

ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการสามัญ

ประจำสภาผู้แทนราษฎร : การดำเนินงานของคณะกรรมการ

การดำเนินงานของคณะกรรมการมีสองส่วน คือ ส่วนซึ่งว่าด้วยระเบียบ วิธีการ หรือขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงานซึ่งเป็นเรื่องของแบบพิธี เช่น วันเวลาในการประชุม สถานที่ วิธีพิจารณา องค์ประชุม การออกเสียง การจัดทำรายงานเสนอต่อสภา อีกส่วนหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่หรือบทบาท ในบทนี้จะได้กล่าวถึงกรดำเนินงานของคณะกรรมการ ในส่วนแรกซึ่งมีปัญหาด้านประการและมีข้อที่พิจารณาเมื่อเปรียบเทียบกับกรดำเนินงานของคณะกรรมการในต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดการประชุมคณะกรรมการ

1.1 วัน (Date)

โดยทั่วไปกำหนดวันประชุมคณะกรรมการเกือบจะไม่มีกำหนดไว้ เป็นบทบัญญัติที่แน่ชัด บางประเทศมีการกำหนดไว้แต่เพียงความถี่ของการประชุม (Frequency of Meetings) บางประเทศกำหนดไว้แต่เพียงว่า การประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการจะต้องมีขึ้นหลังจากที่มีการเลือกตั้งแล้ว 2 วัน บางประเทศก็มอบหมายหน้าที่ให้เป็นที่ของสภาเป็นผู้กำหนดซึ่งมีทั้งกำหนดไว้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง ไปจนถึงหลายวัน หรือกำหนดไว้ว่าให้มีการประชุมคณะกรรมการตามสัปดาห์ที่กำหนด

การกำหนดวันประชุมของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรของประเทศต่าง ๆ ได้อาศัยปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ มากมายอันอาจแบ่งออกได้เป็น 5 ประการ คือ

1. บทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญหรือระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภา เช่น รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้กำหนดไว้ว่า การประชุมของคณะกรรมการจะมีการกำหนดไว้ทุกสามสัปดาห์

2. ธรรมเนียมปฏิบัติ เช่น ประเทศเบลเยียม ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าจะไม่มีการประชุมคณะกรรมการเมื่อรัฐบาลลาออก และในสวิตเซอร์แลนด์ ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ

ว่า จะไม่มีการประชุมคณะกรรมการในวันที่มีการประชุมคณะรัฐมนตรี

3. ข้อตกลงของกลุ่มสมาชิกในรัฐสภา เช่น ออสเตรเลีย และโปแลนด์
4. มติคณะกรรมการ เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา
5. ประธานคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการเรียกประชุมพิเศษตามอำนาจของประธานคณะกรรมการ เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

ทางปฏิบัติ ในประเทศอังกฤษ คณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญจะแยกกันพิจารณากฎหมายต่าง ๆ เฉพาะเรื่องไป การกำหนดวันและเวลาที่จะเริ่มพิจารณานั้นกระทำโดยประธานคณะกรรมการ

ในสมัยหนึ่ง ๆ คณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญคณะหนึ่ง ๆ จะได้รับมอบหมายให้พิจารณากฎหมายตั้งแต่สองฉบับขึ้นไปแล้วแต่ความเหมาะสม คณะกรรมการสามัญประจำสภา ก็เช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญ จะมีการประชุมในวันที่สภามีการประชุมวันใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นเวลาก่อน ในระหว่าง หรือหลังจากสภาประชุมเสร็จสิ้นลงแล้ว หรือแม้แต่สภาจะมีการเลื่อนประชุมไปก็ตามก็ได้ ทั้งนี้ในสภาสามัญจะต้องมีคำสั่งอนุญาตจากสภาให้กระทำได้¹ แต่ถ้ามี่เรื่องสำคัญใด ๆ ในสภา ประธานคณะกรรมการจะสั่งพักการประชุมชั่วคราวหนึ่ง เพื่อให้สมาชิกได้เข้าไปออกเสียงลงคะแนนในเรื่องสำคัญนั้น ๆ แล้วจึงกลับเข้าประชุมคณะกรรมการ ต่อ (ข้อบังคับการประชุมสภา ข้อที่ 88)

สำหรับกำหนดวันและเวลาประชุมครั้งต่อไปเป็นเรื่องที่คณะกรรมการจะได้กำหนดกันเอง อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ประธานคณะกรรมการก็จะเป็นผู้กำหนดการประชุมครั้งต่อไปเอง

ตามข้อบังคับการประชุมสภา ข้อที่ 64 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประชุมในภาคเช้า เวลา 10.30 นาฬิกา เว้นแต่จะตกลงกันเป็นอย่างอื่น และในภาคบ่ายเวลา

¹ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, p. 642.

13.00 นาฬิกา เว้นแต่ประธานคณะกรรมการจะมีคำสั่งเลื่อนการประชุมไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ซึ่งตามปกติประธานจะต้องสั่งเลื่อนไป ทั้งนี้หากคณะกรรมการกำลังดำเนินการประชุมอยู่ในระหว่างการปิดการอภิปราย ประธานคณะกรรมการจะมีคำสั่งเลื่อนการประชุมไม่ได้ จนกว่าจะได้มีการแก้ไขข้อหาต่าง ๆ เกี่ยวกับญัตติที่จะมีต่อไป หรือเรื่องอื่น ๆ เสร็จสิ้นลงแล้ว อย่างไรก็ตามประธานคณะกรรมการอาจสั่งระงับเลื่อนการประชุมได้ หากเห็นว่าการพิจารณากฎหมายหรือเรื่องที่กำลังดำเนินการอยู่นั้นสามารถกระทำให้เสร็จสิ้นลงได้ หากมีการขยายเวลาประชุมไปจนถึงเวลา 13.15 นาฬิกา ทั้งนี้ภายใต้ข้อบังคับการประชุมสภาข้อเดียวกันซึ่งได้กำหนดว่าไม่ให้การประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญระหว่างเวลา 13.00 นาฬิกา ถึง 15.30 นาฬิกา เว้นแต่ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ²

และในกรณีที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญคณะใดเห็นว่า การพิจารณากฎหมายฉบับใด ไม่อาจกระทำให้เสร็จสิ้นลงได้ในการประชุมเพียงครั้งเดียว คณะกรรมการจะได้ตกลงกันก่อนที่จะพิจารณากฎหมายดังกล่าวว่าจะกำหนดการประชุมกันในวัน เวลาใดในแต่ละสัปดาห์บ้าง

สำหรับการประชุมในภาคบ่ายและภาคค่ำนั้น ถ้าคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญคณะใดประสงค์จะให้มีการประชุมในภาคบ่ายและภาคค่ำเช่นเดียวกับในภาคเช้าก็จะต้องมีการตกลงเห็นชอบกันก่อน ข้อเสนอให้มีการประชุมในภาคบ่ายหรือภาคค่ำจะกระทำในวันเดียวกันไม่ได้ เว้นแต่จะได้มีการแจ้งให้ทราบด้วยวาล่วงหน้าแล้ว หรือได้มีการตกลงกันล่วงหน้าแล้ว และจะต้องแจ้งให้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรอีกครั้งหนึ่ง การประชุมในภาคบ่ายและภาคค่ำจะถูกแยกและบันทึกไว้เป็นการประชุมพิเศษหากออกไป ³

ตามข้อบังคับการประชุมสภาข้อที่ 64 การประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญในภาคบ่ายจะเริ่มก่อนเวลา 15.30 นาฬิกาไม่ได้ แต่สามารถประชุมติดต่อกันไปได้จนถึงเวลา 01.00 นาฬิกา ของวันใหม่ และทางปฏิบัติก็ได้เคยมีการประชุมกันเช่นนี้มาแล้วเช่นกัน ⁴

² Ibid., p. 617.

³ Ibid., pp. 619 - 620.

⁴ Ibid., p. 620.

ส่วนในสหรัฐอเมริกา⁵ กำหนดการประชุมคณะกรรมการของแต่ละสภาสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ⁵

(1) กำหนดการประชุมตามปกติ ในวุฒิสภาคณะกรรมการจะกำหนดนัดประชุมอย่างสม่ำเสมอซึ่งอาจกำหนดเป็นรายสัปดาห์ สองสัปดาห์ หรือรายเดือน ส่วนในสภาผู้แทนราษฎรควรกำหนดนัดประชุมไม่น้อยกว่าเดือนละครั้ง หรือกำหนดตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการ หรือกำหนดตามกฎหมายต่าง ๆ ที่คณะกรรมการยอมรับ

(2) กำหนดการประชุมพิเศษ ประธานคณะกรรมการของทั้งสองสภามีอำนาจเรียกประชุมคณะกรรมการได้เมื่อเห็นว่ามีเหตุจำเป็น นอกจากนี้หากกรรมการในคณะกรรมการใดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ได้ยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานคณะกรรมการหรือขอให้ประธานคณะกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเป็นพิเศษยอมกระทำได้ และเมื่อประธานคณะกรรมการได้รับคำร้องแล้ว และภายใน 3 วัน ภายหลังจากที่ประธานคณะกรรมการได้รับคำร้องแล้วมิได้เรียกประชุมคณะกรรมการเป็นพิเศษภายในเวลา 7 วัน หลังจากได้รับคำร้อง กรรมการที่มีเสียงข้างมากอาจแจ้งกำหนดการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการเพื่อแจ้งให้กรรมการทุกคนเข้าร่วมประชุมตามกำหนดการประชุมดังกล่าวได้

ทั้งนี้ กำหนดการประชุมของคณะกรรมการควรแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์ เว้นแต่เป็นเรื่องด่วน

สำหรับประเทศไทย ขอบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้เลขาธิการรัฐสภาประกาศกำหนดการประชุมคณะกรรมการไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และมีหนังสือยื่นข้อเสนอผู้คดีหรือผู้แปรญัตติใหม่ชี้แจงประกอบญัตติหรือคำแปรญัตติแล้วแต่กรณี หากเรื่องใดจะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย ทั้งนี้ การมีหนังสือประกาศกำหนดการประชุมคณะกรรมการต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน

⁵ Senate Rules, Rule 26, and Standing Rules, House of Representatives, Rule 6.

แต่ประธานคณะกรรมการจะนัดเร็วกว่านั้นก็ได้อีกเมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน⁶ จึงเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติกำหนดวันประชุมของคณะกรรมการไว้อย่างแน่ชัด คงบัญญัติไว้แต่เพียงวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการประกาศกำหนดการประชุมของคณะกรรมการไว้แต่เพียงเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติได้มีการใช้วิธีการเช่นเดียวกันกับการประชุมสภา กล่าวคือ การกำหนดวันประชุมของคณะกรรมการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ แต่ประธานคณะกรรมการจะสั่งการประชุมครั้งใดก็ได้ ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการเห็นสมควรเรียกประชุมเป็นพิเศษก็ให้เรียกประชุมได้⁷ และทางปฏิบัติมักจะกำหนดการประชุมไว้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง คือ ทุกวันอังคาร หรือวันพุธ หรือวันพฤหัสบดี

1.2 เวลา (Meeting Times)

การกำหนดเวลาของการประชุมคณะกรรมการอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 ประการ คือ

1. มีการประชุมคณะกรรมการระหว่างที่มีการประชุมสภา ได้แก่ วิธีการที่ปรากฏในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ และไทย เป็นต้น

ในเบลเยียม ก็คือวิธีการนี้เช่นกัน แต่มีข้อจำกัดคือ คณะกรรมการจะไม่ประชุมในวันที่สภาได้ส่งวโไว้เพื่อการลงคะแนนเสียง หรือมีการอภิปรายที่สำคัญ ๆ หากไม่มีความจำเป็นจริง ๆ

2. ไม่มีการประชุมคณะกรรมการระหว่างที่มีการประชุมสภา ได้แก่ วิธีการที่ปรากฏในบางประเทศ แต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้จะไม่ครอบคลุมถึงช่วงเวลาหลังจากการประชุมสภาแล้ว เช่น ในออสเตรเลีย ในขณะที่บางประเทศก็ห้ามไม่ให้มีการประชุมคณะกรรมการในช่วงเวลาก่อนเริ่มต้น และหลังจากที่มีการประชุมสภาแล้ว

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นเป็นจำนวนมากที่คณะกรรมการอาจมีการประชุมได้ในขณะที่มีการประชุมสภาก็กล่าวได้ดังต่อไปนี้

⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 80, 76, 13 และ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 13, 73, 77.

⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 12.

- (1) สภาไค้มัคค็อนญาค เช่น ในสหรัฐอเมริกาและสวีเดน สำหรับในกรณี
ที่สภาได้มีการประชุมเพียงเพื่อปรึกษาหารือเรื่องต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เรื่องที่ต้องการหาข้อยุติหรือมี
การลงคะแนนเสียง
- (2) ประธานสภามีคำสั่งอนุญาต เช่น ในญี่ปุ่น
- (3) เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดระเบียบวาระการประชุมและ
วิธีดำเนินงานของสภา เช่น ในเกาหลี และฝรั่งเศส
- (4) เป็นเรื่องที่สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาในที่นี้ เช่น
ในฝรั่งเศส

สำหรับประเทศไทย ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้
ดังนั้นทางปฏิบัติโดยทั่วไปจึงปรากฏว่า มีการประชุมคณะกรรมการในวันและเวลาเดียวกัน
กับการประชุมสภา ซึ่งในเรื่องนี้มีผู้เสนอญัตติให้ไม่มีการประชุมคณะกรรมการในวันประชุม
สภาอยู่เสมอ⁸ ซึ่งน่าที่จะเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสมโดยควรบัญญัติไว้เสียให้ชัดเจนใน
ข้อบังคับการประชุมสภา ข้อคิดเห็นดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี คือ

- (1) ทำให้สมาชิกสภาใช้เวลาและให้ความสนใจต่อการประชุมสภาและคณะกรรมการ
มากขึ้น
- (2) เป็นการขจัดปัญหาและความยุ่งยากในการประชุมทั้งการประชุมสภา และ
คณะกรรมการตลอดจนการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาและคณะกรรมการ
- (3) ทำให้ทั้งการประชุมสภาและการประชุมคณะกรรมการดำเนินไปได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ

⁸ เช่นญัตติคว้นเรื่องการประชุมคณะกรรมการซึ่ง นายสีหนาท ฤาชา เป็นผู้เสนอ
ดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ)
ครั้งที่ 6/2526," 9 มิถุนายน 2526.

(4) แก้ไขปัญหาภาพพจน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกสื่อมวลชนมองไปในแง่ที่ไม่ดี

(5) เป็นการช้จัดข้ออ้างของสมาชิกสภาที่ขาดประชุมสภาโดยมักจะอ้างว่ามีการ

ประชุมคณะกรรมการแทนเหตุอื่น

ข้อเสีย คือ

(1) ทำให้เกิดปัญหาต่อวิถีพิจารณาของคณะกรรมการ คือ ปัญหาองค์ประชุม

(2) อาจก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อการใช้เวลาในเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภา

ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ที่เห็นว่าควรเปิดโอกาสให้มีการประชุมคณะกรรมการในวันที่มีการประชุมสภาใดนั้น มีเหตุผลสนับสนุนแต่เพียงว่าหากขณะที่มีการประชุมคณะกรรมการ ในที่ประชุมสภาจะมีการออกคะแนนเสียงกันสมาชิกสภาที่สามารถกลับเข้าห้องประชุมเพื่อลงคะแนนเสียงได้โดยวิธีให้สัญญาณ หรือให้เจ้าหน้าที่สภาแจ้งให้ทราบ และเห็นว่าสมาชิกสภาเองก็คงจะตระหนักในหน้าที่ทั้งในสภา และคณะกรรมการเป็นอย่างดีอยู่แล้ว⁹ ซึ่งความคิดนี้ผู้เขียนยังคงเห็นว่าทางปฏิบัติยังไม่สามารถกระทำได้ เพราะการให้สัญญาณกับการลงคะแนนเสียงยังคงมีระยะเวลาที่ต่อเนื่องกันอย่างมากจนไม่ว่าที่จะเป็นไปได้อย่างไรกรรมการจะกลับเข้าประชุมสภาได้ทัน

อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการใดมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องประชุมในวันและเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมสภาควรเปิดโอกาสให้กระทำได้โดยต้องขออนุญาตจากสภาเสียก่อน ทั้งนี้ ควรมีเหตุผลที่สมควร นอกจากนั้นไม่ควรมีการประชุมคณะกรรมการในระหว่างเวลาที่มีการประชุมคณะรัฐมนตรี หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีลาออก ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการให้ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ระดับสำคัญ ๆ ของฝ่ายบริหาร

3. การประชุมคณะกรรมการนอกสมัยประชุมของสภา

⁹ เรื่องเดียวกัน.

มีรัฐบาลบางประเทศที่ถือว่าอนุญาโตให้มีการประชุมคณะกรรมการนอกระบบประชุมของสภาได้ เช่น ออสเตรเลีย สภาในยุโรป ไอร์แลนด์ อิตาลี สเปน และสหรัฐอเมริกา ในขณะที่อีกหลายประเทศถือว่าคณะกรรมการไม่อาจประชุมนอกระบบประชุมได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากสภาหรือประธานสภาแล้วแต่กรณี เช่น ในอังกฤษ และไทย เป็นต้น¹⁰

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันการอนุมัติของประธานสภามีเงื่อนไขคือ การประชุมต้องเป็นข้อเสนอของกลุ่มสมาชิกสภา หรือตั้งอยู่บนข้อตกลงของคณะกรรมการโดยคะแนนเสียงเอกฉันท์

ในฝรั่งเศส คณะกรรมการจะมีการประชุมนอกระบบประชุมได้ก็เพียงแต่โดยข้อเรียกร้องของฝ่ายรัฐบาล หรือโดยประธานคณะกรรมการได้ร้องขอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

1.3 สถานที่ (Location)

สถานที่ประชุมของคณะกรรมการอาจพิจารณาแบ่งออกได้เป็น

2 ลักษณะ คือ

1. ในรัฐสภา จะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วการประชุมคณะกรรมการของรัฐสภาประเทศต่าง ๆ จะกระทำกันในรัฐสภา อย่างไรก็ตามลักษณะเช่นนี้ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นพิเศษในหลายประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น กรีซ และเบลเยียม เป็นต้น
2. นอกอาณาเขตของรัฐสภา คณะกรรมการบางคณะหรือทุกคณะในรัฐสภาบางประเทศสามารถจัดประชุมนอกอาณาเขตของรัฐสภาได้ เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา เกาหลี และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

¹⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 87.

ในอังกฤษเฉพาะคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้นที่มีอำนาจเปลี่ยนสถานที่ประชุมไปตามที่ต่าง ๆ ("to adjourn from place to place") ได้ อย่างไรก็ตามผู้มีอำนาจอนุมัติเรื่องการเงินมักไม่อนุมัติให้มีการจัดการประชุมเรื่องสำคัญ ๆ นอกสภาได้ เว้นแต่จะเป็นเพียงการรับฟัง (Hearings) เท่านั้น

ในบางประเทศการประชุมนอกสถานที่จะมีขึ้นได้เมื่อสภาหรือประธานสภาอนุญาต เช่น ออสเตรเลีย และอิตาลี ตามลำดับ

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้กำหนดเรื่องสถานที่ประชุมคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นในเรื่องนี้จึงมีผู้แสดงความคิดเห็นอาจแบ่งออกได้เป็นสองแนวทาง คือ

แนวแรก เห็นว่าคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าจะประชุมคณะกรรมการที่ใดก็ได้ เพราะในข้อบังคับการประชุมสภามีได้กำหนดเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้หากการประชุมคณะกรรมการดำเนินการถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภาถือว่ากระทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว คือ

1. มีมติของคณะกรรมการ หรือโดยประธานคณะกรรมการเรียกให้มีการประชุม
2. มีการแจ้งนัดประชุมคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมสภา ¹¹
3. ปิดประกาศกำหนดการประชุมไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
4. การประชุมนอกสถานที่ตั้งสภาควรแจ้งให้ประธานสภาทราบ และได้รับอนุญาตจากประธานสภาเสียก่อนจึงจะกระทำได้ เพราะตามข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้ประธานสภามีอำนาจควบคุมและดำเนินการของสภา

¹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 13.

ส่วนการจะได้รับเบี้ยประชุมหรือไม่ และจะเบิกค่าใช้จ่ายใดหรือไม่ เพียงใด
เป็นคนละประเด็นกัน ¹²

แนวที่สอง เห็นว่ามีประชุมคณะกรรมการ หมายถึง การประชุมในห้องประชุม
ภายในบริเวณสถานที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้จัดให้และตามข้อบังคับการประชุมของทั้ง
สองสภาระบุให้เลขาธิการรัฐสภาประกาศกำหนดการประชุมคณะกรรมการไว้ ณ สำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา เพื่อให้กรรมการที่มาประชุมทราบว่ามีการประชุม ณ ห้องประชุมใด ซึ่ง
หมายความว่า การประชุมคณะกรรมการต้องดำเนินการ ณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาด้วย

นอกจากนี้ ในเรื่องการศึกษาความสงบเรียบร้อยซึ่งถือเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ
ประชุมสภาและการประชุมคณะกรรมการ ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้นำข้อบังคับส่วน
นี้มาใช้ในการประชุมคณะกรรมการด้วย ข้อบังคับการประชุมสภา ข้อ 128 วรรคสอง
ในหมวดการรักษาความสงบเรียบร้อยได้มีโดยคำที่ว่า "ออกไปให้พ้นบริเวณสภา" แสดงให้
เห็นว่า การประชุมคณะกรรมการต้องกระทำภายในบริเวณสภาเท่านั้น จะไปประชุมนอก
สถานที่ตั้งรัฐสภาไม่ได้ ¹³

ทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้เคยมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาประชุมนอกสถานที่แล้ว
คือ ในช่วงเวลาที่รัฐบาลมีนโยบายให้ประหยัดการใช้กระแสไฟฟ้า คณะกรรมการคณะต่าง ๆ
หลายคณะได้มีการประชุมนอกสถานที่ คือ มีการประชุมที่โรงแรมต่าง ๆ นอกจากนั้นแล้วเมื่อไม่
นานมานี้เอง คณะกรรมการการศึกษาก็ได้มีการประชุมที่ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยโดย
คณะกรรมการได้ขอให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจัดเจ้าหน้าที่ชั่วคราวเดินทางเพื่อไป
ปฏิบัติงานในห้องประชุมคณะกรรมการที่ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยด้วย แต่เรื่องไต่ยุติ

¹² โปรดดูสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ในการปฏิบัติงานด้านระเบียบงานรัฐสภา," เอกสารในการสัมมนาปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาในการปฏิบัติงานด้านระเบียบงานรัฐสภา เสนอที่
วิลล่า นาวิณ เมืองพัทยา 16 - 17 กรกฎาคม 2531. (อัคราเนา)

¹³ เรื่องเดียวกัน.

ในชั้นกองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเสียก่อน อย่างไรก็ตาม การประชุมของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ในครั้งดังกล่าวนี้ก็คงถือว่าการประชุมอย่างไม่เป็นทางการและสำหรับการประชุมที่ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย ของคณะกรรมการการศึกษา ก็ยังถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางไปเยี่ยมชมศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยซึ่งไม่ถือว่าการประชุมคณะกรรมการอีกด้วย

ในเรื่องของสถานที่ประชุมคณะกรรมการนี้เอง ยังอาจโยงไปเกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์ของคณะกรรมการในที่ประชุมคณะกรรมการ จากความเห็นของแนวแรกนั้น ทำให้กรรมการได้รับเอกสิทธิ์ไม่ว่าจะมีการประชุมนอกรัฐสภาก็ตาม ส่วนความเห็นของแนวที่สองเห็นว่า เอกสิทธิ์เป็นเรื่องที่ต้องตีความโดยเคร่งครัดในลักษณะจำกัดสิทธิไม่ใช่ขยายสิทธิ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นจากหลักความเสมอภาคตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการประชุมนอกรัฐสภากรรมการก็จะไม่ได้รับเอกสิทธิ์

จากการที่การประชุมคณะกรรมการในกรณีที่เป็นการประชุมนอกรัฐสภา เมื่อพิจารณาเฉพาะในแง่ของการประชุมแล้วมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ได้แก่

ข้อดี คือ

1. เพื่อความสะดวกและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ
2. เพื่อประโยชน์ในการสำรวจตรวจสอบข้อเท็จจริง
3. เพื่อเป็นการเปลี่ยนบรรยากาศของการประชุม

ข้อเสีย คือ

1. เป็นการสร้างความยุ่งยากในการดำเนินงาน เช่น การจัดเจ้าหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อย

2. อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับด้านการเงิน และปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของกรรมการได้

ดังนั้น ตามความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแล้วเห็นว่า แม้ว่าการประชุมนอกรัฐสภาจะมีข้อดีอยู่ก็ตาม แต่ในภาวะปัจจุบันซึ่งรัฐสภาไทยยังขาดความพร้อมเกี่ยวกับกำลังเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์ คณะกรรมการจึงยังไม่ควรมีการประชุมนอกรัฐสภา หากมีความจำเป็นต้องเดินทางไปสำรวจตรวจสอบข้อเท็จจริงก็ควรกระทำไต่แต่เฉพาะการเดินทางออกไปศึกษาสอบสวนข้อเท็จจริงยังสถานที่เกิดเหตุคง เช่นที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ก็เห็นว่าเป็นการเพียงพอแล้ว

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญที่ควรมีการเร่งรัดดำเนินการแก้ไขก็คือ ปัญหาด้านสถานที่ประชุม¹⁴ ซึ่งขณะนี้ไม่มีห้องประชุมคณะกรรมการทั้งหมด 12 ห้อง และไม่ใช่ห้องประชุมที่ใช้เป็นการถาวรประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะเหมือนเช่นในรัฐสภาต่างประเทศ ซึ่งเมื่ออำนวยความสะดวกต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการและสะดวกในการจัดเก็บข้อมูลของคณะกรรมการแต่ละคณะไป จึงต้องมีการหมุนเวียนการใช้กัน ซึ่งในเรื่องนี้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง คือ ค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการรัฐสภา อาคาร 3 ชั้น จำนวน 3,000,000 บาท¹⁵ จึงเห็นว่าปัญหานี้ น่าจะคลี่คลายลงไปได้ในเร็ว ๆ นี้

2. วิธีดำเนินงานโดยทั่วไป (General rules of Procedure)

2.1 กฎพิเศษสำหรับคณะกรรมการ (Special rule for Committees)

ในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักจะมีการยอมรับให้มีการนำข้อบังคับการประชุมของสภามาใช้บังคับสำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการโดยอนุโลม ซึ่งโดยทั่วไปจะประกอบด้วย ข้อบังคับเพียงไม่กี่ข้อเท่านั้นที่ครอบคลุมถึงการพิจารณาของคณะกรรมการ และมักจะไม่เคร่งครัดต่อกฎระเบียบ ข้อบังคับการประชุม ทั้งนี้เพื่อที่ว่า การปรึกษาหารือของคณะกรรมการจะได้มีความยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เป็นกันเองและไม่เป็นทางการ¹⁶

¹⁴ มนตรี รูปสุวรรณ, "ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. 2522 - 2526 ชุด พ.ศ. 2526 - 2529 และชุดปัจจุบัน," หน้า 64.

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 และรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร เล่มที่ 2," หน้า พ.20.

¹⁶ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 135.

สำหรับในสหรัฐอเมริกาทั้งสองสภาจะมีกฎเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ
เองอย่างละเอียดโดยต้องมีวิธีการยอมรับกฎเกณฑ์ และมีการจัดพิมพ์กฎเกณฑ์ที่โดยยอมรับนี้ตาม
กำหนดเวลา อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้กำหนดให้มีการยอมรับกฎเกณฑ์
ของสภาเป็นกฎเกณฑ์ของคณะกรรมการเท่าที่สามารถนำไปปรับใช้ได้เช่นกัน

สำหรับประเทศอังกฤษ และประเทศไทย มีการยอมรับให้มีการนำข้อบังคับการ
ประชุมของสภามาใช้บังคับกับการประชุมคณะกรรมการโดยอนุโลม และมักจะไม่เคร่งครัด
ต่อข้อบังคับการประชุม

ในเรื่องนี้เห็นว่า การดำเนินการประชุมคณะกรรมการที่ไม่เคร่งครัดต่อข้อบังคับ
การประชุมนี้มีทั้งข้อดี และข้อเสีย ได้แก่

ข้อดี คือ

1. ทำให้การประชุมของคณะกรรมการมีลักษณะง่าย ยืดหยุ่น มีความเป็นกันเอง
และไม่เป็นทางการ
2. ทำให้การพิจารณาหาข้อยุติของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ
และได้รับข้อยุติที่ดี

ข้อเสีย คือ

1. อาจก่อให้เกิดความไม่เคารพต่อมติของที่ประชุมคณะกรรมการ
2. ลักษณะการประชุมอาจวุ่นวายไม่เป็นระเบียบ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินการประชุมคณะกรรมการที่ไม่เคร่งครัดต่อข้อบังคับ
การประชุมนี้จะมีข้อเสียอยู่บ้างก็ตาม แต่การไม่เคร่งครัดต่อระเบียบข้อบังคับการประชุมดังกล่าว
ก็เป็นเพียงวิธีปฏิบัติแต่เพียงเท่านั้น

2.2 วิธีพิจารณาของคณะกรรมการและวิธีพิจารณาของสภา

(Committee Procedure and House Procedure)

รัฐสภาประเทศต่าง ๆ มีวิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่แตกต่างกันในกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการโดยอาจกล่าวได้ว่ามี 2 วิธีคือ ¹⁷

1. นำวิธีพิจารณาของการประชุมสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม วิธีนี้ใช้ในออสเตรเลีย เบลเยียม ฝรั่งเศส รัฐสภาในยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลี สเปน อังกฤษ และไทย เป็นต้น
2. คณะกรรมาธิการมีอิสระที่จะกำหนดแนวทางพิจารณาของตนเอง วิธีนี้ใช้ใน เคนมาร์ก ฟินแลนด์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน อินเดีย อิสราเอล นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ และสวีเดน เป็นต้น

ทั้งนี้ ทางปฏิบัติวิธีการทั้งสองนี้จะไม่ค่อยแตกต่างกันมากนัก เนื่องจากข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมจะไม่ถูกนำมาใช้โดยเข้มงวดไม่ว่าในกรณีใด ๆ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการประชุมก็ควรให้อยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมโดยคณะกรรมการมีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

2.3 อิทธิพลต่อวิธีพิจารณา (Influence on Procedure)

รัฐสภาในประเทศต่าง ๆ มักมีธรรมเนียมปฏิบัติว่าสภาหรือประธานสภาจะต้องไม่กระทำการใดที่จะเป็นการแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือต่อวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตามในบางครั้ง ประธานสภาอาจจะให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางเฉพาะเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการได้เมื่อคณะกรรมการใดร้องขอ

¹⁷ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, pp. 135 - 136.

ในญี่ปุ่น และอังกฤษ ประธานสภาสามารถควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ
ได้อย่างสม่ำเสมอ¹⁸

นอกจากนั้น ในบางประเทศในการศึกษาความกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เมื่อมีข้อสงสัยก็เป็นอำนาจ
ของประธานสภา เช่น ในสเปน และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แต่บางประเทศก็เป็นอำนาจ
ของคณะกรรมการเกี่ยวกับวิธีพิจารณากฎเกณฑ์ต่าง ๆ (Committee on the Rule of
Procedure)¹⁹

สำหรับประเทศไทย ถ้ามีปัญหาที่จะต้องตีความข้อบังคับการประชุมสภา ให้เป็นอำนาจ
ของสภาที่จะวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมโคลงมติวินิจฉัยโดยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดเป็นประการใดแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาด ทั้งนี้ การขอให้ที่ประชุม
วินิจฉัยดังกล่าวอาจกระทำโดยประธานขอปรึกษา หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรอง
ไม่น้อยกว่ายี่สิบคน²⁰

2.4 องค์ประชุม (Quorum)

มีรัฐสภา 17 ประเทศที่ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมคณะกรรมการ
ไว้ อาทิ อิสราเอล เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ และเชเนกัล ฯลฯ แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐสภาใน
ประเทศต่าง ๆ จะกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการไว้โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบคือ

2.4.1 องค์ประชุมถูกกำหนดไว้เพื่อการประชุมของคณะกรรมการ
(Meeting) กล่าวคือ เป็นการกำหนดองค์ประชุมในการดำเนินการประชุมไว้ตลอดระยะเวลา
ที่มีการประชุมคณะกรรมการ รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ องค์ประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญแต่ละคณะจะ
ต้องประกอบด้วยกรรมการจำนวน 17 คน หรือหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 137.

แล้วแต่อย่างไหนจะน้อยกว่ากัน ทั้งนี้ไม่นับรวมถึงประธานคณะกรรมการด้วย การประชุมคณะกรรมการจะดำเนินไปไม่ได้จนกว่ากรรมการจะมาครบองค์ประชุม นอกจากนั้นระหว่างที่มีการประชุมหากปรากฏว่าจำนวนกรรมการที่เข้าประชุมลดน้อยลงจนไม่ครบองค์ประชุมเมื่อใด เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการจะต้องแจ้งให้ประธานคณะกรรมการทราบ และประธานคณะกรรมการจะต้องเลื่อนการประชุมคณะกรรมการออกไปจนกว่ากรรมการจะมาครบองค์ประชุม หรือเลื่อนการประชุมไปเป็นวันอื่น หรืออาจจะกระทำตามวิธีการแก้ไขข้อหาของคณะกรรมการตามมติของที่ประชุม กล่าวคือ ถ้ามีการกำหนดการประชุมในภาคบ่าย หรือภาคค่ำ ก็ให้รอจนกว่าจะถึงเวลาที่กำหนดนั้น วิธีการเช่นนี้ให้นับตัวประธานคณะกรรมการรวมอยู่ในองค์ประชุมด้วย ²¹

ข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะให้เวลารอคอยของประชุมนานเท่าใด แต่เมื่อวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 1929 ประธานคณะกรรมการ (Chairman's Panel) ได้ตัดสินว่าถ้าหากกรรมการยังมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมภายใน 20 นาที นับแต่เวลาที่กำหนดการประชุมไว้เดิม ก็ให้ประธานคณะกรรมการเลื่อนประชุมไปเป็นวันอื่น เว้นแต่จะมีเหตุอื่นที่ประธานคณะกรรมการเห็นว่าสมควรที่จะให้รอานานออกไปอีก แต่ในกรณีที่จำนวนกรรมการลดน้อยลงจนกระทั่งไม่ครบองค์ประชุมในระหว่างที่ดำเนินการประชุมอยู่ไม่เป็นเหตุอันสมควรที่ประธานคณะกรรมการจะให้รอคายนานกว่า 20 นาที เพื่อให้มีการประชุมต่อ ²²

ถ้าคณะกรรมการต้องเลื่อนการประชุมออกไปด้วยเหตุที่กรรมการไม่ครบองค์ประชุม และได้กำหนดวันประชุมครั้งต่อไปแล้ว และเมื่อถึงกำหนดการประชุมครั้งใหม่ กรรมการก็ยังมาไม่ครบองค์ประชุมอีก ก็ให้กำหนดการประชุมในภาคบ่าย และให้ประธานคณะกรรมการเลื่อนไปจนกว่าจะถึงกำหนดเวลาใหม่ ²³

²¹ David Lidderdale, Erskine May's treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, p. 622.

²² Ibid., pp. 622 - 623.

²³ Ibid., p. 623.

เพื่อแก้ไขความล่าช้าที่จะเกิดการพิจารณากฎหมายอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการมาไม่ครบองค์ประชุม ชำซากในการพิจารณากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งนี้ ดังนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 ประธานคณะกรรมการ (Chairman's Panel) ได้แก้ไขให้ว่า หากมีการเลื่อนการประชุมถึงสองครั้ง เนื่องจากเหตุไม่ครบองค์ประชุมก่อนเวลา 12.00 นาฬิกา คณะกรรมการก็ไม่ควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จนกว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ในลำดับหลังที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้พิจารณาตามวาระการประชุมได้ผ่านการพิจารณาไปแล้ว ²⁴

สำหรับคณะกรรมการวิสามัญในสภาสามัญนั้น สภาจะเป็นผู้กำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญไว้เป็นกรณี ๆ ไป และถ้าไม่มีการกำหนดองค์ประชุมไว้ คณะกรรมการก็ไม่สามารถดำเนินการได้จนกว่ากรรมการทั้งหมดจะมาประชุมพร้อมกันทุกคน อย่างไรก็ตาม โดยปกติองค์ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญของสภาสามัญจะถูกสภากำหนดไว้ให้มีจำนวน 3 คน ในขณะที่มีกรรมการเป็นจำนวน 11 คน หรือน้อยกว่านั้น และเมื่อเร็ว ๆ นี้ คณะกรรมการที่มีกรรมการเป็นจำนวน 11 หรือ 12 คน มีองค์ประชุมประมาณ 4 หรือ 5 คน หรือบางครั้งองค์ประชุมจำนวน 3 คน อาจจะถูกกำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการที่มีกรรมการเป็นจำนวนมากถึง 15 คนก็ได้ คณะกรรมการส่วนมากที่มีกรรมการเป็นจำนวน 13 ถึง 18 คน ก็จะมีองค์ประชุมเพียง 4 หรือ 5 คน ในปัจจุบัน คณะกรรมการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ซึ่งมีกรรมการจำนวน 17 คน ก็มีองค์ประชุม 6 คน นอกจากนั้นในระหว่างคณะกรรมการที่มีจำนวนกรรมการมากด้วยกันเองก็อาจมีองค์ประชุมที่แตกต่างกันออกไป เช่น คณะกรรมการที่มีกรรมการจำนวน 25 คน อาจมีองค์ประชุมเพียง 6 คน ในขณะที่คณะกรรมการที่มีกรรมการเป็นจำนวน 33 คน อาจมีองค์ประชุมเพียง 7 คนเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม คณะกรรมการที่มีกรรมการจำนวน 19 คน อาจมีองค์ประชุมถึง 9 คน ในขณะที่คณะกรรมการอีก 2 คณะ ซึ่งมีกรรมการเป็นจำนวน 16 คน แต่มีองค์ประชุมถึง 8 คน ก็ได้ ²⁵

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid., p. 640.

ในอดีต เมื่ออยู่ในวาระการชกถามแบบกึ่งศาล (Quasi - Judicial) องค์ประชุมคณะกรรมการจะมีขนาดใหญ่พอสมควร หรือมีเช่นนั้น ถ้ามีจำนวนกรรมการน้อย ก็อาจจะไม่มีการกำหนดองค์ประชุม ทั้งนี้ในการกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการดังกล่าว สภามักจะสั่งให้คณะกรรมการรายงานถึงการขาดประชุมของกรรมการในกรณีที่ขาดประชุม 2 วัน ติดต่อกันด้วย ²⁶

ทั้งนี้ ในการพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญจะต้องนับรวมทั้งประธานคณะกรรมการด้วย และในบางโอกาสซึ่งมักจะตรงกับการปิดสมัยประชุมสภา องค์ประชุมของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการจะถูกลดจำนวนลง และในกรณีที่ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดองค์ประชุมไว้ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนองค์ประชุมได้โดยการเสนอญัตติให้มีการแก้ไข ²⁷

2.4.2 องค์ประชุมถูกกำหนดไว้เพื่อการออกเสียงโดยเฉพาะ
(Votes) กล่าวคือ เป็นการกำหนดองค์ประชุมในการออกเสียงหรือเพื่อการตกลงหาข้อยุติข้อปัญหาใดปัญหาหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น ออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก กรีซ นอร์เวย์ โปแลนด์ สเปน เป็นต้น ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้กำหนดองค์ประชุมไว้ใหม่จำนวนที่แตกต่างกันออกไป คือ มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด เสียงข้างมากของคณะกรรมการทั้งหมด มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มาประชุม เสียงข้างมากและต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด สามในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมด หนึ่งในสองของจำนวนกรรมการทั้งหมด และเสียงข้างมากตามลำดับ ²⁸

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., p.641.

²⁸ The International Centre for Parliamentary Documentation of the Inter - Parliamentary Union, Parliaments of the World, Volume I, pp. 680 - 697.

2.4.3 องค์ประชุมถูกกำหนดไว้เพื่อการเริ่มประชุม ทำการปรึกษา

หารือและเพื่อการออกเสียง (Begin, conduct its deliberations and votes) กล่าวคือ เป็นการกำหนดองค์ประชุมไว้ตั้งแต่เริ่มประชุมคณะกรรมการ ตลอดจนการปรึกษาหารือและการออกเสียง หากตั้งแต่เริ่มประชุมคณะกรรมการยังมีกรรมการมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม คณะกรรมการก็จะดำเนินการเปิดประชุมไม่ได้ รูปแบบที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ไชปรัส และอินเดีย โดยประเทศทั้งสามได้กำหนดองค์ประชุมไว้ใหม่ จำนวนที่แตกต่างกันคือ ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดตามลำดับ ²⁹

2.4.4 รูปแบบผสม (Mixed Forms) เป็นการกำหนดองค์ประชุม

ในโอกาสต่าง ๆ ของการประชุมไว้แตกต่างกัน เช่น ในประเทศอียิปต์ และเกาหลีได้กำหนดไว้ว่าองค์ประชุมสำหรับการเริ่มประชุมและทำการปรึกษาหารือต้องมีจำนวนสมาชิกหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ส่วนการออกเสียงลงคะแนนในเรื่องใด ๆ จะต้องมีจำนวนสมาชิกเสียงข้างมาก ³⁰

ในแซร์ ได้กำหนดไว้ว่า องค์ประชุมสำหรับการปรึกษาหารือต้องมีจำนวนสมาชิกเสียงข้างมาก ส่วนการออกเสียงลงคะแนนในเรื่องใด ๆ จะต้องมีจำนวนสมาชิกสองในสาม ³¹

ในสหรัฐอเมริกา องค์ประชุมได้ถูกกำหนดไว้ตลอดการประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด และเฉพาะการรับฟัง (Hearing) ในที่ประชุมคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรอาจกำหนดจำนวนสมาชิกเพื่อเข้าร่วมรับฟังการให้ปากคำหรือรับฟังพยานหลักฐานไว้ไม่น้อยกว่าสองคนก็ได้ ³²

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Standing Rules, House of Representatives, Rule 6.

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในเรื่องขนาดขององค์ประชุมนี้โดยส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดประเทศต่าง ๆ มักกำหนดให้มีขนาดไว้ 50 เปอร์เซ็นต์บวกด้วย 1 เสมอ และองค์ประชุมโดยทั่ว ๆ ไปจะมีขนาดเล็กในขณะเริ่มแรกของการประชุมกว่าในขณะเวลาอื่นใด

สำหรับประเทศไทย ได้ถูกกำหนดให้การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม³³ จึงเป็นการกำหนดองค์ประชุมไว้ตามรูปแบบแรก แต่ทางปฏิบัติจากการสังเกตพบว่ามีบ่อยครั้งที่การประชุมของคณะกรรมการต้องล่าช้า หรือเลื่อนประชุมไป ทั้งนี้เนื่องจากขาดองค์ประชุม ซึ่งก็ไม่เคยมีการหักทวงเพื่อให้การประชุมเป็นไปด้วยดี อันอาจมีสาเหตุจากหลายประการ อาทิ กรรมการมีการกิจต้องกระทำในท้องถิ่นเขตเลือกตั้ง การใช้เวลาออกไปติดต่อบุคคลข้างนอก การนัดประชุมของคณะกรรมการตรงกับการนัดประชุมของสภาผู้แทนราษฎร หรือนัดประชุมคณะกรรมการตรงกันหลายคณะ การขาดความสนใจในบทบาทคณะกรรมการอันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น ไม่พอใจในบทบาทของประธานคณะกรรมการ หรือถูกเลือกตั้งเป็นกรรมการโดยไม่มี ความสนใจ และประการที่สำคัญก็คือ กรรมการขาดความสำนึกในหน้าที่ตลอดจนไม่เห็นความสำคัญของการประชุมคณะกรรมการ ซึ่งปัญหานี้ยังอาจโยงไปถึงการขาดการให้ความร่วมมือจากบุคคลที่ถูกคณะกรรมการเชิญให้มาชี้แจง กล่าวคือ การล่าช้าของการเริ่มประชุมของคณะกรรมการ เนื่องจาก ต้องรององค์ประชุมอาจทำให้ผู้มาชี้แจงต้องมารอคอยเป็นเวลานานจนเกิดความเบื่อหน่าย ดังนั้นในการแก้ไขปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่า หากเปลี่ยนการกำหนดรูปแบบขององค์ประชุมคณะกรรมการเป็นแบบผสมคั่ง เช่นสหรัฐอเมริกา ก็ไม่ควรกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการพร้อมกันกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือหากใช้รูปแบบเดิมก็ควรเคร่งครัดระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาโดยให้มีการรายงานถึงพฤติกรรมของกรรมการที่ขาดประชุมโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และหากอยู่นอกสมัยประชุมสภา ก็ควรเปิดโอกาสให้มีการกำหนดองค์ประชุมคณะกรรมการใหม่ให้มีจำนวนลดน้อยลงกว่าเดิม นอกจากนั้นก็ควรเสริมสร้างความเข้าใจต่อกรรมการให้เห็นถึงความสำคัญของการประชุมคณะกรรมการ และมีความสำนึกในทางการเมืองที่ถูกต้อง

33 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 140.

และจากกาที่ผลของการประชุมที่ครอบงำประชุมทำให้การดำเนินการประชุมของ คณะกรรมการเป็นการประชุมที่ชอด้วยกฎหมาย จึงอาจมีผลเกี่ยวข้องต่อการรับประโยชน์ คอบแทนของกรรมการสำหรับการประชุมในครั้งนั้นได้ คั้งนั้นล้าคัต่อไปผู้เขียนจะได้ศึกษา ถึงประโยชน์คอบแทนของ กรรมการคังต่อไปนี้

การให้ประโยชน์คอบแทนกรรมการในรัฐสภาประเทศต่าง ๆ อาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. การให้ประโยชน์คอบแทนเป็นเงินเดือนในฐานะสมาชิกสภาฐานะเดียว และ
2. การให้ประโยชน์คอบแทนเป็นเบี้ยประชุมสำหรับการประชุมคณะกรรมการ แยกออกไปต่างหากจากเงินเดือนสมาชิกสภา

รัฐสภาในประเทศที่กรรมการรับประโยชน์คอบแทนเป็นเงินเดือนในฐานะสมาชิกสภา ความปกติมักเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว การให้ประโยชน์คอบแทนแก่สมาชิกสภาจึงอยู่ในอัตราที่สูงและ ประเทศคังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสมาชิกสภาควมมีความรับผิดชอบและความสำนึกในทางการ เมืองจึงไม่จำเป็นต้องแยกการให้ประโยชน์คอบแทนระหว่างฐานะสมาชิกสภา และกรรมการ ออกจากกัน

ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างของการให้ประโยชน์คอบแทนกรรมการใน ลักษณะแรก กล่าวคือ ในสภาสามัญของอังกฤษสมาชิกสภาสามัญจะได้รับการจ่ายเงินเดือนโดยคิด เป็นรายปี ซึ่งในปี ค.ศ. 1987 มีอัตรา 18,500 ปอนด์ต่อหนึ่งคน นอกจากนั้นก็ยังมีการใช้ จ่ายอื่น ๆ คือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเลขานุการและงานวิจัย ซึ่งในปี ค.ศ. 1986 มีอัตรา 20,140 ปอนด์ต่อปี ค่าใช้จ่ายในการประชุมสภาสามัญภาคค่ำซึ่งในปี ค.ศ. 1986 มีอัตรา 7,855 ปอนด์ต่อปี นอกจากนั้นก็ยังมีการใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทาง สำหรับปี ค.ศ. 1986 - 1987 ในอัตราทั้งสิ้น 4,725,802 ปอนด์อีกด้วย³⁴ ส่วนสมาชิกสภาขุนนางจะไม่ได้รับการ ส่วนสมาชิกสภาขุนนางจะไม่ได้รับการจ่ายเงิน ยกเว้นสมาชิกสภาขุนนางที่มีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี

³⁴ Joseph Whitaker, An Almanack for the Year of Our Lord 1988, (London : J. Whitaker and Sons Ltd., 1987), p. 302.

ผู้นำฝ่ายค้าน และตำแหน่งต่าง ๆ ในรัฐสภา³⁵ อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาขุนนางทุกคนจะ
ได้รับค่าชดเชยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในกิจกรรมของรัฐสภาโดยมีอัตราสูงสุดคือ ค่าใช้
จ่ายในการเดินทางภายในประเทศเต็มอัตราจริง ค่าใช้จ่ายในการประชุมสภาขุนนางภาคค่ำ
เป็นจำนวน 52 ปอนด์ต่อหนึ่งคืน ค่าเบี้ยเลี้ยงเกี่ยวกับการเดินทางเป็นจำนวน 20 ปอนด์ต่อ
หนึ่งวัน ค่าเบี้ยเลี้ยงสำหรับเลขานุการเป็นจำนวน 22 ปอนด์ต่อหนึ่งวัน ตลอดจนค่าใช้จ่าย
เกี่ยวกับอัตราค่าไปรษณีย์ และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นที่เป็นจริงควยได้³⁶

ทั้งนี้ มีเงื่อนไขในการจ่ายเงินของสมาชิกสภาสามัญ คือ จะจ่ายเงินให้แก่สมาชิก
สภาสามัญก็ต่อเมื่อสมาชิกสภาสามัญผู้นั้นได้ปฏิบัติงานตนหรือทำการรับรองตามที่กฎหมายได้กำหนด
ไว้แล้วสมาชิกสภาสามัญจะไม่มีสิทธิเรียกร้องให้จ่ายเงินก่อนวันที่เขาจะได้ปฏิบัติงานตน และเมื่อ
สมาชิกสภาสามัญผู้ใดคนหนึ่งถึงแก่ความตาย หรือได้รับการแต่งตั้งให้ทำงานในสำนักงานผล
ประโยชน์ภายใต้การบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ก็จะไม่ได้รับการจ่ายเงินตั้งแต่วันสุดท้าย
ที่มีการตายหรือการแต่งตั้งเกิดขึ้น ทั้งนี้สมาชิกสภาสามัญที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในสภาตาม
ข้อบังคับการประชุมสภา จะไม่ได้รับการจ่ายเงินชดเชยในระหว่างที่เขาพักงานนั้น อย่างไรก็ตาม
ก็ตามสมาชิกสภาสามัญยังคงได้รับการจ่ายเงินจนกระทั่งถึงวันสุดท้ายที่มีการเลือกตั้งทั่วไป
และถ้าหากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่เขาไม่ได้รับการเลือกตั้งก็จะได้รับการจ่ายเงินก่อนเป็น
จำนวนสามเดือน³⁷

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าในการประชุมคณะกรรมการของสมาชิกสภาขุนนาง
และสมาชิกสภาสามัญในประเทศอังกฤษจึงไม่มีค่าตอบแทนหรือเบี้ยประชุมสำหรับการประชุมคณะ
กรรมการแต่ละครั้งแต่ประการใด

³⁵ The International Centre For Parliamentary Documentation
of The Inter - Parliamentary Union, Parliaments of The World Volume I,
p. 200.

³⁶ Joseph Whitaker, An Almanack for the Year of Our Lord 1988,
p. 303.

³⁷ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law,
Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, p. 14.

ส่วนในสหรัฐอเมริกา สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับการ
 จ่ายเงินในอัตราเดียวกันคือ แต่ละคนจะได้รับการจ่ายเงินเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 75,100
 ดอลลาร์ ต่อปี³⁸ ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันกับฝ่ายบริหารในระดับ 2 ในปี 1975 มีการ
 ศึกษาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสำหรับงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อหนึ่งปีว่ามีค่าเกือบปีละ
 500,000 ดอลลาร์ต่อหนึ่งคน หรือประมาณ 10 เท่าของอัตราเงินเดือนจริง ซึ่งค่าใช้จ่าย
 ดังกล่าวจะรวมทั้งประโยชน์อย่างอื่น เช่น เงินบำนาญ เงินค่ารักษาพยาบาล ห้องทำงาน
 พร้อมเฟอร์นิเจอร์ทั้งในวอร์ซิงตันและรัฐที่เป็นเขตเลือกตั้ง ค่าบริการเกี่ยวกับโทรศัพท์
 การพิมพ์ เครื่องเขียน และมีเอกสิทธิ์เกี่ยวกับการส่งจดหมายโดยไม่ต้องเสียค่าไปรษณีย์
 หรือได้รับการบริการเกี่ยวกับการไปรษณีย์สำหรับกิจการในหน้าที่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง
 ทางกลับบ้านของสมาชิกเองซึ่งกรณีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับประมาณ 26 ครั้ง
 และถ้าเป็นวุฒิสมาชิกจะได้รับโดยเฉลี่ยประมาณ 40 ครั้ง นอกจากนี้ สำหรับเงินที่จ่าย
 ให้เป็นกรณีพิเศษก็คือค่าเดินทางไปต่างประเทศเพื่อดำเนินกิจกรรมของฝ่ายรัฐสภาและ
 ท้ายที่สุดอันเป็นผลประโยชน์ที่มีความสำคัญที่สุดก็คือสมาชิกรัฐสภาทุกคนจะได้รับอำนาจ
 ให้จ้างเจ้าหน้าที่ส่วนตัวเพื่อช่วยดำเนินงานใดกล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน
 อาจจะจ้างเจ้าหน้าที่ได้อย่างสูงสุดก็ประมาณ 18 คน ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการนี้ไม่
 มากกว่า 336,384 ดอลลาร์ แต่สำหรับวุฒิสมาชิกอาจจะจ้างเจ้าหน้าที่ได้มากกว่าที่
 ต้องการได้ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยมีข้อจำกัดอย่างเข้มงวดอันขึ้นอยู่กับ
 จำนวนประชากรในรัฐนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น วุฒิสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐต่าง ๆ ที่มี
 ประชากรมากกว่า 21 ล้านคนจะได้รับเป็นจำนวนเงิน 1,190,724 ดอลลาร์ สำหรับ
 รัฐต่าง ๆ ที่มีประชากรประมาณ 19 - 21 ล้านคน จะได้รับเป็นจำนวนเงิน 1,154,141
 ดอลลาร์ สำหรับรัฐต่าง ๆ ที่มีประชากรในระหว่าง 3 - 4 ล้านคน จะได้รับเป็นจำนวน
 เงิน 651,259 ดอลลาร์ และสำหรับรัฐต่าง ๆ ที่มีประชากรน้อยกว่า 2 ล้านคน จะได้รับ

38 The International Centre For Parliamentary Documentation
 of the Inter - Parliamentary Union, Parliaments of The World Volume I,
 p. 200.

เป็นจำนวนเงิน 592,608 ดอลลาร์³⁹

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าในการประชุมคณะกรรมการของวุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาของสหรัฐอเมริกา จึงไม่มีค่าตอบแทน หรือ เบี้ยประชุมสำหรับการประชุมคณะกรรมการ เช่นเดียวกันกับประเทศอังกฤษ

สำหรับประเทศไทย ประโยชน์ตอบแทนที่กรรมการจะพึงได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่กรรมการ คือ "เบี้ยประชุม" ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วย เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการที่ได้บัญญัติไว้ว่า⁴⁰

"กรรมการวุฒิสภา กรรมการสภาผู้แทนราษฎร กรรมการร่วมกันของสภาทั้งสอง และกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติให้ได้รับเบี้ยประชุม เรื่องหนึ่ง ครั้งละหนึ่งร้อยบาท

การประชุมเรื่องใดในวันเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง ให้ได้รับเบี้ยประชุมเพียงครั้งเดียว"

จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการประเภทใดก็ตาม ยกเว้นคณะอนุกรรมการ กรรมการที่มาประชุมในการประชุมที่ครบองค์ประชุมทุกครั้งจะได้รับ เบี้ยประชุม จำนวนหนึ่งร้อยบาทต่อหนึ่ง เรื่องต่อหนึ่งวัน นั่นก็คือ หากมีการประชุมเรื่องเดียวกันในวันเดียวกันทั้งภาคเช้าและภาคบ่ายก็จะได้รับเบี้ยประชุมเพียงหนึ่งร้อยบาทเท่านั้น แต่หากการประชุมครั้งหนึ่งคณะกรรมการคณะนั้นมีการพิจารณาหลายเรื่องก็จะได้รับเบี้ยประชุมตามจำนวนเรื่องที่ประชุมพิจารณา นั้น แม้จะเป็น

³⁹ John W. Wright, The American Almanac of Jobs And Salaries (New York : Avon Books, 1982), p. 63.

⁴⁰ พระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ พ.ศ. 2522 มาตรา 12 วรรคแรกและวรรคสอง.

การประชุมในวันเดียวกันก็ตาม ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายใดถือเอา "เรื่อง" ที่ไต่ประชุม เป็นเกณฑ์ในการจ่ายเบี้ยประชุม

ในการถือเอา "เรื่อง" ที่ไต่ประชุมเป็นเกณฑ์การจ่ายเบี้ยประชุมนี้ ได้เคยมีข้อถกเถียงกัน กล่าวคือ "เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2507 ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ทักท้วงว่า การจ่ายเงินเบี้ยประชุมที่ไต่กระทำไปแล้วนั้นไม่ชอบโดยให้ความเห็นว่า ในวันหนึ่งจะประชุมกี่เรื่องก็ตาม เหตุใดจึงจ่ายเป็นรายฉบับ ซึ่งเป็นการไม่ชอบ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จึงชี้แจงตอบข้อทักท้วงโดยอ้างตามระเบียบที่เคยปฏิบัติมาและได้อ้างหลักฐานที่ไต่กระทำมาใน สมัยเดิม ซึ่งประชุมวันเดียวพิจารณากฎหมาย 12 ฉบับ ก็จ่ายให้เป็นรายฉบับแล้ว ซึ่งคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินในสมัยนั้นก็ตรวจพบแต่มีได้ทักท้วงประการใด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ยอมรับฟังเหตุผล ได้ขอให้เรียกเงินที่ไต่จ่ายไปแล้วคืน ถ้าเรียกคืนไม่ได้ให้ผู้สั่งจ่าย (เลขาธิการ รัฐสภา) รับผิดชอบทางแพ่งเป็นส่วนตัว สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้อุทธรณ์คำสั่งนี้ไปยัง กระทรวงการคลัง โดยชี้แจงเหตุผลและประเพณีที่เคยปฏิบัติมา กระทรวงการคลังได้ตอบขึ้น ความเห็นตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงนั้น เรื่องนี้ได้เคยปฏิบัติมาหลายยุคหลาย สมัย การเรียกเงินคืนไม่อาจกระทำได้เพราะกรมการที่รับเงินไปอาจไม่มีตัวคนอยู่ที่ไต่ เป็น การยุ่งยาก และเจตนาารมณ์ของกฎหมายก็มุ่งหมายที่จะให้จ่ายเป็นรายเรื่อง ถ้าเรื่องเดียวกันจะ ประชุมเข้าบ่าย กลางคืนก็จ่ายครั้งเดียว ที่ว่าการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นการประหยัด แต่กลับจะ เป็นการตรงข้าม เพราะหากให้เบี้ยประชุมวันละเรื่อง กรมการก็ขึ้นประชุมวันละหนึ่งเรื่อง ก็ไต่ มีมากเรื่องขึ้นประชุมมากวัน หาเป็นการประหยัดไม่ยิ่งจะทำให้งานล่าช้า เพื่อให้ปัญหา หมดไป จึงได้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีโดยชี้แจงเหตุผลดังกล่าวเพื่อขอทราบนโยบายในเรื่องนี้ พร้อมทั้งร่างกฎหมายแก้ไขให้ชัดเจนว่า "ให้กรมการของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับเบี้ย ประชุม เรื่องหนึ่ง ครั้งละหนึ่งร้อยบาท การประชุมเรื่องใดในวันเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง ให้ได้รับเบี้ยประชุมเพียงครั้งเดียว" คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและได้เคยตราเป็นพระราช กฤษฎีกา คลอดจนบัญญัติเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันที่กล่าวข้างต้น" ⁴¹

⁴¹ บุรีรักษ์ นามวัฒน์, "การปรับปรุงระบบงานรัฐสภา," รัฐสภาสาร

นอกจากนั้น เกี่ยวกับจำนวนเบี้ยประชุมของคณะกรรมการนี้ก็ยัง เคยมีข้อถกเถียงกันมากพอสมควรว่าสมควรจะเป็นจำนวนเท่าใด ในเรื่องนี้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ⁴²

ฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าจำนวนเงินเบี้ยประชุมตามที่ได้รับอยู่ในปัจจุบันนี้เหมาะสมดีแล้ว ไม่สมควรเพิ่มแต่ประการใด เพราะมีฉะนั้นหากคณะกรรมการคณะนี้มีการประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ มากกว่าหนึ่ง เรื่องในวันเดียวกันก็จะได้รับเบี้ยประชุมมากเกินไปและรัฐจะต้องเสียเงินงบประมาณเพื่อการนี้เป็นจำนวนมิใช่น้อย กรณีที่ว่านี้มีตัวอย่างเกิดขึ้นแล้ว ในสมัยที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญยังมีผลบังคับใช้อยู่นั้นก็คือว่า ในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติครั้งหนึ่ง ๆ คณะกรรมการคณะนี้มีร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องพิจารณาให้คำรับรองมากกว่าห้าฉบับ บางครั้งสิบฉบับก็เคยมี ซึ่งถือว่าร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับเป็นสิ่งที่มิใช่เป็นเรื่องเดียวกัน หากคณะกรรมการวิสามัญชุดที่ว่ามี พิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสิบฉบับ ในการประชุมครั้งเดียวกันกรรมการก็จะได้รับเบี้ยประชุมถึงหนึ่งพันบาทอยู่แล้ว ฉะนั้น จึงไม่เห็นสมควรที่จะเพิ่มเบี้ยประชุมแต่ประการใด

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าเบี้ยประชุมของกรรมการที่ได้รับอยู่นั้นน้อยเกินไป สมควรที่จะเพิ่มขึ้นเป็นครั้งละสองร้อยบาท หรือกว่านั้น ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า เรื่องที่ประชุมพิจารณานั้นล้วน เป็นเรื่องที่สำคัญ อาจมีผลกระทบต่อคนทั้งประเทศ อีกทั้ง เบี้ยประชุมที่ได้รับอยู่ขณะนี้ มีจำนวนน้อยกว่าเบี้ยประชุมของคณะกรรมการ หรืออนุกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เช่น กรรมการที่นายกรัฐมนตรึตั้งขึ้น เป็นต้น อีกด้วย จึงเห็นสมควรเพิ่มเบี้ยประชุมของกรรมการให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามปัญหานี้ก็ยังคง เป็นที่ถกเถียงกันอยู่จนกระทั่งทุกวันนี้

ต่อปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่านอกจากเหตุผลของฝ่ายแรกที่อ้าง การประชุมคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งในบางครั้งมีการประชุมเพื่อพิจารณาให้คำรับรองร่างกฎหมายหลายฉบับในเวลาเดียวกันนั้นแล้วก็ตาม ในปัจจุบันนี้แม้คณะกรรมการคณะอื่น ๆ ก็ตามก็ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับเบี้ยประชุมซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประชุมของคณะกรรมการครบองค์ประชุม

⁴² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า 576.

ซึ่งทางปฏิบัติดูเหมือนจะมีการพิจารณาองค์ประชุมจากเพียงรายชื่อที่กรรมการได้ลงนามไว้
ไม่ว่าการลงนามนั้นจะกระทำนอกหรือในห้องประชุมหรือเป็นการลงนามล่วงหน้าหรือหลังจาก
ที่มีการประชุมก็ตาม ซึ่งน่าที่จะเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบ การประชุมของคณะกรรมการคณะ
ใดก็ตามในกรณีที่เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายก็จะพิจารณาให้ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นราย
ฉบับไปแม้ว่าจะเป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระอย่างเดียวกัน ทำนองเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่อง
กันซึ่งสภาได้มีมติให้รวมการพิจารณาและไต่ถามหมายให้คณะกรรมการคณะเดียวพิจารณา
พร้อม ๆ กันไปก็ตาม ในทางตรงกันข้ามตามทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นเรื่องต่าง ๆ ภายใน
ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งมีผู้เสนอญัตติ หรือกรรมการหยิบยกขึ้นพิจารณา
เองซึ่งแม้ว่าทางปฏิบัติในการประชุมครั้งเดียวกันจะมีการพิจารณาหลายเรื่องก็ตาม คณะกรรมา
ธิการก็จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเพียงเรื่องเดียวเท่านั้น

ปัญหานี้หากยังคงยึดถือเอา "เรื่อง" ที่พิจารณาเป็นเกณฑ์สำคัญอยู่ก็จะเป็นการส่งเสริม
ให้ผู้ที่ไม่หวังดีต่อประเทศชาติร่วมมือกันนำช่องโหว่ของกฎหมายในจุดนี้มาใช้เพื่อตัดวงประโยชน์
ตอบแทนโดยการกำหนดการประชุมให้อยู่ครั้งได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะได้มีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติ
เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และกรรมการ พ.ศ. 2522 มาตรา 12 เพื่อปิดกั้นการกระทำที่ไม่ชอบอย่างแรงด่วนต่อไป

อนึ่ง นอกจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นกรรมการจะได้รับเบี้ยประชุมคณะกรรมการ
เป็นประโยชน์ตอบแทนในการดำเนินงานเกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมการแล้ว สมาชิกวุฒิสภา
ยังได้รับเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นอีก ทั้งที่สามารถคิดเป็นเงินได้
กล่าวคือ ในส่วนที่คิดเป็นเงินไต่ถาม ไต่ถาม สิทธิที่จะได้โดยสาธารณไพบของรัฐได้ทุกสายโดยไม่ต้อง
เสียค่าโดยสาร สิทธิที่จะได้โดยสาธารณยนต์ประจำทาง (บ.ช.ส.) ได้ทุกสายโดยไม่ต้องเสีย
ค่าโดยสาร สิทธิที่จะได้โดยสาธารณเครื่องบินภายในประเทศ ได้ทุกสายไม่ต้องเสียค่า
โดยสาร สิทธิในการขอติดตั้งโทรศัพท์ประจำที่ที่อาศัย สิทธิแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ดำเนินงานของสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรได้ 2 คน ๆ ละ 3,000 บาท เป็นต้น และในส่วนที่ไม่อาจคิดเป็นเงินไต่ถามไต่ถาม
สิทธิที่จะได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น⁴³

⁴³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบงานวุฒิสภาไทย, หน้า 561 - 562.

2.5 การขาดองค์ประชุม (Absence of quorum)

ในกรณีที่จะต้องมืองค์ประชุมเพื่อวิพิจารณาพร้อมกับการปรึกษาหารือ จะต้องมีจำนวนกรรมการในคอนเริ่มต้นเปิดประชุมคณะกรรมาธิการ และหากมีจำนวน กรรมการไม่พอเพียงต้ององค์ประชุมโดยทั่วไปคณะกรรมาธิการจะต้องรอกอยเป็นระยะเวลา หนึ่ง เช่น ประเทศอังกฤษจะใช้เวลารอกอย 20 นาที ในขณะที่ประเทศไทยใช้เวลาถึง 30 นาที และถ้ายังคงไม่ครบองค์ประชุมก็จะต้องไม่ทำการพิจารณา

กรณีเช่นนี้หากหลังจากที่คณะกรรมาธิการได้ทำการพิจารณาอยู่นั้นจำนวนกรรมการ ที่เข้าประชุมไคลดลงจนต่ำกว่าจำนวนองค์ประชุม ประธานคณะกรรมาธิการจะต้องสั่งพักการ ประชุมจนกว่าจะมีกรรมการมาครบองค์ประชุมหรือหลังจากเวลาอันสมควรแล้วก็ต้องให้เลื่อน การประชุมออกไป

ในรัฐสภาซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้องค์ประชุมเฉพาะ เพื่อมีการออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น การขาดองค์ประชุมจะมีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ คือ ⁴⁴

1. องค์ประชุมของคณะกรรมาธิการถูกกำหนดไว้ให้อยู่จนเท่าที่เสียงข้างน้อยหรือ สมาชิกแต่ละคนยังไม่ได้ตั้งคำถาม ผลทางกฎหมายในลักษณะนี้เป็นที่นิยมใช้กันในรัฐสภาในยุโรป สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และฝรั่งเศส
2. ทำให้การประชุมต้องสิ้นสุดลง
3. คณะกรรมาธิการสามารถทำการปรึกษาหารือกันต่อไปได้ แต่จะต้องพิจารณา หัวข้ออื่นแทน ในกรณีที่มีการออกเสียงที่ถูกเลื่อนออกไปจะกระทำกันในวันต่อไป หรือในการประชุม อีกครั้งหนึ่ง

⁴⁴ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 137.

4. การออกเสียงที่กระทำในการประชุมครั้งนั้นมีผลใช้ได้ถูกต้องตามกฎหมาย (Valid) ผลทางกฎหมายในลักษณะนี้ใช้กันในประเทศเบลเยียม และฝรั่งเศส โดยข้อบังคับพิเศษ (Special Rule)

สำหรับประเทศไทย โดยหลักกฎหมายแล้วการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ดังนั้น ผลของการขาดองค์ประชุมในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการจึงน่าจะทำให้การประชุมต้องสิ้นสุดลง แต่ทางปฏิบัติแล้วมักไม่มีการใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องนี้จนบางครั้งทำให้คณะกรรมการถูกมองอย่างเสียภาพพจน์และอาจทำให้กรรมการผู้ที่ไม่ได้มาประชุมไม่สามารถติดตามเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ได้โดยตลอดจนเกิดความไม่เคารพต่อข้อตกลงของคณะกรรมการและทำให้การประชุมขาดความเรียบร้อย ดังนั้นในปัญหาที่ผู้เขียนจึงเห็นว่า ระหว่างที่มีการประชุมหากปรากฏว่าจำนวนกรรมการที่เข้าประชุมลดน้อยลงจนไม่ครบองค์ประชุมเมื่อใด ให้เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการต้องแจ้งให้ประธานคณะกรรมการทราบ และประธานคณะกรรมการต้องสั่งเลื่อนการประชุมคณะกรรมการออกไปจนกว่ากรรมการจะมาครบองค์ประชุมหรือเลื่อนการประชุมไปวันอื่น ทั้งนี้ควรบัญญัติให้ชัดเจนในข้อบังคับการประชุมสภา ดังเช่น ประเทศอังกฤษ⁴⁵ หรืออาจจะกระทำตามวิธีการแก้ปัญหาของคณะกรรมการตามมติของที่ประชุม กล่าวคือ อาจมีการกำหนดการประชุมในภาคบ่ายหรือภาคค่ำ นอกจากนั้นถ้าคณะกรรมการต้องเลื่อนการประชุมออกไปด้วยเหตุที่กรรมการไม่ครบองค์ประชุม และได้กำหนดวันประชุมครั้งต่อไปแล้ว เมื่อถึงกำหนดการประชุมครั้งใหม่ กรรมการก็ยังไม่ครบองค์ประชุมอีกก็ให้กำหนดการประชุมในภาคบ่าย และให้ประธานคณะกรรมการสั่งเลื่อนการประชุมไปจนกว่าจะถึงกำหนดเวลาใหม่นี้

ในกรณีที่ เรื่องที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และหากมีการเลื่อนการประชุมเพราะเหตุไม่ครบองค์ประชุมถึงสองครั้งติดต่อกัน คณะกรรมการก็ไม่ควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจนกว่าาร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้พิจารณาในขณะนั้นด้วยได้ผ่านการพิจารณาไปก่อนแล้ว และในประการ

⁴⁵ Standing Orders of the House of Commons No. 83.

ที่สำคัญก็คือ สภาควรมีมติสั่งให้คณะกรรมการรายงานถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการมาหรือ
ไม่มาประชุมของกรรมการเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ด้วย

2.6 การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearings)

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนมา
ตั้งแต่ในอดีตในการที่จะร้องเรียนรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนหรือคัดค้านกิจกรรมที่กำลัง
พิจารณาอยู่

ในอังกฤษมีการกำหนดขอบเขตของเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในการพิจารณา
ประเมินค่าของกฎหมายมหาชนนั้น รัฐสภาจะเป็นผู้ตัดสินแต่เพียงผู้เดียว และจะไม่มี การสอบ
ถามหรือนำความเห็นของประชาชนมาพิจารณาวันเสียแต่ว่ากฎหมายนั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลคือ
สิทธิและผลประโยชน์ของเอกชน โอกาสสำคัญในการที่พยานจะได้ปรากฏตัวต่อคณะกรรมการ
จะเกิดขึ้นในกรณีของร่างกฎหมายเอกชน (Private bills) ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง
ของเอกชน บริษัทหรือองค์กรท้องถิ่น⁴⁶ นอกจากนั้นก็ยังได้มีการนำเอาวิธีการรับฟังความ
คิดเห็นสาธารณะนี้มาใช้ในด้านการตรวจสอบและแนะนำในคณะกรรมการวิสามัญสำหรับกรณี
ที่ไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของรัฐบาล อย่างไรก็ตามก็ได้มีการโจมตีต่อแนวปฏิบัติใหม่ของคณะกรรมา-
ธิการนี้ว่าไม่อาจเข้ากันได้กับรูปแบบจารีตประเพณีดั้งเดิมของรัฐบาลแบบรัฐสภา
(Parliamentary government) ของอังกฤษ⁴⁷ และในระหว่างปี ค.ศ. 1980 - 1982
ได้มีการทดลองให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ
(Take evidence) ก่อนการพิจารณาร่างกฎหมาย⁴⁸

⁴⁶ William J. Keefe and Morris S. Ogul, The American Legislative Process, (Englewood Cliffs : Prentice - Hall, 1981), pp. 205 - 206.

⁴⁷ S.A. Walkland, Committee in Legislatures : A Comparative Analysis, p. 249.

⁴⁸ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 139.

ในสหรัฐอเมริกา กิจกรรมการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกิดขึ้นอย่างปะปนกัน ในสถานิติบัญญัติของหลายมลรัฐยังคงมีการใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้กันอย่างน้อยมาก แต่ในสภาของเกรสกลับมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะกันอย่างแข็งขัน

เดวิด ทูแมน ได้เขียนไว้ว่า พัฒนาการของวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในสหรัฐอเมริกาเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1900 เป็นต้นมา และ "เป็นผลมาจากการเติบโตของกลุ่มผลประโยชน์ และของความท้าทายที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อการเรียกร้องที่พวกเขาได้ทำให้เกิดขึ้น"⁴⁹ ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ ๆ เพียงไม่กี่ฉบับที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการโดยไม่ไต่สวนขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ วิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจึงได้กลายเป็นกิจกรรมที่รัฐสภาใช้ปฏิบัติไม่ว่าจะในฐานะที่ถือว่าเป็นสิทธิ เอกสิทธิ์ เครื่องมือทางการเมือง หรือเป็นเพียงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นตามปกติธรรมดา

หน้าที่ของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (The functions of hearings)

เดวิด ทูแมน ได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ

1. เพื่อหาหนทางสื่อข้อสนเทศทางด้านวิชาการและด้านการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไปสู่คณะกรรมการ
2. เพื่อหาหนทางโฆษณาชวนเชื่อสู่ประชาชนและอาจทำให้ประชาชนที่แยกกันอยู่เป็นส่วน ๆ ผนึกกำลังกันได้
3. เป็นวิธีการกึ่งแบบแผน (Quasi - ritualistic means) ในการปรับข้อขัดแย้งและบรรเทาความวุ่นวายโดยผ่านลิ้นนिरภัย (Safety Valve)⁵⁰

จากหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประการที่สองและประการที่สาม มีความสำคัญมากกว่าประการแรกมาก หากวัตถุประสงค์ประการสำคัญ คือ การสื่อข้อ

⁴⁹ David Truman, The Governmental Process, (New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1953), p. 373.

⁵⁰ Ibid., p. 372.

สนเทศให้แกกรรมาธิการแล้วละก็พยายามส่วนใหญ่ควรจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ เพราะพวกเขามีความรู้มากพอที่จะให้การในด้านวิชาการได้ดีกว่าใครอื่น แต่ทางปฏิบัติมักจะเป็นองค์กรต่าง ๆ ที่มีจะให้สมาชิกที่เด่นที่สุดในองค์กรมาให้ความคิดเห็นแกกรรมาธิการ ส่วนหน้าที่ด้านการโฆษณาชวนเชื่อก็กระทำไปโดยผ่านสื่อมวลชนประกอบด้วยโทรทัศน์และภาพยนตร์ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วในการพัฒนากฎหมายนั้น วัตถุประสงค์ประการแรกสุด ของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก็คือ คุณค่าในการโฆษณาชวนเชื่อนั่นเอง 51

สำหรับหน้าที่ในการเป็น "ลีนินรภัย" นั้น มีความเกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของกรรมาธิการในมิติที่กว้างไกลออกไป สมาชิกสภานิติบัญญัติตระหนักดีถึงประโยชน์ของการไต่สวนถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการเผยแพร่ให้บุคคลทั่วไปทราบ แม้แต่พยานก็อาจเข้าใจถึงหน้าที่ประการนี้ได้ ดังที่ปรากฏในคำให้การของอัยการมลรัฐเซาท์ คาโรไลนา เกี่ยวกับกฎหมายสิทธิของพลเมืองว่า "ข้าพเจ้าทราบว่ามันทั้งหลายซึ่งนั่งอยู่ ณ ที่นี้ มาตลอดทั้งวันแล้ว แต่ข้าพเจ้าได้เดินทางมาไกลกว่า 500 ไมล์ เพื่อระบายความอัดอั้นใจ ข้าพเจ้าหวังว่าท่านสุภาพบุรุษคงจะอนุญาตให้ข้าพเจ้าพูดได้" 52 นอกจากนี้ โรเบิร์ต ลักซ์ ยังได้เขียนไว้ว่า "ในความเห็นของข้าพเจ้าประโยชน์ประการสำคัญที่สุดของคณะกรรมาธิการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก็คือ การทำหน้าที่เป็นลีนินรภัย กล่าวคือ ถ้านักปฏิรูปหัวรุนแรงทำอะไรก็ทุกอย่างรวมทั้งถูกแสดงความคิดเห็นพวกเขาจะพอใจและหยุดก่อเรื่องวุ่นวายได้ชั่วขณะ แต่หากปิดกั้นไว้พวกเขาจะรู้สึกเก็บกดและระเบิดออกในที่สุด" 53

โรเจอร์ เอช เควิดสัน และวอลเธอร์ เจ โอเลสเซค ได้เขียนข้อสรุปเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายที่สำคัญ ๆ ของการรับฟังความคิดเห็นไว้ว่ามี 5 ประการ คือ 54

51 Ibid., pp. 373 - 374.

52 William J. Keefe and Morris S. Ogul, The American Legislative Process, p. 207.

53 Robert Luce, Legislative Procedure, (Boston : Houghton Mifflin Company, 1922), p. 146.

54 Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Member, p. 226.

1. เพื่อสำรวจความต้องการสำหรับกฎหมาย
2. เพื่อสร้างสถิติของการให้ความสนับสนุนสำหรับกฎหมาย
3. เพื่อสร้างความนิยมในบทบาทของประธานคณะกรรมการให้แก่ประชาชน
4. เพื่อเป็นการตรวจสอบการบัญญัติกฎหมายมหาชนของฝ่ายบริหาร
5. เพื่อเป็นแหล่งที่ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและระบายความอัดอั้นใจได้

สำหรับวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยนั้น แม้วาระคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับคณะกรรมการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ได้จัดให้มีการเปิดการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเรื่อง "กฎหมายคุ้มครองสิทธิในระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์" ในวันอังคารที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2530 ไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่และจุดมุ่งหมายของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในครั้งนั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการจัดให้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในครั้งนั้นยังไม่ใช้กิจกรรมที่ได้ดำเนินไปอย่างกว้างขวางจึงไม่ว่าจะถือได้ว่าได้มีการใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกิดขึ้นแล้วในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้เป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการได้เข้าถึงข้อเท็จจริงได้โดยการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายและกลุ่มผลประโยชน์ เป็นการให้การศึกษาแก่คณะกรรมการถึงเงื่อนไขของร่างพระราชบัญญัติและเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนผลสืบเนื่องที่อาจเกิดขึ้นได้จากร่างพระราชบัญญัติและเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น และเพื่อให้คณะกรรมการได้ทราบถึงความประสงค์ของประชาชนด้วย

การกำหนดให้ต้องมี การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก่อนที่คณะกรรมการจะตัดสินใจต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่เกิดผลของการออกกฎหมายหรือการตัดสินใจในปัญหาใดปัญหาหนึ่งที่เหมาะสมได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะเป็นวิธีการที่ทำให้คณะกรรมการได้รู้ถึงข้อสันเหตุที่สมบูรณ์ โดยการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางก่อนการตัดสินใจ

ต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นอกจากนั้นวิธีการดังกล่าวยังเป็นการเสนอข้อเท็จจริงที่จะทำให้ผู้ตัดสินใจออกกฎหมายบิดเบือนข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นโดยไม่มีเหตุผลไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้ก็ยังมีข้อเสียอยู่ที่ทำให้การพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นไปด้วยความล่าช้า และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายจนเกินสมควร ดังเช่นในสภาองเกรสเมื่อไม่นานมานี้ คณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนานถึง 720 วัน โดยนำหลักฐานจากพยานทั้งสิ้น 10,215 คน จัดพิมพ์การสืบพยาน 225 ครั้ง ซึ่งมีความหนาทั้งสิ้น 202,767 หน้า⁵⁵ ดังนั้น การนำวิธีการดังกล่าวมาใช้จึงควรจะต้องจำกัดอยู่แต่เฉพาะกรณีที่เห็นว่าเป็นการสมควรและจำเป็นโดยต้องไม่นำมาใช้กับกรณีที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน แรงกดดันหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาวะเศรษฐกิจ เพราะจะทำให้เกิดผลเสียหายขึ้นได้ นอกจากนั้นแล้วการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะควรต้องกระทำโดยเปิดเผยยุติธรรม และปราศจากความลำเอียง

นอกจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะซึ่งเป็นวิธีการที่มีความสำคัญยิ่งดังกล่าวแล้ว คณะกรรมาธิการยังควรมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลต่าง ๆ เป็นพิเศษ (Specific Persons) เสมอ ดังเช่นในสหพันธรัฐเยอรมัน สมาคมประชาชนส่วนท้องถิ่น (Local Community Association) ต้องได้รับโอกาสในการเสนอความคิดเห็นของพวกเขาก่อนที่จะมีการหาข้อยุติในแต่ละเรื่องที่กระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของพวกเขาและในไปแลนด์ สภาเศรษฐกิจและสังคม (Social and Economic Council) จำเป็นที่จะต้องได้รับการพิจารณารับฟังความคิดเห็นเป็นกรณีเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องทางสังคม⁵⁶

⁵⁵ Roger H. Davidson and Walter J. Cleszek, Congress and Its Members, p. 226.

⁵⁶ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 139.

2.7 ข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา (Time - Limits)

ในการพิจารณาศึกษาและสอบสวนเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรนั้น ควรที่จะต้องมีข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการ รัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ได้มีการจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการไว้แตกต่างกันอันอาจแยกพิจารณาได้ 3 ประเภทคือ

2.7.1 การจำกัดระยะเวลาที่แน่นอน ได้แก่ การจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการไว้อย่างแน่นอนซึ่งอาจถูกกำหนดไว้ในการมอบหมายภาระหน้าที่แก่คณะกรรมการแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเรื่องเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ยากมาก ทั้งนี้ สุดแล้วแต่ผู้มีอำนาจในการมอบหมายภาระหน้าที่ เช่น ในออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ได้มีการใช้วิธีการกำหนดโดยที่ประชุม หรือในกรีซและนอร์เวย์ ใช้วิธีการกำหนดโดยประธานสภาหรือโดยสภา หรือในสหรัฐอเมริกา ใช้วิธีการกำหนดโดยข้อบังคับการประชุมสภา เป็นต้น 57

2.7.2 การจำกัดระยะเวลาโดยทั่วไป เป็นวิธีการที่ใช้บังคับแก่คณะกรรมการทั้งหมด หรือใช้แก่การพิจารณาร่างกฎหมายชนิดพิเศษในรัฐสภาบางประเทศ เช่น ในสเปน กำหนดให้มีการรายงานเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องเสนอสภาภายใน 15 วัน ส่วนในกรณีเร่งด่วนภายในเวลาครึ่งหนึ่งของเวลาข้างต้นและในเรื่องอื่น ๆ คณะกรรมการจะต้องทำงานให้เสร็จสิ้นภายใน 2 เดือน

2.7.3 การขอขยายระยะเวลา ในกรณีที่มีการจำกัดระยะเวลาข้างต้นไม่ได้รับการปฏิบัติตามก็ยังสามารถขอขยายระยะเวลาการดำเนินการได้อีก โดยผู้ที่มีอำนาจในการจำกัดระยะเวลาเป็นผู้อนุมัติ

สำหรับประเทศไทยการพิจารณาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายหรือเรื่องต่าง ๆ ก็ตาม คณะกรรมการจะไม่ถูกจำกัดด้วยข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา เว้นแต่สภาจะได้มีมติโดยเฉาะให้มีการจำกัดระยะเวลาไว้ ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าสภาควรที่จะ

57 เช่นการกำหนดระยะเวลาให้ประธานคณะกรรมการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้คณะอนุกรรมการพิจารณาภายใน 2 สัปดาห์.

ได้มีมติจำกัดระยะเวลาไว้ในกรณีที่เป็น เรื่องที่สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณา โดยเฉพาะทุกเรื่องไป นอกเหนือจากเรื่องทั่วไปซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณา ศึกษาสอบสวนได้เองอยู่แล้ว ตามมติที่ ๗ ไปที่สภาได้อนุมัติ ทั้งนี้ข้อดีของการจำกัดระยะเวลา ก็มีอยู่ คือ เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการ และเป็นการทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดระยะเวลา ก็มีข้อเสียอยู่บ้าง คือ เป็นการไม่ให้อิสระแก่คณะกรรมการ และอาจทำให้การดำเนินงานต้องล่าช้าออกไปได้โดยจงใจ ดังนั้นการจำกัดระยะเวลาควรกำหนดให้รอบคอบและเหมาะสมต่อลักษณะงานที่คณะกรรมการต้องดำเนินการ นอกจากนี้ จากการที่มีบทบัญญัติ กำหนดให้มีการขอขยายระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในกรณีที่คณะกรรมการขณะนั้น ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยมีเหตุอันสมควรได้อยู่แล้ว จึงทำให้เป็นการอุทธรณ์ คำสั่งของสภาในการจำกัดระยะเวลาดำเนินการในครั้งแรกได้

2.8 ข้อสรุปของเรื่องที่พิจารณา (Conclusion of deliberations)

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาสอบสวนเรื่องใด ๆ จนได้ข้อสรุปของคณะกรรมการแล้วคณะกรรมการจะต้องแจ้งข้อสรุปดังกล่าวโดยการจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาหาข้อยุติต่อไป การเสนอรายงานอาจแยกออกได้เป็น 2 วิธี คือ

1. การเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Report)
2. การเสนอรายงานด้วยวาจา (Oral Report)

โดยทั่วไปคณะกรรมการในประเทศต่าง ๆ มักเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และอาจเสนอรายงานเพิ่มเติมด้วยวาจาด้วยก็ได้ ดังเช่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและบางครั้งการเสนอรายงานด้วยวาจา มีความสำคัญมากกว่าการเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร หากรายงานนั้นได้กระทำขึ้นในที่ประชุมสภาครบองค์ประชุม

อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อแตกต่างออกไปจากวิธีการข้างต้นได้หากเป็นเรื่องที่คณะกรรมการได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาตามความคิดริเริ่มของคณะกรรมการแต่ละคณะภายในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้เองก็อาจไม่มีการเสนอรายงานเกี่ยวกับเรื่องใด

เรื่องหนึ่งโดยเฉพาะนี้ต่อสภาได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้จึงไม่มีการลงมติอย่างเป็นทางการด้วยเช่นกัน รัฐสภาบางประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษ คณะกรรมการวิสามัญในสภาสามัญสามารถที่จะตกลงใจไม่เสนอรายงานเกี่ยวกับเรื่องใดก็ได้ในกรณีที่เรื่องนั้นไม่ใช่กรณีพิพาท (Case) ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้พิจารณาเรื่องใดก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ อาจจะไม่มีการเสนอรายงานก็ได้ เช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน คณะกรรมการอาจยังไม่เสนอรายงานต่อสภาก็ได้ คราบเท่าที่ฝ่ายบริหารยังคงมีการติดต่อจัดส่งข้อมูลให้แก่รัฐสภา และ คณะกรรมการจำเป็นต้องรายงานเฉพาะถ้าคณะกรรมการประสงค์ที่จะให้คำแนะนำในการตัดสินใจ เช่น กรณีที่เป็นมติพิเศษ (Particular resolution) เท่านั้น⁵⁸

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภา ได้กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการใดกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่มอบหมายเสร็จแล้ว ให้รายงานต่อสภา และในที่ประชุมสภา คณะกรรมการมีสิทธิแถลงชี้แจงหรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวได้⁵⁹ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารายงานของคณะกรรมการจะมีได้ทั้งรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และรายงานด้วยวาจาเฉพาะในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร

รายงานของคณะกรรมการ (Report)

เมื่อคณะกรรมการใดพิจารณาเรื่องใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่แล้ว คณะกรรมการ อาจจะทำรายงานเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณา รายงานของคณะกรรมการ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังจะกล่าวตามลำดับคือ

1. รายงานที่ทำไว้ขั้นหนึ่งก่อน (Interim Report) ได้แก่ รายงานความคืบหน้าของการพิจารณาปรึกษาหารือของคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการจะได้จัดทำภายในระยะเวลาอันสมควรและอาจกระทำได้ในกรณีที่จำกัด

⁵⁸ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 141.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 139 และ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2521 ข้อ 84.

ข้อจำกัดในการจัดทำรายงานที่ทำได้ขึ้นหนึ่งก่อนนี้ อาจแบ่งออกได้ 3 ประการคือ

- (1) โดยมติของสภาได้ขอให้คณะกรรมการจัดทำรายงาน
- (2) โดยคณะกรรมการลงมติจัดทำรายงานเอง เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดห้ามไว้
- (3) โดยการร้องขอของสมาชิกสภาภายใต้เงื่อนไขที่ใดก็ตามไว้

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า เสี่ยงข้างน้อยหรือสมาชิกสภาจำนวน 26 คน อาจร้องขอให้คณะกรรมการจัดทำรายงานตลอด 10 สัปดาห์แห่งการประชุมของคณะกรรมการ หลังจากที่สภาได้มอบหมายภาระหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการไปแล้วประมาณ 6 เดือนได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการหลงลืมในการพิจารณา ร่างกฎหมายของคณะกรรมการ

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาจะได้อำนาจไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการได้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภาก็ตาม แต่ทางปฏิบัติแม้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการจะเสร็จแต่เพียงบางส่วนก็ตาม บางโอกาสคณะกรรมการก็อาจจัดทำรายงานที่ทำได้ขึ้นหนึ่งก่อนการจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ได้ อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างของการจัดทำรายงานประเภทนี้ได้แก่ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว วุฒิสภา (ฉบับที่ 1)⁶⁰ และ (ฉบับที่ 2)⁶¹ ส่วนในสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มียุติบัญญัติการชุดใดได้จัดทำรายงานประเภทนี้ไว้

2. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Absolute Report) ได้แก่ รายงานของคณะกรรมการที่เสนอต่อสภาเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งจนเป็นที่เสร็จสิ้นลงแล้ว

⁶⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 4 (สมัยวิสามัญ)," 15 ธันวาคม 2529.

⁶¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 4 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง)," 27 พฤศจิกายน 2530.

โดยปกติรายงานของคณะกรรมการประกอบด้วยส่วนสำคัญซึ่งเป็นเนื้อหา
ของรายงาน (Content of report) ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อความที่ระบุถึงปัญหา เรื่องหรืองานที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ พร้อมด้วยคำสั่งหรือคำแนะนำอันสำคัญใด ๆ ที่มีถึงคณะกรรมการขณะนั้น
- (2) คำอธิบายหรือข้อเท็จจริงโดยสังเขปเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- (3) ข้อสรุปกิจการที่คณะกรรมการได้ดำเนินการไปแล้ว ตลอดจนข้อเท็จจริงที่พบหรือข้อสรุปที่มาจากข้อเท็จจริงถ้ามี
- (4) ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่ฝ่ายบริหารควรทราบหรือควรปฏิบัติให้เห็นที่ข้อสังเกตดังกล่าวนี้ไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาพิจารณา

ทั้งนี้จะมีความแตกต่างกันในรูปแบบซึ่งขึ้นอยู่กับเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา กล่าวคือ หากเป็นเรื่องที่มีการสืบสวน การจัดทำรายงาน ส่วนมากจะต้องมีรูปแบบของการบรรยาย (Narrative form) ส่วนกรณีที่เขียนร่างกฎหมายและเรื่องอื่น ๆ รายงานจะต้องมีข้อเสนอแนะ (Recommendation) ตลอดจนการไม่ยอมรับบทบัญญัติใด หรือข้อแก้ไขบทบัญญัติใดหรือการยอมรับบทบัญญัติใด และในบางครั้งอาจจะมีบันทึกการอธิบายและวิเคราะห์บทบัญญัติต่าง ๆ รายงานตราไป ตลอดจนมีข้อสรุปการพิจารณาของคณะกรรมการ ความคิดเห็นของกรรมการ ผลกระทบกระเทือนและการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่ ดังนั้นการเสนอรายงานต่อสภาของคณะกรรมการจึงมีรูปแบบที่แตกต่างกันไต่อย่างมากมาย เช่น ในแคนาดา นิวซีแลนด์ และอังกฤษ รายงานของคณะกรรมการจะแสดงเฉพาะการเปลี่ยนแปลงหรือการแก้ไขในขณะเดียวกันรัฐสภาในยุโรปก็มีลักษณะเด่นเป็นพิเศษเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ กรรมการจำนวนหนึ่งในสามของคณะกรรมการทั้งหมดอาจจะร้องขอให้การบันทึกการลงคะแนนเสียงของกรรมการแต่ละคนไว้ในรายงานของคณะกรรมการได้ด้วย ⁶²

⁶² Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 143.

3. รายงานของกรรมาธิการเสียงข้างน้อย (Minority Report)

โดยส่วนมาก การออกเสียงลงคะแนนของคณะกรรมาธิการนั้นให้ถือคะแนนเสียงข้างมากของคณะกรรมาธิการผู้ออกเสียงลงคะแนนเป็นเกณฑ์ ถ้าคณะกรรมาธิการผู้หนึ่งผู้ใดหรือหลายคนที่เป็นเสียงข้างน้อยไม่เห็นด้วยกับรายงานที่เสนอโดยกรรมาธิการเสียงข้างมากก็อาจเสนอรายงานของตนเอง โดยลงชื่อท้ายรายงานที่จัดทำเป็นค่างหากอีกฉบับหนึ่งก็ได้ เช่น ในนอร์เวย์ รายงานได้สะท้อนให้เห็นถึงขอบเขตที่กว้างกว่า หรือน้อยกว่าของทัศนะของเสียงข้างน้อย ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาโดยชัดเจน ซึ่งกำหนดไว้ว่ารายงานจะต้องประกอบด้วยทัศนะของเสียงส่วนน้อยด้วย ในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ก็เช่นกันจะมีการรวมความเห็นที่คัดค้านไว้ในรายงาน ในอียิปต์ก็กำหนดเกี่ยวกับคือ เหตุผลสำหรับความคิดเห็นที่คัดค้านจะถูกรวมไว้ในรายงาน ถ้ามีคำขอเป็นลายลักษณ์อักษรให้ดำเนินการ ในขณะที่เดียวกันรัฐสภาบางประเทศ เช่น กรีซ และสหราชอาณาจักร จะเห็นทัศนะของเสียงส่วนน้อยได้จากบันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการ

สำหรับประเทศไทย ในกรณีที่เป็นเรื่องอื่น ๆ นอกจากร่างพระราชบัญญัติ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดรูปแบบของรายงานไว้ ทางปฏิบัติคณะกรรมาธิการได้มีการจัดทำรายงานโดยมีรูปแบบทำนองเดียวกันกับที่ใดกล่าวไปแล้ว ส่วนการจัดทำรายงานในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมายให้คณะกรรมาธิการพิจารณาก่อนรับหลักการ จะต้องแสดงเหตุผลข้อดีข้อเสียของมติของคณะกรรมาธิการ ส่วนกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมายให้คณะกรรมาธิการพิจารณาในวาระที่สอง ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่าง เติม และการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา โดยรายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมาธิการ เกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใดหรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย⁶³ ในกรณีที่คณะกรรมาธิการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้นำข้อสังเกตไว้ในรายงานและเมื่อสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้ประธานสภาแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี⁶⁴

⁶³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 101.

⁶⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 185 วรรคแรก

ทั้งนี้ รายงานของคณะกรรมการจะต้องตรงตามความเป็นจริง สิ่งเชื่อกความ และชัดเจน ควรจะให้รายละเอียดเป็นภูมิหลังพอที่จะช่วยให้ประชุมเข้าใจ และสะดวกต่อการพิจารณาลงมติ วินิจฉัยข้อเสนอแนะหรือมติของคณะกรรมการ มติ (Resolution) หรือข้อเสนอแนะ (Recommendation) ของคณะกรรมการควรจะแยกไว้เป็นส่วนหนึ่งต่อท้ายรายงานที่เสนอในรูปของญัตติเพื่อที่ประชุมจะได้อภิปราย และออกเสียงลงคะแนนเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากจากตัวรายงาน ⁶⁵

มีผู้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบของรายงานของกรรมการว่า

1. ควรใช้หัวเรื่องใหญ่และหัวเรื่องย่อยเพื่อช่วยให้ผู้อ่านจับเรื่องได้ไว
2. ควรให้เลขและอักษรกำกับแต่ละย่อหน้าขอใหญ่และข้อย่อยควยเพื่อช่วยให้สะดวกในการอ้างอิง
3. ควรใช้ย่อหน้าแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างย่อหน้าและหัวข้อต่าง ๆ
4. ควรใช้ตาราง แผนภูมิ และภาพประกอบด้วย เพราะสิ่งเหล่านี้จะมีส่วนช่วยให้รายงานนั้นเป็นผลและประหยัดเวลาได้มากกว่าถ้อยคำ ⁶⁶

นอกจากนั้นแล้ว รายงานของคณะกรรมการควรจะใช้เฉพาะสรรพนามบุรุษที่สาม และให้เลขานุการคณะกรรมการเป็นผู้ลงนามพร้อมระบุไว้ข้างท้ายว่าเป็นเลขานุการคณะกรรมการ ส่วนในกรณีที่มีของเสียงข้างน้อยในเรื่องใด ๆ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้ให้ต้องมีการรายงานต่อสภา และทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาก็ไม่เคยปรากฏว่ามีคณะกรรมการคณะใดเสนอรายงานของกรรมการเสียงส่วนน้อยเลยแม้แต่เพียงครั้งเดียว เว้นแต่กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติหรือมีการสงวนความเห็นของ

⁶⁵ มังกร ชัยชนะการรา, วิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักงานพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2520), หน้า 169.

⁶⁶ P.J.C. Perry, Hours into Minutes, A Guide to Committee Documentation, (London : British Association for Commercial and Industrial Education, 1966), p. 21.

กรรมการ ชั่งน้ําคับการประชุมสภาได้กำหนดไว้ว่าให้ระบุไว้ในรายงานด้วย ทั้งนี้ เสียงส่วนน้อยจึงต้องถูกแสดงออกในที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณา

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีนี้คณะกรรมการมีความเห็นเป็นหลายแนวทาง รายงานของกรรมการเสียงข้างน้อยน่าจะเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาหาข้อยุติของสภาได้ อย่างไรก็ตามก็อาจมีความเห็นคัดค้านได้ว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงความแตกแยกของความคิดเห็นของคณะกรรมการ ซึ่งต่อข้อค้านนี้ ผู้เขียนเห็นว่ามิมีแนวทางแก้ไขได้โดยการที่คณะกรรมการควรพิจารณาประกอบเหตุผลที่เหมาะสมที่สุดจนกระทั่งได้รับข้อยุติที่ดีที่สุดเพียงแนวทางเดียวและหากไม่สามารถหาข้อยุติได้ก็น่าที่จะแสดงให้เห็นว่าทุกฝ่ายต่างมีเหตุผลด้วยกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าคณะกรรมการควรมีการจัดทำรายงานของกรรมการเสียงส่วนน้อยด้วยในกรณีที่คณะกรรมการมีความเห็นเป็นหลายแนวทางนี้

การพิจารณารายงาน

เมื่อคณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อสภาแล้วสภาก็จะไ้มีการพิจารณารายงานของคณะกรรมการ แต่ก่อนที่สภาจะไ้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสมาชิกสภาจะต้องไ้พิจารณารายงานนั้นเป็นการล่วงหน้าเสียก่อน อย่างไรก็ตามรัฐสภาบางประเทศก็มิไ้มีบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ จึงอาจแบ่งไ้ว่าการจำกัดเวลา สำหรับการพิจารณาของสมาชิกสภาได้ 2 ลักษณะ คือ

ก. มีข้อจำกัดเวลาแน่นอน รัฐสภาส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติพิเศษกำหนดไว้ให้ต้องมีการจัดส่งรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สมาชิกพิจารณาล่วงหน้า จะมีข้อแตกต่างกันก็แต่เฉพาะระยะเวลาเท่านั้น อย่างไรก็ตามส่วนมากจะอยู่ระหว่าง 24 ชั่วโมง เช่น ออสเตรเลีย เบลเยียม 3 วัน เช่น สหรัฐอเมริกา ส่วนสภาในยุโรปจะมีระยะเวลาที่ยาวนานกว่า ทั้งนี้เว้นแต่กรณีเร่งด่วนซึ่งอาจมีระยะเวลาที่สั้นกว่านี้ไ้

ข. ไม่มีข้อจำกัดเวลา เป็นลักษณะที่ใช้กันในประเทศออสเตรเลีย อิตาลี เกาหลี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีข้อจำกัดเวลาไว้ก็ไม่ใ้หมายความว่า รายงานจะต้อง ถูกโต้แย้งกันในทันทีที่มีการเสนอรายงานแล้ว แต่ไม่ว่าจะมีข้อจำกัดเวลาแน่นอน หรือไม่มี ข้อจำกัดเวลาก็ตามจะต้องมีการบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมเสียก่อนที่จะมีการ พิจารณา

สำหรับประเทศไทยรายงานของคณะกรรมการจัดการจะจัดส่ง ไปยังสมาชิกสภา พร้อมกับระเบียบวาระการประชุมและหนังสือนัดประชุมเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุม ไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่กรณีประธานสภาเห็นว่าจำเป็นหรือสมควรจะให้ส่งเพิ่มเติม อีก แต่ต้องก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า 1 วัน⁶⁷ หลังจากที่คณะกรรมการได้เสนอ รายงานต่อที่ประชุมแล้ว ประธานสภาจะเปิดอภิปรายสมาชิกผู้ร่วมประชุมมีสิทธิที่จะ เสนอ ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมซักถามหรือวิพากษ์วิจารณ์รายงานของคณะกรรมการได้ แต่จะอภิปราย โจมตีหรือพาดพิงถึงตัวกรรมการหรือคณะกรรมการไม่ได้

นอกจากนั้น สมาชิกผู้ร่วมประชุมไม่มีสิทธิที่จะขอแปรญัตติหรือเปลี่ยนแปลงถ้อยคำ ในรายงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการเท่านั้นที่มีสิทธิจะทำเช่นนั้นได้⁶⁸

ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการ แก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น⁶⁹

ผลของการพิจารณารายงาน

โดยปกติการพิจารณารายงานของคณะกรรมการจะสิ้นสุดลงด้วยวิธีหนึ่งวิธีใด ดังต่อไปนี้

- 67 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 13 และ 14.
 68 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 84 วรรคท้าย.
 69 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 104.

1. ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการคณะนั้น เมื่อที่ประชุมมีมติเช่นนี้ย่อมหมายความว่า ที่ประชุมผูกพันตนเอง กับข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะและมติใด ๆ ของคณะกรรมการที่ปรากฏในรายงานฉบับนั้น เว้นแต่ข้อเสนอนั้นและมติของคณะกรรมการจะแยกเสนอไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากรายงาน

ในกรณีที่สภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการให้ประธานสภาแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี

นอกจากนั้นที่ประชุมอาจรับรายงานฉบับนั้นเพียงบางส่วนหรือมีข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอื่นใดด้วยก็ได้ หรือ

2. ที่ประชุมมีมติให้เก็บรักษารายงานของคณะกรรมการไว้เป็นหลักฐานต่อโดยมีมติหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไม่ผูกพันกับที่ประชุมแต่อย่างใด นอกจากจะเก็บไว้สำหรับนำมาพิจารณาในภายหลัง หรือ

3. ที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมการนำเรื่องและรายงานกลับไปศึกษา แก้ไข หรือจัดทำข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอีก หรือ

4. ที่ประชุมมีมติให้เลื่อนการพิจารณารายงานของคณะกรรมการไปใช้ในเวลาที่ใดเวลาใดที่จะทำให้การพิจารณาเป็นไปได้สะดวกยิ่งขึ้น หรือ

5. ที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการ

การเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหาร (Recommendations to the Government)

อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 วิธีคือ

1. การแจ้งข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหาร โดยตรง

จากการที่ในการพิจารณาปรึกษาหารือของคณะกรรมการมักจะมีการเรียกเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือบุคคลอื่นใหม่ชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการ หรือเพื่อเสนอเอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ ทางปฏิบัติในรัฐสภาบางประเทศจึงยอมรับให้มีการแจ้งข้อเสนอแนะ

ของคณะกรรมการโดยตรงต่อฝ่ายบริหารหรือบุคคลอื่นใดตามที่คณะกรรมการได้พิจารณา และมีข้อสรุป การกระทำดังกล่าวเป็นที่ยอมรับให้ปฏิบัติได้ในประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยเยอรมัน ไชปรัส และโปแลนด์ ฯลฯ

2. การรวบรวมข้อเสนอแนะไว้ในรายงานของคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสร็จสิ้นลงแล้ว ก็จะต้องจัดทำรายงานเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาโดยรายงานดังกล่าวจะมีส่วนหนึ่งเป็นข้อเสนอแนะของคณะกรรมการและสภาก็จะพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบในการจัดส่งข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหารต่อไป

ทั้งนี้ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันบังคับเสมือนกฎหมายแต่อย่างใด

สำหรับประเทศไทย แนวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139 บัญญัติให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาเมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จสิ้นลงแล้วก็ตาม⁷⁰ แต่ทางปฏิบัติปรากฏว่ามีการจัดทำรายงานต่อสภาทุกกรณีแต่เฉพาะกรณีที่สภามอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษเท่านั้น ส่วนกรณีที่คณะกรรมการริเริ่มพิจารณากฎหมายสืบสวนเรื่องใด ๆ ภายในขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการเองนั้นคณะกรรมการจะรายงานต่อสภาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญมาก ๆ เท่านั้น

นอกจากเรื่องที่คณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อสภาแล้วก็ยังมีเรื่องอื่น ๆ ที่คณะกรรมการพิจารณาอีกมากมายที่ปรากฏว่าทางปฏิบัติไม่มีการเสนอรายงานต่อสภาแต่อย่างใด อาจเป็นได้ว่ามีเหตุผลหลายประการอันอาจสรุปได้คือ

ก. เป็นเรื่องที่สามารถหาข้อยุติหรือปัญหาได้คลี่คลายลงได้ในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการ

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139.

ข. เป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องรีบแก้ไขตลอดจนฝ่ายบริหารรับข้อยุติดังกล่าวไว้พิจารณา และเร่งรีบแก้ไขปัญหานั้นอยู่แล้ว

ค. เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า การแจ้งข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไปยังฝ่ายบริหาร โดยตรงนั้นน่าที่จะเป็นที่ยอมรับให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้มีข้อดี คือ เป็นการช่วยกันแก้ปัญหาของประเทศชาติ อย่างทันต่อเหตุการณ์ ส่วนข้อเสียก็คือ อาจไม่ถูกต้องต่อวิธีพิจารณา อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อเสียดังกล่าวอยู่ก็ตาม แต่ไม่ว่าข้อเสนอแนะนั้นจะเป็นข้อเสนอแนะที่มีการแจ้งไปยังฝ่ายบริหาร โดยตรงหรือโดยการรวบรวมข้อเสนอแนะไว้ในรายงานของคณะกรรมการและสภาเป็นผู้แจ้ง ข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหารก็ตาม ก็จะไม่มีความผูกพันบังคับเสมือนกฎหมายแต่อย่างใด และหากฝ่ายบริหารเพิกเฉยต่อข้อเสนอแนะดังกล่าวสมาชิกสภาก็สามารถใช้วิธีการตามบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดผลบังคับได้ คือ การเสนอกระทู้อาณ หรือการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้

การแจ้งคำตอบของฝ่ายบริหาร (Reply to the report)

แม้ว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจะไม่มีผลบังคับเสมือนกฎหมายแต่โดยทั่วไปแล้ว ก็กล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารจะต้องมีคำตอบต่อรายงานของคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยในกรณีที่มีจำเป็นก็ต้อง ระบุว่าได้มีการปฏิบัติให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะนั้นแล้วด้วย วิธีการนี้ได้ใช้ในหลายประเทศ อาทิ ออสเตรเลีย แคนาดา และอังกฤษ

ในสภาสามัญของประเทศอังกฤษ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) ได้จัดทำรายงานและสภามีมติเห็นชอบและส่งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหารแล้ว เป็นเรื่องปกติสำหรับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องตอบอธิบายต่อข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ คำตอบอธิบาย (Comments) ดังกล่าว ตามปกติจะต้องจัดพิมพ์เป็นเอกสารทางราชการ (Command Paper) หรือจัดส่งในรูปแบบบันทึก (Memorandum)

ให้คณะกรรมการ 71 และในบางครั้งตามทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาประธานคณะกรรมการจะได้รับจดหมายตอบจากรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งคณะกรรมการจะจัดพิมพ์ไว้ในรายงานฉบับพิเศษ (Special report) ทั้งนี้การตอบอธิบายจะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสภาหรือเป็นเพียงการจัดส่งบันทึกของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกับการตอบอธิบายด้วยวาจาโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อสภาก็ได้ 72

และไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ตามปกติแล้วคณะกรรมการจะรอคอยฟังคำตอบอธิบายจากฝ่ายบริหารและจะคอยทวงถามหากยังไม่ได้รับคำตอบอธิบายจากฝ่ายบริหารตามระยะเวลาที่ได้จำกัดไว้อย่างแน่ชัด และในบางครั้งแม้ว่าจะได้รับคำตอบอธิบายแล้วก็ตาม คณะกรรมการก็อาจจะเรียกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาแถลงถึงผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานตามข้อสั่งเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ และจัดทำรายงานเพิ่มเติมอีกก็ได้ 73

จากการที่ต้องให้ฝ่ายบริหารแจ้งคำตอบต่อรายงานของคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนดก็เพื่อให้คณะกรรมการทราบถึงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภาในหลายประเทศจึงมีบทบัญญัติกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแจ้งคำตอบต่อรายงานของคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

สำหรับประเทศไทย ขอบังคับการประชุมสภาได้กำหนดไว้แต่เพียงว่าเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ประธานสภาส่งข้อสั่งเกตของคณะกรรมการให้คณะรัฐมนตรีทราบ คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามข้อสั่งเกตนั้นประการใดหรือไม่ให้ประธานสภาแจ้งให้ที่ประชุมทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภา 74 จึงไม่ใช่บทบัญญัติบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องแจ้งคำตอบต่อรายงานของคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

71 David Lidderdale, Erskine May's treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, p. 663.

72 Ibid., p. 664.

73 Ibid.

74 ขอบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 85 วรรคท้าย.

อย่างไรก็ตามทางปฏิบัติที่ผ่านมา เรื่องที่คณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมการได้หยิบยกขึ้นพิจารณาเองภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นใน 34 เรื่อง ที่ประชุมสภาได้ลงมติไม่เห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ 1 เรื่อง คือ รายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของคณะกรรมการการต่างประเทศ ที่ประชุมได้ยกเรื่องอื่นขึ้นพิจารณาแทน 1 เรื่อง คือ รายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาการจัดตั้งโรงงานสกัดแร่แทนทาลัมของคณะกรรมการอุตสาหกรรม และที่ประชุมได้มีมติอนุมัติให้ถอนไปพิจารณาใหม่อีก 2 เรื่อง คือ รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเกี่ยวกับการแก้ไขสถานการณ์ในสามจังหวัดภาคใต้ด้านการทหาร ของคณะกรรมการการทหารและรายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ของคณะกรรมการการคมนาคม ดังนั้นอีก 31 เรื่อง (รายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ได้มีการเสนอใหม่และที่ประชุมมีมติเห็นชอบแล้ว) ที่ประชุมสภาได้มีมติเห็นชอบและให้ส่งคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาคำเนินการต่อไป และใน 31 เรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีได้แจ้งตอบ 28 เรื่อง ไม่แจ้งตอบ 3 เรื่อง โดยส่วนใหญ่เรื่องที่แจ้งตอบก็เป็นเพียงแจ้งว่าได้แจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแล้ว อย่างไรก็ตามก็มีไม่น้อยที่ฝ่ายบริหารได้เร่งรัดพิจารณาเห็นความสำคัญของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ เช่น รายงานการพิจารณาปัญหาการประกวดราคาซื้อหมอนคอนกรีต พร้อมเครื่องยึดเหนี่ยววางของการรถไฟแห่งประเทศไทย ของคณะกรรมการคมนาคม รายงานการพิจารณาสอบสวนและศึกษาปัญหาหน้าในแม่น้ำแม่กลองของคณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม รายงานการพิจารณาสอบสวนการทำไม้ในเขตสัมปทานบริเวณป่าเปล่ง 2523 ของบริษัทอาสาสงกรมโลกครั้งที่ 1 จำกัด ของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ รายงานการพิจารณาปัญหาหน้าตาลทรายขาวที่ไซبریโอกในประเทศซาคาแลน ของคณะกรรมการอุตสาหกรรม รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ การสอนตามหลักสูตรใหม่ประจำปีงบประมาณ 2526 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และรายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาสอบสวนกรณีการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ผิดหลักเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ ของคณะกรรมการการศึกษา เป็นต้น

อาจสรุปสาเหตุของการไม่แจ้งตอบหรือแจ้งตอบก็เป็นเพียงแจ้งว่าได้แจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแล้วนั้นได้วาเนื่องจาก

1. คุณภาพของรายงานของคณะกรรมการไม่อยู่ในระดับที่ได้มาตรฐานพอ
2. รายงานของคณะกรรมการไม่มีการพิมพ์เผยแพร่
3. กลไกการเมืองที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภา จึงทำให้ฝ่ายบริหารไม่มีความเกรงกลัวต่อสภา
4. คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอกตามกฎหมาย แต่ขาดบทลงโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืนอำนาจนี้ และ
5. ไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการแจ้งคำตอบของฝ่ายบริหารที่มีต่อรายงานของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมาย

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารต้องแจ้งคำตอบต่อรายงานของคณะกรรมการโดยมีเงื่อนไขเวลาที่แน่นอนไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของข้อสั่ง เกิดและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่มีต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งหากฝ่ายบริหารเพิกเฉยไม่ยอมแจ้งคำตอบต่อรายงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการก็ควรจะมีการทวงถาม และเมื่อมีการทวงถามแล้วฝ่ายบริหารยังคงเพิกเฉยอีกคณะกรรมการก็ควรที่จะใช้อำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอกกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้อำนาจดังกล่าวควรที่จะมีบทลงโทษควบคู่กันจะใดกล่าวต่อไปในบทที่ 6 โดยละเอียด

การรับผิดชอบต่อรายงาน (Responsibility for report)

อาจแบ่งผู้รับผิดชอบต่อรายงานของคณะกรรมการออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. ประธานคณะกรรมการ (Chairman)

ปกติรายงานของคณะกรรมการจะถูกทำขึ้นโดยคณะกรรมการทั้งคณะ และโดยส่วนใหญ่แล้วประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้เสนอรายงานต่อสภาในนามของคณะกรรมการ เช่น ในประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

ในอิสราเอล เกาหลี ฟิลิปปินส์ และสวีเดน ประธานคณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวต่อรายงานที่ได้เสนอต่อสภา

2. ผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องหรือผู้แถลงนโยบายของคณะกรรมการ (Rapporteur)

ในรัฐสภาของประเทศภาคพื้นยุโรปที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีวิธีการแต่งตั้งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องหรือผู้แถลงนโยบายของคณะกรรมการซึ่งได้รับเอกสิทธิ์ในการอภิปราย เช่นเดียวกับประธานคณะกรรมการ ผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องนี้เป็นผู้ที่ได้ศึกษารูปร่างที่ใดจัดทำเป็นรายงานนี้ขึ้นมาเป็นอย่างดี เป็นเจ้าของเรื่อง เป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนั้นโดยเฉพาะและได้ติดตามมาแต่เริ่มแรกจนสิ้นสุด ดังนั้นผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องของคณะกรรมการจึงมีลักษณะคล้ายกับคู่แข่งของรัฐบาล ⁷⁵

การดำรงตำแหน่งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่อง อาจแบ่งวิธีการดำรงตำแหน่งออกได้เป็น

3 วิธีคือ

1. การแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ
2. การแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการ
3. การดำรงตำแหน่งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่อง โดยตำแหน่ง

⁷⁵ ไทโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 208.

โดยมากตำแหน่งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ
ส่วนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการ เว้นเสีย
แต่ว่าข้อตกลงนั้นจะต้องกระทำโดยคณะกรรมการ สำหรับอิสราเอลก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ
ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการ เว้นเสียแต่ว่าในกรณีที่ประธานคณะกรรมการ
ไม่เห็นด้วยกับเรื่องส่วนใหญ่เขาก็จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนี้เสียเอง ดังเช่นวิธีที่ใช้อยู่ในฟินแลนด์

ในกรณีที่คณะกรรมการและประธานคณะกรรมการ เป็นผู้แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรง
ตำแหน่งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องนั้น จะต้องมี การคัดเลือกโดยต้องคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญ
เฉพาะด้าน การได้รับเสียงสนับสนุน ซึ่งโดยมากมักจะเป็นผู้ที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ ในบางโอกาส
ผู้ที่มาจากเสียงส่วนน้อยก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้ได้ ซึ่งมักจะต้องเป็นกรณีที่ เป็นเรื่อง
ที่มีความสำคัญน้อยหรือเสียงส่วนน้อยได้ให้การสนับสนุนเสียงส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามในรัฐสภา
บางแห่งทั้ง เสียงส่วนใหญ่และเสียงส่วนน้อยต่างก็มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องของฝ่าย
ตนเอง 76

สำหรับภาระหน้าที่ของผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องนั้น เนื่องจากมีขั้นตอนในการพิจารณา
ปรึกษาหารือเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการอย่างมากมาย ดังนั้นภาระหน้าที่ของผู้ที่เป็น
เจ้าของเรื่องจะมีอย่างมากมายเช่นกัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าก่อนอื่นผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่อง
จะเป็นผู้รวบรวมเรื่องต่าง ๆ และข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการสามารถใช้ประกอบการ
พิจารณา ผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องอาจแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ
ก็ได้ และในที่สุดก็จะเป็นผู้กร่างรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา
ให้ความเห็นชอบ ตลอดจนเป็นผู้ให้การสนับสนุนรายงาน และเป็นผู้รายงานให้ที่ประชุมสภาทราบ
เกี่ยวกับความคิดเห็นของคณะกรรมการ 77

76 Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, pp. 141 - 142.

77 Ibid., p. 142.

มีข้อแตกต่างออกไปในรัฐสภาต่างประเทศ กล่าวคือ ในกรีซและสเปน ภาระหน้าที่ของผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะมีเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ แต่จะหมดภาระหน้าที่เมื่อคณะกรรมการไต่พิจารณาเรื่องนั้น ๆ จนเป็นที่เสร็จสิ้นลงแล้ว ตรงกันข้ามกับในอิตาลี ซึ่งมีข้อแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ อย่างมาก กล่าวคือ ผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะได้รับการแต่งตั้งเมื่อคณะกรรมการไต่พิจารณาเรื่องนั้น ๆ จนเป็นที่เสร็จสิ้นลงแล้วโดยบุคคลดังกล่าวจะมีภาระหน้าที่แต่เพียงในการเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมสภาเท่านั้น ⁷⁸

สำหรับประเทศไทย ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ แต่ตามประเพณีปฏิบัติแล้วถือว่าประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้เสนอรายงานต่อสภาในนามของคณะกรรมการ โดยมีเลขานุการคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมการจัดทำรายงานตามมติที่ประชุมคณะกรรมการเสมอ และในการแถลงชี้แจงหรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมอบหมายให้บุคคลใด ๆ แถลงหรือชี้แจงแทนก็ได้ ⁷⁹ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมคืออยู่แล้ว ทั้งนี้เพราะประเทศไทยได้ให้มีผู้รับผิดชอบรายงานโดยใช้วิธีการแรกและเห็นว่ามีผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องอยู่แล้ว ในรูปแบบอื่นคือ โดยการแต่งตั้งคณะทำงานของคณะกรรมการซึ่งได้กล่าวไปแล้ว และคณะอนุกรรมการซึ่งจะได้กล่าวในลำดับต่อไป ดังนั้น หากจะให้มีการแต่งตั้งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องอีกดังเช่น รัฐสภาของประเทศในภาคพื้นยุโรปก็เห็นว่าจะเป็นการทำงานที่มีความซ้ำซ้อนกัน

2.9 คณะอนุกรรมการ (Sub - Committee)

ได้แก่ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดที่คณะกรรมการได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 84 วรรคสอง.

2.9.1 การจัดตั้งคณะอนุกรรมการ อาจแบ่งรูปแบบ

การจัดตั้งคณะอนุกรรมการออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
2. การจัดตั้งโดยประธานสภาหรือมติของสภา

การจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เป็นรูปแบบที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ขอบข่ายการประชุมสภาได้กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะซึ่งมีสมาชิก ตั้งแต่ 20 คน หรือมากกว่านั้นมีคณะอนุกรรมการโดยอย่างน้อย 4 คณะ ยกเว้นคณะกรรมการบริหารงบประมาณซึ่งมีคณะกรรมการที่เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอยู่แล้ว⁸⁰ ส่วนการจัดตั้งโดยประธานสภาหรือมติของสภาเป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศอังกฤษ กล่าวคือ ในคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญแต่ละคณะจะมีคณะอนุกรรมการชุดหนึ่งประกอบด้วยประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญคณะที่จะทำหน้าที่พิจารณากฎหมายฉบับใด ฉบับหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 7 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานสภาสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับคำสั่งกำหนดเวลาประชุมของคณะกรรมการโดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องมาประชุม 4 คน จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม ประธานคณะอนุกรรมการจะเป็นผู้เรียกประชุม คณะอนุกรรมการซึ่งการดำเนินการประชุมคณะกรรมการก็จะคล้ายกันกับคณะกรรมการวิสามัญเพียงแต่เป็นทางการน้อยกว่า กล่าวคือ รายงานการประชุมไม่ต้องจัดพิมพ์ สมาชิกผู้เสนอกฎหมายจะส่งหนังสือขอแนะนำอย่างเคร่งครัด ๆ ให้แก่คณะอนุกรรมการซึ่งโดยปกติแล้วจะยื่นล่วงหน้า ก่อนที่จะมีการประชุมหนังสือขอแนะนำนี้ประกอบไปด้วย รายละเอียดเกี่ยวกับกำหนดเวลาการประชุม จำนวนครั้งที่ประชุม เรื่องที่จะต้องพิจารณาในแต่ละครั้ง และกำหนดเวลาพิจารณาหาข้อสรุป ซึ่งขอเสนอแนะนี้คณะอนุกรรมการจะได้พิจารณาโดยอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็ได้ และเมื่อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลง เรื่องกำหนดเวลาการประชุมแล้วก็จะจัดพิมพ์และแจกจ่ายให้แก่กรรมการสามัญคณะนั้น ๆ เพื่อเป็นเรื่องที่จะต้องแจ้งต่อที่ประชุมในวาระเริ่มแรกของการประชุมครั้งต่อไป ของคณะกรรมการสามัญโดยสมาชิกผู้เสนอกฎหมายนั้นก็ต้องขอให้คณะกรรมการสามัญยอมรับกำหนดเวลาประชุมที่คณะอนุกรรมการเป็นผู้กำหนดไว้ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสามัญจะ

⁸⁰ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its

พิจารณาคัดค้านตกลงกันในที่ประชุมโดยไม่มี การแก้ไขหรืออภิปรายถกเถียงกัน ส่วนผลของการพิจารณาคัดค้านนี้ก็ให้บันทึกไว้ในบันทึกการประชุมของคณะกรรมการสามัญ

ในกรณีที่ที่ประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญเห็นชอบกับกำหนดการประชุมครั้งถัดมาก็ให้ถือเสมือนว่าเป็นคำสั่งกำหนดการประชุมที่ออกโดยสภาสามัญ แต่ในกรณีที่ไม่เห็นชอบก็ให้ส่งข้อเสนอนั้นกลับไปยังคณะอนุกรรมการเพื่อประธานคณะอนุกรรมการอาจจะเรียกประชุมคณะอนุกรรมการครั้งต่อไปเมื่อเห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อพิจารณาแก้ไขกำหนดการประชุมที่ได้ตกลงกันครั้งแรกแล้วนั้น 81

นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการวิสามัญอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ได้โดยต้องได้รับอนุมัติจากสภา ซึ่งตามปกติสภามักจะกำหนดองค์ประชุมของคณะอนุกรรมการไว้ ตลอดจนให้อำนาจเกี่ยวกับการเรียกบุคคล เอกสาร บันทึกและอำนาจอื่น ๆ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นด้วย

องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการจะต้องประกอบด้วย อนุกรรมการเป็นจำนวนอย่างน้อยที่สุดเจ็ดคน ซึ่งอาจประกอบด้วยบุคคลภายนอกด้วย ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดตามที่สภาจะได้กำหนด และคณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่คณะก็ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการในการรับฟังพยานหลักฐาน หรือเพื่อพิจารณาเรื่องใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายภายในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือเพื่อจุดมุ่งหมายพิเศษ เช่น เพื่อทำหน้าที่สอบสวนเรื่องบางเรื่องเป็นพิเศษก็ได้

การกระทำในเรื่องต่อไปนี้อาจคณะอนุกรรมการได้กระทำไปโดยไม่ได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการภายในกำหนดเวลา 21 วัน การกระทำนั้นจะมีผลเป็นโมฆะ คือ

1. อำนาจในการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของคณะอนุกรรมการ
2. เสนอแนะคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ให้รวมประชุมกัน
3. แต่งตั้งอนุกรรมการ และประธานคณะอนุกรรมการ

81 David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, pp. 628 - 629.

4. ปลดอนุกรรมการ และแต่งตั้งสมาชิกอื่นเข้าทำหน้าที่แทน

สำหรับประเทศไทย ได้ใช้รูปแบบแรกโดยข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดไว้ให้ คณะกรรมาธิการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามแต่จะมอบหมายได้

อนึ่ง ในรัฐสภาบางประเทศไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการจนอาจกล่าวได้ว่าคณะอนุกรรมการไม่เป็นที่รู้จักกันในประเทศต่าง ๆ เช่น ฝรั่งเศส นอร์เวย์ สเปน และ สวีเดน เป็นต้น อย่างไรก็ตามประเทศเหล่านี้ก็มีการจัดตั้งหน่วยงานอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งทำหน้าที่ทำนองเดียวกันกับคณะอนุกรรมการดังที่รู้จักกันว่า "Mission d'information" ในประเทศฝรั่งเศส หรือ "Rapporteurs" ในสเปน เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้วในบางประเทศสมาชิกสภาเป็นจำนวนหนึ่งในสามของคณะกรรมาธิการ สามารถคัดค้านการจัดตั้งคณะอนุกรรมการได้ วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ใช้ในสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน

สำหรับขนาดและอัตราส่วนของคณะอนุกรรมการนั้นโดยปกติแล้ว คณะอนุกรรมการ จะมีจำนวนอนุกรรมการไม่มากนัก และมักจะมีจำนวนที่น้อยกว่าจำนวนคณะกรรมาธิการ ดังเช่น สภาในยุโรป คณะอนุกรรมการแต่ละคณะจะมีอนุกรรมการไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนคณะกรรมาธิการ และสำหรับสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกัน คณะอนุกรรมการจะมีจำนวนสมาชิกน้อยกว่าคณะกรรมาธิการ เช่น คณะกรรมการการเกษตร ซึ่งมีกรรมาธิการ 43 คน มีคณะอนุกรรมการ 8 คณะ แต่ละคณะอนุกรรมการมีอนุกรรมการเป็นจำนวน ตั้งแต่ 10 ถึง 18 คน ⁸²

สำหรับประเทศไทย จากกรณีที่ไม่มีการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายทางปฏิบัติจึงแล้วแต่มติของที่ประชุมคณะกรรมาธิการ อย่างไรก็ตาม ก็ปรากฏว่ามีบางครั้งที่คณะอนุกรรมการได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการโดยมีขนาดที่ใหญ่กว่าขนาดของคณะกรรมาธิการเอง เช่น คณะอนุกรรมการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสงบสุขของกรุงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

⁸² Duane Nystrom, 1987 - 1988 Official Congressional Directory
100 th Congress, pp. 480 - 482.

ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาในปี พ.ศ. 2531 อันประกอบไปด้วย คณะอนุกรรมการ จำนวน 20 คน และในจำนวนดังกล่าวเป็นอนุกรรมการที่เป็นกรรมการการศึกษาเป็นจำนวน 7 คน นอกนั้นเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ⁸³ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า คณะอนุกรรมการควรมีขนาดที่เล็กกว่าขนาดของกรรมการจึงจะมีความคล่องตัวกว่า นอกจากนั้นในทางปฏิบัติของสภาเกือบทุกแห่ง อนุกรรมการจะเป็นกรรมการในคณะกรรมการด้วยในเวลาเดียวกัน เช่น ในสหรัฐอเมริกา แต่ก็มีบางประเทศที่อนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการได้ด้วย เช่น ในประเทศอังกฤษ ผู้เขียนเห็นว่าแม้ว่าคณะอนุกรรมการประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลเล็ก ๆ ก็ตาม แต่ก็ควรที่จะมีจำนวนและอัตราส่วนที่สะท้อนให้เห็นถึงการเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองต่าง เช่น คณะกรรมการด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นประกันได้ว่า กลุ่มสมาชิกสภาในคณะกรรมการมีสิทธิได้แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะอนุกรรมการ

2.9.2 ภาระหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ภาระหน้าที่ของคณะอนุกรรมการต้องอยู่ภายในขอบเขตความรับผิดชอบ หรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตามที่คณะกรรมการจะได้อบรมหมายอำนาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ภาระหน้าที่พิเศษ (Specific Tasks) ได้แก่ คณะอนุกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายหนึ่งโดยเฉพาะ กล่าวคือ เป็นการตั้งขึ้นเพื่อให้ทำงานพิเศษที่อยู่ภายในขอบเขตความรับผิดชอบหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตัวอย่างเช่น ตั้งขึ้นเพื่อกำหนดการรับฟัง (Hearings) หรือเพื่อการสำรวจตรวจสอบ (Inspection Tours) หรือดำเนินการเกี่ยวกับหัวข้อของงานแต่ละหัวข้อ และหลังจากที่คณะอนุกรรมการได้ทำงานเสร็จสิ้นไปก็จะได้จัดส่งรายงานต่อคณะกรรมการ และหลังจากนั้นคณะอนุกรรมการก็จะพ้นสภาพไป คณะอนุกรรมการที่มีหน้าที่นี้อาจเรียกได้ว่าเป็น "คณะอนุกรรมการวิสามัญ" ก็ได้

⁸³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 56," 23 มีนาคม 2531.

2. ภาระหน้าที่ต่อเนื่อง (Continuous Tasks) รัฐสภาจำนวนมากโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา และแชนร์ ต่างก็มีการตั้งคณะอนุกรรมการซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น "คณะอนุกรรมการสามัญ" โดยคณะอนุกรรมการนี้จะปฏิบัติหน้าที่ตามหลักของความต่อเนื่อง (Continuous Basis) เช่น ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องภายในขอบเขตความสามารถอันเป็นส่วนหนึ่งของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ เช่น คณะกรรมาธิการการปกครองในสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ 3 ประการ คือ ⁸⁴

- (1) กฎเกณฑ์และกฎเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกัน และระเบียบของสภาผู้แทนราษฎร
- (2) การสละสิทธิเกี่ยวกับวันเสนาอรายงานสำหรับร่างพระราชบัญญัติ และมติต่าง ๆ เพื่อให้อำนาจการใช้งบประมาณใหม่
- (3) การปิด หรือการเลื่อนไปของสมัยประชุมสภา

ดังนั้น คณะกรรมาธิการการปกครองจึงมีการตั้งคณะอนุกรรมการ 2 คณะ คือ ⁸⁵

- (1) คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ของสภา
- (2) คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

ส่วนในเรื่องอำนาจของคณะอนุกรรมการนั้น โดยทั่วไปคณะอนุกรรมการทั้งสองลักษณะนี้จะมีสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการ เช่น ในประเทศอังกฤษซึ่งมีคณะกรรมาธิการวิสามัญที่มีลักษณะดัง เช่น คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภานั้น ตามปกติสภามักจะมอบหมายภาระหน้าที่ตลอดจนให้อำนาจเกี่ยวกับการเรียกบุคคล เอกสาร บันทึกและอำนาจอื่น ๆ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นพร้อมกับการจัดตั้งด้วย ส่วนในสหรัฐอเมริกานั้นคณะอนุกรรมการจะมีความสำคัญแตกต่างกันออกไปในแต่ละคณะกรรมาธิการ ซึ่งบางคณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะอนุกรรมการ

⁸⁴ Standing Rules, House of Representatives, Rule 10 (Q) (1)-(3).

⁸⁵ Duane Nystrom, 1987 - 1988 Official Congressional Directory

ในคณะกรรมการจัดการจัดสรรงบประมาณจะมีข้อช่วยอำนาจที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งและทำหน้าที่โดยมีอำนาจที่เป็นอิสระมาก

สำหรับประเทศไทย ทางปฏิบัติคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการทั้งสองลักษณะแตกต่างกันออกไป แต่มักจะนิยมจัดตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญสำหรับพิจารณาปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นครั้งคราวไป และ คณะอนุกรรมการสามัญสำหรับการพิจารณาติดตามศึกษาปัญหาในเชิงวิชาการ⁸⁶ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ก็อาจเป็นได้ว่าเนื่องมาจากการที่ยังไม่มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะไว้อย่างชัดแจ้งนั่นเอง ในเรื่องนี้มีผู้เขียนเห็นว่าหากมีการมอบหมายภาระหน้าที่ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา ก็จะทำให้ความเป็นระบบครอบคลุมกิจการงานของคณะกรรมการและเกิดประโยชน์แก่คณะกรรมการได้มากกว่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

ส่วนเรื่องอำนาจของคณะอนุกรรมการนั้น แม้ว่าขณะนี้ยังไม่รับบทบัญญัติของกฎหมายรองรับในเรื่องนี้ไว้ แต่ก็เห็นว่ามิหนทางแก้ปัญหานี้ไปได้ คือ โดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายให้คณะกรรมการมอบอำนาจในการเรียกบุคคล เอกสารและบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก

⁸⁶ เช่น คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2531 ที่ประชุมได้มีมติจัดตั้งคณะอนุกรรมการในสองรูปแบบ คือ รูปแบบแรก ได้แก่ อนุกรรมการเฉพาะกิจ มีหน้าที่ศึกษางานรับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือรับงานที่ได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎร คณะอนุกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งคราว โดยคณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการ 2 ท่าน ให้เป็นประธาน และรองประธาน และให้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ที่เหมาะสมอีก 3 ท่าน รวมเป็นอนุกรรมการ ส่วนรูปแบบที่สอง ได้แก่ คณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาแรงงาน มีหน้าที่ประจำในการติดตามศึกษาปัญหาตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และรายงานผลการศึกษาต่อคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการ 2 ท่าน และผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้ที่เหมาะสมอีก 7 ท่าน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ รายละเอียดโปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3," 14 กันยายน 2531.

ให้แก่อนุกรรมการ ทั้งนี้การประชุมของคณะอนุกรรมการควรกำหนดให้เข้าข้อบังคับการประชุมสภาที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมาธิการมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งโดยปกติการดำเนินการพิจารณาในคณะอนุกรรมการจะมีลักษณะ เช่นเดียวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมาธิการ อย่างไรก็ตาม ก็มีอยู่หลายกรณีที่ควรมีความเป็นกันเองไม่เป็นทางการและยืดหยุ่นมากกว่าการประชุมของคณะกรรมาธิการ

อนึ่ง สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการขาดการให้ความร่วมมือจากบุคคลภายนอกในการเรียกบุคคล เอกสารและบันทึกต่าง ๆ ของคณะอนุกรรมการนี้ นอกจากเกิดจากสาเหตุทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังคงมีปัจจัยแวดล้อมประการอื่นที่เชื่อมโยงหรือส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหานี้ขึ้นได้ด้วย คือ ปัญหาในความเป็นจริงที่ไม่ว่าจะเป็นการประชุมของคณะกรรมาธิการหรือการประชุมของคณะอนุกรรมการก็ตาม มักจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับองค์ประชุม ซึ่งอาจเนื่องมาจากหลายสาเหตุ อาทิ การไม่มาประชุม การมาประชุมสาย การแต่งตั้งโดยไม่มี การทบทวนก่อนหรือความไม่พอใจในการดำรงตำแหน่ง และการไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนในการประชุม ฯลฯ ซึ่งควรที่จะต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกัน

และสำหรับปัญหาเรื่องการไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนในการประชุมของอนุกรรมการนี้เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากตัวบทกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการ พ.ศ. 2522 มาตรา 12 วรรคแรก และวรรคสอง ทั้งนี้ได้กล่าวไปแล้วไม่ได้กล่าวถึงกรณีของอนุกรรมการไว้วางใจ ทั้งนี้เพราะไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้รองรับถึงผลประโยชน์ตอบแทนของอนุกรรมการไว้วางใจ ในเรื่องนี้ จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอย่างรีบด่วนก็จะเป็นแนวทางหนึ่งในการลดปัญหาที่ลงไปไต่บ้างไม่มากก็น้อย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย