

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการดำเนินงานของคณะกรรมการ การที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถแสดงบทบาทของตนได้มากน้อยเพียงไรจึงขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างไร

จากการที่อำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ¹ คือ อนุมัติงบประมาณ บัญญัติกฎหมาย และควบคุมการทำงานของรัฐบาล ดังนั้น คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจึงควรมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยแบ่งเบาภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 3 ประการ ดังจะได้อธิบายโดยลำดับ คือ

1. ด้านการอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ (budget process) มีความหมายถึงกิจกรรมทุกขั้นเริ่มต้นตั้งแต่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอของงบประมาณเรื่อยไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภา ชั้นต่าง ๆ ของกระบวนการหรือวิธีการงบประมาณแผ่นดินนี้ มีอยู่หลายขั้นตอนด้วยกัน อย่างไรก็ตามถ้าจะจำแนกออกเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ๆ แล้วจะมี 3 ขั้นตอน คือ ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (budget preparation) ขั้นการอนุมัติงบประมาณ (budget adoption) และขั้นการบริหารงบประมาณ (budget execution)

¹หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัษธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 217.

ในทุก ๆ ประเทศต่าง ๆ ก็จะมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณแผ่นดินแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของตน แต่กล่าวโดยหลักใหญ่ ๆ แล้วย่อมคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังกล่าวข้างต้นนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณนี้เองที่รัฐสภาพิทยาทที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะงบประมาณ คือ สิ่งซึ่งประกาศแผนของการปฏิบัติงานของรัฐบาล และการอนุมัติงบประมาณเป็นการที่รัฐสภาพินุญาตให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินได้ เช่น การเรียกเก็บภาษีจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก่อน ซึ่งเดิมมีแนวความคิด รัฐสภาเพียงแต่ออกเสียงอนุญาตให้จ่ายเงินบางจำนวนซึ่งจะถูกส่งมอบให้กับกษัตริย์ได้ใช้ตามที่เห็นสมควร ต่อมาแนวคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการยืนยันที่จะต้องการรับรู้ว่าเงินเหล่านั้นถูกใช้จ่ายไปอย่างไร โดยรัฐสภาในรูปของการอนุมัติงบประมาณซึ่งถูกพิจารณาในฐานะกฎหมาย

อำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณมีขอบเขตไม่เท่ากันแล้วแต่ระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยประธานาธิบดี ซึ่งแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด เช่น สหรัฐอเมริกานั้น รัฐสภามีอำนาจพิจารณางบประมาณได้อย่างกว้างขวางมาก กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจตัดทอนรายจ่ายหรือรายได้อันของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ แต่ในประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐสภา เช่น อังกฤษนั้น รัฐสภาไม่มีอำนาจเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายจ่ายได้โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล

ประเทศไทย

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับเอกสารงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณแล้วจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาอนุมัติใช้เป็นกฎหมาย² ในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อเป็นเอกสารแสดงแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ประชาชนทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะกระทำ และเพื่อแสดงแนวโน้มของเศรษฐกิจและการคลัง และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วก็จะเริ่มทำการพิจารณาในวาระที่ 1 คือ วาระรับหลักการทั้งนี้ก่อนอื่นนายก

²พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15

รัฐมนตรีจะเป็นผู้อ่านแถลงงบประมาณให้สมาชิกสภาได้รับฟังพร้อมกันนั้นประธานสภาก็จะให้สมาชิกสภาได้มีโอกาสนอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือซักถามอย่างกว้าง ๆ โดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะตอบข้อซักถามเหล่านั้น

หลังจากนั้นประธานสภาก็จะขอมติในที่ประชุมสภาว่าจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ ถ้าสภามีมติไม่รับหลักการแห่งร่างดังกล่าว รัฐบาลก็ต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกหรือแสดงความมั่นใจในการสนับสนุนของประชาชนโดยยุบสภา เพราะการไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภา ถ้ารัฐบาลคิดว่าเป็นความผิดพลาดของรัฐบาลเอง ๆ ก็จะลาออกเพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ แต่ถ้ารัฐบาลคิดว่าไม่ใช่ความผิดพลาดของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็จะกราบทูลแนะนำองค์พระมหากษัตริย์ให้โปรดเกล้าฯ ยุบสภา เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยจะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่ารัฐบาลควรได้รับความไว้วางใจให้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศอีกหรือไม่

ถ้าสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนี้ สภาผู้แทนราษฎรก็จะจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการคณะนี้จะมีความเห็นเท่าใดก็ตามแต่สภาจะเห็นสมควร แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอว่าคณะกรรมการควรมีจำนวนเท่าใด คณะกรรมการจะมีกรรมการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ โดยกรรมการส่วนที่เหลือจะเป็นกรรมการที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง

สำหรับกรรมการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอ โดยทั่วไปแล้วจะเสนอจากรัฐมนตรีกระทรวงที่สำคัญและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคลัง การเศรษฐกิจ และงบประมาณ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีกระทรวงที่สำคัญ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น

ส่วนกรรมการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร สภาจะพิจารณาแต่งตั้งจากสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ ตามอัตราส่วนซึ่งคำนวณจากจำนวนกรรมการที่เหลืออีกสามในสี่ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาของแต่ละพรรคการเมืองมีอยู่ในสภา ตามหลักที่ว่าสมาชิกมากก็มีกรรมการมากและมีสมาชิกน้อยก็มีกรรมการน้อย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและมักจะได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการของคณะกรรมการด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก็คือ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในร่างงบประมาณทั้งตาม

ความเห็นของคณะกรรมการเองหรือตามความเห็นของสมาชิกสภา หรือตามคำแปรญัตติ ในการแปรญัตตินี้สภาจะได้อำนาจกำหนดระยะเวลาแปรญัตติไว้ด้วย ซึ่งกำหนดการแปรญัตตินั้นหมายถึงกำหนดระยะเวลาที่สมาชิกสภาจะยื่นขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการ ไม่ใช่กำหนดเวลาที่กรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจนแล้วเสร็จ และผู้ที่จะยื่นคำขอแปรญัตติได้จะต้องเป็นสมาชิกสภาที่มีได้เป็นกรรมการเท่านั้น

ในการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดคำแปรญัตติในทางลด หรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น จะแปรญัตติเพิ่มไม่ได้ และการแปรญัตติลดหรือตัดทอนนี้ก็ไม่สามารถลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่เกี่ยวกับเงินสงฆ์ เงินกุฎ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายซึ่งเป็นรายจ่ายตามข้อผูกพัน³ คำยื่นขอแปรญัตติของสมาชิกสภานั้น ถ้าหากคณะกรรมการเห็นด้วยก็จะรับไว้และแก้ไขไปตามนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วยและสามารถชี้แจงจนผู้แปรญัตติพอใจ ผู้แปรญัตติก็อาจขอถอนคำแปรญัตติของตนออกไป แต่ถ้าไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะสงวนคำแปรญัตติของตนไว้อภิปรายในสภาในวาระที่สองก็ได้

ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการเองนั้น โดยทั่วไปจะมีระยะเวลาพิจารณาได้ประมาณ 30 - 40 วัน⁴ เมื่อมีการพิจารณาถึงงบประมาณของหน่วยงานใด อธิบดีกรมนั้นหรือรองอธิบดีก็จะมาชี้แจงโดยจะสรุปนโยบายและงานในหน้าที่รับผิดชอบของกรมต่อคณะกรรมการ จากนั้นคณะกรรมการก็จะซักถามและพิจารณารายละเอียดของจำนวนเงินในโครงการใช้จ่ายและโดยทั้งงบประมาณของแต่ละกรมนั้นได้ผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณแล้วขั้นหนึ่ง ดังนั้นสำนักงบประมาณจะสามารถให้คำตอบได้เป็นอย่างดีเกี่ยวกับรายการและยอดเงินของแต่ละกรม ในการซักถามนี้ถ้าคณะกรรมการสงสัยในการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงานในบางรายการและหากกรมสามารถชี้แจงให้พอใจได้ก็จะผ่านไป แต่ถ้าหากชี้แจงไม่ได้คณะกรรมการอาจต้องตัดงบประมาณของรายการนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ในการพิจารณาลงความเห็นแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างงบประมาณนี้ คณะกรรมการจะอาศัยเสียงข้างมากจากการลงคะแนนเป็นเกณฑ์ ถ้าหากความเห็นของกรรมการผู้ใดไม่ได้รับการพิจารณากรรมการผู้นั้นก็อาจขอสงวนความเห็นไปพูดในรัฐสภาได้ในวาระที่สองก็ได้

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 146 วรรคท้าย

⁴ จรัส สุวรรณมาลา, การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานของสภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 45.

จากการพิจารณารายละเอียดงบประมาณของคณะกรรมการ โดยปกติแล้วจะมี
งบประมาณที่เหลือจากการตัดงบประมาณอยู่จำนวนหนึ่ง คณะกรรมการจะพิจารณาจัดสรรงบ
ประมาณจำนวนนี้ ให้แก่งานหรือโครงการและรายการตามความจำเป็นซึ่งความจำเป็นนี้อาจจะ
เกิดขึ้นจากสองประการที่สำคัญ คือ ประการแรกฝ่ายรัฐบาลได้ขอแปรญัตติเพียงงบประมาณรายจ่าย
ทั้งในกรณีเพิ่มเติมสำหรับงานหรือโครงการและรายการที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องได้รับ
งบประมาณ และประการที่สอง คณะกรรมการเห็นว่าบางงานหรือโครงการและรายการที่
รัฐบาลเสนอขอยังได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ หรือเหมาะแก่การดำเนินงานหากปรากฏว่าความ
ต้องการงบประมาณที่รัฐบาลเสนอขอเพิ่มเติมมีมากมายเรื่องยากแก่การพิจารณาจัดสรรให้
คณะกรรมการก็อาจจะไม่พิจารณาจัดสรรให้แต่ละงานหรือโครงการและรายการ แต่จะนำเงิน
จำนวนที่ตัดได้รวมไว้ในงบกลางรายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยให้เป็นหน้าที่
ของรัฐบาลจะจัดสรรได้ตามความจำเป็น

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐ
สภาก็จะรวบรวมผลงานและจัดพิมพ์เป็นรายงานเสนอต่อประธานสภาโดยอาจมีบันทึกข้อสังเกตของ
คณะกรรมการเกี่ยวกับการปฏิบัติของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่ของงบประมาณเพื่อให้ส่วน
ราชการหรือรัฐวิสาหกิจใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ หรือนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขเพื่อของงบประมาณ
ในปีถัดไป เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายพร้อมทั้งบันทึกจากคณะ
กรรมการแล้ว ก็จะดำเนินการจัดพิมพ์แจกจ่ายให้สมาชิกสภาศึกษาพร้อมกับเรียกประชุมสภาใน
วาระที่สองต่อไปโดยการพิจารณาในวาระนี้เป็นการพิจารณาในที่ประชุมสภาเรียงลำดับมาตราและ
จะมีการอภิปรายกันเฉพาะตอนที่คณะกรรมการได้แก้ไข หรือตอนที่มีการพิจารณาสงวนความคิด
เห็นหรือที่มีสมาชิกสภาสงวนคำแปรญัตติไว้เท่านั้น ในระหว่างการพิจารณาให้ผู้สงวนคำแปรญัตติหรือ
สงวนความเห็นก็จะมีโอกาสขึ้นอภิปราย แล้วก็มีการลงมติที่ละรายการ โดยมากปรากฏว่าสมาชิก
ส่วนใหญ่ที่ยืนตามร่างที่คณะกรรมการได้แก้ไขไว้เมื่อพิจารณาที่ละมาตราจนจบร่างแล้ว ที่ประชุม
จะต้องพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ในตอนนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำที่เห็นว่า
ยังไม่กระจ่างได้ แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญไม่ได้นอกจากสาระสำคัญที่เห็นว่ายังขัดแย้ง
กันอยู่ก็เป็นอันเสร็จสิ้นการพิจารณาในวาระที่สอง หลังจากนั้นสภาก็จะพิจารณาในวาระที่สามต่อไป
โดยในวาระนี้จะไม่มีอภิปรายเป็นการลงมติว่าสภาเห็นสมควรที่จะให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย
หรือไม่ ถ้าเห็นสมควรก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ คือให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย
เพื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้ารัฐสภาไม่เห็นสมควรร่างพระ
ราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฉบับนี้ก็ตกไป ซึ่งรัฐบาลก็มีวิธีเลือกอยู่สองทางคือ ลาออกหรือยุบสภา

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการวิสามัญไม่ใช่ว่าคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาและความได้เปรียบของรัฐบาลอยู่ที่ระบบคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรไทยไม่ได้มีความมั่นคงหรือต่อเนื่องขนาดที่จะเป็นสถาบันอย่างในสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศ และในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ใช้ คณะกรรมการวิสามัญซึ่งเลือกตั้งขึ้นมาชั่วคราวเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้วก็พ้นสภาพไป ทำให้ไม่มีสมาชิกสภาผู้ใดเป็นกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งมานานจนเกิดความรู้ความชำนาญและโดยเหตุที่มีคณะกรรมการวิสามัญอยู่เพียงคณะเดียวทำหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองงบประมาณ ดังนั้นจึงปรากฏว่าการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการดังกล่าวมักจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานและเป็นเพียงการตรวจสอบแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ๆ อันเนื่องมาจากความบกพร่องในการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐบาล

2. ด้านการบัญญัติกฎหมาย

ในการบัญญัติกฎหมายผู้ร่างกฎหมายควรจะได้รับคามยินยอมและเห็นชอบจากประชาชน จึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบธรรมโดยประชาชนจะต้องเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายนั้น การบัญญัติกฎหมายนี้ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของรัฐสภา เพราะไม่เพียงแต่จะมีผลบังคับใช้กับประชาชนเท่านั้น หากแต่ยังมีผลต่อรัฐบาลและองค์กรต่างๆของรัฐบาล กฎหมายบางประเภทยังมีผลกระทบต่อขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลอีกด้วย และแม้ว่าจะมีกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้ว แต่เนื่องจากเหตุการณ์และสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องทำหน้าที่ในการออกกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อให้รับกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติยังทำหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายเก่าและที่มีไว้ช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์และคงไว้ซึ่งความยุติธรรม และจะทำให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่นอีกด้วย ดังนั้นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจะเข้ามามีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการบัญญัติกฎหมายได้โดยการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ และโดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะได้อธิบายตามลำดับ คือ

2.1 การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ

มีคณะกรรมการของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ทั้งสิ้นประมาณ 15 ประเทศ อาทิ ออสเตรเลีย บราซิล ฟิลิปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี และสหรัฐอเมริกา สามารถริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้⁵ ในขณะที่วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการก็เพื่อที่จะช่วยเหลือ

⁵The International Centre for Parliamentary Documentation of the Inter-Parliamentary Union, Parliaments of the World Volume II, p.861.

แบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐสภาในการเร่งรัดดำเนินการของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้นคำถามที่สำคัญจึงเกิดขึ้นว่าคณะกรรมการการควรมีสหิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติเองได้หรือไม่ ต่อคำถามนี้อาจตอบได้ว่า หากประเทศใดได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการไว้แต่เพียงเป็นคณะกรรมการของสภาโดยปราศจากอำนาจบัญญัติกฎหมายก็คงตอบได้ว่าคณะกรรมการในประเทศนั้นไม่สามารถริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายได้ แต่หากประเทศใดได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการไว้ให้อยู่ในตำแหน่งที่สามารถครอบงำการบัญญัติกฎหมายได้ก็คงตอบได้ว่า คณะกรรมการในประเทศนั้นสามารถริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็มีข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ เช่น ออสเตรเลีย บราซิล จะมีอำนาจในการริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายซึ่งอาจเป็นโครงการแก้ไขร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหาร หรือสมาชิกสภาเสนอใหม่ตามที่เห็นว่าเหมาะสม แม้ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใหม่หมดเลยก็สามารถกระทำได้ แต่บางประเทศจำกัดให้คณะกรรมการเพียงบางคณะเท่านั้น สามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ประเทศฟินแลนด์ ใต้ให้อำนาจนี้แก่คณะกรรมการว่าด้วยการเงินและการธนาคารแต่เพียงคณะเดียว ประเทศอิสราเอลใต้ให้อำนาจนี้แก่คณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายพื้นฐาน คณะกรรมการว่าด้วยการเลือกตั้ง คณะกรรมการว่าด้วยการบัญชีของรัฐ และคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภา ในขณะที่รัฐสภาในหลายประเทศได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการทุกคณะในการเสนอแนะร่างกฎหมายได้ ดังนั้นจึงหมายความว่า อำนาจที่คณะกรรมการดังกล่าวได้รับเป็นอำนาจในการริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายนั่นเอง

ในสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาการเสนอร่างกฎหมายนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะนำร่างกฎหมายที่จะเสนอใส่ลงที่ "Hopper" ซึ่งเป็นตะกร้าที่อยู่บนโต๊ะของเจ้าหน้าที่สภาที่เป็นอันเสร็จสิ้นในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย⁶ แล้วร่างกฎหมายนั้นโดยประธานสภาจะเป็นผู้กำหนดว่าร่างกฎหมายใดควรเสนอไปให้คณะกรรมการใดพิจารณาหากมีการโต้แย้งระหว่างสมาชิกด้วยกันแล้วก็จะให้เหล่าสมาชิกลงมติว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นควรถูกส่งไปให้คณะกรรมการคณะใดพิจารณาด้วยเหตุนี้เองคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาจึงมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายได้อย่างอิสระก่อนที่จะมีการรายงานต่อสภา ซึ่งหากร่าง

⁶David C. Kozak and John D. Macartney, Congress and Public Policy, (Illinois: The Dorsey Press, 1982), p. 219.

กฎหมายที่สมาชิกเสนอฉบับใด คณะกรรมาธิการได้แก้ไขเพิ่มเติมจนกลายเป็นร่างกฎหมายฉบับใหม่ ก็เท่ากับว่าร่างกฎหมายฉบับใหม่นั้นคณะกรรมาธิการเป็นผู้ริเริ่มเสนอขึ้นใหม่นั้นเอง นอกจากนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้ให้อำนาจหน้าที่ควรรับผิดชอบในการออกกฎหมาย ใหม่ แก่คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร แต่ละคณะภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ ไว้ตามที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสมได้

ในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายใหม่ของคณะกรรมาธิการนี้เอง เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมาธิการก็จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วย โดยมีหน้าที่ยกร่างกฎหมายโดยการอภิปรายข้อกำหนดทางวิชาการ สรุบบัญญัติคำอธิบาย วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงตามความประสงค์และปฏิบัติตาม การตัดสินใจของคณะกรรมาธิการ ตลอดจนรวบรวมข้อเสนอในการแก้ไขร่างกฎหมาย โดยมี การประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องระหว่างกรรมาธิการร่างกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ ประจำคณะกรรมาธิการเป็นผู้ช่วยในการยกร่างกฎหมายตามที่คณะกรรมาธิการต้องการแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมาธิการก็มักจะทำให้มีการประสานงานกันกับสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย ซึ่งมีประจำ แต่ละสภา⁷

สำหรับประเทศไทย คณะกรรมาธิการไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามทางปฏิบัติในปัจจุบันการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนี้เป็นกิจกรรมใหม่ที่คณะกรรมาธิการได้เริ่ม กระทำโดยมีการหยิบยกปัญหาต่าง ๆ ที่เห็นควรเสนอเป็นกฎหมายและแก้ไขกฎหมายเก่า ๆ ที่ ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้คณะกรรมาธิการไม่มีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายที่ได้พิจารณานั้นต่อสภา ผู้แทนราษฎรในนามของคณะกรรมาธิการเองได้ด้วยข้อจำกัดตามกฎหมาย⁸ ดังนั้นทางปฏิบัติที่คณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ จะกระทำได้ก็คือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับใดพิจารณาในคณะกรรมา ธิการเสร็จแล้วก็จะให้กรรมาธิการแต่ละคนนำไปเสนอที่พรรคการเมืองของตน และหาผู้รับรอง ร่างกฎหมายนั้นไม่น้อยกว่า 20 คน แล้วจึงนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณา

⁷Michael D. Wormser, Congress Quarterly's Guide to Congress, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1982), p. 485.

⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 137

จึงเห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการจะไม่ได้รับสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติตามกฎหมายก็ตาม แต่ทางปฏิบัติคณะกรรมการก็สามารถดำเนินการได้โดยการผลักดันผ่านพรรคการเมืองที่กรรมการสังกัดอยู่

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการในด้านการช่วยร่างกฎหมายนั้น ได้แก่ ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งมีงานบริการทางกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบให้คำปรึกษาแก่สมาชิกรัฐสภา ในการร่างกฎหมาย ร่างคำแปรญัตติ เปรียบเทียบกฎหมายและผลที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เสนอหรือถ้าจะประกาศใช้ วิเคราะห์ถึงผลได้ผลเสียในด้านต่าง ๆ รวบรวมกฎหมายเอกสารและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการบริการสมาชิกรัฐสภาในด้านนี้

2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ระบบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในสภาพของประเทศต่าง ๆ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระบบ คือ⁹

2.2.1 การพิจารณาโดยคณะกรรมการก่อนที่จะส่งไปให้สภาพิจารณา

ระบบการพิจารณาโดยคณะกรรมการก่อนที่จะส่งไปให้สภาพิจารณาเป็นระบบที่ใช้ในรัฐสภาหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เบลเยียม สเปน ฝรั่งเศส อิตาลี นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี บราซิล ญี่ปุ่น เป็นต้น

สำหรับสหรัฐอเมริกามีขั้นตอนในการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังนี้

1) การเสนอร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรนั้น สมาชิกจะนำร่างกฎหมายที่จะเสนอใส่ลงใน "Hopper" ซึ่งเป็นตะกร้าที่อยู่บนโต๊ะของเจ้าหน้าที่สภาที่เป็นอันเสร็จสิ้นขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปแล้ว

2) เมื่อการเสนอร่างกฎหมายผ่านพ้นไปแล้วก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตรับผิดชอบของคณะกรรมการโดยประธานสภาจะเป็นผู้กำหนดว่าร่างกฎหมายใดควรเสนอไปให้คณะกรรมการคณะใดเป็นผู้พิจารณา หากมีการโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาด้วยกันแล้วก็จะให้เหล่าสมาชิกสภาลงมติว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นควรถูกส่งไปให้คณะกรรมการคณะใดพิจารณา

⁹วิชญ์ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 481-482.

3) เมื่อร่างกฎหมายได้เสนอต่อคณะกรรมการที่มีขอบเขตอำนาจเกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแล้ว ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายคณะกรรมการมีทางเลือกหลายทาง คือพิจารณาร่างกฎหมายนั้นซึ่งตามปกติแล้วมักจะพิจารณาหลังจากที่ได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น (hearing) แล้ว จึงจัดทำรายงานโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายหรือปราศจากการแก้ไขเพิ่มเติม ยกร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับหรือปฏิเสธไม่ยอมรับร่างกฎหมายฉบับนั้นตลอดจนปฏิเสธที่จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเลย ดังนั้น คณะกรรมการจึงสามารถทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปตั้งแต่ขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ หรือที่เรียกกันว่า "die in committee" อย่างไรก็ตามมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามอำเภอใจได้ คือ สมาชิกสภาเสียงข้างมากสามารถเข้าชื่อร้องขอให้ประธานสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นขึ้นมาพิจารณาในสภาได้ ข้อเสนอเรียกว่า "discharge rule" ร่างกฎหมายบางฉบับที่ได้เสนอต่อคณะกรรมการอาจถูกประธานคณะกรรมการส่งต่อไปยังคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาก่อนก็ได้ กล่าวคือและไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาโดยคณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการเต็มคณะก็ตาม จะประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรกคือการรับฟังความคิดเห็น ขั้นตอนที่สองคือการแก้ไขเพิ่มเติม และขั้นตอนที่สามคือการรายงาน¹⁰

การรับฟังความคิดเห็น (hearing) เมื่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการจะรับฟังพยานต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งพยานต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ ผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย ข้าราชการ ตัวแทนกลุ่มผลักดัน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป เป็นต้น

การรับฟังความคิดเห็นนี้ต้องเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง รายชื่อของผู้ที่มาให้การจะถูกจัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูล ความสนใจสูงสุด และเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสดแสดงความคิดเห็นได้ทุกฝ่าย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้จะ เป็นเครื่องบ่งชี้ให้แก่สมาชิกว่าร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นควรค่าแก่การนำไปสู่ที่ประชุมสภาหรือไม่ ดังนั้นการจัดพิมพ์การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะไว้จึงถือได้ว่าเป็นผลิตผลขั้นสุดท้ายของการดำเนินงานของคณะกรรมการ

¹⁰Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to Congress, p. 411.

ในระหว่างที่มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น เมื่อคณะกรรมการต้องการวิจัยหรือรายงานเกี่ยวกับกฎหมายลักษณะเดียวกัน คณะกรรมการไม่ต้องไปค้นคว้าหรือทำรายงานเอง แต่จะมีสำนักงานค้นคว้ากฎหมายของห้องสมุดสภาองเกรส ที่มีระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์และขึ้นตรงต่อสภาองเกรส คอยให้บริการด้านวิจัยกฎหมายได้เป็นอย่างดี เพียงแต่คณะกรรมการส่งปัญหาไปให้สำนักงานนี้ก็จะดำเนินงานวิจัยที่น่าเชื่อถือได้ นอกจากนี้คณะกรรมการก็ยังได้รับการบริการจากคณะทำงานของคณะกรรมการ รายงานของคณะกรรมการคณะอื่น เอกชนที่ฝ่ายบริหารเสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณา และเอกสารที่กลุ่มผลประโยชน์ส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาอีกด้วย

การแก้ไขเพิ่มเติม (markup) ภายหลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ร่างกฎหมาย ก็จะถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้ถ้อยคำที่เป็นภาษากฎหมายแรงผลักดันจากภายนอกมักจะมามากในช่วงพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ทั้งนี้เพราะการพิจารณาของคณะกรรมการมักจะกระทำโดยเปิดเผยตามกฎหมายที่เรียกว่า "sunshine rules"¹¹ ดังนั้น การที่ห้องประชุมคณะกรรมการเต็มไปด้วยบุคคลภายนอก จึงทำให้การประนีประนอมระหว่างกรรมการเป็นไปด้วยความยากลำบาก อย่างไรก็ตาม การพิจารณาโดยเปิดเผยก็เป็นการเน้นย้ำถึงความน่าเชื่อถือ

ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนทั้งสองข้างต้นแล้ว คณะอนุกรรมการก็จะจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเต็มคณะ ซึ่งคณะกรรมการเต็มคณะอาจจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหรืออาจเสนอต่อสภาโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก หรือส่งคืนให้คณะอนุกรรมการทำการศึกษาเพิ่มเติมอีกก็ได้

การเสนอรายงาน (report) เมื่อคณะกรรมการได้มีมติให้ส่งร่างกฎหมายต่อสภาแล้ว คณะทำงานของคณะกรรมการก็จะเป็นผู้จัดทำรายงานซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการโดยรายงานจะต้องบรรยายถึงจุดมุ่งหมาย และบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งทางปฏิบัติโดยมากมักจะเน้นให้เห็นถึงข้อโต้แย้งตลอดจนความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ข้อเสนอผลการพิจารณาศึกษา ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้รายงานของคณะกรรมการจะเป็นเครื่องจูงใจผู้ที่ได้อ่านให้มีความเห็นคล้อยตาม ตลอดจนเป็นเครื่องช่วยฝ่ายบริหารและศาลตีความกฎหมายที่มีความซับซ้อนและคลุมเครือได้

¹¹Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1985), p. 227.

หลังจากที่คณะกรรมการเสนอรายงานเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว เจ้าหน้าที่จะนำไปเก็บรักษาหรือบันทึกไว้ สมุดบันทึก หรือที่เก็บรักษารายงานนี้ เรียกว่า "calendar" ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องรายได้ งบประมาณ และทรัพย์สินของแผ่นดินจะต้องเก็บไว้ในสมุดบันทึกที่เรียกว่า "union calendar" ร่างกฎหมายเอกชนจะต้องบันทึกไว้ใน "private calendar"¹²

อนึ่ง ก่อนที่สภาจะได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการข้อบังคับการประชุม ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาจากทุกพรรคการเมือง จะเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทในการปฏิบัติงานในด้านการร่างกฎหมาย¹³ คือ การนำร่างกฎหมายเข้าสู่สภาเป็นจำนวนมาก อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการนี้ก็คือ อำนาจในการตัดสินว่าควรจะนำร่างกฎหมายฉบับใดเข้าสู่ที่ประชุมสภา อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้กุมชะตาชีวิตของร่างกฎหมายแต่ละฉบับในสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยประชุมแต่ละสมัยนั้นมีร่างกฎหมายที่เสนอจากสมาชิกสภาเป็นจำนวนหมื่นฉบับ สภาจึงไม่มีเวลาพอที่จะให้ความสนใจต่อร่างกฎหมายทุกฉบับได้ ดังนั้นร่างกฎหมายบางฉบับอาจจะสิ้นสภาพไป ตั้งแต่ในขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่รับผิดชอบกิจการสาขานั้น ถึงแม้ว่าจะมีคณะกรรมการสามัญประจำสภารับผิดชอบงานแต่ละด้านโดยช่วยกันรื้อร่างกฎหมายแต่ละฉบับ และเลือกเสนอแต่ร่างกฎหมายที่เห็นว่ามีความสำคัญ มีประโยชน์ต่อชาติและมีแนวโน้มที่จะผ่านสภาผู้แทนราษฎรออกมาเป็นกฎหมายก็ตาม

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²เดชชาติ วงศ์โรคมลเชษฐ์, การปกครองสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 376 - 377.

¹³Duane Nystrom, 1987 - 1988 Official Congressional Directory, 100 th Congress, (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1987), p. 536.

ร่างกฎหมายก็มีมากจนคณะกรรมการข้อบังคับต้องจัดระเบียบและออกคำสั่งพิเศษ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติในการนำร่างกฎหมายเข้าสู่สภา¹⁴ โดยการจำกัดเวลาในการอภิปรายลงตามที่เราเห็นสมควร ประธานคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ จะเป็นผู้มีอำนาจแบ่งเวลาที่เราเห็นว่ามือโยให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่เป็นคนสำคัญ และแบ่งเวลาส่วนหนึ่งให้แก่ฝ่ายข้างน้อย ในทางปฏิบัติในส่วนมากสมาชิกอภิปรายได้ประมาณ 10 - 15 นาที ในบางครั้งได้มีการตกลงกันในสภาว่าการอภิปรายจะต้องไม่เกินเวลา 5 นาที และในบางโอกาสตกลงกันว่าจะไม่อภิปรายหรือบางโอกาสก็พิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่มีผู้คัดค้านก่อนก็มี¹⁵

สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (taxation) และร่างกฎหมายงบประมาณ (appropriation) จะได้รับสิทธิพิเศษที่จะเสนอเข้าสู่สภาได้โดยไม่ต้องใช้ระเบียบพิเศษของคณะกรรมการข้อบังคับ นอกจากนั้นร่างกฎหมายเกี่ยวกับเอกชนและร่างกฎหมายที่ไม่ค่อยมีความสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาลนัก เมื่อนำเข้าสู่สภาคณะกรรมการก็จะใช้เวลาพิจารณาร่างกฎหมายเพียงเล็กน้อยและมักจะผ่านร่างกฎหมายนั้นออกมาอย่างรวดเร็ว ตรงกันข้ามหากร่างกฎหมายนั้น เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลและมีความสำคัญมาก ร่างกฎหมายนั้นก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งพิเศษของคณะกรรมการข้อบังคับซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ก็จะใช้เวลานานกว่ากรณีแรกถึงแม้ว่าคณะกรรมการข้อบังคับไม่สามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเข้าสู่สภาได้ก็ตาม แต่คณะกรรมการนี้ก็มีความหมายที่จะขัดขวางทุกท่วงร่างกฎหมายที่เสนอมมาจากคณะกรรมการคณะต่าง ๆ โดยการนำสิทธิยับยั้ง ดังนั้นคณะกรรมการข้อบังคับจึงเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญที่สุดคณะหนึ่งเป็นเครื่องกระตุ้นให้ร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาจากสภาและมีผลบังคับใช้ได้อย่างรวดเร็วขึ้นตามความประสงค์ของฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเกราะป้องกันฝ่ายบริหารในกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่ประสงค์ร่างกฎหมายนั้น¹⁶

¹⁴ พงษ์สานต์ พันธุลาภ, การเมืองสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ: กิ่งจันทร์การพิมพ์, หน้า 171-172.

¹⁵ เดชชาติ วงศ์โรกมลเชษฐ์, การปกครองสหรัฐอเมริกา, หน้า 380.

¹⁶ พงษ์สานต์ พันธุลาภ, การเมืองสหรัฐอเมริกา, หน้า 173.

ในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 เคยกำหนดให้สมาชิกสภาสง่าง
กฎหมายไปให้คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติตรวจและให้คำรับรองก่อนจะเข้าสู่
การพิจารณาของสภา คณะกรรมการวิสามัญคณะนี้ประกอบด้วยกรรมการที่คณะรัฐมนตรีและ
สภาแต่งตั้งฝ่ายละไม่เกิน 6 คน มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอเป็นร่างพระ
ราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ และเป็นผู้นิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอ ถ้าคณะ
กรรมการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราช
บัญญัตินั้นเป็นอันตกไป สมาชิกจะเสนอต่อสภามิได้ ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการให้คำรับรอง
แล้วเท่านั้น จึงจะนำเสนอให้สภาพิจารณาต่อไปได้ สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้
เสนอนั้นไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการชุดนี้ คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาได้โดยตรง

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการได้วาง
หลักเกณฑ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ คือ ประการแรก คณะกรรมา
ธิการจะพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คณะกรรมการจะพิจารณาในประการ
ต่อไปว่าสมควรให้คำรับรองหรือไม่ โดยพิจารณาหลักการ เหตุผลและสาระสำคัญของร่างพระราช
บัญญัตินั้นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือนโยบายของรัฐ และสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ คณะ
กรรมการชุดนี้ แม้จะมีชื่อเป็นคณะกรรมการวิสามัญก็ตาม แต่อายุการดำเนินงานมีอายุ
ตลอดสภาชุดนั้น ๆ จึงมีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวรหรือคณะกรรมการสามัญประจำสภา
คณะหนึ่ง¹⁷

ในเรื่องการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 137 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ มีมติให้เสนอได้
ประกอบด้วยนั้นเป็นหลักการใหญ่ และเป็นเงื่อนไขที่รัดรอนหรือจำกัดการปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาไม่ถึง
21 คน ดังนั้นวิธีทางหนึ่งในการที่จะแสดงบทบาทของพรรคการเมืองที่ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราช
บัญญัติในสภา คือ อาจอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พรรคอื่นเสนอมาได้ และอาจแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ในชั้นคณะกรรมการแต่เพียงเท่านั้น

¹⁷กองกรรมการ "กรรมการของสภา," เอกสารข่าวรัฐสภา (มีนาคม 2521):

ตามข้อบังคับพรรคของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 137 ส่วนใหญ่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขในสมาชิกพรรคเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาได้จะต้องผ่านการพิจารณาของพรรคเสียก่อนด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อบังคับพรรคกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นนั้น แต่ก็มีข้อที่น่าสังเกตว่าสมาชิกพรรคเดียวกันมักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญที่ คล้ายคลึงกันซ้ำซ้อนกันหลายฉบับ จึงทำให้พิจารณาได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ได้ผ่านการพิจารณาของพรรคการเมืองแต่อย่างใดเลย เป็นแต่เพียงสมาชิกผู้เสนอต่างนำไปให้ผู้มีอำนาจลงชื่อในนามของพรรครับรองให้เท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันข้อเท็จจริงก็ไม่เคยปรากฏว่าพรรคการเมืองไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกที่เสนอต่อสภาด้วยเช่นกัน

สำหรับเหตุผลและเจตนารมณ์ในการที่รัฐธรรมนูญได้มีข้อจำกัด หรือเงื่อนไขดังกล่าวในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็พอจะประมวลได้ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญในการที่รัฐบาลจะได้ดำเนินการตามนโยบายของตนในการบริหารประเทศ ดังนั้นโดยมารยาททั่ว ๆ ไป การตราพระราชบัญญัติควรจะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะเสนอได้ เพราะรู้ว่าการกฎหมายในนโยบายอะไร เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน พรรคการเมืองเข้ามาด้วยเสียงข้างมากจากประชาชนให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ พรรคการเมืองนั้นจึงควรเป็นผู้ริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามนโยบายของพรรคที่ประกาศต่อประชาชน และถึงแม้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเป็นของฝ่ายบริหารด้วยก็ตาม แต่กระบวนการตราพระราชบัญญัติย่อมจะมีผลบังคับไม่ได้โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาซึ่งร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกโดยรัฐสภาได้เสมอ

2. การให้มีสิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติได้จึงควรมีเงื่อนไขบางอย่างจำกัดการเสนอไว้บ้าง การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้แต่โดยในนามพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่ก็เพื่อให้พรรคการเมืองนั้น ได้พิจารณากลับกรองหรือให้ความเห็นชอบในชั้นหนึ่งก่อนที่จะผ่านออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภา

3. การจำกัดสิทธิพรรคเล็กพรรคน้อยในการเสนอร่างพระราชบัญญัติก็เพื่อส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้เข้มแข็งขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีบทบัญญัติหลายส่วนที่เป็นการส่งเสริมการเมืองระบบพรรค เพราะสถานภาพทางการเมืองจะราบรื่นได้ก็ต่อเมื่อมีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ แต่เพียงน้อยพรรค

4. การตราพระราชบัญญัติอะไรออกมาถ้ามีผลบังคับใช้ เป็นกฎหมายย่อมกระทบกระเทือนต่อประชาชนทั่วไป คือพรรคการเมืองนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การกำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายใต้มติของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ย่อมเป็นหลักประกันอย่างดีว่าพรรคการเมืองนั้นเห็นด้วยและทำให้ได้รับเสียงสนับสนุนว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญพอสมควร

5. เพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภามากเกินไปซึ่งจะมีผลกระทบต่อรัฐบาลในการบริหารประเทศได้ และเป็นการป้องกันการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อหาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ผู้เสนอเองก็มิได้ประสงค์จะให้ผลบังคับใช้ เป็นกฎหมายแต่อย่างใด อันจะเป็นเหตุให้เสียเวลาการพิจารณาของสภาโดยเปล่าประโยชน์

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เหตุผลและเจตนารมณ์ในการที่รัฐธรรมนูญได้มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุผลที่ดี อย่างไรก็ตามก็ตามจากข้อสังเกตที่ดูเหมือนว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกนั้นไม่ได้ผ่านการพิจารณาของพรรคอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงสมาชิกผู้เสนอต่างนាំไปให้ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในนามของพรรครับรองให้เท่านั้น จึงทำให้เห็นว่าหากสภาผู้แทนราษฎรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้อง ตลอดจนจัดลำดับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนหลังด้วยก็น่าที่จะเกิดความถูกต้องและลดความค้างค้ำของงานในสภาได้ส่วนหนึ่ง

2.2.2 พิจารณาโดยสภาก่อนที่จะส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณา

การพิจารณาโดยสภาก่อนที่จะส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นวิธีการที่อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ประการ คือ

1. สภาพิจารณาร่างกฎหมายก่อนว่าสมควรรับหลักการหรือไม่
2. เมื่อสภารับหลักการแล้วจะมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง

กับรายละเอียดของกฎหมายโดยมีเงื่อนไขว่าต้องแก้ไขให้อยู่ในกรอบหลักการที่สภาลงมติไปแล้ว

สภาพิจารณาร่างกฎหมายก่อนว่าสมควรรับหลักการหรือไม่

ประเทศที่ใช้ระบบการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาก่อนที่จะส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณาดังเช่น ประเทศอังกฤษ นั้นได้มีการแบ่งร่างกฎหมายออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ สาธารณชน (Public Bill) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเอกชน (Private Bill) และร่างพระราชบัญญัติคาบเกี่ยวระหว่างสาธารณชนกับเอกชน (Hybrid Bill) โดยยกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ประเภทนั้นมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีความคล้ายคลึงกัน

สำหรับขั้นตอนที่สภาพิจารณาร่างกฎหมายก่อนว่าสมควรรับหลักการหรือไม่นั้นเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างแท้จริงในวาระนี้ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับหลักการมูลฐาน (the main principles) แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เนื่องจากมีทั้งผู้ที่จะเห็นด้วย และไม่เห็นด้วยจึงยังคงมีการอภิปรายอย่างน่าสนใจและบางครั้งอาจใช้เวลานานได้ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1965 จึงได้มีการนำวิธีอีกวิธีหนึ่งมาซึ่งสำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนนี้คือ รัฐมนตรีอาจเสนอมอบร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการเกี่ยวกับการพิจารณาวาระที่สอง (second reading committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญ จำนวน 16-50 คน เป็นผู้พิจารณา คณะกรรมการนี้จะต้องแจ้งให้สภาทราบถึงเหตุผลที่แนะนำหรือไม่แนะนำ ให้สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ อย่างไรก็ตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองโดยคณะกรรมการคณะดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ หากมีสมาชิกอย่างน้อย 20 คน คัดค้านข้อเสนอของรัฐมนตรี

เมื่อสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการเกี่ยวกับการพิจารณาวาระที่สอง (second reading committee) พิจารณาแล้วคณะกรรมการต้องจัดทำรายงานเสนอต่อสภาภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติเพื่อพิจารณาว่าจะให้มีการรับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ วัตถุประสงค์ของวิธีการนี้ก็เพื่อประหยัดเวลาของสภานั้นเอง เมื่อสภาได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว หากสภาได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ต้องมีการถอนร่างพระราชบัญญัตินั้นไป แต่ถ้าสมาชิกส่วนมากเห็นชอบให้มีการรับหลักการก็จะมีการจัดส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณารายละเอียดต่อไป¹⁸

สำหรับประเทศไทย การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการนี้ที่ประชุมอาจจะลงมติให้ส่งคณะกรรมการในระหว่างการอภิปรายหากมีปัญหาที่ยากต่อการวินิจฉัย เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของสภาว่าจะรับหลักการหรือไม่ สภาอาจมีมติให้ส่งคณะกรรมการสามัญหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว ก่อนรับหลักการโดยมีกำหนดเวลาหรือไม่มีกำหนดเวลาก็ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อที่ประชุมสภาว่าสมควรจะมีมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น การเสนอให้มีการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการก่อนที่สภาจะมีมติรับหลักการหรือไม่นี้มิได้ใช้ในกรณีในที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันในขณะนั้น

¹⁸David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, (North Carolina: Duke University Press, 1979), P. 502.

เมื่อขอมติจากที่ประชุมสภาว่าจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป ถ้าที่ประชุมมีมติรับหลักการก็จะเข้าสู่การพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง แต่อาจกล่าวได้ว่าบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรของไทย ในส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนที่สภาจะรับหลักการแทบจะไม่มีเลย

เมื่อสภารับหลักการแล้วจะมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดของกฎหมายโดยมีเงื่อนไขว่าต้องแก้ไขให้อยู่ในกรอบหลักการที่สภาลงมติไปแล้ว

เมื่อสภารับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับใดแล้วขั้นตอนต่อไปก็คือ การพิจารณารายละเอียดทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะกระทำกันในคณะกรรมการจึงเรียกขั้นตอนนี้ว่า "ขั้นกรรมาธิการ" (the committee stage) โดยปกติในขั้นกรรมาธิการนี้ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปพิจารณาถึงคณะกรรมการสามัญประจำสภา (standing committee) ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยประธานสภา หรือสภาเป็นผู้มอบหมาย สมาชิกสภาอาจเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะเสนอรายงานต่อสภาเพื่อพิจารณาหากมีการแก้ไขแล้วต้องพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกแก้ไขขึ้นมาใหม่แล้วจะรายงานต่อไปประชุมสภาเพื่อให้สมาชิกสภาได้พิจารณาข้อแก้ไขนั้น ๆ ในขั้นตอนการรายงานต่อสภานี้ประธานสภามีอำนาจที่จะเลือกเอาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วนำมาพิจารณาก่อนหลังตามความคิดเห็นของประธานสภาได้ เมื่อเสร็จสิ้นจากขั้นรายงานต่อสภาแล้วก็เป็นการเสร็จสิ้นการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการซึ่งต่อการนั้นก็จะ เป็น เรื่องของสภาในวาระที่สองต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินวาระที่สองประกอบด้วย ขั้นพิจารณาโดยคณะกรรมการและชั้นอภิปรายรายมาตรา

ในขั้นตอนแรก ซึ่งเน้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งและการแปรญัตตินั้น ตามปกติเมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาขั้นรับหลักการอันเป็นวาระแรกแล้วก็จะมอบหมายให้คณะกรรมการที่สภาได้เลือกตั้งพิจารณา ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา (standing committee) หรือคณะกรรมการวิสามัญ (select committee) ก็ได้ นอกจากนี้สภาอาจพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งเดิมเรียกว่าการพิจารณารวดเดียวสามวาระซึ่งเป็นทั้งการพิจารณาขั้นกรรมาธิการ และการพิจารณาของสภาในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตรฐานรวมกันไปในตัว การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภานี้ สมาชิกทุกคนมีฐานะเป็นกรรมาธิการและประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย การพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างพระราชบัญญัติคำปรารภแล้วเรียงลำดับมาตรา เมื่อสมาชิกผู้ใดซึ่งถือว่าเป็นกรรมาธิการทุกคนเห็นว่าควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนข้อความก็เสนอขึ้น และอภิปรายวินิจฉัยลงมติกั้นในขณะนั้น เช่นนี้ เรื่อยไปจนจบร่าง

ส่วนการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง ถ้าสภาต้องการให้สมาชิกสภาเท่านั้น เป็นผู้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติก็จะให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา เป็นผู้พิจารณา เพราะคณะกรรมการสามัญจะต้องมาจากสมาชิกสภาเท่านั้น แต่ถ้าต้องการให้บุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกร่วมพิจารณาด้วยก็จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา เพราะคณะกรรมการวิสามัญจะเลือกตั้งจากบุคคลซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภา เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ การพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งสภาจะกำหนดเวลาแปรญัตติหรือเวลาสำหรับสมาชิกสภาไปขอแก้ไขข้อความใด ๆ ไปได้ด้วย แต่ถ้ามีได้กำหนดตามข้อบังคับการประชุมสภาถือว่ากำหนดการแปรญัตติไว้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น หมายความว่า ถ้าสมาชิกผู้ใดไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้รับหลักการในวันแรกแล้วในวันข้อใด มาตราใด ก็มีสิทธิที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยการเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเวลาแปรญัตติ¹⁹

3. ด้านการควบคุมการทำงานของรัฐบาล

การควบคุมการทำงานของรัฐบาล (political control of government) หมายถึง การใช้มาตรการทางการเมืองตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ ควบคุม สอดส่องดูแลให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบ หรือแสดงความรับผิดชอบ (responsibility) ซึ่งการควบคุมอาจมีหลายวิธีหลายมาตรการด้วยกัน

สำหรับผู้มีอำนาจควบคุม ผู้ถูกควบคุม ตลอดจนมาตรการควบคุมมีอย่างไรบ้างนั้น เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้มีอำนาจควบคุมก็คือฝ่ายนิติบัญญัติหรือจะกล่าวให้เฉพาะเจาะจงก็ต้องกล่าวว่า ได้แก่สภาที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญส่วนผู้ถูกควบคุมก็คือผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเรียกว่าฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายบริหารมีหลายความหมาย กล่าวคือ ทั้งฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัติงานตามนโยบายฝ่ายบริหารที่จะถูกควบคุมการทำงานในที่นี้หมายถึงฝ่ายบริหารในความหมายทางการเมืองหรือที่เรียกว่า เป็นหัวใจสำคัญทางกติกาการเมืองในระบบรัฐสภาที่ว่าได้ ดังที่ระบอบการเมืองการปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยนั้น เมื่อถึงเวลาจะจัดให้เป็นรูปธรรมจริงจึงมีกติกากันทางปฏิบัติเป็นขั้นเป็นตอนกันนิยม

¹⁹ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 99

จัดกันเป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ รูปแบบรัฐสภา (parliamentary system) หรือระบบอังกฤษ เพราะมีที่มาจากอังกฤษและพัฒนาในประเทศนั้นจนเป็นที่ยอมรับแพร่หลายทั่วไปในการจัดรูปแบบรัฐบาลของนานาประเทศอีกรูปแบบหนึ่ง คือ ระบบหรือรูปแบบประธานาธิบดี (presidential system) หรือระบบอเมริกัน การควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นรัฐบาลในประเทศนั้นจนเป็นที่ยอมรับแพร่หลายทั่วไปเช่นกัน การควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายจึงมีอยู่ในรูปแบบหรือระบบรัฐบาลทั้งสอง แต่ที่เห็นได้ชัดเจนถือว่าเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เพราะเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการจัดรูปแบบรัฐบาลแบบนี้ และลักษณะการควบคุมเท่ากันอย่างมีระบบเห็นได้ชัดเจนตลอดจนมีทางได้ผลจนถึงกับใช้มาตรการเด็ดขาดบังคับได้จริงก็คือ การควบคุมในระบบรัฐสภา ส่วนประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แต่จัดให้ราษฎรเลือกตั้งผู้บริหารประเทศหรือหัวหน้ารัฐบาลโดยตรง เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการเลือกตั้งประธานาธิบดี จึงไม่จำเป็นต้องมีหรือยึดถือเคร่งครัดนัก เพราะเป็นไปตามหลักในระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว ดังนั้นมาตรการควบคุมนั้นก็เป็นเรื่องที่ต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในประเทศที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบรัฐสภา เช่น การกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ การตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 148 ได้บัญญัติว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" และตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสภาผู้แทนราษฎรมีมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม ตามมาตรา 149 และการควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ตาม มาตรา 150

ดังนั้น มาตรการทั้งสองประการข้างต้นจึงเป็นมาตรการในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลหรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย แต่เพียงเท่านั้น

นอกจากมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรการอื่นที่ไม่ใช่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่มีลักษณะและให้ผลที่คล้ายคลึงกันโดยถือเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติจัดกิจการของตนเอง มาตรการดังกล่าวนี้ก็คือการตั้งคณะกรรมการที่กล่าวว่าเป็นมาตรการที่มีลักษณะและให้ผลที่คล้ายคลึงกันกับมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารนั่นก็คือ การสอบสวนตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในรูปคณะกรรมการ

ฝ่ายต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมของฝ่ายบริหารนี้ทำให้เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เนื่องจากคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เหล่านี้มีอำนาจในการที่จะเรียกเอกสาร ข้าราชการหรือราษฎรทั่วไปเพื่อนำมาเป็นประโยชน์ในการสอบถามได้นั่นเอง

3.1 อำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการ

จากการที่วิธีการตั้งคณะกรรมการของสภาเป็นวิธีปกติที่มีการนำมาใช้เป็นการทำงานไป การให้ตรวจสอบ ศึกษา หรือติดตามดูแลเรื่องใด ๆ ย่อมทำให้องค์กรรัฐสภาได้ข้อมูลที่แน่ชัดขึ้นเพื่อให้ใช้ในการควบคุมองค์การบริหารต่อไป และจากการที่รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางตามนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติจัดวางไว้ให้ จึงจำเป็นต้องมีอำนาจที่จะเข้าควบคุมดูแลการบริหารงานด้านกฎหมายของฝ่ายบริหาร แม้ว่ากฎหมายนั้นจะมีการร่างอย่างดีแล้วก็ตามก็ไม่อาจให้หลักประกันได้ว่าจะมีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้ ดังนั้นกฎหมายที่รัฐสภาออกไปนั้นจึงเป็นเพียงข้อชี้แนะทั่วไป หรือหัวข้อของการสอบสวนตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น คณะกรรมการของรัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้อย่างต่อเนื่องแทนรัฐสภา ซึ่งมีสมัยประชุมของรัฐสภาที่มีระยะเวลาอย่างจำกัด ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง คือ²⁰

- 1) เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง (information) ที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมาย
 - 2) เพื่อตรวจสอบการบริหารงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและเพื่อที่จะควบคุมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามด้วยความรับผิดชอบ
 - 3) เพื่อให้ความรู้ข่าวสาร ให้การศึกษาต่อประชาชนและสร้างอิทธิพลต่อมติมหาชน
- นอกจากคณะกรรมการของรัฐสภามีความจำเป็นต้องมีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนตรวจสอบตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารแล้ว ก็ยังอาจดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับความประพฤติและการปฏิบัติของสมาชิกสภาด้วยกันเองตามที่สภามอบหมายให้ดำเนินการได้อีกด้วย ในประเทศอังกฤษมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ (select committee) เพื่อทำหน้าที่สอบสวนตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารตามที่สภามอบหมาย คณะกรรมการวิสามัญนี้บางคณะ เป็นการตั้งตามข้อ

²⁰William J. Keefe and Morris S. Ogul, The American Legislative Process, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981), pp. 219 - 220.

บังคับการประชุมสภา เช่น คณะกรรมการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะ และคณะกรรมการด้านค่าใช้จ่าย บางคณะก็เป็นการตั้งตามคำสั่งในสมัยประชุม บางคณะก็เป็นการตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะและบางครั้งก็เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย²¹ โดยทั่วไปคณะกรรมการวิสามัญอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา โดยขอบเขตของการพิจารณาสอบสวนจะอยู่ภายในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ และภายใต้ข้อเสนอแนะซึ่งสภาสามัญได้มีมติเห็นชอบด้วยแล้ว²²

ในสหรัฐอเมริกา รัฐบัญญัติการจัดองค์การทางนิติบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอำนาจ "ในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องของฝ่ายบริหาร" เกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบ โดยคณะกรรมการแต่ละคณะมีอำนาจวิเคราะห์ประเมิน ศึกษา ทบทวน ตลอดจนสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารภายใต้ขอบเขตของความรับผิดชอบของคณะกรรมการแต่ละคณะที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งมีบทบัญญัติรองรับในการใช้อำนาจสอบสวนของคณะกรรมการสามัญประจำสภาในการเรียกบุคคล เอกสาร หรือบันทึกต่าง ๆ

ส่วนประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจในการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ แก่คณะกรรมการตามที่สภามอบหมายไว้ ตลอดจนให้อำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้อย่างชัดแจ้งแล้ว แต่ก็ยังคงมีปัญหาในการตีความเพื่อยอมรับอำนาจหน้าที่นี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹T.C.Hartley and J.A.G. Griffith, Government and Law, (London: Weidenfele and Nicolson, 1975), p. 223.

²²David Lidderdale, Erskine May's treatise on the Law, Priviledges, Proceedings and Usage of Parliament, (London: The White Fair Press Ltd., 1976), p. 635

3.2 การตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร เป็นอย่างไร ขึ้นอยู่กับการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และตลอดระยะเวลาที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้มีแนวความคิดในการพยายามตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาโดยตลอดจนกระทั่งถึงทุกวันนี้ ซึ่งอาจแยกอธิบายได้ ดังนี้

ก. การตีความคำว่า "วงงานของสภา"

คำว่า "วงงานของสภา" ได้เริ่มปรากฏใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 43 และมีปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ข้อ 76 คำว่า "วงงานของสภา" เป็นปัญหาที่มีข้อถกเถียงกันมาตลอด โดยมีประเด็นที่สำคัญคือ²³

(1) พิจารณาอย่างแคบ วงงานของสภา หมายถึง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภา ในการพิจารณาร่างกฎหมาย

(2) พิจารณาอย่างกว้างขวาง วงงานของสภาไม่จำกัดอยู่เฉพาะการตีความตามนัยแห่งข้อ (1) ข้างต้น แต่รวมไปถึงการริเริ่มกระทำกิจการซึ่งอาจเป็นการเสนอร่างกฎหมายพิจารณาร่างกฎหมาย รวมตลอดถึงพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ข. การตีความว่า "อำนาจหน้าที่ของสภา"

สืบเนื่องจากปัญหาการตีความคำว่า "วงงานของสภา" ซึ่งมีอิทธิพลต่อการพยายามแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น ให้มีความชัดเจนและขยายอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในเวลาต่อมาจึงมีการเสนอแก้ไขในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และส่งผลให้บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต้องเปลี่ยนแปลงไป²⁴

²³กองกรรมาธิการ, "รายงานผลการพิจารณาการปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาวของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา," 2517, หน้า 12.

²⁴ศูนย์สารนิเทศผลปฏิบัติราชการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 33/2517," 21 มกราคม 2517.

ได้มีการร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือ และหาข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสามัญประจำสภา ว่ามีอำนาจที่จะกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาโดยสภามิได้มอบหมายได้หรือไม่ ซึ่งมีความเห็นแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ²⁵

ฝ่ายที่ 1 เห็นว่า คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะดำเนินการเรื่องใดได้ต่อเมื่อ สภามีมติมอบหมายให้ดำเนินการ

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีอำนาจดำเนินการในเรื่องอัน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาโดยสภาไม่ต้องมอบหมาย

เหตุผลของฝ่ายที่ 1

1. ตามที่มาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีบัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ว่า มีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่อง ใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภานั้น เมื่อพิจารณาตีความโดยเคร่งครัดแล้ว ย่อมหมายความว่า คณะกรรมการจะพิจารณาดำเนินการในเรื่องใดได้ ต่อเมื่อสภาได้มอบหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 156 ซึ่งบัญญัติให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วเป็นที่เห็นได้ว่าคณะกรรมา ธิการไม่มีอำนาจหน้าที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แม้เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและสภา ผู้แทนราษฎรที่จะควบคุมได้ก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ เว้นแต่บท บัญญัติในมาตรา 161 ซึ่งคณะกรรมการจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 161 เข้าควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินได้ก็แต่โดยได้รับมอบหมายจากสภาเท่านั้น

2. คณะกรรมการสามัญของสภา ตามข้อบังคับนั้น สภาตั้งขึ้นไว้เพื่อสะดวกใน การดำเนินงานของสภา เมื่อสภามีเรื่องที่จะส่งให้คณะกรรมการพิจารณาจะได้ไม่ต้องตั้งคณะ กรรมการขึ้นใหม่ สภาอาจส่งให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาได้เลย การที่คณะ กรรมการสามัญชื่อต่าง ๆ กันนั้นมิใช่เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติได้เองโดยไม่ต้องได้รับมอบ หมายจากสภาซึ่งแต่เดิมข้อบังคับกำหนดไว้เป็นเพียงคณะกรรมการสามัญ ชุดที่ 1 ที่ 2 ที่ 3 และคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น

²⁵พินิต อารยะศิริ, "ความรู้เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ," รัฐสภาสาร 28 (พฤษภาคม 2523): 7-9.

3. ข้อบังคับการประชุมของสภา กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการเฉพาะในเรื่องที่สภามอบหมายเท่านั้นว่าคณะกรรมการจะพิจารณาเนื้องานอย่างไร และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ก็กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไปแต่ถ้าคณะกรรมการจะริเริ่มงานได้เอง มีปัญหาว่าจะดำเนินการด้วยวิธีการประการใดและเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จะทำอย่างไรต่อไป ซึ่งไม่มีระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการนี้ไว้ในข้อบังคับฯ

4. การดำเนินงานของคณะกรรมการ ถ้าหากสามารถดำเนินการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาได้เองโดยสภามีได้มอบหมายอาจเป็นการก้าวท้าวหรือสร้างปัญหาให้แก่ฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้เพราะการปกครองในระบบรัฐสภานั้นรัฐบาลดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินโดยได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาฝ่ายนิติบัญญัติ จึงไม่ควรก้าวท้าวงานประจำของฝ่ายบริหารในลักษณะเช่นนี้

เหตุผลของฝ่ายที่ 2

1. ตามบทบัญญัติมาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่ว่า คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานั้น หมายความว่า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าสภาจะมอบหมายหรือไม่ และเมื่อพิจารณามาตรา 156 ประกอบ จะเห็นว่า สภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมการของสภาจึงมีอำนาจควบคุมการบริหารของรัฐบาลตามสายงานของตน โดยสภามีต้องมอบหมายได้ด้วย

2. การกำหนดชื่อของคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ เป็นการกำหนดสายงานของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ ว่ามีขอบข่ายงานอยู่ในด้านใด ทั้งนี้ ด้วยเจตนารมณ์จะให้คณะกรรมการดำเนินงานในด้านนั้น ๆ แทนสภา

3. ในปัจจุบันขอบข่ายงานของสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร มีความซับซ้อนและกว้างขวางกว่าแต่ก่อนมาก ทั้งนี้เนื่องจากในระยะเวลาที่ผ่านมานี้สังคมไทยมีวิวัฒนาการรวดเร็ว การที่สภาเลือกสมาชิกมาประกอบเป็นคณะกรรมการก็เพื่อเป็นการแบ่งงานให้สมาชิกของสภาได้มีความเจตนาในงานเฉพาะด้านอย่างลึกซึ้งเพื่อเป็นประโยชน์ในกรณีที่เกิดปัญหาเข้าสู่สภา คณะกรรมการซึ่งมีความเข้าใจในปัญหาแต่ละด้านเป็นอย่างดี จะได้เป็นผู้ให้ข้อมูลและความรู้ที่ถูกต้อง เพื่อประกอบการพิจารณาของสภา ฉะนั้น หากคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะของตนโดยต้องรอให้สภามอบหมายก่อน คณะกรรมการแต่ละคนย่อมจะไม่มีข้อมูลและความรู้ในงานของตน และย่อมจะไม่สามารถทำประโยชน์ให้แก่สภาได้

4. การที่คณะกรรมการจะพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาโดยที่สภามีได้มอบหมายนั้น เป็นการเข้าควบคุมฝ่ายบริหารในด้านต่างๆ แทนสภา ซึ่งมีได้เป็นการก้าวล่วงงานของฝ่ายบริหาร แต่เป็นเพียงระบบงานของสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก จึงต้องตั้งตัวแทนคือ คณะกรรมการให้ไปดำเนินการในเรื่องต่างๆ เฉพาะด้าน เพื่อควบคุมการบริหารราชการของฝ่ายบริหารได้โดยทั่วถึง

ค. การตีความคำว่า "เรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย"

มีผู้ให้ความเห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการที่จะกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ควรให้อยู่ภายในขอบเขตเฉพาะเรื่องที่สภามอบหมาย มิฉะนั้นจะมีอำนาจมากเกินไป และจะเป็นการก้าวล่วงในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและส่วนราชการต่าง ๆ ควรให้มีการกำหนดกรอบการทำงานของคณะกรรมการว่า เรื่องที่จะไปกระทำนั้นให้อยู่ในเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากสภา เพราะหากไม่กำหนดกรอบไว้จะทำให้การทำงานของคณะกรรมการอาจจะขัดแย้งกับฝ่ายบริหารได้²⁶

ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ...ในปี 2521 ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแสดงความคิดเห็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาออกเป็น 2 ฝ่าย คือ²⁷

ฝ่ายที่ 1 เห็นว่าควรกำหนดกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการไว้เฉพาะงานที่สภามอบหมายเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการดำเนินงานขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร หากคณะกรรมการชุดใดจะศึกษาเรื่องใดเองก็ได้ แต่ถ้าจะไปศึกษาเองแล้วจะไปเรียกเอกสารหรือจะไปเรียกใครมานั้นไม่ได้อยู่ในอำนาจของสภามอบหมาย

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกสรุปการประชุมคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8," 24 สิงหาคม 2521.

²⁷สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 73," 17 พฤศจิกายน 2521.

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่าไม่ควรกำหนดกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการเฉพาะที่
 สภามอบหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการมีงานที่จะต้องกระทำ และเพื่อหาความรู้ความ
 ชำนาญและให้ข้อ เสนอแนะ ข้อคิดเห็นที่จะเกิดประโยชน์แก่รัฐบาล หรืออาจเกิดประโยชน์ต่อการศึกษา
 จะพิจารณากฎหมายที่จะเข้าสู่สภาได้ต่อไป

ต่อมาก็มีปัญหาที่ควรพิจารณาถึงโดยคำที่ว่า "เรื่องใด ๆ" มีความหมายเพียงใด
 ซึ่งมีการตีความกันอย่างกว้างขวาง โดยมีความเห็นเป็นสองฝ่ายคือ²⁸

ฝ่ายที่ 1 มีความเห็นว่า ในความหมายของเรื่องใด ๆ น่าจะหมายถึงเรื่องที่สภา
 ได้มอบหมาย คือ ต้องมีเรื่อง (ญัตติ) เข้าสู่การพิจารณาของสภาแล้ว และสภาได้มอบหมายเรื่อง
 ให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปโดยชัดแจ้ง ซึ่งการที่คณะกรรมการจะเรียกประชุม
 หรือเสนอญัตติ หรือลงมติในเรื่องที่สภาไม่ได้มอบหมาย หรือในเรื่องที่ไม่มีเรื่องในสภามาก่อน
 หากจะอาศัยอำนาจของสภาฯ น่าจะกระทำไม่ได้ ส่วนการหยิบยกปัญหาต่าง ๆ ขึ้นพิจารณาศึกษา
 หรือสอบสวนเองน่าจะเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ขึ้น ซึ่งไม่ใช่กระทำในนามสภา

ส่วนในการพิจารณาศึกษาหาข้อมูล และข้อเท็จจริงของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ
 นั้น ก็น่าจะกระทำไม่ได้ เช่นกันหากว่าไม่ใช่เรื่องที่ได้รับมอบหมายของสภาและสภาไม่ได้มอบ
 หมาย ซึ่งการที่หากมีปัญหาคriticalเกิดขึ้นต้องการให้มีการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไป
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจเสนอญัตติในเรื่องนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ ซึ่งหากสภาเห็น
 ด้วยก็อาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งที่มี
 อำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับญัตตินั้นพิจารณาได้ ส่วนในระหว่างปิดสมัยประชุมนั้น หากมีเรื่องสำคัญ
 เร่งด่วนที่ต้องการแก้ไขให้ลุล่วงไปโดยเร็ว ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ก็เป็นผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบ
 โดยตรงอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจเข้าชื่อเสนอให้มีการเปิดประชุมสภาวิสามัญ
 ได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งหากสภาเห็นว่าจำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสมเพื่อประกอบการวินิจฉัย
 ลงมติในปัญหาต่าง ๆ ก็อาจตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาศึกษา

²⁸กองกรรมาธิการ, "บันทึกการประชุมปรึกษาหารือระหว่าง ฯพณฯ ประธานสภาผู้แทนราษฎร
 ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการของคณะ
 กรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ และบุคคลที่เกี่ยวข้องสภาผู้แทนราษฎร,"

ฝ่ายที่ 2 มีความเห็นว่า ในความหมายของเรื่องใด ๆ น่าจะหมายถึงเรื่องที่สามารถได้มอบหมายให้มาพิจารณาศึกษาโดยเฉพาะ และรวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการได้ยกขึ้นพิจารณาศึกษาในที่ประชุมคณะกรรมการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนด้วย ซึ่งงานการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ มีการปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน อาทิเช่นมีการประชุมเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาต่าง ๆ โดยเชิญเจ้าหน้าที่มาร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็น หรือเรียกเอกสารจากบุคคลหรือหน่วยงานใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเดินทางไปศึกษาภารกิจของหน่วยงานในส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อฝ่ายบริหารในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการเสนอความเห็นต่อสภาในกิจการที่กระทำไปภายในขอบเขตอำนาจสภาอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการก็ได้

ส่วนในการที่คณะกรรมการยกปัญหาใดขึ้นพิจารณาศึกษานั้น ก็น่าจะกระทำได้ ถ้าปัญหานั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ ในประเด็นนี้เพื่อต้องการให้ได้มีการพิจารณาศึกษาโดยได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง เพื่อประกอบการวินิจฉัยลงมติของสภา นอกจากนี้ ในการพิจารณาถึงกิจการต่าง ๆ ยังเป็นหลักการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นกลไกของรัฐสภาในการติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร

อย่างไรก็ตามการพิจารณาปัญหานี้ยังคงไม่ได้รับข้อยุติที่ชัดเจน แนวทางแก้ไขปัญหานี้จึงอยู่กับการตีความของสภา จนกระทั่งในปัจจุบันได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ไว้อย่างรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการของสภากระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งว่าในมติของสภาเป็นกรณีใด ๒^{๒๙} ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการปิดกั้นความคิดริเริ่ม และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการของคณะกรรมการในแต่ละเรื่องต้องรอให้ได้รับมติจากสภาเสียก่อน ทำให้ขาดอิสระ (autonomy) ในการดำเนินงาน ไม่เกิดความคล่องตัว เปรียบเสมือนสภาคือตัวพันเพียงตัวใหญ่ที่หมุนรอบตัวเองช้าอยู่แล้ว พันเพียงตัวเล็กคือคณะกรรมการหมุนรอบตัวเองได้หลายรอบและเร็วกว่าหมุนส่งแรงผลักดันให้ตัวพันเพียงตัวใหญ่หมุนตาม กลับมาต้องรอให้ตัวพันเพียงตัวใหญ่หมุนเสียก่อนแล้วตัวพันเพื่อนตัวเล็กจึงจะหมุน ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก

^{๒๙}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก และวรรคสอง

อำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ คณะกรรมการจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ผลสมกับที่เป็นเครื่องมือหรือปัจจัยที่สำคัญในการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่แสวงหาข้อมูลเพื่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพได้ มาตรการที่ว่ามี ได้แก่ อำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก

การกระทำที่เป็นความผิดต่อสภา

ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของจารีตประเพณีที่ว่ารัฐสภาควรมีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าว ว่าถึงขั้นใดจึงจะเป็นความผิดและมีอำนาจลงโทษแก่ผู้กระทำผิดได้ กล่าวคือในสมัยกลางของรัฐสภายุโรป รัฐสภาได้เป็นที่รู้จักกันในฐานะศาลยุติธรรมดั้งเดิมที่เรียกกันว่า "ศาลสูงของรัฐสภา" ในศาลนี้จะประกอบไปด้วยสภาขุนนางซึ่งเป็นสมาชิกดั้งเดิมและบรรดาผู้พิพากษา ดังนั้นสภาขุนนางจึงเป็นเจ้าของอำนาจในการลงโทษ ส่วนสภาสามัญซึ่งเพิ่งมีในภายหลังนั้นในระยะแรกเป็นแต่เพียงผู้ร้องทุกข์ (petitioners) แต่เพียงเท่านั้น ต่อมาจึงได้พบว่ามีกรยอมรับสิทธิในการลงโทษผู้กระทำผิดของสภาสามัญเช่นเดียวกับกับขุนนาง การกระทำที่เป็นความผิดต่อสภาซึ่งละเมิดอำนาจในการลงโทษเอกเทศแยกจากกันนี้ เรียกว่าเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจสภา (breach of privileges or contempt)

สำหรับสหรัฐอเมริกาอำนาจที่จะลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานั้นมีรากฐานมาจากกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ อำนาจของรัฐสภาในการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้ถูกพิจารณาในศตวรรษของการดิ้นรนต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาซึ่งรัฐสภาได้ถูกตั้งขึ้นเสมือนเป็นศาลสูงสุดของราชอาณาจักร รัฐสภามีอำนาจหน้าที่จะเรียกพยานมาให้ปากคำได้และในกรณีที่พยานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐสภาก็มีอำนาจนำตัวพยานนั้นมาที่ห้องพิจารณาของสภา และพยานที่ฝ่าฝืนความร่วมมือก็จะต้องถูกลงโทษ³⁰ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1857 สภาองเกรสก็ได้ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาเฉพาะกรณีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก (The Statute of 1857)

ดังนั้นจากบทบัญญัติของกฎหมายนี้เองจึงทำให้อำนาจลงโทษผู้ที่ได้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา เฉพาะกรณีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ เปลี่ยนจากอำนาจลงโทษบุคคลโดยสภาไปสู่อำนาจลงโทษโดยศาลยุติธรรมอันเป็นข้อแตกต่างไปจากกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษซึ่งเป็นต้นกำเนิด

องค์ประกอบความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา ได้แก่ การกระทำความผิดและเจตนา ดังอธิบายได้ดังนี้

1) การกระทำความผิด ได้แก่ การที่บุคคลใด ๆ ถูกเรียกให้มาปรากฏตัวในฐานะพยานในการให้การ หรือเพื่อนำเสนอเอกสารและบันทึกต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ที่คณะกรรมการของสภากำลังสอบสวนอยู่ แต่ได้เพิกเฉยหรือปฏิเสธที่จะมาปรากฏตัวเพื่อให้การหรือมาปรากฏตัวแล้วแต่ ได้ปฏิเสธที่จะให้การ หรือปฏิเสธไม่นำเสนอเอกสารและบันทึกต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการของสภา

และจากการที่อำนาจลงโทษผู้ที่กระทำความผิดเป็นการพิจารณาตัดสินโดยสภาเอง จึงไม่มีการบัญญัติถึงการกระทำทุกประการที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตามหลักการที่แน่ชัดก็ได้มีการรวบรวมไว้ในรายงานการประชุมของสภาอันอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ได้แก่ การกระทำหรือการละเว้นไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินงานของรัฐสภา หรือขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ของสภา ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นโดยตรง หรือทางอ้อม การไม่เชื่อฟังคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการซึ่งรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

30 Carl Beck, Contempt of Congress : A Study of The Prosecutions: Initiated by the Committee on the Un - American Activities 1945 - 1957, (New York: Da capo Press, 1974), p. 1.

เป็นผู้แต่งตั้ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียกให้มาปรากฏตัว ไม่แสดงหนังสือหรือเอกสารใด ๆ ต่อคณะกรรมการ หรือหลบหนีไม่ยอมรับหมายเรียกให้ไปแสดงตัวต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ ตลอดจนการแสดงเอกสารเท็จต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ โดยเจตนาที่จะหลอกลวงสภาหรือคณะกรรมการ³¹

ทั้งนี้คำสั่งของคณะกรรมการของสภานี้จะต้อง เป็นคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการซึ่งสภาได้มอบหมายให้ นอกจากนี้การประชุมของคณะกรรมการต้องเป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมายโดยต้องเป็นการประชุมที่ครบองค์ประชุม คำถามที่ได้ซักถามหรือเอกสารต่าง ๆ หรือบันทึกต่าง ๆ ที่คณะกรรมการได้เรียกจากบุคคลภายนอกนั้นจะต้องมีความเกี่ยวข้องหรือตรงประเด็น (pertinency) กับเรื่องที่กำลังสอบสวนอยู่นั้นด้วย³²

2) เจตนา ได้แก่ ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดด้วยความรู้สึกรังเกียจหรือจงใจที่จะปฏิเสธต่อคำสั่งของคณะกรรมการ การกระทำความผิดฐานนี้ไม่ประสงค์มูลเหตุจงใจพิเศษ นอกจากนั้นแล้วการกระทำที่เป็นการขัดฉ้อหรือเพิกเฉยต่อคำสั่งของคณะกรรมการที่เป็นการกระทำโดยการปลั่งเปลือหรือเป็นอุบัติเหตุก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นการกระทำโดยเจตนา

อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิด

ตามที่วัตถุประสงค์ของการที่สภาจะต้องมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันกระบวนการรัฐสภาให้ปลอดภัยจากการถูกรบกวนทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะมาจากฝ่ายบริหาร หรือสาธารณชนโดยทั่วไป และเพื่อเป็นการบังคับค่าเบี่ยงความในกรณีที่มีการขัดฉ้อต่อคำสั่งของสภาหรือคณะกรรมการ จึงทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ³³ คือ อำนาจลงโทษของสภา และอำนาจลงโทษโดยศาล

³¹David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law.

Privilegess, Proceeding and Usage of Parliament, pp. 136-161.

³²United Stated Code Annotated Chapter 6 tille 2 section 192, (Minn.: West Publishing Co., 1985), pp. 500-505.

³³Carl Beck, Contempt of Congress A : Study The Proseutions: Initiate by the Committee on the Un - American Activities 1945-1957, p. 2.

1) อำนาจลงโทษของสภา

อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานและละเมิดอำนาจสภาของสภาเป็นรูปแบบของกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ แต่ละสภามีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภา และเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล

2) อำนาจลงโทษโดยศาล

ในขณะที่การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาด้วยและสภามีอำนาจลงโทษได้และการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งศาลมีอำนาจลงโทษได้ด้วย สภาก็มีสิทธิ์ที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจของตนเองหรือส่งผู้กระทำผิดไปให้ศาลเป็นผู้พิจารณา โดยปกติกรณีเช่นนี้สภามักจะส่งตัวผู้กระทำผิดไปให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่ในการตัดสินใจสภาก็ยึดเอาลักษณะของความผิดและอำนาจลงโทษที่สภามีอยู่เป็นหลัก และเมื่อสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัย สภาก็ไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวนควาวินิจฉัยหรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำผิดได้อีก

ตัวอย่างของรัฐสภาที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น กานาและไนจีเรีย ความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับรัฐสภา และศาลเป็นผู้วินิจฉัยลงโทษซึ่งอาจเป็นโทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งปรับและจำคุก ในเบลเยียม แคนเมอรูน สหพันธรัฐเยอรมัน กรีซ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ โจนมาเลีย สเปน และยูโกสลาเวีย จะมีประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ ในฝรั่งเศส ฟินแลนด์ ปากีสถาน และญี่ปุ่น ไม่มีกฎหมายระบุความผิดไว้เป็นพิเศษ รัฐสภาและสมาชิกสภาไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษต่างไปจากเจ้าหน้าที่และข้าราชการของรัฐแต่อย่างใด³⁴

³⁴O'Connell, "Offences against Parliament," in Constitutional and Parliamentary Informantion, 72 (October 1967) : 163.

ประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 153 วรรคแรกได้บัญญัติไว้ แต่เพียงว่า ". . . คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้" ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลและเอกสารจากบุคคลภายนอกได้ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนต่ออำนาจนี้ไว้ ได้เคยมีแนวความคิดในการกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับผู้ที่ทราบคำสั่ง คำเชิญ หรือเรียกให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งของคณะกรรมการ ซึ่งกระทำตามหน้าที่แล้ว ไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่มีข้อคัดค้านว่าอาจมีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพบุคคลภายนอก โดยเฉพาะเอกชน ในกรณีกรรมการใช้อำนาจเกินขอบเขต การกำหนดโทษทางอาญาด้วยการกำหนดเกินเลยไปจากรัฐธรรมนูญ ในส่วนของส่วนราชการก็อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว และหากคณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือ ก็อาจใช้วิธีการอื่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้ว เช่น การตั้งกระทู้ถาม การลงมติไม่ไว้วางใจ³⁵

การเสนอร่างกฎหมายกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการที่เรียกเอกสารหรือเรียกให้บุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น เป็นความเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ³⁶

1. เสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อคณะกรรมการของสภาโดยเฉพาะ
2. เสนอเป็นร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกของคณะกรรมการวิสามัญวิจัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีมติไม่ให้คำรับรอง, ครั้งที่ 55," 18 พฤศจิกายน 2524.

³⁶สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมปรึกษาหารือระหว่างประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ สภาผู้แทนราษฎร," 21 ธันวาคม 2526.

อย่างไรก็ตามการเสนอให้มีกฎหมายกำหนดโทษดังกล่าวแม้ว่าจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันก็ตาม แต่เนื้อหาของสาระของกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก กล่าวคือ หากปรากฏว่าผู้ใดจัดขึ้นคำสั่งให้กระทําการหรือไม่กระทําการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การจัดขึ้นต่อคำสั่งของคณะกรรมการที่ให้ผู้คลาไพบแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการคณะนั้น ตามอำนาจหน้าที่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนั้นแล้ว หากปรากฏว่าผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ หรือส่ง หรือแสดงเอกสารหรือหลักฐานอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทหรือสองหมื่นบาท การเสนอให้มีกฎหมายดังกล่าว มีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ³⁷

ข้อดี คือ

1. เป็นหนทางจัดอุปสรรคการดำเนินงานของคณะกรรมการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ
2. เป็นกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีสภาพบังคับใช้อย่างเด็ดขาดโดยแท้จริง
3. ช่วยให้คณะกรรมการได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอก
4. ช่วยให้การแบ่งเบาภาระของสภานการหาข้อมูลประกอบการควบคุมการทำงาน ofฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
5. เป็นการยืนยันสิทธิของสภานการที่จะป้องกันรักษาตนจากการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการขัดขวาง หรือกีดกันการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือการไม่ยอมปฏิบัติตามสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้กระทำอยู่ในตัวเอง เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติได้
6. เป็นการเพิ่มพูนเกียรติของสภาและยืนยันความอิสระจากฝ่ายบริหาร
7. เป็นการให้อำนาจลงโทษโดยศาล



³⁷มนตรี รูปสุวรรณ, "ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย"

ข้อเสีย คือ

1. อาจทำให้ข้าราชการ หรือบุคคลภายนอกเกิดความรู้สึกอึดอัดใจในการที่จะต้องให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอันเป็นไปตามบทบังคับของกฎหมาย
2. การบัญญัติบทลงโทษดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นรูปแบบ การกำหนดโทษไว้ในกฎหมาย เฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือรูปแบบการกำหนดไว้เป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม อาจเป็นการกำหนดไว้เกินเลยไปจากรัฐธรรมนูญ และอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่ากฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่
3. อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของบุคคลภายนอกโดยเฉพาะเอกชน ในกรณีคณะกรรมการใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมายหรือในกรณีที่เป็นเรื่องลับหรือเรื่องส่วนตัวของพยาน ซึ่งไม่อาจเปิดเผยได้
4. อาจทำให้ขัดกับหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบรัฐสภา เพราะระบบกรรมการของในระบอบรัฐสภานั้นไม่มีอำนาจมากเหมือนระบบกรรมการในระบบประธานาธิบดี อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างค่อนข้างเด็ดขาด ดังนั้นกรรมการของสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกาจึงมีอำนาจค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบงานของฝ่ายบริหาร แต่ในระบอบรัฐสภาถ้าฝ่ายบริหารไม่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายนิติบัญญัติ สภาก็อาจใช้มาตรการซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อรัฐมนตรีที่ไม่ให้ความร่วมมือได้ ซึ่งน่าจะเป็นการเพียงพออยู่แล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการสิทธิการของสภาจะดำเนินการใด ๆ ใดนั้นนอกจากจะต้องเป็นกิจการที่ สภามอบหมายแล้วยังจะต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาด้วยและต้องระบุโดยชัดแจ้งว่า งามติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป

สภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันได้มอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิการสภาประจำสภาทั้ง 23 คณะ ดำเนินงานโดยมีขอบเขตดังต่อไปนี้³⁸

1. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ
 - 1.1 พิจารณาพัฒนาระบบรัฐสภา
 - 1.2 พิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานกิจการของรัฐสภา
 - 1.3 พิจารณาการร้องเรียนรวมทั้งข้อ เสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ ประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการรัฐสภา
2. คณะกรรมการกิจการเยาวชนสตรีและผู้สูงอายุ กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ
 - 2.1 พิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและ ภาคเอกชนอันเกี่ยวกับการดำเนินการทางด้านเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ
 - 2.2 พิจารณาศึกษาเพื่อการส่งเสริมและการพัฒนากิจการทางด้านเยาวชน สตรีและ ผู้สูงอายุ
 - 2.3 พิจารณาศึกษาและสอบสวนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางด้านเยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ
 - 2.4 พิจารณาศึกษากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ อันเกี่ยวกับเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ
 - 2.5 พิจารณาศึกษา การจัดตั้งองค์กรเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุในระดับต่าง ๆ
 - 2.6 ประสานกับองค์กรภายในประเทศ ต่างประเทศและประชาคมนานาชาติถึง แนวทางการร่วมมือเพื่อส่งเสริมการแก้ปัญหาเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ
 - 2.7 จัดอบรมเกี่ยวกับเรื่องกิจการทางด้านเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ
 - 2.8 พิจารณาศึกษาและสอบสวนการร้องเรียกร้องต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาทางด้าน เยาวชนสตรีและผู้สูงอายุ

³⁸สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาผู้แทนราษฎร 2535-2536, (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2536), หน้า 32-41.

3. คณะกรรมการกีฬา กระทู้กิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

3.1 พิจารณาศึกษา กำหนดแนวทางส่งเสริมและพัฒนา กีฬา พื้นฐาน เพื่อคุณภาพชีวิต ของประชากรทุกระดับอายุ และกีฬา เพื่อเป้าหมายความชนะเลิศในการแข่งขันระดับชาติ ระดับ นานาชาติ และระดับโลก

3.2 พิจารณาศึกษา กำหนดแนวทางส่งเสริมและพัฒนาโครงการ และวิธีการให้ สวัสดิการทุกรูปแบบแก่บุคคลในวงการกีฬาที่ประสบความสำเร็จในการแข่งขัน ทั้งอดีต ปัจจุบันและ อนาคต ทั้งจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน

3.3 พิจารณาดำเนินการศึกษา กำหนดแนวทางพัฒนา ส่งเสริม และอนุรักษ์กีฬาพื้น เมือง กีฬาประจำชาติ เพื่อแสดงออกถึงวัฒนธรรมและชนชาติไทย

3.4 พิจารณาดำเนินการศึกษา กำหนดแนวทางในการยกระดับ และพัฒนาให้กีฬา สากลที่มีอยู่ก้าวไปสู่การเป็นกีฬาอาชีพ สำหรับคนไทยรุ่นใหม่ รวมทั้งการพิจารณาแก้ไขสภาพปัญหา และกำหนดแนวทางเพื่อพัฒนาการที่ดีกว่าเดิมสำหรับกีฬาอาชีพอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ที่มีอยู่แล้ว เช่น มวยไทย มวยสากลและกีฬาสากลชนิดอื่น

3.5 พิจารณาดำเนินการศึกษา กำหนดแนวทางการพัฒนา สนับสนุนและผลักดันให้ ธุรกิจอุตสาหกรรมเกี่ยวกับอุปกรณ์กีฬา และกีฬาด้านอื่น ๆ เป็นธุรกิจที่นำมาซึ่งรายได้ใน การส่งออกและให้เมืองไทยมีโอกาสได้ใช้อุปกรณ์กีฬา หรือบริการด้านอื่น ๆ ในราคาถูก คุณภาพ มาตรฐานเดียวกับต่างประเทศ

3.6 พิจารณาดำเนินการศึกษา กำหนดแนวทางแก้ไขและปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อ บังคับ และระเบียบราชการของหน่วยงานราชการทุกระดับ เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการและ ความเป็นจริงของการกีฬาทั้งในปัจจุบันและอนาคต

3.7 พิจารณาดำเนินการศึกษา กำหนดการก่อตั้งกระทรวงการกีฬาแห่งชาติในอนาคต โดยยึดหลักความเป็นไปได้มากที่สุด รวดเร็วที่สุด

3.8 พิจารณาดำเนินการศึกษาหาทางแก้ไข และตรวจสอบปัญหาในวงการกีฬาที่มี ผลกระทบต่อชื่อเสียงของประเทศชาติ และสร้างความเสียหายต่อภาพพจน์ ศรัทธา ค่าความ นิยมอันดีงามของประชาชนต่อการกีฬาภายในประเทศ

3.9 พิจารณาดำเนินการศึกษาหาทางแก้ไข และสนับสนุนให้ภาคเอกชนและภาครัฐบาลร่วมกันจัดเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาระดับนานาชาติ คือซีเกมส์ ครั้งที่ 18 ใน พ.ศ. 2538 เอเชียนเกมส์ ครั้งที่ 13 ใน พ.ศ. 2541 รวมทั้งกำหนดเป้าหมายให้ไทยเป็นเจ้าภาพกีฬาระดับนานาชาติ ระดับทวีปและระดับโลกในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นไปได้มากที่สุด ภายใต้หลักการและนโยบายของการยกระดับประเทศไทย ผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากต่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ

3.10 พิจารณาดำเนินการศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ต่อการพัฒนาวงการกีฬาอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและต่างประเทศ

4. คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

4.1 พิจารณาศึกษาหรือสืบสวนการปฏิบัติงานของส่วนราชการ องค์การรัฐวิสาหกิจ องค์การภาคเอกชน และเกษตรกรอันเกี่ยวกับนโยบายด้านการเกษตรและสหกรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล

4.2 พิจารณาศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนากิจการด้านการเกษตรและสหกรณ์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาดังต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินของเกษตรกร

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับเกษตรกร

4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทาน

4.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมปัจจัยการผลิต อาทิ ด้านพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช เป็นต้น

4.2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรไปสู่เกษตรกร

4.2.6 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนา รัษฎพืช พืชอาหาร พืชเส้นใย พืชน้ำมัน ไม้ยืนต้น ไม้ผล พืชผัก และพืชเส้นใย พืชน้ำมัน ไม้ยืนต้น ไม้ผล พืชผัก และพืชสมุนไพรของประเทศ

4.2.7 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาการปศุสัตว์และผลิตภัณฑ์

4.2.8 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาการประมงและผลิตภัณฑ์

4.2.9 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและแหล่งเงินทุนเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน

4.2.10 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้รวมทั้งกิจการด้านอุตสาหกรรมป่าไม้

4.2.11 ปัญหาเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติและพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนมาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

4.2.12 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร

4.2.13 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาการตลาดของสินค้าเกษตรและแนวทางการแก้ไขปัญหาลผลิตทางการเกษตรมีราคาตกต่ำ

4.2.14 ปัญหาเกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกร

4.2.15 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนามาตรการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือภัยธรรมชาติ อาทิ อุทกภัยวาตภัยหรือกรณีการเกิดโรคระบาดของพืช และสัตว์ เป็นต้น

4.2.16 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

5. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน

กระทู้กิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

5.1 ปัญหาการปลดเปลื้องหนี้สินของเกษตรกรโดยอาศัยมาตรการทางการเงินและการคลัง

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับระบบภาษีอากรของประเทศ

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

5.6 ปัญหาเกี่ยวกับภาวะหนี้สินของประเทศและการลงทุน

5.7 ปัญหาเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการส่งออก - นำเข้าและธนาคารเฉพาะด้าน

5.8 ปัญหาเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศและของโลก

5.9 ปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเงินและองค์กรทางการคลังของประเทศ

5.10 ปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ

6. คณะกรรมการการต่างประเทศ กระทู้กิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

6.1 พิจารณาศึกษาเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว สังคมและศิลปวัฒนธรรม

6.2 พิจารณาศึกษาเรื่องเกี่ยวกับสภาพการณ์ สถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงภายในประเทศอันอาจจะมีผลกระทบต่อนโยบายด้านการต่างประเทศ

6.3 เรื่องอื่น ๆ อันอาจจะมีผลกระทบต่อนโยบายด้านการต่างประเทศรวมทั้งภาพพจน์ของประเทศโดยรวม

7. คณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

กระทู้กิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

7.1 ติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

7.2 ติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการพิจารณาญัตติที่มีในร่างพระราชบัญญัติ

7.3 ติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการพิจารณารายงานของคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะต่าง ๆ ที่ได้รายงานต่อสภา

7.4 ติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากกิจการภายในของสภาผู้แทนราษฎร

7.5 ติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องอื่นใดตามที่สภามอบหมาย

8. คณะกรรมการทหาร กระทู้กิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

8.1 การพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการของ ทหาร หรือที่มีผลเกี่ยวข้องกับกิจการของทหาร ทั้งทางตรงและทางอ้อม

8.2 พิจารณาหาข้อมูลและข้อเท็จจริงในกรณีที่หน่วยทหาร เกี่ยวข้องกับประชาชนหรือประชาชนกระทู้กิจการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยทหารอันมีผลกระทบต่อกระเทือนเกิดขึ้นต่อกิจการของทหารหรือประชาชน

8.3 ติดตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและมีผลที่ต้องใส่ใจ หรืออาจชักนำถึงทหารปฏิบัติการโดยรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

8.4 หาข้อมูลและข้อเท็จจริงในความเปลี่ยนแปลงของหน่วยทหารหรือสถานภาพของหน่วยทหารอันจะมีผลกระทบต่อบุคคลในหน่วยทหาร หรือประชาชนภายนอกอันจะก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนสถานะของประเทศไทย

8.5 คณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างหน่วยทหารกับสภาผู้แทนราษฎร โดยขอให้ทางหน่วยทหารเสนอข้อมูลต่าง ๆ ให้คณะกรรมการทหารทราบ เพื่อรวบรวมเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

9. คณะกรรมการการปกครอง กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

9.1 การรับและพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน ในกรณีที่มิได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ

9.2 ทำการศึกษา พิจารณา และเสนอแนวความคิดในการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างระบบการปกครองและระบบการบริหารงานของรัฐ

9.3 ศึกษาติดตามเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งในด้านการเมือง การปกครอง การบริหาร เพื่อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไข อันได้แก่วิกฤตการณ์ทางการเมือง สถานการณ์ด้านการเมืองการปกครองต่าง ๆ

9.4 พิจารณาศึกษา ปรับปรุง กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคและมีผลกระทบต่อการเมืองการปกครองไทย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการปกครองไทย

10. คณะกรรมการพลังงาน กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

10.1 ศึกษาและดูงานเกี่ยวกับการพลังงานทุกชนิด

10.2 ศึกษาและดูงานเกี่ยวกับการวิจัยในด้านการพลังงาน

10.3 ศึกษาและดูงานการใช้พลังงานในด้านการเกษตรกรรม

10.4 ศึกษาและดูงานการใช้พลังงานในด้านการอุตสาหกรรม

10.5 ศึกษาปัญหาและอุปสรรคการใช้พลังงานต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศ

10.6 ศึกษาและดูงานเกี่ยวกับผลกระทบจากการใช้พลังงาน

10.7 ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการ องค์กรรัฐวิสาหกิจและองค์กรภาคเอกชนเกี่ยวกับนโยบายด้านการพลังงาน

10.8 ศึกษาวิเคราะห์แก้ไขและปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการพลังงานเพื่อให้ประโยชน์และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ

11. คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

11.1 พิจารณาศึกษาปัญหาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ

11.2 พิจารณาศึกษาปัญหากฎหมายที่ออกตามความในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

11.3 พิจารณาศึกษาปัญหาการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ เริ่มตั้งแต่การจับกุม การสืบสวน สอบสวน การคุมขัง การฟ้องร้อง การพิจารณาพิพากษาคดี การลงโทษและการอภัยโทษ

11.4 พิจารณาศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและนอกประเทศ

11.5 พิจารณาศึกษาปัญหากฎหมายภายในประเทศและนอกประเทศที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน

11.6 พิจารณาศึกษาและรับปัญหาการร้องทุกข์ของบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติขัดต่อระเบียบกฎหมายและสิทธิมนุษยชน

11.7 พิจารณาศึกษาปัญหาเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและสิทธิมนุษยชนที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชน

12. คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

12.1 ศึกษาเรื่องแรงงานในประเทศและแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยคณะกรรมการจะศึกษาด้านแรงงานไทยภายในประเทศในทุก ๆ ด้าน และปัญหาแรงงานไทยในต่างประเทศ เช่น ปัญหาการถูกล่อลวงของแรงงานไทย การดูแลสิทธิประโยชน์และความปลอดภัยของแรงงานไทย การดูแลสิทธิประโยชน์และความปลอดภัยของแรงงานไทยในประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเพิ่มรายได้ที่สอดคล้องกับความต้องการและความสามารถของแต่ละบุคคล

12.2 ศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการประกันสังคม โดยคณะกรรมการจะพิจารณาในเรื่องการได้รับสวัสดิการของผู้ใช้แรงงาน และหลักประกันในการทำงาน โดยเฉพาะในประเด็นการเข้าเป็นผู้ประกันตนที่กฎหมายประกันสังคมยังไม่ครอบคลุมถึง

12.3 ศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยคณะกรรมการจะพิจารณาศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขและปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อให้เป็นประโยชน์และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

12.4 ศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมดูแล พื้นฟูและพัฒนาผู้ด้อยโอกาสในสังคมและกลุ่มบุคคลผู้มีปัญหาพิเศษ เช่น ผู้พิการและทุพพลภาพให้มีความสามารถพึ่งตนเองได้และอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม การจัดระเบียบการป้องกันภัยและการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยให้ทันต่อเหตุการณ์ตลอดถึงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

13. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

13.1 การปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการบริการสารสนเทศ โดยติดตามศึกษา รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อนำมาพิจารณาแก้ไข และกำหนดมาตรการต่าง ๆ

13.2 การร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อกำหนดทิศทางและลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้เพื่อพัฒนา

13.3 การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม และเพื่อการอุปโภค บริโภค โดยติดตามศึกษา รวบรวมปัญหา และอุปสรรค เพื่อกำหนดมาตรการในการแก้ไขและกำหนดแนวทางการปฏิบัติ

13.4 การพัฒนาการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยศึกษาและดูงาน เพื่อให้ได้ข้อสรุปนำมาใช้เร่งรัดให้มีการจัดตั้งระบบข้อมูลวางแผน ออกระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเขต และหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์

13.5 ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการผลิตและพัฒนาบุคลากรทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการผลิตและพัฒนาบุคลากรเพิ่มขึ้นโดยจัดสรรทุนการศึกษา การฝึกอบรม การวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศเพิ่มขึ้น

13.6 ศึกษาและดูงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอุตสาหกรรมและการเกษตร วิทยาศาสตร์การแพทย์ และมาตรวิทยาทางวิทยาศาสตร์ของประเทศพัฒนา เพื่อหาแนวทางร่วมมือด้านวิจัยและพัฒนาบุคลากรของประเทศไทย ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน

13.7 ศึกษาและดูงาน การดำเนินงานของศูนย์วิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศพัฒนามาใช้ เพื่อหาข้อมูลและความร่วมมือในการส่งเสริม สนับสนุนในโครงการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการวิจัยแห่งชาติ และโครงการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการวิจัยแห่งชาติ และโครงการจัดตั้งอุทยานวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

14. คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ภารกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

14.1 พิจารณาศึกษากิจการใด ๆ เกี่ยวกับศาสนา

14.2 พิจารณาศึกษากิจการใด ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาทางด้านศิลปะ

14.3 พิจารณาศึกษากิจการใด ๆ เกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณี

15. คณะกรรมการการศึกษา ภารกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

15.1 ศึกษา วิเคราะห์ นโยบายการศึกษาของชาติ

15.2 ศึกษา วิเคราะห์ ระบบการจัดการศึกษาของชาติ

15.3 ศึกษา วิเคราะห์ กระบวนการบริหารและการจัดการทางการศึกษา

15.4 ศึกษา วิเคราะห์ คุณภาพการศึกษาของชาติ

15.5 ศึกษา วิเคราะห์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการศึกษา

15.6 ศึกษา วิเคราะห์ การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

15.7 ศึกษา วิเคราะห์ ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

15.8 ศึกษา วิเคราะห์ ติดตาม และเสนอแนะแนวทางแก้ไข ที่เกี่ยวกับปัญหาการบริหารการศึกษาของชาติ เช่น การบริหารงบประมาณบุคลากร อาคารสถานที่ งานวิชาการ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของชาติ

16. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

16.1 เรื่องเกี่ยวกับรายได้ประชาชนการกระจายรายได้ของประชาชนและการกระจายผลการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ประชาชนอย่างเป็นธรรม

16.2 เรื่องเกี่ยวกับระดับราคาผลิตผลทางการเกษตร ราคาสินค้าและบริการ ตลอดจนค่าครองชีพของประชาชน

16.3 เรื่องเกี่ยวกับการตลาดและการค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ ตลอดจนดุลการค้า ดุลการชำระเงิน แนวโน้มและผลกระทบที่เกิดขึ้น

16.4 เรื่องเกี่ยวกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติของธุรกิจภาคเอกชนและของประชาชน อันเกิดจากนโยบายของรัฐบาล เหตุการณ์หรือสาธารณภัย

16.5 เรื่องเกี่ยวกับปัจจัยการผลิตสาธารณสุข การลงทุนของรัฐเพื่อลดต้นทุนการผลิต ทั้งภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม

16.6 เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเศรษฐกิจที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชน

17. คณะกรรมการสาธารณสุข กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

17.1 พิจารณาศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของประชาชนหรือของสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับด้านสุขภาพและอนามัย

17.2 พิจารณาศึกษาปัญหาด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวกับการบริการ การดูแลรักษาพยาบาล การบริหารงานบุคคล และเวชภัณฑ์

17.3 พิจารณาศึกษาปัญหาโรคเอดส์

17.4 พิจารณาศึกษาปัญหาเกี่ยวกับฝุ่นละออง

17.5 พิจารณาศึกษาปัญหาชุมชนแออัด

17.6 พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

18. คณะกรรมการการคลังและสิ่งแวดลอม กระทํากิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

18.1 พิจารณาศึกษาปัญหาและการป้องกันแก้ไขด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอม

18.2 ตําเนินกิจกรรมเพื่อสร้างจิตสํานึกที่ดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอม

18.3 พิจารณาตําเนินการด้านสิ่งแวดลอมร่วมกับรัฐบาล เอกชน องค์กร และประชาชนทั้งในและต่างประเทศ

18.4 รับเรื่องราวร้องทุกข์และพิจารณาข้อเสนอละปัญหาของประชาชนหรือสื่อมวลชนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอม

18.5 กิจการอื่น ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้ศึกษาและตําเนินการ

19. คณะกรรมการการอุตสาหกรรม กระทํากิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

19.1 พิจารณาศึกษาแนวทางที่จะฟื้นฟูสภาพพจนการลงทุนของประเทศไทยในสายตาของชาวต่างประเทศ และมาตรการที่จะชักชวนนักลงทุนต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศไทย

19.2 พิจารณาศึกษาแนวทางที่จะส่งเสริมให้การลงทุนกระจายออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ

19.3 พิจารณาศึกษาปัญหาอันเกิดจากมลภาวะด้านอุตสาหกรรม

19.4 พิจารณาศึกษาปัญหาที่นักลงทุนประสบหรือที่เห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนหรือการตําเนินงานกิจการอุตสาหกรรมในแขนงสาขาต่าง ๆ

19.5 พิจารณาศึกษาวิธีการใช้อุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมภาคเกษตรหรือรับช่วงผลผลิตจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม

19.6 พิจารณาศึกษาการปรับปรุงขน้จากทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศชาติในแนวทางของอุตสาหกรรม

19.7 พิจารณาศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมไทยจากนโยบายหรือมาตรการของรัฐบาลหรือจากข้อผูกพันที่รัฐบาลไทยได้มีข้อตกลง

20. คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กระทํากิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

20.1 ติดตามผลการตําเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น รัฐวิสาหกิจ บริษัทจำกัด และนิติบุคคลที่รัฐถือหุ้นว่าได้ปฏิบัติสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้หรือไม่

20.2 ศึกษารวบรวมข้อมูลและสืบสวนสอบสวนความเป็นมาของรายได้และการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

20.3 ติดตามและตรวจสอบผลการปฏิบัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตามโครงการที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินและโครงการอื่น ๆ นอกงบประมาณของแต่ละปีพร้อมทั้งเสนอแนะปัญหาข้อบกพร่องแนวทางแก้ไขและส่งเสริมให้แก่รัฐบาล

20.4 ศึกษาและสอบสวนตามคำร้องเรียนของประชาชน และสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

20.5 ติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบาย ติดตามผลงานและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ อันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น รัฐวิสาหกิจ บริษัทจำกัดและนิติบุคคลที่รัฐถือหุ้น ซึ่งได้ปฏิบัติราชการทั้งในและต่างประเทศ ตลอดระยะเวลาของการดำเนินงานในทุก ๆ ปีงบประมาณ

21. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ และตรวจรายงานการประชุมกระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

21.1 พิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

21.2 พิจารณาตรวจรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ที่มีการประชุมครั้งที่ 1 เป็นต้นไป

21.3 พิจารณาตรวจรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาทุกครั้งที่มีการประชุมร่วมกัน ตั้งแต่ครั้งที่ 1 เป็นต้นไป

21.4 ศึกษาพัฒนาระบบรายงานการประชุม และตรวจรายงานการประชุมให้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งศึกษาระบบการจัดทำรูปเล่มของรายงานการประชุมแต่ละครั้ง

22. คณะกรรมการการทอ่งเที่ยว กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ

22.1 พิจารณาศึกษาผลกระทบทางด้านการเมืองของไทยที่มีต่อรายได้จากการทอ่งเที่ยวของประเทศ

22.2 พิจารณาศึกษาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคและมีผลกระทบต่อธุรกิจทอ่งเที่ยว

22.3 พิจารณาศึกษาปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มผู้ประกอบการทอ่งเที่ยวภายในประเทศและต่างประเทศ

22.4 พิจารณาศึกษาและแนะนำแหล่งทอ่งเที่ยวของไทยที่เกิดขึ้นใหม่ตามภูมิภาคต่าง ๆ

- 22.5 พิจารณาศึกษาแหล่งท่องเที่ยวของไทยและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยว
- 22.6 พิจารณาศึกษาแนวทางการฟื้นฟูและพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวของประเทศไทยและประเทศใกล้เคียง
- 22.7 พิจารณาศึกษาและแนะนำการจัดการและการวางแผนการวิจัยแหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ
23. คณะกรรมการการคมนาคม กระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับ
- 23.1 พิจารณาศึกษาสอบสวนการร้องเรียนขอความเป็นธรรมของประชาชน
- 23.2 พิจารณาศึกษาระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีปัญหาทางปฏิบัติ
- 23.3 พิจารณาศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านคมนาคมทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด
- 23.4 พิจารณาศึกษาปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร
- 23.5 พิจารณาศึกษานโยบายและแผนที่จะนำไปสู่การพัฒนาาระบบคมนาคมและการติดต่อสื่อสารต่าง ๆ
- 23.6 พิจารณาศึกษากรณีการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานด้านคมนาคมของรัฐ

จะเห็นได้ว่าขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ว่าตามที่สภามอบหมายมักจะเป็นเรื่องทั่วไป เป็นการพิจารณา ศึกษา พิจารณาปัญหา พิจารณาดำเนินการในกิจการที่เป็นเรื่องกว้างๆ ตามชื่อของคณะกรรมการนั้นๆ มิได้มุ่งเน้นถึงความสัมฤทธิ์ผลของการแบ่งเบาภาระกิจการของสภาที่สำคัญ คือ การพิจารณาเรื่องงบประมาณแผ่นดิน การบัญญัติกฎหมาย และการควบคุมการทำงานของรัฐบาล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรของไทยเป็น
 อำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งมีบุคคลภายนอกที่มาจากฝ่ายบริหารเข้ามา
 ทำหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณ และมักจะมีบทบาทที่โดดเด่นสำคัญกว่ากรรมการที่เป็นสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎร เหตุผลที่จำเป็นต้องใช้บุคคลภายนอกมาเป็นกรรมการวิสามัญก็คือ เรื่องของคุณสมบัติ
 ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยที่ฝ่ายบริหารมีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าว
 ข้างต้นพร้อมเพียงกว่าฝ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร งบประมาณเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ
 ความอยู่รอดของรัฐบาลในการดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ก็ขึ้นอยู่กับงบประมาณ
 ถ้ารัฐบาลไม่มีความสามารถที่จะผลักดันให้งบประมาณผ่านออกมาได้ ทุกสิ่งทุกอย่างก็ต้องถึงจุดจบ
 รัฐบาลจะทำอะไรไม่ได้เลยถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจให้ซึ่งงบประมาณ รัฐบาลมีทางเลือกอยู่
 ทางเดียวคือจะต้องลาออก ดังนั้นการพิจารณางบประมาณในชั้นกรรมการจึงต้องพิถีพิถันเป็นพิเศษ
 บทบาทและหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการวิสามัญที่ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณจะถูกวางตัว
 โดยฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมาโดยตลอด ความสำเร็จของรัฐบาลอยู่ที่คณะกรรมการวิสามัญ
 ที่ตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ ใช้คนของฝ่ายบริหาร ใช้ข้อมูลของฝ่ายบริหาร และ
 ดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของฝ่ายบริหาร เมื่อเสร็จภารกิจแล้วก็จะสลายตัวไป
 ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีโอกาสเฝ้าติดตาม ศึกษาทำความเข้าใจ และเข้าร่วมทำงาน
 จนเกิดทักษะและความชำนาญ กลายเป็นผู้ชำนาญการด้านงบประมาณได้เลย ประกอบกับ
 การไม่เอาใจใส่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้ความชำนาญเฉพาะด้าน
 ในเรื่องงบประมาณที่จะเกิดขึ้นกับคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปได้โดยยากในความเป็นจริง

อำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย คณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรของไทย
 ไม่มีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาได้ และการพิจารณาร่างกฎหมายที่ถูกเสนอเข้าสู่สภาโดย
 ฝ่ายบริหาร กฎหมายที่มีความสำคัญ กฎหมายที่รัฐบาลจะเรียกคะแนนนิยมจากประชาชนได้ โดย
 ส่วนใหญ่ที่ปรากฏสภามักจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญทำหน้าที่นี้มากกว่าที่จะมอบหมายไปให้กับ
 คณะกรรมการสามัญ การเสนอร่างกฎหมายใหม่เข้าสู่สภาคณะกรรมการสามัญรายบุคคล
 อาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 137 โดยนำร่าง
 กฎหมายที่ตนเองสนใจนำไปเสนอต่อพรรคการเมืองของตน เมื่อพรรคมีมติให้เสนอได้ ก็หาผู้รับรอง
 จากสมาชิกพรรคเดียวกันไม่น้อยกว่า 20 คน ก็จะเสนอร่างกฎหมายใหม่นั้นให้สภาพิจารณาได้
 แต่ถ้าพรรคการเมืองใดเป็นพรรคเล็ก มีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาไม่ถึง 21 คน ก็ไม่สามารถ

ดำเนินการได้ ซึ่งก็เป็นเงื่อนไขที่จำกัดหน้าที่อันสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างน้อยในสภา การเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้โดยสะดวกกว่ามาก โดยที่ฝ่ายบริหารมักจะมีข้ออ้างอยู่เสมอว่า กฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญของรัฐบาลที่จะดำเนินการตามนโยบายของตนในการบริหารประเทศ ฝ่ายบริหารรู้ดีว่ากฎหมายอะไรเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน และบทบาทที่สำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้ามาสู่สภาในชั้นของกรรมาธิการก็มักจะเป็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งมีส่วนประกอบที่เป็นคนของฝ่ายบริหารร่วมพิจารณาอยู่ด้วยเสมอมา ในเรื่องนี้ นักการเมืองท่านหนึ่ง คือ คุณสมักร สุนทรเวช ได้ให้ทัศนะว่า³⁹

"หน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติ ก็คือการทำงานแทนสภา คือการทากฎหมาย แต่ปัจจุบันกฎหมายเข้าสู่สภามีน้อย การทากฎหมายจึงใช้คณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คนภายนอกได้เข้ามาร่วมทำงานหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญจริง ๆ แล้ว น่าจะเป็นการดูแลเรื่องการร้องทุกข์เสียมากกว่า"

และในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย คณะกรรมาธิการวิสามัญประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วน ๆ ต้องทำหน้าที่แทนสภา เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นผู้ที่มีโอกาสรับรู้เกี่ยวกับปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนโดยใกล้ชิด ย่อมทราบดีว่า สาเหตุของปัญหาคืออะไร ควรจะหาทางแก้ไขด้วยวิธีการอย่างไร คณะกรรมาธิการวิสามัญคือช่องทาง (channel) ที่ประชาชนจะสามารถใช้ทางเลือกเสนอข้อเรียกร้องความต้องการของตนเข้าสู่ระบบการเมือง ทำให้ประชาชนมีช่องทางที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น คณะกรรมาธิการวิสามัญควรจะอยู่ในฐานะที่เป็นผู้รวบรวมความต้องการอันหลากหลายของประชาชน แล้วนำมาพิจารณาจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นเร่งด่วน เสนอเป็นร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภานับแต่บัดนั้น แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วร่างกฎหมายที่ไม่ได้เป็นร่างกฎหมายที่เสนอมาจากฝ่ายบริหาร จะมีโอกาสผ่านสภาออกมาน้อยมากก็ตามที แต่ก็เป็นการเสนอเรื่องราวที่เป็นปัญหาของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภา เป็นการช่วยผ่อนคลายความกดดัน บีบคั้น ของราษฎรที่ถูกปิดกั้นไม่มีทางออกในการเสนอข้อเรียกร้องของตนได้ทางหนึ่ง

³⁹สัมภาษณ์ สมักร สุนทรเวช, ประธานคณะกรรมาธิการการคมนาคม สภาผู้แทนราษฎร, 31 ตุลาคม 2537.

และสภาผู้แทนราษฎรเองก็ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมาย ตลอดจนจัดลำดับการพิจารณาร่างกฎหมายโดยมีกลไกในการควบคุมที่รัดกุม เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้ความรู้ความสามารถ ทางานที่มีความสำคัญเพิ่มประสบการณ์และความชำนาญเฉพาะด้านให้มีมากยิ่งขึ้น และก็เป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาได้อีกส่วนหนึ่ง

อำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมการทำงานของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญในการดำเนินการหรือพิจารณาสอบสวนศึกษาเรื่องใดๆ ตามที่สภามอบหมายไว้แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ยังมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน เกิดความซับซ้อนของการดำเนินการ ดังเช่น การดำเนินการของคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ซึ่งประธานกรรมการคณะนี้ได้กล่าวถึงความซับซ้อนที่มีอยู่ในคณะของตนไว้ว่า⁴⁰

"การดำเนินการของคณะกรรมการสามัญในบางคณะก็จะสามารถทำได้ทุกเรื่อง อยู่ที่ว่าจะหยิบยกเรื่องอะไรมาทำกัน เช่น คณะการคลังของคนที่ทำอยู่ คนภายนอกอาจจะนึกถึงแต่เพียงการเงินการคลังเท่านั้น แต่กิจการของบริษัทการบินไทยซึ่งน่าจะเป็นเรื่องของการคมนาคม แต่คณะกรรมการคลังก็เข้าไปทำได้ เพราะบริษัทการบินไทยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรวมอยู่ด้วย"

นอกจากนี้คณะกรรมการสามัญยังขาดอิสระในการดำเนินการ ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ขอบข่ายงานของสภาได้ขยายวงกว้างออกไป คณะกรรมการซึ่งเป็นจักรกลที่สำคัญของสภา จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างลึกซึ้ง ได้รับความข้อมูลที่ถูกต้องประกอบการพิจารณา หากไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ยังต้องรอการมอบหมายจากสภาหรือรอให้มีผู้เสนอเป็นมติติดต่อสภาเสียก่อน คณะกรรมการสามัญแต่ละคนย่อมจะไม่มีข้อมูลและความรอบรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน อีกทั้งอำนาจในการเรียกบุคคล เอกสาร จากบุคคลภายนอก แม้จะได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารระดับหนึ่ง แต่ก็มีบางกรณีที่คณะกรรมการสามัญใช้อำนาจของตนจนเกินขอบเขต

⁴⁰สัมภาษณ์ จองชัย เทียงธรรม, ประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร, 7 พฤศจิกายน 2537.

เข้าไปก้าวก่ายการทำงานของข้าราชการประจำ ดำเนินการโดยไม่เคารพและคำนึงถึงความเสียหายที่จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เกิดเป็นความขัดแย้งที่ทำลายความเชื่อถือความศรัทธาที่มีต่อคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่น กรณีที่เคยเกิดขึ้นกับพรรคประชากรไทย ซึ่งหัวหน้าพรรคประชากรไทย ได้กล่าวไว้ว่า⁴¹

"เคยมีกรรมการบางคนท้าวแหกคอก ไปวิพากษ์วิจารณ์ รัฐมนตรีซึ่งอยู่พรรคเดียวกัน คนแบบนี้ไม่สมควรที่จะอยู่ร่วมกัน อยู่ด้วยกันไม่ได้ก็ต้องให้ออกไป"

แม้ว่าอำนาจในการเรียกบุคคล เอกสาร จากบุคคลภายนอก ให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ต่อคณะกรรมการสามัญ จะไม่มีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน แต่ผู้เขียนก็เห็นว่ามีความเหมาะสมต่อสภาพทางการเมืองไทยในปัจจุบัน เพราะหากมีการกำหนดบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืน คณะกรรมการสามัญอาจจะใช้อำนาจนี้ เข้าไปก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหารหรือเอกชน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ อาจก่อให้เกิดผลเสียหายที่ยากต่อการแก้ไขและที่สำคัญก็คือจะทำให้มีการใช้อำนาจไปบั่นทอนหรือริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เป็นเพราะคุณภาพและความสำนึกรับผิดชอบต่อวิชาชีพของนักการเมืองของไทย ยังไม่เป็นที่ยอมรับของข้าราชการประจำและประชาชนโดยทั่วไป หากคณะกรรมการสามัญซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท้าวให้เป็นที่ยึดถือและศรัทธาต่อประชาชนแล้ว การดำเนินการใด ๆ ของคณะกรรมการสามัญก็ย่อมจะได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายเป็นอย่างดี โดยมีต้องมีบทลงโทษไว้บังคับ เนื่องจากเป็นการทำงานเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณชนโดยส่วนรวม

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴¹สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ สุนทรเวช, ประธานคณะกรรมการการคมนาคม สภาผู้แทนราษฎร, 31 ตุลาคม 2537.

สำหรับเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรของไทยนั้น นักการเมืองอาวุโสผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมืองของไทยเป็นอย่างดี คือ ฯพณฯ มาร์ต บุนนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรของไทยไว้คือ⁴²

"ขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญ เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในฉบับปัจจุบัน มาตรา 153 คือ การพิจารณาร่างกฎหมายหรือญัตติที่สภาส่งมาให้ และทำงานตามที่สภามอบหมาย โดยทั่วไปแล้วงานของคณะกรรมการสามัญ ดีหรือไม่ดีจะอยู่ที่ตัวประธาน ถ้าประธานเป็นคนที่มีความคิดริเริ่ม ชยันและเอาใจใส่ ก็จะมีคนให้ความร่วมมือมาก งานก็จะไปได้ดี แต่ก็มีบางคณะที่มีคนให้ความสนใจน้อย มาประชุมก็ไม่พร้อมเพรียงกัน คนภายนอกที่มาชี้แจง มากันมากกว่าคณะกรรมการเสียอีก ถ้าจะถามผมว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ควรมีการปรับปรุงหรือไม่ ผมเห็นว่าของประเทศไทยเรานั้นไม่เหมือนกับของสหรัฐอเมริกา ของเราใช้ระบบอังกฤษ การเรียกให้คนอื่นเขามาชี้แจงแล้วเขาไม่มา เราก็ไม่มีทลงโทษอะไร ถ้าเราให้อำนาจคณะกรรมการมากไป ก็เกรงว่าจะไปใช้อำนาจกันในทางที่ผิด เรียกกันพรว้าเพื่อไปหมด อาจจะไปก้าวก่ายฝ่ายบริหารเขามากจนเกินไป ต้องระวังให้ดี ซึ่งเราอาจจะใช้วิธีการอื่นแทนก็ได้ เช่น การประนามทางสื่อมวลชน หรือการเสนอญัตติให้มีการสอบถามชี้แจงกันในสภา เป็นต้น"

ผู้เขียนเห็นว่า ระบบการเมืองของประเทศใด ๆ ที่มีความเหมาะสมกับประเทศนั้น ๆ จะต้องมีการพัฒนาการทางการเมือง ผ่านการขัดแย้งและการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นมาและประวัติศาสตร์ของชนชาตินั้น ๆ ด้วย สำหรับประเทศไทยซึ่งได้เลือกรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมาใช้ในระยะแรก ก็ประสบกับปัญหาในเรื่องความสับสนทางการเมือง และการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก สิ่งที่สำคัญอยู่ที่ตัวบุคคล คนไทยก็คือคนไทยและชนชาติไทย ไม่ใช่คนอังกฤษหรืออเมริกัน คนไทยต้องรู้จักพัฒนาการเมืองของไทยที่มีอยู่ให้ก้าวหน้า มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นมาของชนชาติ นั่นก็คือเรา

⁴²สัมภาษณ์ ฯพณฯ มาร์ต บุนนาค, ประธานสภาผู้แทนราษฎร, 4 ตุลาคม 2537.

จะต้องรู้จักตัวเองให้ดีเสียก่อน รู้ศักยภาพ รู้ทิศทางการพัฒนา การยึดติดกับรูปแบบของต่างประเทศที่เราคิดว่าดี แล้วนำเอามาใช้อย่างผิวเผิน เช่น การทำงานของคณะกรรมการสามัญที่มีบทบาทยุติของกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้แล้ว แต่คณะกรรมการแต่ละคนขาดการเอาใจใส่ต่ออำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ การดำเนินการใด ๆ แม้จะทำได้บ้างแต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้อย่างจริงจัง ทำให้ขาดความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน และในเรื่องการขาดการเอาใจใส่ ความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่การงานของคณะกรรมการสามัญซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้จากข้อคิดเห็นของนักการเมืองที่มีชื่อเสียง ท่านหนึ่ง คือ ดร.เจริญ คันธวงศ์ ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร โดยได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า⁴³

"ต้องมาดูที่ตัว สส. ของไทย โดยปกติแล้ว สส. จะมัวงานทั้งในสภาและนอกสภา งานกรรมการเป็นงานที่ต้องมีการประชุมเยอะมาก สส. จะเลือกดูตามกระแสความสนใจของประชาชนเป็นหลัก บางเรื่องเป็นเรื่องที่มีคนสนใจน้อย เวลาประชุมบางคนก็มาเซ็นชื่อไว้เฉยๆ แล้วก็หายไปเลย ข้าราชการประจำที่ถูกเชิญมาร่วมประชุมกลับมากันครบ บางครั้งก็เหลือประธานคณะกรรมการเพียงคนเดียวที่เข้าประชุม คนที่เป็นกรรมการจะต้องเป็นคนทุ่มเทเวลาให้อย่างมาก ต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมือง เป็นผู้ที่มีอำนาจให้ความศรัทธาและให้ความร่วมมือด้วย สส. ใหม่มากมายอยากจะเข้ามาเป็นกรรมการกัน เพราะต้องการชื่อเสียง แต่ สส. มัวงานที่ชาวบ้านฝากให้ทำมากมาย จึงมีข้อจำกัดด้านเวลา ถ้าให้มีอำนาจมากเกินไปอาจทำให้เกิดผลเสีย กรรมการไม่ใช่งานสอบสวน ไม่ใช่ศาล"

ผู้เขียนเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญควรจะมีการกำหนดขอบเขตไว้ให้ชัดเจน กรรมการแต่ละคณะควรจะมีการจัดทำแผนงาน โครงการ และนำแผนงานมาแถลงต่อสภาว่าจะดำเนินการตามแผนงานอย่างไร มีการติดตามประเมินผลรายงานต่อสภาเป็นระยะ ๆ ตัวกรรมการเองก็ควรจะต้องมีความกระตือรือร้น เอาใจใส่ต่อปัญหาที่อยู่ในหน้าที่ของตน การอาสาสมัครใจเสนอตัวเข้ามารับใช้ประเทศชาติ โดยเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิก

⁴³สัมภาษณ์ ดร.เจริญ คันธวงศ์, ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร,

สภาผู้แทนราษฎร ทำงานเป็นตัวแทนของประชาชน ต้องยอมเสียสละเวลา อุทิศตนให้กับการทำงานของส่วนรวมได้โดยตลอด ต้องมีความสำนึกและรับผิดชอบต่อสภาอันทรงเกียรติ การหยิบยกปัญหาใด ๆ ขึ้นมาพิจารณาสอบสวนอาจดำเนินการในเบื้องต้นไปก่อนได้ เมื่อพบประเด็นหรือสาเหตุสำคัญของปัญหาแล้วจึงค่อยเสนอญัตติต่อสภา เพื่อให้สภามอบหมายให้ดำเนินการ หากสภาพิจารณาแล้วไม่ได้มอบหมาย หรือมอบหมายให้กรรมการคณะอื่นหรือตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นมาแทน ก็เป็นการวินิจฉัยของสภา ต้องถือว่าเป็นการทำงานให้สภาเหมือนกัน ผลดีหรือความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก็ย่อมตกแก่ประชาชนทั้งสิ้น เป็นการฝึกให้เกิดความชำนาญ ความรอบรู้ ในการพิจารณาศึกษาปัญหาสำคัญของบ้านเมือง และเป็นการแสดงออกซึ่งภูมิปัญญา ความเอาใจใส่ และความสำนึกรับผิดชอบต่อภารกิจสำคัญอันเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทางหนึ่ง



สรุป

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันมีขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด หรือโดยนิตินัยแล้วก็เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยพฤตินัยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่จริงของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร ทั้งด้านการพิจารณากฎหมาย และควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ยังมีอยู่น้อย กรณีที่มีปัญหาสำคัญสภามักจะนิยมตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเป็นคณะทำงาน ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมาทำงาน เมื่อหมดภารกิจแล้วก็สลายตัวไป ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากคุณภาพของตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการวิสามัญคณะต่าง ๆ ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การทุ่มเทอุทิศเวลาให้กับการทำงานอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าร่วมประชุมของกรรมการวิสามัญแต่ละคน มักจะประสบกับปัญหาการขาดองค์ประชุมอยู่เสมอ กรรมการวิสามัญบางคนมาแค่เซ็นชื่อไว้ว่ามาประชุมเท่านั้น แต่เวลาเข้าประชุมจริง ๆ ก็ไม่ได้อยู่เข้าร่วมประชุมด้วย การแสดงออกเช่นนี้ย่อมบ่งบอกถึงความไม่สนใจและไม่เอาใจใส่ต่อหน้าที่ความรับผิดชอบ ส่งผลเสียต่องานของคณะกรรมการวิสามัญทั้งคณะ เพราะงานบางอย่างได้มอบหมายให้กรรมการวิสามัญแต่ละคนไปทำการศึกษาข้อมูล แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำมาแถลงต่อที่ประชุม ในเมื่อกรรมการวิสามัญที่ได้รับมอบหมายไม่เข้าร่วมประชุม กรรมการคนอื่น ๆ ที่เข้าร่วมประชุม จึงขาดข้อมูลที่จะใช้พิจารณา การตัดสินใจหรือ

การลงมติในเรื่องใด ๆ ก็ไม่สามารถจะทำได้ การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญทั้งคณะก็ต้องชะงักงัน ไม่มีความคืบหน้า นอกจากนี้หลักเกณฑ์ในการกำหนดตัวบุคคลที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการสามัญของแต่ละพรรคก็ยังไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะใช้หลักความอาวุโส เป็นนักรการเมืองมานาน เป็นเรื่องของแต่ละพรรคที่ตกลงกันเองที่จะกำหนดคนของพรรคของตน กรณีบุคคลใดไม่ได้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในรัฐบาล ก็เป็นการขอแรงกันให้ไปช่วยรับตำแหน่งตามสัดส่วนหรือโควต้าที่พรรคได้รับมา ส่วนกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่เคยเป็นกรรมการมาก่อนก็จะกระตือรือร้นอยาก จะเข้ามาเป็นและจะแย่งกันเป็นในคณะที่ตนเองคิดว่ามีความสำคัญ เช่น คณะกรรมการการปกครอง คณะกรรมการการคมนาคม เพราะเห็นว่าจะทำให้ตนเองมีอำนาจตามตำแหน่งมากขึ้น สามารถ ใช้ต่อรองหรือให้คุณค่าให้โทษกับฝ่ายข้าราชการประจำได้ และอีกส่วนหนึ่งก็จะทำให้ตนมีความสำคัญ เป็นโอกาสที่ทาให้ตนเป็นผู้กว้างขวางเป็นที่รู้จักของคนอื่น ๆ ได้มากยิ่งขึ้น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน เมื่อได้มาเป็นคณะกรรมการสามัญ ก็ใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่จนเกินขอบเขต สร้างปัญหาและความสับสนวุ่นวายให้กับฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญไว้เฉพาะแต่เพียงที่สภามอบหมายเท่านั้น การกระทำกิจการใดๆของคณะกรรมการสามัญก็ต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเป็นกรณีๆ ไป องค์การคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ขาดความเป็นอิสระของระบบย่อย (subsystem autonomy) ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากโครงสร้าง ที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้าน (differentiation) ตามความคิดของ Gabriel A. Almond & G. Bingham Powell โดยมองว่า เมื่อสังคมพัฒนาไป จะเกิดหน้าที่ต่าง ๆ ขึ้นมากมาย จะมีการสร้างระบบย่อยขึ้นมา เพื่อที่จะตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา แต่เมื่อเกิดระบบย่อยขึ้นมาแล้ว ถ้าระบบย่อยเหล่านั้นไม่เป็นตัวของตัวเอง ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ ถ้าไม่ได้รับคำสั่งหรือนโยบายจากองค์กรหรือหน่วยงานใดเสียก่อน เราถือว่าระบบย่อยนั้นขาดความเป็นอิสระในตัวเอง องค์กรทางการเมืองที่มีลักษณะ differentiation สูง มีการแยกแยะหน้าที่ต่าง ๆ กันมาก เช่นกรณีของรัฐสภาไทยที่มีคณะกรรมการสามัญคณะต่างๆ ถึง 23 คณะในปัจจุบัน แต่คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะขาดอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการใด ๆ ได้โดยอิสระในตัวเอง ต้องรอให้สภามอบหมายให้เป็นกรณี ๆ ไปเสียก่อน การดำเนินการใด ๆ จึงขาดความคล่องตัว ประกอบกับคุณภาพและสถานภาพของตัวสมาชิกคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติ

หน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ด้วยแล้ว จึงมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกับการดำเนินกิจการของสภา คือแทนที่จะคณะกรรมการสามัญจะทำหน้าที่เป็นองค์กรย่อยของโลกที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับกลายเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อหางานให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีงานกันทำ นอกเหนือไปจากงานการหาเสียงจากประชาชนและงานสังคมอื่นๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย