยกโครงสร้างของ คณะกรรมการการศึกษาการสาธารณสุข และการสาธารณสุข<sup>12</sup> และตัดคำว่า "สาธารณสุขการ" ออกไปเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงหลายกระทรวง เช่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีคณะกรรมการคณะอื่นรับผิดชอบอยู่แล้ว

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>11</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 6," 8 กุมภาพันธ์ 2516.

<sup>12</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 1," 8 มกราคม 2516.



ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 แล้ว ได้มีการยกร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยในการยกร่างครั้งนั้นได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการไว้เหมือนเดิม แต่ร่างข้อบังคับฉบับนี้ยังพิจารณาไม่เสร็จสิ้นก็มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเสียก่อน

หลังจากมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2519 แล้ว ได้มีการตราข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 โดยมีข้อ 72 บัญญัติเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการไว้เกือบจะเท่านองเดียวกันกับในปี พ.ศ. 2516 คือ<sup>13</sup>

1. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
2. คณะกรรมการการคมนาคม
3. คณะกรรมการการต่างประเทศ
4. คณะกรรมการการทหาร
5. คณะกรรมการการปกครอง
6. คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
7. คณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
8. คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
9. คณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
10. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
11. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ และสมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกินหนึ่งคณะ

<sup>13</sup>ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 ข้อ 72.

มีข้อนำสังเกตุว่า แม้จำนวนการจัดตั้งคณะกรรมการจะมีเท่าเดิม แต่ก็มี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยอีก คือ มีการรวมคณะกรรมการการศึกษา กับคณะกรรมการวัฒนธรรม เป็นคณะกรรมการศึกษาและวัฒนธรรม เพิ่มเติมคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นใหม่ เพื่อดูแลปัญหาด้านแรงงาน สวัสดิการสังคม และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ ตลอดจนเพื่อรับผิดชอบในปัญหาที่คาบเกี่ยวกับหลายด้าน เช่น ปัญหาด้านการประกันสังคม เป็นต้น และเพิ่มเติมความรับผิดชอบด้านอุตสาหกรรมแก่คณะกรรมการเศรษฐกิจเป็นคณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เพิ่มด้านสิ่งแวดล้อมแก่คณะกรรมการการสาธารณสุข เป็นคณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม<sup>14</sup>

ทั้งนี้ การเพิ่มความรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรมนั้น อาจเกิดจากการได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวในอดีต กล่าวคือ ได้มีแนวความคิดในปี พ.ศ. 2516 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสภาพแวดล้อมโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีเหตุผลว่าปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนและงานด้านสภาพแวดล้อมเป็นงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญเป็นพิเศษ เพื่อให้สภานิติบัญญัติมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสำหรับพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม อันมีลักษณะซับซ้อน ต้องการความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ และนับวันจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นทุกที<sup>15</sup> และสำหรับกรรมการอุตสาหกรรม

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>14</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากร่างข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ... ครั้งที่ 2/2519," 20 ธันวาคม 2519.

<sup>15</sup>นพ ตัณฑวิรุฬห์, "ปัญหาสภาพแวดล้อมกับการพัฒนา," เอกสารเสนอต่อประธานคณะกรรมการพิจารณากร่างข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2516. (อัดสำเนา)

ในขณะนั้นเห็นว่าอุตสาหกรรมรวมอยู่ในคณะกรรมการชุดอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการ การเศรษฐกิจหรือคณะกรรมการการคลังอยู่แล้ว นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาก็ยัง เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มเติมอีกเมื่อไรก็ได้อีกด้วย จึงยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ในขณะนั้น

หลังจากมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินปี 2519 ได้มีการตราข้อบังคับการประชุมของสภา ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 โดยมีข้อ 72 บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ ไว้ว่า ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นเหมือนเดิม เปลี่ยนแปลงเฉพาะจำนวน กรรมการคือ ลดลงเหลือคณะละ 15 คน และสมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกินหนึ่งคณะ<sup>16</sup>

ในปี พ.ศ. 2522 สภาผู้แทนราษฎรได้ตราข้อบังคับการประชุมให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มขึ้นเป็น 16 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 19 คน และมี สมาชิกสภาฯ จะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะในขณะเดียวกันไม่ได้ คือ<sup>17</sup>

1. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
2. คณะกรรมการคมนาคม
3. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
4. คณะกรรมการการต่างประเทศ
5. คณะกรรมการการทหาร
6. คณะกรรมการการปกครอง
7. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
8. คณะกรรมการการวัฒนธรรมและสังคม

<sup>16</sup>ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 ข้อ 72.

<sup>17</sup>ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 22.



9. คณะกรรมการการศึกษา
10. คณะกรรมการเศรษฐกิจ
11. คณะกรรมการสวัสดิการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
12. คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและการแรงงาน
13. คณะกรรมการอุตสาหกรรม
14. คณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
15. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
16. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนมีการจัดตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเพิ่มเติม และความซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้น ได้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติขยายตัวตามไปด้วย แต่ก็ก็เป็นเพียงการขยายตัวโดยการแยกโครงสร้างย่อย กล่าวคือ มีการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการอีก 3 คณะ คือ คณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงิน (เป็นการเพิ่มตามคำแปรญัตติของนายสุมิตร สุนทรเวช)<sup>18</sup> คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เป็นการเพิ่มคณะกรรมการให้ครอบคลุมงานของกระทรวงแต่ละกระทรวง กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีการตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเพิ่มเติมจึงมีการตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้น<sup>19</sup>

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>18</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ... ครั้งที่ 13," 30 สิงหาคม 2522.

<sup>19</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ครั้งที่ 5," 21 มิถุนายน 2522.

และคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณลับ โดยมีเหตุผลว่า "เนื่องจากในปัจจุบันมีส่วนราชการทุกกระทรวงมีการตั้งงบประมาณลับ จึงเห็นว่าควรตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อคอยรับทราบการดำเนินงานด้านนี้ ถึงแม้ว่าจะควบคุมการใช้จ่ายเงินไม่ได้ แต่ก็ควรทราบว่างบราชการลับซึ่งส่วนราชการแต่ละกระทรวงนำไปใช้จ่ายนั้น ในแต่ละปีเหลือเงินงบประมาณลับอยู่เท่าไร ทั้งนี้เพื่อประชาชนได้ทราบและจะเป็นการป้องกันการรั่วราษฎร์บังหลวงได้"<sup>20</sup> และแยกความรับผิดชอบของคณะกรรมการอีกสองคณะ คือ แยกความรับผิดชอบด้านวัฒนธรรมออกจากคณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม โดยตั้งเป็นคณะกรรมการการวัฒนธรรมและสังคม ตลอดจนแยกความรับผิดชอบด้านอุตสาหกรรมออกจากคณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยจัดตั้งเป็นคณะกรรมการอุตสาหกรรม

ต่อมา มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้น 18 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 19 คน และสมาชิกสภาฯ จะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะ ในขณะเดียวกันไม่ได้ คือ<sup>21</sup>

1. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
2. คณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชน
3. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
4. คณะกรรมการการคมนาคม
5. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
6. คณะกรรมการการต่างประเทศ

<sup>20</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ. "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ... ครั้งที่ 15." 10 กันยายน 2522.

<sup>21</sup>ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 74.

7. คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี
8. คณะกรรมการการทหาร
9. คณะกรรมการการปกครอง
10. คณะกรรมการการแรงงาน
11. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
12. คณะกรรมการการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว
13. คณะกรรมการการศึกษา
14. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
15. คณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
16. คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและการกีฬา
17. คณะกรรมการอุตสาหกรรม
18. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับและตรวจรายงาน

#### การประชุม

การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการในครั้งนั้น ก็ยังคงมีสาเหตุทางองเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงในอดีต กล่าวคือ เป็นการแยกโครงสร้างย่อยโดยการเพิ่มเติมจำนวนคณะกรรมการอีก 3 คณะ คือ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร เหตุผลเพื่อให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมาช่วยดูแลการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการพิจารณาผลักดันให้สภาได้รับงบประมาณมากขึ้นตามการขยายตัวของกิจการของสภา อย่างเช่น ในรัฐสภาของต่างประเทศ จะมีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งเรียกว่า เฮาซิง คอมมิตตี (housing committee) หน้าที่ช่วยเหลือข้าราชการประจำในการวิ่งเต้นของงบประมาณและประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ซึ่งในกรณีปกติข้าราชการประจำไม่สามารถทำได้<sup>22</sup>

<sup>22</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3 สมัยสามัญ," 16 พฤษภาคม 2528.



คณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชนเหตุผล เพราะ เป็นปัญหาที่มีแนวโน้มที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น<sup>23</sup> และมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี

และแยกคณะกรรมการแรงงาน ออกมาจากคณะกรรมการสวัสดิการสังคม และการแรงงาน เหตุผลเพราะงานสวัสดิการสังคมและการแรงงานเป็นกรณีต่างกัน คือการสวัสดิการ หมายความว่าถึงสวัสดิการความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคม แต่การแรงงาน หมายถึงปัญหาการทำงานหรือปัญหาเนื่องมาจากการทำงาน<sup>24</sup> เพิ่มเติมความรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวให้แก่คณะกรรมการวัฒนธรรม ด้านการกีฬาให้แก่คณะกรรมการสวัสดิการสังคม ตลอดจนรวมความรับผิดชอบคณะกรรมการสองคณะ เป็นคณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับและตรวจรายงานการประชุม เหตุผลเพราะคณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับมักไม่ค่อยมีงานให้พิจารณา<sup>25</sup>

<sup>23</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ... ครั้งที่ 10," 28 กรกฎาคม 2526.

<sup>24</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ... ครั้งที่ 7," 15 กรกฎาคม 2526.

<sup>25</sup>เรื่องเดียวกัน,

องค์การคณะกรรมการสามัญในช่วงหลังปี พ.ศ. 2534

เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และในปีเดียวกันก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งต่อมาภายหลังสภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 153 และ 154 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้ตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ขึ้น โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ขึ้น 23 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 17 คน คือ<sup>26</sup>

1. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
2. คณะกรรมการกิจการเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ
3. คณะกรรมการการกีฬา
4. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
5. คณะกรรมการการคมนาคม
6. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
7. คณะกรรมการการต่างประเทศ
8. คณะกรรมการการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร
9. คณะกรรมการการทหาร
10. คณะกรรมการการท่องเที่ยว
11. คณะกรรมการการปกครอง
12. คณะกรรมการการพลังงาน
13. คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
14. คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม

<sup>26</sup>ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 73.

15. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
16. คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
17. คณะกรรมการการศึกษา
18. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
19. คณะกรรมการการสาธารณสุข
20. คณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม
21. คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี
23. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ และตรวจรายงานการประชุม

หากมีความจำเป็นสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มเติมอีก  
เมื่อใดก็ได้ สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาได้ไม่เกินสองคณะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีการขยายตัว  
เพิ่มจำนวนคณะกรรมการให้มีหน้าที่เฉพาะเจาะจงและเข้าไปครอบคลุมกิจการของฝ่ายบริหาร  
มากขึ้นเป็นช่วง ๆ ดังจะเห็นได้คือ

- ระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2494 มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวน 5 คณะ
- ระหว่างปี พ.ศ. 2494 - 2516 มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวน 7 คณะ
- ระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2522 มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวน 11 คณะ
- ระหว่างปี พ.ศ. 2522 - 2528 มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวน 16 คณะ
- ระหว่างปี พ.ศ. 2528 - 2534 มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวน 18 คณะ
- ระหว่างปี พ.ศ. 2534 - ปัจจุบัน มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวน 23 คณะ



การเปลี่ยนแปลงขอบเขตของคณะกรรมการสามัญในทางที่ขยายวงกว้างออกไป  
กว่าเดิม เกิดขึ้นด้วยเหตุผลและความจำเป็นหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. กิจการของรัฐมีจำนวนมากขึ้นทุกขณะ
2. จำนวน และความสลับซับซ้อนของ ร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอเข้าสู่สภา หรือที่สมาชิก  
สภาฯ เป็นฝ่ายเสนอเอง มีจำนวนมากขึ้น และสภาฯ ไม่อาจศึกษาพิจารณาได้อย่างทั่วถ้วน หาก  
ไม่มีการปรับปรุงกลไกภายใน เช่น ระบบคณะกรรมการเสียใหม่
3. ปัญหาที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาในปัจจุบัน เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกิจการ  
ที่มีลักษณะพิเศษที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะ
4. การประชุมปรึกษาของสมาชิกทั้งสภาในเรื่องที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนโดยไม่มี  
การศึกษาข้อมูลและทางเลือก ทำให้การตัดสินใจของสภาเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
5. รัฐสภาขาดกลไกที่จะช่วยติดตามผลงานของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาเรื่อง  
ที่ประชาชนร้องเรียนมาในรูปแบบต่างๆ
6. ปัจจุบันมีกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มต่างๆ ที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิ  
ต่างๆ มากมาย จึงมีความจำเป็นที่รัฐสภาจะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดต่อกับกลุ่มเหล่านี้ นอก  
เหนือไปจากการติดต่อโดยตรงกับตัวผู้แทนราษฎร
7. โดยปกติ รัฐสภามีสมัยประชุมที่มีเวลาน้อย ปัญหาและเรื่องราวต่างๆ ที่สภา  
ต้องประชุมปรึกษากันอาจยืดเยื้อออกไป และแม้แต่เวลาที่ไม่สมัยประชุม สภาก็ต้องคอยติดตาม  
ผลงานเรื่องที่สภาได้มีมติไปแล้ว แต่ในขณะที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถดำเนินกิจการต่างๆ  
ได้ตลอดเวลา สภาจึงจำเป็นที่จะต้องมามีวิธีการที่จะเฝ้าติดตามดูการบริหารงานของรัฐบาลอย่าง  
ใกล้ชิด
8. รัฐสภาจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัย ติดตามและประเมินผลของการบริหาร  
ราชการของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา และรัฐสภาจะสามารถทำหน้าที่นี้ได้ก็โดยการแบ่งงานภายใน  
ของรัฐสภาเอง

บทบาทของคณะกรรมการจะขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐสภาด้วย ประเทศที่มีการ  
ปกครองระบบประธานาธิบดี และแบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการ  
ให้มีความเป็นอิสระมากที่สุด จะให้ความสำคัญต่อคณะกรรมการมาก ร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอ  
เข้าสู่สภา จะต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการสามัญชุดต่างๆ ก่อน สุดแล้วแต่ว่าร่าง  
พ.ร.บ. นั้น จะอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการชุดใด คณะกรรมการสามัญมีอำนาจ  
ที่จะพิจารณาไม่เสนอร่าง พ.ร.บ. นั้นต่อสภาได้

ตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา(parliamentary system) ซึ่งประเทศอังกฤษ เป็นแม่แบบนั้น แต่เดิมบทบาทของคณะกรรมการมีขอบเขตจำกัด ทั้งนี้เพราะการที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาอยู่แล้ว ทำให้รัฐสภามีสถานะเป็นเพียงสถาบันรับรองมติของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอต่อรัฐสภาโดยฝ่ายบริหารได้ถูกกลั่นกรองจากที่ประชุมของพรรคมาแล้ว คณะกรรมการมีหน้าที่เพียงพิจารณา ร่างกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง แต่ไม่มีบทบาทในการประชุมปรึกษาเพื่อเสนอแนะนโยบายในด้านต่างๆ ต่อรัฐสภา เพราะการพิจารณานโยบายหรือปัญหาสำคัญๆ ของประเทศ ฝ่ายบริหารมักนิยมมาใช้วิธีตั้งคณะกรรมการแบบที่เรียกว่า Royal Commission of Inquiry มากกว่าที่จะมอบให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่างๆ

อย่างไรก็ดี รัฐสภาของประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา หรือการปกครองระบอบรัฐสภา เช่น อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย ล้วนแต่มีแนวโน้มที่จะพิจารณาปรับปรุงระบบคณะกรรมการกันทั้งสิ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในระยะหลังกิจการของรัฐสภาได้ขยายขอบเขตออกไป ปัญหาต่างๆมีมากและสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น การที่จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือ Royal Commission of Inquiry ซึ่งทำหน้าที่เฉพาะเรื่องเป็นการชั่วคราวอยู่บ่อยๆ ได้กลายมาเป็นอุปสรรคที่ทำให้รัฐสภาไม่สามารถจะพิจารณาศึกษาปัญหา และหาช่องทางในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ ดังนั้นประเทศ แคนาดา ออสเตรเลีย และแม้แต่ประเทศอังกฤษเอง จึงได้ทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการที่ใช้กับการตั้งคณะกรรมการของรัฐสภาเสียใหม่ โดยตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ(standing committee)ในสาขางานต่างๆ เป็นประจำตลอดอายุของสภา

รูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาที่มีอยู่ในประเทศต่างๆ

แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. ตั้งคณะกรรมการสามัญให้ครอบคลุมงานของกระทรวงแต่ละกระทรวง
2. ตั้งคณะกรรมการสามัญให้ครอบคลุมงานตามสาขากิจกรรมใหญ่ๆ ที่รัฐบาล

จัดทำ



เท่าที่ผ่านมารูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาของไทย ได้จัดตั้งให้ครอบคลุมตามงานของกระทรวงแต่ละกระทรวงมากกว่า ครอบคลุมงานตามสาขากิจกรรมของรัฐเพราะในปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรไทย มีคณะกรรมการสามัญรวมทั้งสิ้นถึง 23 คณะตามที่ได้นำเสนอไปแล้ว ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนมีความเห็นว่าการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญตามสาขากิจกรรมใหญ่ ที่รัฐบาลจัดทำจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า เพราะการจัดแบ่งงานจะเน้นไปที่ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นไปตาม functional activities และสามารถดำเนินการประสานสอดคล้องกับกิจกรรมตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้อีกส่วนหนึ่ง

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การที่คณะกรรมการสามัญของรัฐสภาไทยที่ตั้งขึ้นมีอยู่หลายคณะด้วยกัน แต่รัฐสภากลับนิยมใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่สำคัญ และเป็นเรื่องนโยบายที่สลับซับซ้อน แทนการใช้คณะกรรมการสามัญก็เนื่องจากว่าคณะกรรมการวิสามัญมีส่วนประกอบของผู้แทนของฝ่ายบริหารรวมอยู่ด้วย แต่คณะกรรมการสามัญจะต้องประกอบด้วยสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรล้วนๆ ฝ่ายบริหารของไทยจึงใช้ความพยายามผลักดันให้มีการใช้คณะกรรมการวิสามัญมากกว่าคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการสามัญจึงถูกจำกัดบทบาทมาโดยตลอด และส่งผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยขาดประสบการณ์ ขาดการศึกษาหาความรู้ในเรื่องนโยบายและการบริหารของรัฐบาล ขาดการฝึกฝนการทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน ทั้ง ๆ ที่รูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญจะมีขอบเขตงานถึง 23 คณะ ครอบคลุมกิจการของทุกกระทรวงแล้วก็ตาม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย