

ระบบกรรมมาธิการของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

๑. วิวัฒนาการของระบบกรรมมาธิการ

คณะกรรมการของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เป็นองค์การที่ถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับ รัฐบาลของสหรัฐอเมริกา และวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกลายเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญ และมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานของรัฐบาลในัจจุบัน ผู้ที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับรัฐบาล ของสหรัฐอเมริกา จะไม่สามารถเข้าใจรัฐบาล ตลอดจนกลไกการดำเนินงานของรัฐบาล ถ้าหากไม่ศึกษาระบบคณะกรรมการของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้เข้าใจอย่างแจ่มแจ้ง เสียก่อน ดังที่สมาชิกรัฐสภาสหรัฐอเมริกาท่านหนึ่ง เคยกล่าวไว้ว่า "... ไม่มีใครจะสามารถเข้าใจ รัฐบาลได้ นอกจากจะสามารถเข้าใจระบบกรรมมาธิการ ..." <sup>๑</sup> ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผล ที่ว่านับตั้งแต่มีการสถาปนารัฐบาลเป็นสถาบันทางนิติบัญญัติของชาติขึ้นมา การดำเนินงาน ต่าง ๆ ของรัฐสภาส่วนใหญ่อีกก็อาศัยการดำเนินงานโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ตลอดจน แต่ละคณะของระบบคณะกรรมการในระยะเริ่มแรกที่มีรัฐสภานั้น มีลักษณะ เป็นคณะกรรมการ ที่ตั้งขึ้นเฉพาะกาล หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คณะกรรมการวิสามัญ <sup>๒</sup> และ คณะกรรมการ เค็มสภา เท่านั้น การที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีระบบกรรมมาธิการดังกล่าว มาแล้วนั้น เป็นผลของอิทธิพลที่ได้รับมาจากรัฐสภาในสมัยอาณานิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐสภาของมลรัฐแมริแลนด์, มลรัฐเวอร์จิเนีย, และสภาผู้แทนราษฎรของจักรวรรดิอังกฤษ แต่อย่างไรก็ตามในระยะที่ทำการดำเนินงานของรัฐบาลโดยอาศัยคณะกรรมการวิสามัญนี้

๓

<sup>๑</sup> Charles L. Clapp Op. Cit. p. 213.

<sup>๒</sup> Kenneth D. Keating, Government of The People (New York : The World Publishing Company 1960) p. 70.

และคณะกรรมการเต็มสภา ก็คือ ๑) ลดความนิยมลงตามลำดับ ทั้งนี้เพราะว่าคณะ  
 กรรมการดังกล่าวมีแนวโน้มในการปฏิบัติหน้าที่โดยการทำหน้าที่ในเรื้องที่ระดม "จุดจำกัด"  
 เพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นการเฉพาะอย่างมากขึ้น จึงก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะ  
 อย่าง (specialization) ซึ่งบังผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญซึ่งทำหน้าที่  
 ในขอบเขตของเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น แทนที่คณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการ  
 เต็มสภา คณะกรรมการสามัญคณะแรกจัดตั้งขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร ในปี ค.ศ. ๑๗๘๘  
 มีชื่อว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Committee on Elections) ซึ่ง  
 ภายหลังจากปี ค.ศ. ๑๘๘๖ ก็กลายเป็นคณะกรรมการสามัญในคณะกรรมการ  
 การบริหารงานสภาผู้แทนราษฎร คณะที่สอง คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้อง  
 (Claims Committee) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๗๘๘ และ คณะกรรมการสามัญคณะ  
 ที่สาม คือ คณะกรรมการการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ (Interstate  
 and Foreign Committee) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๗๘๘ และอย่างไรก็ตามคณะกรรมการ  
 วิชาการวิสามัญก็ยังมีจำนวนมากอยู่ จนกระทั่งในระบอบศตวรรษที่ ๑๙ คณะกรรมการวิสามัญ  
 ต่าง ๆ ก็เปลี่ยนสภาพเป็นคณะกรรมการสามัญเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้จาก  
 จำนวนคณะกรรมการสามัญที่เพิ่มขึ้นจำแนกตามรอบสิบปี และตามระยะเวลาของสมัยต่าง ๆ  
 ของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

จำนวนคณะกรรมการสามัญที่เพิ่มขึ้นจำแนกตามรอบสิบปี (สภาผู้แทนราษฎร)

๑๗๘๘ - ๑๘๐๐	๘
๑๘๐๑ - ๑๘๑๐	๖
๑๘๑๑ - ๑๘๒๐	๑๑
๑๘๒๑ - ๑๘๓๐	๖

<sup>๓</sup> George B. Galloway History of the House of Representatives  
 (New York : Thomas Y. Crowell Company, 1962) p. 65.

๑๘๓๑ - ๑๘๔๐	๖
๑๘๔๑ - ๑๘๕๐	๑
๑๘๕๑ - ๑๘๖๐	๑
๑๘๖๑ - ๑๘๗๐	๗
๑๘๗๑ - ๑๘๘๐	๔
๑๘๘๑ - ๑๘๙๐	๓
๑๘๙๑ - ๑๙๐๐	๙
๑๙๐๑ - ๑๙๑๐	๓
๑๙๑๑ - ๑๙๒๐	๓
๑๙๒๑ - ๑๙๓๐	๒
๑๙๓๑ - ๑๙๔๐	๐
๑๙๔๑ - ๑๙๕๐	๑
๑๙๕๑ - ๑๙๖๐	๑

จำนวนพระภิกษุสงฆ์ที่เพิ่มขึ้นจำนวนกตามระบอบของสมัยของรัฐสภา  
(สภาผู้แทนราษฎร)

รัฐสภาครั้งที่	จำนวน
๑๔	๒๐
๒๔	๓๖
๔๒	๕๒
๕๖	๕๘
๗๐	๘๕
๘๖ (๑๙๖๑ - ๑๙๖๓)	๒๐

ในปี ค.ศ. ๑๙๑๓ มีคณะกรรมการธิการสามัญ ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๒๑ คณะ และในวุฒิสภาจำนวน ๑๕ คณะ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ มีการตรารัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้การจัดรูปองค์กรทางนิติบัญญัติเสียใหม่ เรียกว่า The Legislative Reorganization Act of 1946 มีผลทำให้คณะกรรมการสามัญลดจำนวนลงเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ก็เพราะว่า รัฐบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาไว้อย่างจำกัดตายตัว คือ สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการสามัญได้เพียง ๑๕ คณะ วุฒิสภามีได้ ๑๕ คณะ ทั้งนี้ก็เพราะว่าการที่มีคณะกรรมการจำนวนมากเกินไป ทำให้สมาชิกรัฐสภาเป็นกรรมการใน คณะกรรมการต่าง ๆ มากเกินไป เป็นต้นว่าสมาชิกรัฐสภาบางคนเป็นกรรมการถึง ๑๐ คณะ ทำให้ไม่สามารถไปร่วมประชุม หรือมีความสนใจอย่างแท้จริงในงานของ คณะกรรมการได้ และยากแก่การจัดเจ้าหน้าที่ (staff) ที่มีคุณภาพใช้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบัญญัติฉบับนี้ก็ก่อให้เกิดความก้าวหน้าไปทางด้านความแข็งแรงในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่อย่างใดไม่

ข้อที่เรากล่าวถึงคือ ถ้าพิจารณาคุณค่าที่แท้จริงของคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับประวัติศาสตร์ความเป็นไป หรือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ก็เพราะว่าแต่ละคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์หรือปัญหาของประชาชาติที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น การขยายตัว

---

๕ Willian Vernon Holloway and Elice G. Ader, American Government : National State and Local (N.Y. : The Ronald Press Company, 1959) p. 177.

๖ Malcolm E. Jewell, Samuel C. Patterson, The Legislative Process in The United States (New York : Random House, Inc. 1966) p. 206.

ของการค้าขายในระหว่างมลรัฐ และการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ทำให้ต้อง  
 จัดตั้งคณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ (Committee on Interstate  
 and Foreign Commerce) ขึ้นในปี ๑๙๔๔, สหรัฐอเมริกาจัดซื้อหุขุขียจากฝรั่งเศส  
 ในปี ค.ศ. ๑๙๐๓ ทำให้เกิดคณะกรรมการที่ดินสาธารณะ (Committee on Public  
 Lands) ในปี ค.ศ. ๑๙๐๕, การจัดตั้งคณะกรรมการกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออเมริกา  
 (Un-American Activities Committees) ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ก็เนื่องมาจากความ  
 หวาดกลัวของชาวอเมริกาที่มีต่อการบ่อนทำลายที่อาจจะเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา หรือการมี  
 การจัดตั้งคณะกรรมการวิทยาศาสตร์และอวกาศ (Committee on Science and  
 Astronautics) ในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ก็เนื่องมาจากความเจริญทางด้านเทคโนโลยี  
 และ โลกใคความมาสู่อวกาศนั่นเอง

ในระยะแรกของการมีระบบคณะกรรมการ ก่อ ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๐  
 ถึง ๑๙๑๑ ประธานสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งประธาน และกรรมการของคณะกรรมการ  
 ต่าง ๆ แต่หลังจากปี ค.ศ. ๑๙๑๑ เป็นต้นมาที่ประธานสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานและ  
 กรรมการของคณะกรรมการ ยกเว้นการดำเนินงานของคณะกรรมการในระยะแรกจะ  
 อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาอย่างใกล้ชิด แต่ในระยะตอนปลายศตวรรษที่ ๑๙ คณะ  
 กรรมการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการสามัญ ได้เริ่มขยายอิทธิพลจนกลายเป็นคณะ  
 กรรมการที่มีอิสระมีความเป็นตัวของตัวเอง (Independent and autonomy)  
 ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ นอกจากนี้ในระยะปัจจุบันรัฐสภาลดจำนวนคณะกรรมการ  
 วิสามัญลง เป็นจำนวนจำกัด และมักจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญและคณะอนุกรรมการ  
 ทำหน้าที่แทน

---

<sup>b</sup> George D. Galloway Op. Cit. p. 67.

<sup>c</sup> Robert K. Carr, Marver H. Bernstein, Walter F. Murphy, American Democracy in Theory and Practice (New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1966) p. 219.

ในระยะปัจจุบันรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา มีคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ  
ดังต่อไปนี้ คือ

๒. คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอย่าง เป็นทางการจากรัฐสภา

๒.๑ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญที่สุดของรัฐสภา เพราะวาระกฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสามัญก่อนที่จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและตราเป็นกฎหมายขึ้น และอาจจะกล่าวได้ว่า รัฐสภาของสหรัฐเป็นรัฐสภาที่ใช้ประโยชน์จากคณะกรรมการสามัญมากที่สุดในโลก และคณะกรรมการเหล่านี้ได้รับอิสระ เสรีและเป็นตัวของตัวเอง (Independence and autonomy) มากที่สุดในโลก คณะกรรมการประเภทนี้เป็นคณะกรรมการที่วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นในวาระแรกของการประชุมสภาไว้ เป็นการบริหารประจำทุกสมัยของรัฐสภา คณะกรรมการสามัญคณะต่าง ๆ จะมีความเกี่ยวเนื่องกันโดยตลอดทุกสมัยของรัฐสภา กรรมการในคณะกรรมการมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการทำงานในสาขาที่ตนเป็นกรรมการอยู่ เนื่องจากเป็นผู้ที่เฝ้าทำงานในคณะกรรมการนั้น ๆ ติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนาน ทราบเท่าที่ยังเป็นสมาชิกรัฐสภา เว้นแต่จะเปลี่ยนไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการอื่น ๆ จึงก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ (expert) ในสาขานั้น ๆ คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะมีจำนวนกรรมการ, อำนาจหน้าที่ และอิทธิพลแตกต่างกันไป กฎหมายชื่อ The Legislative Reorganization Act of 1946 ได้กำหนดให้เพิ่มคณะกรรมการสามัญในสภาผู้แทนราษฎร ๑๘ คณะ และในวุฒิสภา ๑๕ คณะ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ได้เพิ่มคณะกรรมการสามัญในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกแห่งละ ๑ คณะ ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีคณะกรรมการสามัญคณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

๒.๑.๑ คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการสามัญดังต่อไปนี้ คือ

๑. คณะกรรมาธิการการเกษตร (Committee on Agriculture)
๒. คณะกรรมาธิการงบประมาณ (Committee on Appropriation)
๓. คณะกรรมาธิการการทหาร (Committee on Armed Services)
๔. คณะกรรมาธิการการธนาคารและการเงิน (Committee on Banking and Currency)
๕. คณะกรรมาธิการการไปรษณีย์และข้าราชการพลเรือน (Committee on Post Office and Civil Service)
๖. คณะกรรมาธิการดิสตริกต์ของโคลัมเบีย (Committee on District of Columbia)
๗. คณะกรรมาธิการการศึกษาและแรงงาน (Committee on Education and Labour)
๘. คณะกรรมาธิการค่าใช้จ่ายของหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (Committee on Expenditures in the Executive Department)
๙. คณะกรรมาธิการกิจการต่างประเทศ (Committee on Foreign Affairs)
๑๐. คณะกรรมาธิการการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎร (Committee on House Administration)
๑๑. คณะกรรมาธิการการค้าอันมีระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ (Committee on Interstate and Foreign Commerce)
๑๒. คณะกรรมาธิการยุติธรรม (Committee on Judiciary)
๑๓. คณะกรรมาธิการการล่าวาณิชและประมง (Committee on Merchant Marine and Fisheries)

๑๔. คณะกรรมาธิการที่ดินสาธารณะ (Committee on Public Land)
๑๕. คณะกรรมาธิการงานโยธา (Committee on Public Works)
๑๖. คณะกรรมาธิการระเบียบข้อบังคับ (Committee on Rules)
๑๗. คณะกรรมาธิการกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออเมริกา (Committee on Un-American Activities)
๑๘. คณะกรรมาธิการทหารผ่านศึก (Committee on Veterans)
๑๙. คณะกรรมาธิการการคลัง (Committee on Ways and Means)
๒๐. คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์และอวกาศ (Committee on Science and Astronautics) ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๘
- ๒.๑.๒ คณะกรรมาธิการสามัญของวุฒิสภา (Senate) วุฒิสภามีคณะกรรมการสามัญตั้งต่อไปนี้ คือ
๑. คณะกรรมาธิการการเกษตรและป่าไม้ (The Committee on Agriculture and Forestry)
๒. คณะกรรมาธิการงบประมาณ (The Committee on Appropriation)
๓. คณะกรรมาธิการการทหาร (The Committee on Armed Service)
๔. คณะกรรมาธิการการธนาคารและการเงิน (The Committee on Banking and Currency)



๕. คณะกรรมาธิการดิสตริกต์ ออฟ โคลัมเบีย (The Committee on District of Columbia)

๖. คณะกรรมาธิการค่าใช้จ่ายของหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (The Committee on Expenditures in the Executive Departments)

๗. คณะกรรมาธิการการคลัง (Committee on Finance)

๘. คณะกรรมาธิการวิเทศสัมพันธ์ (The Committee on Foreign Relations)

๙. คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกิจการภายในประเทศและเกาะต่าง ๆ (The Committee on Interior and Insular Affairs)

๑๐. คณะกรรมาธิการการค้าระหว่างรัฐและต่างประเทศ (Committee on Interstate and Foreign Commerce)

๑๑. คณะกรรมาธิการยุติธรรม (The Committee on Judiciary)

๑๒. คณะกรรมาธิการแรงงาน และสวัสดิการสังคม (Committee on Labour and Public Welfare)

๑๓. คณะกรรมาธิการการไปรษณีย์ และข้าราชการพลเรือน (Committee on Post Office and Civil Service)

๑๔. คณะกรรมาธิการโยธาเทศบาล (The Committee on Public Works)

๑๕. คณะกรรมาธิการระเบียบข้อบังคับและการบริหาร (The Committee on Rules and Administration)

๑๖. คณะกรรมาธิการอวกาศ และวิทยาศาสตร์อวกาศ (Aero nautical and Space Science)

ระเบียนข้อบังคับของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ใ้บัญญัติขอบข่ายของกิจการใน  
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะที่กล่าวนามมาแล้วนั้นไว้อย่างละเอียด ครอบคลุมจนแจ่มชัด  
ว่า คณะกรรมการแต่ละคณะ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติกิจการใดใดบ้าง ใ้เห็นแจ้งไว้ และจะ  
ปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากกิจการที่บัญญัติไว้ไม่ได้

การที่จำแนกกิจการในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะไว้อย่างละเอียด  
แน่นอนชัดเจน เป็นใ้รัฐสภาสามารถวินิจฉัย เพื่อมอบหมายกิจการที่รัฐสภาจะต้องพิจารณา  
ใ้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งนำไปพิจารณานั้น สามารถกระทำใ้ได้อย่างสะดวก และ  
ไม่มีปัญหาที่จะต้องถกเถียงกันมากนัก รวมทั้งไม่จำเป็นจะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญ  
ขึ้นอีก เนื่องจากการที่รัฐสภาไม่สามารถวินิจฉัยใ้ได้ว่า กิจการนั้นควรจะมอบหมายใ้คณะ  
กรรมการใดคณะใ้พิจารณา

คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาแต่ละคณะ มีหน้าที่ปฏิบัติ  
กิจการต่าง ๆ คล้ายคลึงกับชื่อของ คณะกรรมการ และส่วนใ้ใหญ่แล้ว คณะกรรมการของ  
ทั้งสองสภาซึ่งมีชื่อเหมือนกัน จะปฏิบัติหน้าที่คล้ายคลึงกันทั้งสองสภา เป็นต้นว่า คณะกรรมา  
ธิการเกษตรของวุฒิสภา จะมอบหมายอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเกษตร  
ของสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่เฉพาะคณะกรรมการการคลังของวุฒิสภา (Committee  
on Finance) นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคลัง เช่นเดียวกับ  
คณะกรรมการการคลังของสภาผู้แทนราษฎร (Committee on Ways and Means)  
ยังมีหน้าที่พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทหารผ่านศึกด้วย ซึ่งเรื่องเกี่ยวกับทหารผ่านศึกนั้น สภา  
ผู้แทนราษฎรจะมีคณะกรรมการผ่านศึก (Committee on Veterans) ทำหน้าที่กัน  
โดยเฉพาะ, คณะกรรมการการพาณิชย์ระหว่างรัฐและต่างประเทศของวุฒิสภา จะทำ

<sup>๕</sup> โปรดดูรายละเอียดใ้ในภาคผนวก ก. หน้า ๑๔๓.

<sup>๖</sup> Ibid

หน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ และคณะกรรมการการค้าทางทะเลและการประมงของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการเกี่ยวกับกิจการภายในประเทศและเกาะต่าง ๆ ของวุฒิสภา หน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการที่ปรึกษาข้าราชการของสภาผู้แทนราษฎร หนึ่งวุฒิสภาไม่มีคณะกรรมการกิจกรรมที่เป็นปฏิบัติต่ออเมริกาตะวันออก

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาซึ่งกล่าวมาทั้งหมดนั้น มีคณะกรรมการซึ่งมีศักดิ์ศรีบทบาทและมีความสำคัญที่สุดที่สมาชิกรัฐสภาทุกคนมีความปรารถนาจะให้เป็นประธานกรรมการและกรรมการก็คือ

คณะกรรมการวิเทศสัมพันธ์, คณะกรรมการงบประมาณ และคณะกรรมการการคลังของวุฒิสภา สำหรับสภาผู้แทนราษฎรก็มี คณะกรรมการงบประมาณ, คณะกรรมการการคลัง และคณะกรรมการระเบียบข้อบังคับ (Committee on Rules)

๒.๒ คณะกรรมการวิสามัญ (Select or Special Committee)

เป็นคณะกรรมการที่ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งตามมติ หรือตกลงกับวิเทศของสภา เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นหน้าที่ในการมีส่วนร่วมสอบสวน, ศึกษาจนกว่าจะขอเท็จจริงบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมา คณะกรรมการประเภทนี้จะไม่ได้อำนาจอย่างเป็นทางการที่จะเสนอรายงานเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติเช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ ดังที่ วิสเซกนเดอวารคือ กล่าวถึงคณะกรรมการวิสามัญไว้ว่า

“ไม่ใ้ล้ต่ำหม่าที่เป็นคณะกรรมการนิติบัญญัติ แต่ทว่าหน้าที่เมื่อบริษัทงสถาบันสำหรับการศึกษากนควาขอเท็จจริงของรัฐสภา และของชาวอเมริกัน และเป็นเพียงผู้เฝ้ากลาง

---

๑๑ George S. Blair, American Legislatures : Structure and Process (New York : Harper and Row Publishers, 1967) p. 184.

การอภิปรายถกเถียง และให้บริการสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งอ้างว่าตนเองไม่มีส่วนร่วม  
 เท่าที่ควรในคณะกรรมการสามัญ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณา  
 ร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลแต่อย่างใด แต่มีอำนาจเพียงสืบสวนสอบสวน, ศึกษาถกเถียงหาข้อ  
 เท็จจริง เท่าที่รัฐบาลมอบหมายให้พิจารณาเท่านั้น และหลังจากที่เสนอรายงานผลการศึกษ  
 ถกเถียง หรือสอบสวนแล้วก็จะสลายตัวไป เพราะฉะนั้นคณะกรรมการพิจารณาประเภทนี้จึงมีระยะ  
 เวลาอยู่ในตำแหน่ง เป็นการเฉพาะกาลชั่วระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ตัวอย่างการจัดตั้ง  
 คณะกรรมการพิจารณาประเภทนี้ก็คือ เมื่อเปิดสมัยประชุมแต่ละสมัยประชุมของรัฐบาล สภาแต่ละ  
 สภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อแจ้งให้ประธานาธิบดีทราบว่า รัฐบาลพร้อมที่จะรับ  
 สาสน์ (message) ใด ๆ ของประธานาธิบดี หรือไม่ก็ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการ  
 ถึงแก่กรรมของสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า การที่วุฒิสภาจัดตั้งคณะกรรมการ  
 วิสามัญขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. เพื่อสนองตอบความต้องการของลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีความรู้ดีกว่าตนไม่มี  
 ส่วนร่วมในคณะกรรมการสามัญ
๒. เพื่อเป็นการให้ผลตอบแทนต่อสมาชิกวุฒิสภา โดยการแต่งตั้งให้เป็นประธาน<sup>๑๒</sup>  
 คณะกรรมการ
๓. เพื่อสนองความต้องการของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละบุคคล หรือการใช้ความ  
 สามารถเฉพาะบุคคลของสมาชิกวุฒิสภา
๔. เมื่อมีกิจการพิเศษเกิดขึ้น และเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้คณะกรรมการ  
 ธิการสามัญพิจารณา

๑๑

Loc. Cit.

๑๒

William J. Keefe and Morri S. Orgul, The American Legisla-  
tive Process (New York : Prentice Hall, 1964) p. 150.

๕. เมื่อมีการเหลื่อมล้ำกัน (overlapping) ระหว่างอำนาจของคณะกรรมการสามัญ และไม่สามารถจะตกลงใจให้คณะกรรมการคณะใด คณะหนึ่งทำการพิจารณา<sup>๑๓</sup>

ในสมัยของรัฐสภาที่ ๘๕ (ค.ศ. ๑๙๖๕ - ๑๙๖๖) วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมา ๒ คณะ คือ

๑. คณะกรรมการเกี่ยวกับงานเบ็ดเตล็ด (Committee on Small Business) ซึ่งทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและศึกษาปัญหาต่าง ๆ ของงานเหล่านี้ และเสนอผลการสืบสวนสอบสวนพร้อมด้วยคำแนะนำต่อวุฒิสภา

๒. คณะกรรมการเกี่ยวกับมาตรฐานความประพฤติ (Committee on Standard and Conduct) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมมาตรฐานการทำงานของวุฒิสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของวุฒิสภา

ในทำนองเดียวกันสภาผู้แทนราษฎรก็มีคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับงานเบ็ดเตล็ด (Small Business) เช่นเดียวกัน

คณะกรรมการประเภทนี้ ได้ชี้แจงให้เห็นถึงประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ การพิจารณาปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างละเอียดรอบคอบ และการดึงเอาความสนใจจากประชาชนในการพิจารณาปัญหาใด ปัญหาหนึ่งที่ตั้งว่าเป็นปัญหาสำคัญสำหรับประชาชน

จุดอ่อนของคณะกรรมการประเภทนี้ก็คือไม่ได้เป็นคณะกรรมการประจำและการพิจารณาจะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอำนาจและเงินทุนจากรัฐสภา ซึ่งสาเหตุอันนี้เองทำให้สภาผู้แทนราษฎรพยายามที่จะสนับสนุนให้คณะกรรมการกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออเมริกา (House Un-American Activity) ซึ่งเป็นคณะกรรมการวิสามัญกลายเป็นคณะกรรมการสามัญเสีย

<sup>๑๓</sup> Malcolm E. Jewell, Samuel P. Patterson, Op. Cit. p. 207.

๒.๓ คณะกรรมการสามัญ (Joint Committee)

เป็นคณะกรรมการถาวรที่ประกอบไปด้วยกรรมการจากพรรคการเมือง  
 สองพรรคของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การจัดตั้งคณะกรรมการประเภทนี้ กระทำโดย  
 มติร่วมกันของรัฐสภา (Concurrent Resolution) หรือกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง  
 โดยที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการจากสมาชิกรัฐสภา  
 และในบางกรณีจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมติร่วมกันหรือตามกฎหมาย  
 ที่บัญญัติขึ้น คณะกรรมการนั้น ๆ ตัวอย่าง เช่นกฎหมายกำหนดไว้ว่า "คณะกรรมการสามัญ  
 เกี่ยวกับการพิมพ์ (Joint Committee on Printing) ประกอบด้วยประธาน  
 คณะกรรมการและกรรมการสองคนจากคณะกรรมการระเบียบข้อบังคับและการบริหาร  
 งานของวุฒิสภาและประธานคณะกรรมการและกรรมการสองคนจากคณะกรรมการบริหาร  
 งานของสภาผู้แทนราษฎร ..." "คณะกรรมการสามัญเกี่ยวกับห้องสมุดรัฐสภา  
 (Joint Committee of Congress on the Library) ประกอบด้วยประธานคณะ  
 กรรมการและกรรมการ ๔ คน จากคณะกรรมการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎร..."

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญ  
 และมีอิทธิพลในรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาคุณค่าและสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงตลอดทั้งติดตาม  
 ดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และในการปฏิบัติงานเอง คณะกรรมการสามัญนี้  
 กรรมการแต่ละคนจะลงคะแนนเสียงในฐานะที่เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา  
 ในสมัยของรัฐสภาที่ ๘๘ (๑๙๖๔ - ๑๙๖๖) มีคณะกรรมการสามัญ  
 ดังต่อไปนี้ คือ

๒.๓.๑ คณะกรรมการสามัญทางด้านเศรษฐกิจ (Joint Committee  
on Economics) ประกอบด้วยสมาชิก ๑๖ นาย ตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติ Employment Act  
 of 1946 เพื่อศึกษาวิเคราะห์และรายงานเกี่ยวกับ "รายงานทางเศรษฐกิจ"

๑๘  
 George S. Blair, Op. Cit. pp. 185.

(Economic Report) ของประธานาธิบดีซึ่งรัฐบัญญัติฉบับนี้มีบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้มาก่อนหน้านี้ คือ

(๑) ทำการศึกษาโดยต่อเนื่องกันเกี่ยวกับสิ่งที่เกี่ยวข้องกับ "รายงานทางเศรษฐกิจ"

(๒) ศึกษาวิธีการที่จะประสานโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบัญญัติฉบับนี้

และ (๑) ในฐานะที่เป็นผู้นำของคณะกรรมการหลายคณะของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับ "รายงานทางเศรษฐกิจ" อย่างที่ไม่เกินวันที่ ๑ มีนาคมของแต่ละปี (เริ่มนับในปี ๑๙๕๓) จะต้องเตรียมรายงานที่ประกอบด้วยผลการก่นกว่าวิจัย และข้อเสนอแนะซึ่งจัดทำขึ้นโดยยึดถือ ข้อเสนอแนะที่สำคัญของประธานาธิบดี เป็นหลัก เสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และตลอดระยะเวลาจะต้องเสนอรายงานและข้อเสนอแนะต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนในเมื่อเชื่อว่าจะสามารถกระทำได้

๒.๓.๒ คณะกรรมการผสมสามัญเกี่ยวกับรายได้ในภายในประเทศ (Joint Committee on Internal Revenue) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๒๖ โดยรัฐบัญญัติ Revenue Act of 1926 ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการการคลัง ๕ คน และวุฒิสมาชิกที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการการคลังอีก ๕ คน มีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังนี้ คือ

๑. สืบสวนสอบสวนการปฏิบัติการและผลที่มีต่อระบบภาษีอากรที่เป็นรายได้ในภายในประเทศ

๒. สืบสวนสอบสวนการบริหารงานเกี่ยวกับภาษีอากรโดยสำนักงานรายได้ในภายในประเทศ (Bureau of Internal Revenue) หรือ กระทรวง, การจัดตั้ง, หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับการบริหาร

๓. ทำการสืบสวนสอบสวนอื่น ๆ เกี่ยวกับระบบภาษีอากร เท่าที่คณะกรรมการเห็นว่าจำเป็น

๔. สืบสวนสอบสวนหามาตรการ และวิธีการที่จะทำให้การเก็บภาษีกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งยวด

๕. ทำการที่พิมพ์โฆษณาทุกครั้ง เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบและวิเคราะห์มาตรการและวิธีการที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่เสนอไว้

๖. ทำการ เสนอรายงานทุกครั้งต่อคณะกรรมการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถึงการตัดสินใจและผลการสืบสวนสอบสวน พร้อมขอขออนุญาตเมื่อเห็นว่าสามารถจะให้คำแนะนำได้

นอกจากนี้ในหน้าที่ ๑๑๐ ของรัฐธรรมนูญไทยปี ๒๔๗๕ ได้เพิ่มหน้าที่ในการตรวจสอบการจัดตั้งกองทุนที่มีรายได้เกินกว่า ๕๕,๐๐๐ บาทลงไปใน, กำไรจากสงคราม, กำไรเกินควร, กำไรนรก, กำไรของขบวนการ และเสนอรายงานเป็นปกติเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อรัฐสภา<sup>๑๖</sup>

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการผสมสามัญที่สำคัญคือ

๒.๓.๓ คณะกรรมการผสมสามัญเกี่ยวกับพลังงานปรมาณู (Joint Committee on Atomic Energy) จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ Atomic Energy Act of 1947

๒.๓.๔ คณะกรรมการผสมสามัญเกี่ยวกับการผลิตวัสดุป้องกันประเทศ (Joint Committee on Defence production)

๒.๓.๕ คณะกรรมการผสมสามัญเกี่ยวกับการลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นของรัฐบาลกลาง (Joint Committee on Reduction of Nonessential Federal Expenditures)

<sup>๑๖</sup> Ibid. pp. 143-149.

<sup>๑๗</sup> John D. Lee Op.Cit. pp. 9-10.



๒.๓.๕ คณะกรรมาธิการผสมสามัญเกี่ยวกับองค์การของรัฐสภา (Joint Committee on Organization of Congress)

๒.๓.๖ คณะกรรมาธิการผสมสามัญเกี่ยวกับการพิมพ์ (Joint Committee on Printing)

๒.๓.๗ คณะกรรมาธิการผสมสามัญเกี่ยวกับห้องสมุดรัฐสภา (Joint Committee on Library Congress)

และมีคณะกรรมาธิการที่ไม่สูงจะมีความสำคัญอีก ๓ คณะ คือ

๒.๓.๘ คณะกรรมาธิการผสมสามัญเกี่ยวกับเอกสารที่ไม่ใช่ของฝ่ายบริหาร (Joint Committee on Disposition of Executive Papers)

๒.๓.๙ คณะกรรมาธิการผสมสามัญเกี่ยวกับการอพยพ และนโยบายสัญชาติ (Joint Committee on Immigration and Nationality Policy)

๒.๓.๑๐ คณะกรรมาธิการผสมสามัญเกี่ยวกับการบริหารกิจการอินเดียนแดง  
เนานาวาโฮ - โหปี (Joint Committee on Navajo-Hopi Indian Administration)

๒.๔ คณะกรรมาธิการผสมวิสามัญ (Conference Committee)

คณะกรรมาธิการผสมวิสามัญนี้ลักษณะแตกต่างจากคณะกรรมาธิการผสมสามัญ  
ที่คณะกรรมาธิการผสมวิสามัญเป็นคณะกรรมาธิการเฉพาะกาล (ad hoc Committee)  
และประกอบด้วยคณะกรรมาธิการจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อทำการพิจารณาหาทาง  
ประนีประนอมความเห็นที่แตกต่างกันในร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านสภาทั้งสอง เนื่องจากร่างรัฐบัญญัติ  
ผ่านสภาหนึ่งแล้ว ถูกแก้ไขโดยสภาที่สอง และสภาที่เป็นต้นกำเนิดของร่างรัฐบัญญัตินั้นไม่ยอมรับ  
การเปลี่ยนแปลงที่ขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป สภาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของ  
กฎหมาย และปฏิเสธการแก้ไขจะร้องขอสภาซึ่งเป็นผู้แก้ไขหรือสภาที่สองให้ทำการแต่งตั้งคณะ  
กรรมาธิการผสมวิสามัญขึ้นพิจารณา ซึ่งถ้าตกลงกันได้ สภาซึ่งเป็นผู้แก้ไขหรือสภาที่สองก็จะ  
ส่งสาส์นไปยังสภาที่เป็นต้นกำเนิดร่างรัฐบัญญัติว่ายินยอมที่จะให้มีการปรึกษาหารือ และส่งรายชื่อ  
กรรมาธิการที่เป็นผู้แทนของตนไปช่วย และประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมา สภาซึ่งแก้ไขร่างรัฐบัญญัติ  
จะร้องขอให้สภาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของร่างรัฐบัญญัติ ให้แต่งตั้งกรรมาธิการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร จะแต่งตั้งกรรมาธิการขึ้นจาก  
 กรรมาธิการที่พออาวุโส ในคณะกรรมาธิการสามัญของสภาทั้งสองที่เห็นทำหน้าที่พิจารณาร่าง  
 รัฐบัญญัตินั้นมาแล้ว และมาจากพรรคการเมืองทั้งสองพรรค กรรมาธิการที่แต่งตั้งขึ้น  
 นี้มักจะเรียกว่า "ผู้จัดการ" (manager) หน้าที่ของคณะกรรมาธิการประเภทนี้แตกต่างกัน  
 กันไป และไม่จำเป็นจะต้องมีจำนวนกรรมาธิการจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนฯ จำนวนเท่ากัน  
 การประชุมของคณะกรรมาธิการประเภทนี้ จะเกี่ยวข้องกับการประชุม ความ  
 "คู่มือของ J. ฟูแลตัน" (Jefferson's Manual) มากกว่าที่จะดำเนินการประชุมตาม  
 ระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาใดสภาหนึ่ง การประชุมปรึกษาหารือก็แบ่งเป็น ๒ ชนิด  
 ก็คือการประชุมปรึกษาหารือแบบบรรพตครั้ง เป็นการประชุมที่กรรมาธิการแต่ละบุคคลจะถูกกำหนด  
 ให้พิจารณาตามมติสภาของตนโดยอ้อมหมายมา และการประชุมปรึกษาหารือที่กรรมาธิการแต่ละ  
 บุคคล เป็นอิสระที่จะพยายามหาหนทางประนีประนอมความเห็นที่แตกต่างกันนี้ ในร่างรัฐบัญญัติ  
 ในการตกลงประนีประนอมกันนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมาธิการ  
 ส่วนใหญ่ของสภา และเมื่อตกลงประนีประนอมกันแล้วจะ เสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นกลับไปให้  
 สภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาพิจารณาในรูปของ "รายงานร่างการประชุม" (Conference  
 report) สภาทั้งสองจะแก้ไขส่วนใดส่วนหนึ่งก็ไม่ได้ และถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ  
 กับข้อตกลงประนีประนอมที่แก้ไขไป ก็จะส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นกลับมาให้คณะกรรมาธิการพิจารณา  
 ตกลงกันอีกครั้ง และจะส่งร่างไปให้สภาอีกฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยโดยส่วนใหญ่ของร่างรัฐบัญญัติ  
 เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้วก็จะ เสนอกลับไปให้สภาทั้งสองพิจารณาใหม่อีก ซึ่ง  
 ถ้าหากสภาทั้งสองยังไม่เห็นด้วยอีก ร่างรัฐบัญญัตินั้นก็ตกไป ซึ่งเป็นสิ่งที่มีจะเกิดขึ้น

๙ Ibid. p. 10.

๑๐ George S. Blair *Op. Cit.* p. 186.

จากการศึกษาของกิลเบิร์ต สไตเนอร์<sup>๒๐</sup> เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบสมวิสามัญทั้งในรัฐสภาครั้งที่ ๗๐ ถึงรัฐสภาครั้งที่ ๘๐ เป็นระยะเวลา ๒๐ ปี พบว่า ใบจิวเวร่างกฎหมายที่สำคัญ ๘๖ ฉบับนั้น มีเพียง ๓ ฉบับที่คณะกรรมการได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขจนกลายเป็นร่างกฎหมายฉบับใหม่ ซึ่งทำให้ผู้เรียกว่า คณะกรรมการประเภทนี้เป็น "สภาที่สาม" ของสหรัฐอเมริกา และโดยทั่วไปเชื่อกันว่ากรรมการที่มาจากวุฒิสภามักเป็นฝ่ายชนะในการพิจารณาตกเถียงปัญหาต่าง ๆ และจอห์น คี ลีส์<sup>๒๑</sup> เห็นว่าในหลายกรณีคณะกรรมการบสมวิสามัญไม่ทำหน้าที่อะไรมากไปกว่าการตรวจสอบไปมา คล้ายกับการต่อรองของราลาสิเนอ

๒.๔ คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole)

ระเบียบข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้ร่างกฎหมายหรือมติบางชนิด หลังจากพิจารณาการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการระเบียบข้อบังคับ แล้วจะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการเต็มสภา<sup>๒๒</sup> ตัวอย่างเช่น ข้อตั้งกับการประชุมที่<sup>๒๓</sup> กำหนดว่า ร่างกฎหมายเอกชน<sup>๒๔</sup> ทุกฉบับ เว้นแต่ร่างกฎหมายมหาดิน

<sup>๒๐</sup> Gilbert Y. Steiner, The Congressional Committee Seventieth to Eightieth Congress (Illinois : University of Illinois Press, 1951) pp. 170-172.

<sup>๒๑</sup> John D. Lees Op.Cit. p. 10.

<sup>๒๒</sup> Ibid p. 11.

<sup>๒๓</sup> เกษราณี วงศ์โกมลเชษฐ เรื่องเกม หน้า ๓๓๕ - ๓๓๘.

<sup>๒๔</sup> กติกร่างกฎหมายที่มีลักษณะ เป็นกฎหมาย เฉพาะท้องถิ่น หรือท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ.

ที่ไม่เกี่ยวกับกิจการพาณิชย์หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้ว จะต้องส่งไป คณะกรรมา  
 อธิการ เค็มสภาพิจารณาลงมือ คณะกรรมาธิการ เค็มสภาคือที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง  
 แต่แทนที่จะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นสภาผู้แทนฯ กลับทำหน้าที่ในฐานะ เป็นคณะกรรมาธิการ โดยที่  
 กำหนดองค์ประชุมไว้เพียง ๑๐๐ คน จากองค์ประชุม ๒๑๘ คน ซึ่งเป็นองค์ประชุมตาม  
 ปกติ ของสภาผู้แทนราษฎร, และประธานสภาผู้แทนราษฎร จะลงจากบัลลังก์ประธานสภา  
 หลังจากแต่งตั้งประธานคณะกรรมาธิการ เรียบร้อยแล้ว การที่บัญญัติ ให้กรรมาธิการ เชนนั้น  
 ก็เพื่อที่จะทำ ให้สภาผู้แทนราษฎร ได้ประชุมกันอย่างสะดวกและง่ายขึ้น และทำให้กระบวนการ  
 การอภิปรายในสภาผู้แทนสั้นลง อนึ่งในที่ประชุมคณะกรรมาธิการ เค็มสภาจะมีการอภิปราย  
 เร็วเกินกว่าในที่ประชุมสภา แต่คณะกรรมาธิการ เค็มสภาจะกำหนดระยะเวลาในการ  
 ดำเนินการอภิปรายไว้ หลังจากที่มีการประชุมอภิปรายทั่วไปแล้วก็จะมีการพิจารณาร่าง  
 กฎหมายเป็นตอน ๆ (section) ไปตามลำดับอีกครั้งหนึ่ง ในขั้นนี้กรรมาธิการอาจจะ  
 ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงส่วนใดส่วนหนึ่งก็ได้ โดยที่คณะกรรมาธิการ เค็มสภาจะได้เวลากรรมา  
 อธิการ ที่ต้องการอภิปราย อภิปรายประกอบการขอแก้ไขได้ในระยะเวลา ๕ นาที หลังจากนั้น  
 ก็จะลงคะแนนเสียงในนามคณะกรรมาธิการ เค็มสภา และเสนอรายงานผลการพิจารณาของ  
 คณะกรรมาธิการ เค็มสภาต่อสภาผู้แทนราษฎรในที่ที่สุด คณะกรรมาธิการ เค็มสภา มี ๒ คณะ  
 คือ Committee of the Whole House มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย เอกชน  
 ทั้งหมด และ Committee of the Whole House on the State of the Union  
 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวกับการพาณิชย์และรายจ่าย  
 ข้อต้นอ้าง เกิดที่คือ สภาผู้แทนราษฎร เท่านั้นที่คณะกรรมาธิการประเภทนี้  
 วุฒิสภาไม่มีคณะกรรมาธิการ เค็มสภาแต่ตรงไป

<sup>๒๔</sup> George S. Blair Op. Cit. p. 223.

<sup>๒๕</sup> คือ ร่างกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายทั่ว ๆ ไป หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับ  
 การเงิน.

๓. คณะกรรมการที่ไม่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา (Informal Committee)

นอกจากคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา (formal Committee) ดังที่ได้อธิบายมาแล้ว รัฐสภาของสหรัฐอเมริกายังมีคณะกรรมการที่ไม่เป็นทางการหรือไม่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ดังต่อไปนี้ คือ

๓.๑ คณะกรรมการย่อย (Sub-Committee) คณะกรรมการย่อยมีผู้กล่าวว่าเห็น "องคกรนิติบัญญัติขนาดเล็กของรัฐสภา" (The Miniature Legislatures of Congress) นั้น คงจะเห็นด้วยแบ่งเบาภาระการทำงานของคณะกรรมการ เนื่องมาจากภายหลังที่มีการตรา รัฐบัญญัติ The Legislative Reorganization Act of 1946 ขึ้น และรัฐบัญญัติฉบับนี้ลดจำนวนคณะกรรมการสามัญจาก ๘๑ คณะ เป็น ๓๘ คณะ แต่ปริมาณงานของรัฐสภาโดย เฉพาะอย่างยิ่งงานการพิจารณา ร่างกฎหมายมีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นในกรณีที่คณะกรรมการสามัญจำเป็นต้องพิจารณา เรื่องที่เมื่อรายละเอียดปลีกย่อย เช่น ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ ซึ่งมีลักษณะของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ทั่วประเทศ หรือเรื่องที่มีขอบข่ายกว้างขวาง หรือในเรื่องที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านยิ่งขึ้นไปอีก การจะไต่ถามคณะกรรมการสามัญเหล่านั้น เป็นผู้พิจารณา ย่อมจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา ทั้งนี้จึงมีความจำเป็นอย่างหนึ่งที่ต้องมีคณะกรรมการย่อยที่จะเห็นได้จากปริมาณของคณะกรรมการที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังต่อไปนี้ <sup>๒๕</sup>



<sup>๒๕</sup> George Goodwin Jr., "Sub Committee : The Miniature Legislatures of Congress" American Political Science Review, 56 (September, 1962) pp. 596-604.

<sup>๒๖</sup> John D. Lees Op. Cit. p. 13.

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ มีคณะอนุกรรมการในรัฐสภาทั้งสิ้น ๑๑๐ คณะ โดยที่เป็น คณะอนุกรรมการในวุฒิสภา ๕๕ คณะ ในสภาผู้แทนราษฎร ๑๐๖ คณะ และเป็นคณะอนุกรรมการ ธิการของคณะกรรมการผสม ๒ คณะ

ปี ค.ศ. ๑๙๖๑ เพิ่มจำนวนขึ้นเป็น ๒๕๓ คณะ โดยที่เป็นคณะอนุกรรมการใน วุฒิสภา ๑๐๘ คณะ, ในสภาผู้แทน ๑๓๑ คณะ และในคณะกรรมการผสม ๑๓ คณะ

ปี ค.ศ. ๑๙๖๖ เพิ่มจำนวนเป็น ๒๖๓ คณะ โดยที่เป็นคณะอนุกรรมการใน วุฒิสภา ๑๒๐ คณะ และในสภาผู้แทนราษฎร ๑๔๓ คณะ

คณะกรรมการของรัฐสภาที่ไม่มีคณะอนุกรรมการ คือ คณะกรรมการสามัญ ระเบียบข้อบังคับ, กิจกรรมที่เป็นปฏิบัติต่ออเมริกา, การคลัง ของสภาผู้แทนราษฎร และ คณะกรรมการสามัญวาทะ และวิทยาศาสตร์วาทะ, การคลัง ของวุฒิสภา นอกจากนี้ มีคณะอนุกรรมการทั้งสิ้น ๑๑๖ คณะที่คณะกรรมการคณะโลกจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือไม่ หรือจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของ ประธานคณะกรรมการนี้ ๆ นอกจากนี้การแต่งตั้งสมาชิกคณะอนุกรรมการแตกต่างกัน ไปในแง่กฎหรือธรรมเนียมปฏิบัติของแต่ละคณะกรรมการ แล้วอย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าจ หน้าที่ของประธานคณะกรรมการที่จะกำกับการ และในการพิจารณาคัดเลือกสมาชิกคณะ อนุกรรมการนี้เรียกว่า "หลักความอาวุโส" เป็นหลักใหญ่ แต่ในบางกรณีก็ดำเนินถึงผลประโยชน์ ของผู้เลือกถึง ประสิทธิภาพที่มากก่อน, และความต้องการของประธานคณะกรรมการที่จะ มีอิทธิพล เหนือการตัดสินใจของคณะอนุกรรมการ นอกจากนี้ประธานคณะกรรมการ ยังมีอำนาจกำหนดอนาคตของคณะอนุกรรมการ, อัตราส่วนของสมาชิกคณะอนุกรรมการ

---

Richard F. Fenno, Jr., "The Internal Distribution of Influence : The House" in David Truman (ed.), The Congress and America's Future (New York : Columbia University Press 1956)

ที่มาจากแต่ละพรรคการเมือง, เงินทุน, เจ้าหน้าที่ (staff) คณะอนุกรรมการ, และ การที่จะมอบหมายให้พิจารณาร่างกฎหมายฉบับใด เป็นต้น

คณะอนุกรรมการ จะทำหน้าที่พิจารณาเลือกเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ อธิการ แล้วทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการ ซึ่งในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ดังกล่าว, คณะอนุกรรมการบางคณะก็มีอิสระและมีความเป็นตัวของตัวเอง บางคณะก็อยู่ภายใต้ข้ออิทธิพล ของคณะกรรมการ สำหรับระยะเวลาในการอยู่ในตำแหน่งและขอบเขตของอำนาจหน้าที่นั้น ก็แตกต่างกันไป คณะอนุกรรมการบางคณะนั้นมีบทบาทและศักดิ์ศรี (prestige) ยิ่งกว่า คณะกรรมการที่ไม่สู้จะมีความสำคัญเสียอีก

แต่อย่างไรก็ตาม การมีคณะอนุกรรมการก็เริ่มผลึกในแง่ที่จะแบ่งเบาภาระหน้าที่ ของกรรมการ เนื่องจากคณะอนุกรรมการใดก็ตามที่ตรวจสอบแล้วจริงก็ส่งเรื่อง ใจชื้นหนึ่งตัว และการมีคณะอนุกรรมการทำให้มีการแบ่งงานให้เฉพาะด้านออกไป เป็น การเปิดโอกาสให้กรรมการไปเป็นสมาชิกคณะอนุกรรมการ ซึ่งทำให้สามารถทำงานใน คำสั่งที่ตนถนัดและสนใจมากขึ้น รวมทั้งเป็นเครื่องมือของประธานคณะกรรมการที่จะแต่งตั้ง อำนาจให้แก่สมาชิกอาวุโสของพรรคการเมืองของคนที่เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการ ที่ตนเป็นประธานอยู่ โดยการมอบหมายให้กรรมการผู้นั้นมีหน้าที่ความรับผิดชอบช่วย การแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะอนุกรรมการ นอกจากนี้ยังเป็นเวทีสำหรับให้สมาชิกรัฐสภา ที่มีอาวุโสหน่อยมีโอกาสได้ฝึกฝนตนเองอีกด้วย

๓.๒ คณะกรรมการของพรรคการเมือง (Party Committees)

พรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการไว้ทำหน้าที่ ในรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

วุฒิสภา

ก. พรรคเดโมแครต

- ๑. Steering Committee ทำหน้าที่พิจารณาจัดเลือก

วุฒิสมาชิกไปดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ของวุฒิสภา

- ๒. คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบาย (Policy Committee)

ถ้ากรณีพรรคเดโมแครตเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในวุฒิสภา คณะกรรมการนี้จะทำหน้าที่กำหนดเป้าหมายกำหนดการการพิจารณา ร่างกฎหมายของวุฒิสภา

๓. คณะกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Campaign Committee) ทำหน้าที่รณรงค์หาเงินทุน และวางแผนและกลยุทธ์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ

ข. พรรครีพับลิกัน

๑. คณะกรรมการเกี่ยวกับกรรมการ (Committee on Committee) ทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกวุฒิสมาชิกรีพับลิกันไปดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ของวุฒิสภา

๒. คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบาย (Policy Committee) ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายของพรรคเดโมแครตในกรณีที่พรรครีพับลิกันมีเสียงข้างมากในวุฒิสภา

๓. คณะกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Campaign Committee) ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคเดโมแครต

ฯลฯ

สภาผู้แทนราษฎร

ก. พรรคเดโมแครต

๑. คณะกรรมการของพรรคเดโมแครตที่เป็นคณะกรรมการการคลังของสภาผู้แทนราษฎร จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับกรรมการ (Committee on Committee) พิจารณาคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเดโมแครตไปดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนฯ

๒. Steering Committee มีหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือลงคะแนนเสียง (vote) อย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ของกฎหมาย แต่ไม่จะไปประชุมปรึกษาหารือกับอยากรั้งนัก



๓. คณะกรรมาธิการรัฐสภาแห่งชาติของพรรคเดโมแครต  
(Democratic Congressional Committee) ทำหน้าที่หาทุนและวางแผนในการเลือกตั้ง  
ครั้งประวัติศาสตร์

ฯลฯ

#### ๕. พรรครีพับลิกัน

๑. คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการ (Committee on  
Committee) ทำหน้าที่จัดการอภิปรายเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครีพับลิกัน ไป  
ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนฯ

๒. คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับนโยบายของสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรพรรครีพับลิกัน (The House Republican Policy Committee) ทำหน้าที่  
ประชุมปรึกษาหารือและลงมติอย่างไม่เป็นทางการ เกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ของกฎหมาย

๓. คณะกรรมาธิการรัฐสภาแห่งชาติของพรรครีพับลิกัน  
(National Republican Congressional Committee) ทำหน้าที่หาทุน และวางแผน  
ในการเลือกตั้ง

ฯลฯ

#### ๘. การถือเลือกกรรมาธิการ

หลังจากที่ทราบผลการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และจำนวนที่นั่งของสมาชิกรัฐสภา  
สังกัดพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันแล้ว พรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครตจะแบ่ง  
ตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของรัฐสภา ตามอัตราส่วนของจำนวนที่นั่ง  
ของสมาชิกรัฐสภาที่แต่ละพรรคได้รับเลือกเข้ามา<sup>๓๐</sup> ตัวอย่างเช่น ในสมัยของรัฐสภา

<sup>๓๐</sup>

George S. Blair Op. Cit. p. 193.

ครั้งที่ ๘๐ (๑๙๔๙) มีตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสิ้น ๗๔๔ ตำแหน่ง และในจำนวนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร ๔๓๕ ที่นั่ง พรรครีพับลิกันได้รับเลือกเข้ามา ๒๔๔ ที่นั่ง พรรคเดโมแครตได้รับเลือก ๑๘๘ ที่นั่ง และอีก ๑ ที่นั่ง เป็นของพรรค American Laborite ทั้งนี้ การแบ่งตำแหน่งกรรมการจึงคิดได้แยกตามอัตราส่วนดังนี้ คือ

$$\begin{aligned} &\text{จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔๓๕ ที่นั่ง} \\ &\quad \text{เท่ากับจำนวนกรรมการ} = ๔๔๔ \text{ ตำแหน่ง} \\ &\text{จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนพรรครีพับลิกัน ๒๔๔ ที่นั่ง} \\ &\quad \text{เท่ากับจำนวนกรรมการ} = \frac{๔๔๔ \times ๒๔๔}{๔๓๕} \end{aligned}$$

ดังนั้นพรรครีพับลิกันจึงได้ตำแหน่งกรรมการ ๒๕๓ ตำแหน่ง พรรคเดโมแครตได้ตำแหน่งกรรมการ ๒๐๑ ตำแหน่ง<sup>๓๑</sup> อนึ่งในวุฒิสภาที่ถนัดปฏิบัติเช่นเดียวกันนี้ ซึ่งการแบ่งตำแหน่งกรรมการตามอัตราส่วนของที่นั่งของสมาชิกรัฐสภาในแต่ละพรรคที่ได้รับเลือกนั้น เป็นประเพณีที่ปฏิบัติกันมานานกว่าที่จะเป็นกฎหรือบังคับที่กำหนดไว้ไว้อย่างแน่นอน

และจากการแบ่งตำแหน่งกรรมการตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น ทำให้มีอัตราส่วนสมาชิกรัฐสภาสังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ในคณะกรรมการของรัฐสภาในปี ค.ศ. ๑๙๒๖<sup>๓๒</sup> ดังต่อไปนี้

๓๑

Floyd M. Riddick Op.cit. p. 163.

๓๒

John D. Lees Op.Cit. pp. 107-108.

อัตราส่วนของกรรมการที่สังกัดพรรคการเมือง เมื่อสมัยรัฐสภาที่ ๔๕ (๑๙๖๖)

สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative)

<u>คณะกรรมการสามัญ</u>	<u>จำนวนกรรมการทั้งหมด</u>	<u>ที่ไม่เกรง</u>	<u>ที่นิยมกัน</u>
การ เภมตร	๓๘	๒๔	๑๐
งบประมาณ	๕๐	๓๔	๑๖
การทหาร	๓๗	๒๔	๑๒
การธนาคารและการเงิน	๓๓	๒๖	๑๐
คิสตริก ออฟ โกลด์เบีย์	๒๕	๑๖	๘
การศึกษาและแรงงาน	๓๑	๒๐	๑๐
วิเทศสัมพันธ์	๓๖	๒๔	๑๒
กิจการภายในประเทศและเกาะต่าง ๆ (Interior & Insular Affairs)	๓๓	๒๖	๑๐
การพาณิชย์ระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ	๓๓	๒๒	๑๑
ยุติธรรม	๓๕	๒๔	๑๐
การคลังและการงบประมาณ	๓๖	๒๒	๑๐
การไปรษณีย์ และรัฐการทะเลเรือน	๒๕	๑๗	๘
โยธาเทศบาล (Public Works)	๓๘	๒๓	๑๑
กฎเกณฑ์ (rules)	๑๕	๑๐	๕
วิทยาศาสตร์และการอวกาศ (Science and Astronautics)	๓๑	๒๑	๑๐
กิจการที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออเมริกา (Un-American Activities)	๕	๒	๓
กิจการทหารผ่านศึก	๒๕	๑๗	๘
การคลัง	๒๔	๑๖	๘

<u>คณะกรรมการสามัญ</u>	<u>จำนวนกรรมการทั้งหมด</u>	<u>ที่โมแควร์</u>	<u>ที่มัลดีป</u>
การปฏิบัติงานของรัฐบาล (Government Operations)	๓๘	๒๓	๑๐
การบริหาร (Administration)	๒๕	๑๗	๘

วุฒิสภา

<u>คณะกรรมการสามัญ</u>	<u>จำนวนกรรมการทั้งหมด</u>	<u>ที่โมแควร์</u>	<u>ที่มัลดีป</u>
อวกาศ และวิทยาศาสตร์อวกาศ	๑๒	๑๑	๕
การเกษตรและการป่าไม้	๑๘	๑๐	๕
งบประมาณ	๒๓	๑๕	๘
การทหาร	๑๓	๑๒	๕
การธนาคารและการเงิน	๑๘	๑๐	๘
การทวิมบระหว่างมรัฐและทางประเทศ	๑๕	๑๒	๖
คิสตริก ออฟ ไวลันเบีย	๓	๕	๒
การคลัง (Finance)	๑๗	๑๑	๖
วิเทศสัมพันธ์	๑๘	๑๓	๖
การปฏิบัติงานของรัฐบาล (Government Operations)	๑๘	๑๐	๘
กิจการภายในและทางประเทศ (Interior and Insular Affair)	๑๖	๑๑	๕
ยุติธรรม	๑๖	๑๑	๕
แรงงานและการประจักษ์ เกราะห้	๑๖	๑๐	๖
การไปรษณีย์ และรัฐการพลเรือน	๑๖	๘	๘
โยธาเทศบาล (Public Works)	๑๗	๑๑	๖

<u>คณะกรรมการสามัญ</u>	<u>จำนวนกรรมการทั้งหมด</u>	<u>ที่ไม่นอน</u>	<u>วิสัยทัศน์</u>
ระเบียบข้อบังคับและการบริหาร (Rules & Administration)	๘	๖	๓
<u>คณะกรรมการวิสามัญ</u>			
งานเล็กโตเล็ก (Small business)	๑๙	๑๑	๖
มาตรฐานและความประพฤติ (Standard and Conduct)	๖	๓	๓
<u>คณะกรรมการผสมวิสามัญ</u> (joint committee)			
- พลังงานปรมาณู	๔	๑๐	๔
- เศรษฐกิจ	๑๖	๑๐	๖
- องค์การตลงรัฐสภา	๑๖	๖	๖
- การพิมพ์	๖	๔	๖
- การลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นของสหพันธรัฐ (Reduction of Non-Essential Federal Expenditures)	๑๖	๔	๔
- การเก็บภาษีรายได้ภายในประเทศ (Internal Revenue Taxation)	๑๐	๖	๔
- การผลิตวัสดุที่ใช้ในการป้องกันประเทศ (Defence Production)	๑๐	๖	๔

เมื่อพรรคการเมืองทั้งสองพรรคแบ่งตำแหน่งกรรมการ และทราบจำนวนกรรมการที่พรรคของตนได้รับอัตราส่วนแบ่งมา ก็จะทำการศึกษาคัดเลือกสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคการเมืองของตนเพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้แต่งตั้ง เป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ต่อไป

๔.๑ วิธีการคัดเลือกกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร (House of

Representatives)

พรรครีพับลิกัน จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกกรรมาธิการให้แก่ คณะกรรมาธิการของพรรคในสภาผู้แทนราษฎรที่ชื่อเรียกว่า "คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการ" (Committee on Committee) เป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกกรรมาธิการจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครีพับลิกัน ซึ่งคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการ (Committee on Committee) นี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากมรัฐต่าง ๆ มรัฐละ ๑ คน รวมทั้งสิ้น ๕๐ คน โขมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครีพับลิกันทั้งหมดของแต่ละมรัฐจะรวมประชุมปรึกษาหารือกัน เลือกตัวแทนขึ้นมา ๑ คน หรือถ้าในมรัฐใดไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครีพับลิกันอยู่ เพียงคนเดียว ก็ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการของพรรคโกลิโอบัตโมเนติเตส ในการลงคะแนนเสียง เพื่อคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นกรรมาธิการในคณะต่าง ๆ นั้น สมาชิกของคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการแต่ละคนจะลงคะแนนเสียงไปเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครีพับลิกันทั้งหมดของมรัฐที่ตนเป็นตัวแทนอยู่ เมื่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการโกลิโอบัตโมเนติเตสเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อไปดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะเสนอผลการคัดเลือกให้ที่ประชุมรองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครีพับลิกัน (Republican Conference of Representatives) รับทราบและให้การรับรอง หลังจากนั้น ผู้นำของพรรครีพับลิกันในสภาผู้แทนราษฎร (floor leader) ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการ โขมตำแหน่งจะ เสนอรายชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎรในที่สุก และในกรณีตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการซึ่ง เป็นกนของพรรครีพับลิกันว่างลง ผู้นำของพรรครีพับลิกันในสภาผู้แทนราษฎร (floor leader) จะทำการปรึกษากับกนสำคัญของพรรคแล้ว จึงจะ เสนอชื่อผู้ที่จะเห็นควรให้ดำรงตำแหน่งแทนต่อไป

สำหรับพรรคโกลิโอบัตโมเนติเตส กลุ่มกรรมาธิการของพรรคโกลิโอบัตโมเนติเตสในคณะกรรมาธิการ

การคลัง (Committee on Ways and Means) ของสภาผู้แทนฯ จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการ (Committee on Committee) ที่พิจารณาคัดเลือกกรรมาธิการจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเดโมแครต, ซึ่งกลุ่มกรรมาธิการของพรรคเดโมแครตในคณะกรรมาธิการการคลังนี้ ที่ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเดโมแครต (Democratic Caucus) จะเป็นผู้เลือกขึ้นมา และประธานที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเป็นผู้เสนอชื่อเข้าสู่อุสสภา เพราะฉะนั้นกลุ่มกรรมาธิการของพรรคเดโมแครตในคณะกรรมาธิการการคลังจะทำหน้าที่ในฐานะฐานะแรกทำร่วมกับกรรมาธิการจากพรรครีพับลิกัน ในฐานะเป็นคณะกรรมาธิการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรฐานะที่สองทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกสมาชิกสภา สังกัดพรรคเดโมแครตไปดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของสภา ในฐานะที่เป็นคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการของพรรคเดโมแครต

เมื่อกลุ่มกรรมาธิการของพรรคเดโมแครตในคณะกรรมาธิการการคลังได้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของสภา แล้วก็จะเสนอชื่อเข้าที่ประชุมสมาชิกสภา ของพรรคเดโมแครต (Democratic Caucus) เพื่อได้รับรอง หลังจากนั้นก็นำเสนอเข้าสู่อุสสภา ในกรณีที่มีตำแหน่งกรรมาธิการของพรรคต่าง คณะกรรมาธิการคณะนี้จะเสนอชื่อเข้าสู่อุสสภา โดยไม่ต้องผ่านที่ประชุมพรรคเดโมแครตเสียก่อน

๔.๖ วิธีการคัดเลือกกรรมาธิการของวุฒิสภา (Senate)

ที่ประชุมของวุฒิสมาชิกของพรรครีพับลิกันในวุฒิสภา จะมอบหมายให้ประธานที่ประชุมแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการ (Committee on Committee) ขึ้นทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกวุฒิสมาชิกของพรรครีพับลิกัน เมื่อดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกรรมาธิการของพรรครีพับลิกันในวุฒิสภา จะนับภาคแตกต่างกันไปแล้วแต่สมัยของรัฐสภา เช่น ในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ มีวุฒิสมาชิก ๔ คน รัฐสภาครั้งที่ ๙๖ มีสมาชิก ๔ คน และรัฐสภาครั้งที่ ๑๐๐ มีวุฒิสมาชิก ๘ คน

ในตอน <sup>๓๓</sup> เมื่อคณะกรรมการพิจารณาพิพากษาการคัดเลือกกรรมการสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะนำรายชื่อกรรมการสภาผู้แทนราษฎรที่เลือกไว้เสนอในที่ประชุมของวุฒิสภาของพรรคให้การรับรอง แล้วจึงส่ง ผู้นำของพรรคในวุฒิสภา (floor leader) จะนำเสนอมติวุฒิสภาอีก

สำหรับพรรคเดโมแครตนั้น ผู้นำของพรรคในวุฒิสภา จะได้รับอำนาจจากที่ประชุมของวุฒิสภาของพรรค (Caucuses) ให้ทำการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกว่า "Steering Committee" และคณะกรรมการคณะนี้จะทำการคัดเลือกกรรมการสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเดโมแครตในวุฒิสภา แล้วนำรายชื่อกรรมการสภาผู้แทนราษฎรไปให้ผู้นำของพรรคในวุฒิสภา (floor leader) เสนอเข้าสู่ที่ประชุมวุฒิสภาในที่ลับ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การคัดเลือกกรรมการสภาผู้แทนราษฎรนั้น ใ้แก่การพิจารณาตัดสินของกักเลือกตั้งมาตั้งแต่ในระดับพรรคการเมืองเรียบร้อยแล้ว และเมื่อพรรคนำรายชื่อกรรมการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาทั้งสองจึงแทบจะไม่ได้ทำอะไรนอกจากให้การรับรองเท่านั้น

๔.๓ หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคัดเลือกกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

ในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการสภาผู้แทนราษฎรต่าง ๆ นั้น พรรคเดโมแครตและพรรคริพับลิกันต่างก็ใช้หลักเกณฑ์เหมือนกัน คือ "หลักแห่งความอาวุโส" <sup>๓๔</sup> (rule of seniority) ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันจนเป็นที่ยอมรับของวุฒิสภา และมีได้มีการตราไว้ในระเบียบข้อบังคับของวุฒิสภาต่ออย่างใด วิธีการคัดเลือกและพรรคจะพิจารณาถึงระยะเวลาที่ตนเมืองกันของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา และ

---

<sup>๓๓</sup> Floyd M. Kiddick, Op.Cit. p. 155.  
<sup>๓๔</sup> Joseph P. Harris, Congress and The Legislative Process (New York : McGraw-Hill Book Company, 1967) p. 68.



การ เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการหนึ่ง ของสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคของตน สมาชิก  
 รัฐสภาคนใดเป็นกรรมาธิการ สืบต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานที่สุด ถือว่าเป็นผู้โชคร้าย  
 สูงสุดและมีสิทธิ์จะได้รับการแต่งตั้ง เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการที่มีความสำคัญที่สุด ก่อน  
 สมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ สมาชิกรัฐสภาที่เคย เป็นกรรมาธิการสืบต่อกันเป็นระยะเวลา  
 สดกสั้นก็ลงมา ก็ถือว่ามีความโชคร้ายต่ำลงเล็กน้อยตามระยะเวลา และจะมีโอกาสได้รับการแต่งตั้ง  
 ให้เป็นกรรมาธิการตามลำดับของความยาว ไล่ นอกจากนั้นยังจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็น  
 กรรมาธิการในคณะเดิมตลอดไป ทรายบิลที่ยังไม่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกรัฐสภา เว้นเสียแต่จะ  
 แสดงความจำนง เปลี่ยนคณะกรรมาธิการตามสิทธิ์ที่ตนจะ เปลี่ยนได้ ในทางตรงกันข้ามถ้าไม่ได้  
 รับเลือกทั้งในสมัยใด สมัยหนึ่งก็ถือว่าความยาว ไล่ คือสั้นสุดลง จะต้องมีการ เริ่มต้นใหม่ความ  
 ยาว ไล่ก็ใหม่ ดังนั้น ในแต่ละพรรคการเมืองจึงมีการลำดับ "ความยาว ไล่" ของสมาชิกรัฐ  
 สภาพรรคของตนไว้เสมอ สมาชิกรัฐสภาที่มีความยาว ไล่ น้อยที่สุด หรือมีความยาว ไล่ ไม่มากนัก จะได้  
 รับแต่งตั้งให้ เป็นกรรมาธิการในคณะ กรรมาธิการที่มีความสำคัญน้อย และตามมีการลดจำนวน  
 ตำแหน่งกรรมาธิการของพรรคลง สมาชิกรัฐสภาที่มีความยาว ไล่ น้อยที่สุดก็จะถูกใช้ตำแหน่ง  
 กรรมาธิการก่อนสมาชิกฯ ที่มีความยาว ไล่ เหนือตน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลของความเชื่อที่ว่า  
 ผู้ที่เคยเป็นกรรมาธิการมานาน เว้นเป็นระยะเวลา ๒๐ ปี หรือมากกว่า ๒๐ ปี ย่อมมีความ  
 เชี่ยวชาญ (experts) ในเรื่องนั้น ๆ และสามารถที่จะดำเนินงานบางตำแหน่งที่บัญญัติ  
 สมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน และสามารถที่จะ เสนอแนะกับรัฐบาลฝ่ายบริหารของกระ ทรวง  
 หน่วยงานต่าง ๆ ได้ดีกว่าความเป็นตัวของตัวเอง

ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวนี้เอง ทำให้สมาชิกรัฐสภาที่มีความยาว ไล่ น้อยมักจะถูกวิพากษ์

<sup>๗๕</sup> Stephen K. Dailey, Howard D. Samuel Congress At Work  
 (New York : Henry Holt and Company Inc., 1952) p. 79.

<sup>๗๖</sup> Malcolm E. Jewell, Samuel C. Patterson, Op. Cit. p. 204.

วิจารณ์ว่า การไร้ประเพณีความอาวุโสเป็นจุดเด่นที่สำคัญในการพิจารณาจัดเลือกกรรมการ  
 เป็นผลให้ตำแหน่งส่วนใหญ่ของคณะสภากลางไปอยู่ในมือของผู้มีอาวุโส และเป็นมาตรการที่สำคัญ  
 ที่ไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาที่ขงหนุ่มแน่นเข้าไปมีส่วนในการวางนโยบายทาง  
 การนิติบัญญัติ และคงยอมอยู่ในสภาพเดิมไม่ว่าจะมีความอาวุโสมากพอ อย่างไรก็ตาม  
 สมาชิกวุฒิสภาที่มีอาวุโสสูงมักจะปลงกั้ระบบนี้ ซึ่ง เป็นระบบที่ทำให้เขาสามารถอยู่ในตำแหน่งได้  
 อย่างดีในมติ คราวโลกที่เขาจะได้รับเลือก และพยายามคัดค้านอย่างเต็มที่ต่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ  
 ซึ่งจะมี ผลกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งของเขา และในบางกรณีสมาชิกวุฒิสภาที่มีอาวุโส  
 ไร้อายุจะเรียก "หลักแห่งความอาวุโส" ว่าเป็น "หลักแห่งความชราภาพ" (rule of senility) ทั้งนี้  
 เพราะทำให้ผู้มีอายุมากแต่ไม่มีความสามารถมีโอกาสดำรงตำแหน่งกรรมการ  
 ไร้อายุไป นอกจากนั้นยังเป็นการคัดค้านกลุ่มที่มีความสามารถและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ  
 ให้ได้รับการแต่งตั้ง เป็นกรรมการที่มีความสำคัญ ดังที่นายค. เทตแมนตรี จอห์น วี อีแซบ  
 แห่ง นิวเจอร์ซีย์ เคย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้วิจารณ์ไว้ว่า

"เท่าที่ปฏิบัติกันมาในปัจจุบันนี้ ระบบนี้เป็นระบบที่ไม่ดี, ไม่มีความยืดหยุ่น,  
 ไม่เป็นประชาธิปไตย, และไม่เป็นการสนับสนุนสมาชิกวุฒิสภาที่มีอาวุโสในอัตร่างยิ่ง แม้แต่  
 กฎของธรรมชาติ (Law of jungle) ที่ยังใช้ได้ดีกว่ากฎแห่งความอาวุโส (Law of  
 seniority), ในการดำเนินงานในระดับสูงขึ้นไป กฎอันแรกเป็นการสนับสนุนการอุรุด  
 ของผู้ที่มีความเหมาะสมที่สุด กฎอันหลัง เป็นการสนับสนุนการอุรุดของผู้ที่มีความอาวุโส  
 แต่ฝ่ายที่ให้การสนับสนุน "หลักแห่งความอาวุโส" เช่น กฎวิน ก็มักจะอ้าง  
 ว่า ระบบนี้ช่วยสร้างเสริมประสามภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของฝ่ายนิติบัญญัติ"

๓๖ Joseph P. Harris Op.Cit. p.70.

๓๗ George Goodwin, Jr., "The Seniority System in Congress" American Political Science Review, 53 (June, 1959) p. 417.

(Legislative harmony) ป้องกันการค้ำบงค้ำของสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้ได้รับการแต่งตั้ง  
 เป็นกรรมาธิการ และขจัดการค้ำบงค้ำ (struggle) อย่างอัตโนมัติ นอกจากนั้น  
 งานร่างกฎหมายซึ่ง เป็นงานที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและผู้ที่มีประสบการณ์และ เกณฑ์งานมา  
 มากเท่านั้นที่จะสามารถดำเนินการได้ และสามารถจะรู้ เขตต้นและ เษยัญหาญใช้ยวชาญจาก  
 หน่วยงานฝ่ายบริหารและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ มิฉะนั้นแล้วสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดกลุ่มแทนและมี  
 ประสบการณ์จะกลายเป็นเหยื่อของข้าราชการ (bureaucrats) และ ลอยบี้ยัฒ  
 (Lobbyists) ใคยงงายกาย

แต่อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ๆ ขบวนการเมืองทั้งสองขบวนการก็พยายามที่จะให้  
 สมาชิกรัฐสภาที่อายุน้อยลงมีความรู้ความสามารถดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมา  
 ธิการสำคัญ ๆ อย่างน้อยคณะละ ๑ คน ซึ่งการถือปฏิบัติดังกล่าวนี้เริ่มขึ้นในปี ๑๙๕๓ เมื่อ  
 วุฒิสมาชิก สิบสองหมื่น หีบ จอห์นสัน ได้เป็นผู้นำของวุฒิสมาชิก (Floor leader) ของ  
 พรรคเดโมแครต ท่านผู้นี้ได้รับความสำเร็จในการนำนโยบายใหม่เกี่ยวกับคาร์ไลความสำคัญ  
 ในคุณสมบัติ "ความอดุโส" ไคนตยลง และมีการรับประทัควา วุฒิสมาชิกที่อายุน้อยของ  
 พรรคเดโมแครตจะมีโอกาสเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสำคัญ ๆ อย่างน้อยคณะละ  
 ๑ คน ซึ่งเป็นที่ให้ จอห์น เอย์ เกเน็ค, ไมค์ แมนสฟิลด์, และ สจวต ไชบิงคัม ใคย  
 โอกาสเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสำคัญ ๆ และในทำนองเดียวกัน พรรกรัษัฒคัม  
 ก็ได้เริ่มกล่าวเบิกรับในเรื่องนี้ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ โดยวุฒิสมาชิกที่อายุน้อยของพรรคเริ่มก่อ  
 ขอมรับอิทธิพลและความสำคัญของวุฒิสมาชิกที่อายุน้อย และอนุญาตให้ วุฒิสมาชิกที่อายุน้อย  
 ผนุงดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการที่มีความสำคัญ ๆ คณะละอวยงน้อย ๑ คน  
 แต่อย่างไรก็ตาม วุฒิสมาชิกยังมีความสำคัญอูเบมเลียม และพรรครัษัฒคัมรัคจะ  
 เป็นพรรคที่เรองรัคไแเรองนี้มากกว่าพรรคเดโมแครต

---

๓๘  
 Malcolm E. Jewell, Samuel C. Patterson Op. Cit.  
 pp. 215-216.

นอกจาก "ความอาวุโส" แล้ว การพิจารณาจัดเลือกกรรมการยังดำเนินถึง การเป็นตัวแทนตามเขตทางภูมิศาสตร์ (geographical region) ลักษณะของมลรัฐหรือ ท้องที่ที่สมาชิกรัฐสภานั้นได้รับเลือกเข้ามา เห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาของท้องที่ที่ประชาชน ส่วนใหญ่มีอาชีพทางการศึกษาก็มักจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการการศึกษา การเกษตร, ความตกลงการค้าระหว่างประเทศของสมาชิกรัฐสภา, ความสามารถและประสบการณ์พิเศษ, อุทกกรรมการ ในทางการเมือง, และที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ ความซื่อสัตย์ต่อพรรคและความซื่อสัตย์ในการมาปฏิบัติงานในรัฐสภาอย่างสม่ำเสมอ

อนึ่ง การดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น ในสภา ผู้แทน สมาชิกสภา กษัตริย์จะดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสามัญได้เฉพาะ เฉพาะ เวเนซุเอลา สมาชิกสภา ที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ คิสตริค ออฟ โกลด์เบีย หรือ คณะกรรมการกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออเมริกา เท่านั้นที่สามารถจะดำรงตำแหน่งกรรมการ ในคณะกรรมการสามัญได้ไม่เกินสองคณะ และสมาชิกสภาของพรรคที่เป็นฝ่ายมีเสียงข้างมาก ที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการถ้าได้จ่ายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร หรือ คณะกรรมการ การบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎรที่อาจจะดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสามัญ ได้ไม่เกินสองคณะ

สำหรับวุฒิสภา วุฒิสมาชิกคนหนึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสามัญได้ไม่เกินสองคณะ เวเนซุเอลาของพรรคที่มีเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นกรรมการใน คณะกรรมการ คิสตริค ออฟ โกลด์เบีย, หรือ คณะกรรมการถ้าได้จ่ายของหน่วยงาน ฝ่ายบริหาร เท่านั้น ที่สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสามัญได้ไม่เกินสามคณะ

<sup>๕๐</sup> George S. Blair Op.Cit. p. 196.

<sup>๕๑</sup> Floyd M. Riddick Op.Cit. p. 153.

การที่รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาเป็นปฏิบัติที่แน่นอนเกี่ยวกับการคัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น ทำให้สะดวกแก่การแต่งตั้ง เพราะสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนต่างก็ทราบสิทธิของตนดีว่าตนควรจะได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้เป็นที่กรรมการของคณะกรรมการที่มีความสำคัญระดับใดของเรื่องใดเป็นภารกิจที่รัฐสภาแต่งตั้งให้ตนเพื่อจะดำรงตำแหน่งกรรมการของสมาชิกวุฒิสภา

๕. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการของสหรัฐอเมริกาประกอบไปด้วย ประธานคณะกรรมการ, กรรมการ, คณะอนุกรรมการและคณะเจ้าหน้าที่ (staff) สำหรับคณะอนุกรรมการนั้น ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการที่ไม่เป็นทางการ และกรรมการในส่วนที่เกี่ยวกับการคัดเลือกกรรมการ ทั้งนี้ในคำจำกัดไปจะกล่าวถึงเฉพาะประธานคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานของคณะกรรมการ

๕.๑ ประธานคณะกรรมการ ตำแหน่งประธานกรรมการ เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจและมีเกียรติยิ่งตำแหน่งหนึ่งของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญ ทั้งนี้เนื่องมาจากประธานกรรมการมีอำนาจในการจัดระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการ, เป็นผู้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและเป็นผู้ตัดสินใจในการขอหมายร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งในคณะอนุกรรมการนำไปพิจารณา, ตลอดจนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะพิจารณากฎการต่างๆ หรือไม่ และพิจารณาเมื่อไร ประธานกรรมการ เป็นผู้เรียกประชุมกรรมการ เป็นผู้ตัดสินใจที่จะให้มีการสอบสวน (hearing) หรือไม่ หรือจะมีเมื่อไร เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในรายชื่อผู้ที่จะเข้าให้การเป็นพยานในการสอบสวน กัดเลือกคณะเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ (staff) ให้อนุญาตเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการที่กษาเรื่องราวต่าง ๆ และเป็นประธานในการทำการสอบสวนของคณะกรรมการ เป็นผู้จัดการการนำร่างกฎหมายพร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการเสนอเข้าสู่รัฐสภา, เป็นกรรมการคนสำคัญในคณะกรรมการผสม นอกจากนั้นประธาน

คณะกรรมการอยู่ในฐานะที่จะทำให้การพิจารณาและการร่าง ๆ หรือร่างกฎหมายสะดวก  
 สบายง่ายขึ้น ถ้าหากคนตอง การและอาจจะเป็นผู้ทำให้เรื่องล้าช้าหรือตกไป (pigeonhole)  
 เดียวก็โดยการทอลประวามกรรมมาธิการไม่พอใจ ดังที่อดีตวุฒิสมาชิก เมอร์ตัน เอ. วิลเลอ์  
 เกยกล่าวว่ามันสามารถจะทำให้ร่างกฎหมายที่ไม่ดี ไม่สามารถจะผ่านไปได้เลย ๆ ก็มีการ  
 ช่วยผลักดันร่างกฎหมายที่ดีให้ผ่านไปได้โดยง่ายกว่า อนึ่ง ประธานกรรมการที่มีความ  
 เข้มแข็งจะเป็นผู้กำหนดวิธีการดำเนินการประชุมของคณะกรรมการ และจะเป็นผู้กำหนดตัว  
 ผู้อภิปราย และมีสิทธิ์ที่เปิดหรือปิดอภิปรายร่างกฎหมายที่คณะกรรมการนำเข้าสู่รัฐสภาได้<sup>๕๖</sup>

อย่างไรก็ตาม อำนาจของประธานกรรมการในแต่ละคณะกรรมการก็แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประธานกรรมการแต่ละคนล้วนๆ จะมีความนิยมใช้อำนาจอย่างใดก็ตาม  
 หรือเป็นนักประชาธิปไตยแค่ไหนเพียงไร ถ้าประธานกรรมการนิยมใช้อำนาจอย่างใดก็ตาม  
 ตำแหน่งประธานกรรมการจะช่วยส่งเสริมให้ประธานกรรมการมีอำนาจยิ่งขึ้น ตัวอย่าง  
 เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลาร์ล วินสตัน แห่งรัฐจอร์เจีย ซึ่งเคยทำงานในรัฐสภา  
 มากกว่า ๕๐ ปี และซึ่งจะพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อปี ๑๙๕๕ ท่านผู้นี้เป็นประธานและกรรมการ  
 ธิการการทหาร และมักจะดำเนินการของคณะกรรมการด้วยอำนาจที่เข้มงวดเสมอ  
 และในการสอบสวน (hearing) ลาร์ล วินสตัน มักจะปฏิเสธที่จะอนุญาตให้กรรมการ  
 รมณ์ใดในคณะกรรมการของเขาตั้งคำถามเพื่อสอบสวนพยาน (witness) ดังเช่น  
 ครั้งหนึ่ง ลินคอล์น บี จอห์นสัน กรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการได้พยายามที่จะถาม  
 คำถามเกี่ยวกับฐานทัพเรือในรัฐเด็คซัส วินสตันรีบตัดทอนอย่างรวดเร็ว โดยกล่าวกับพยาน  
 (witness) ว่า "ท่านนายพล เราจะต้องพูดเรื่องอื่นกันไป" ซึ่งทำให้จอห์นสัน  
 โกรธมากและกล่าวย้อนกลับไปด้วยรวดเร็วว่า "การที่ตน ๆ หนึ่งได้เข้ามาทำงานในคณะ  
 กรรมการเมื่อเวลาถึง ๕ ปีแล้ว จะให้เกียรติเขาตามคำถามสักคำถามหนึ่งไม่ได้เสียหรือ"<sup>๕๗</sup>

๕๖

George H. Collopy, The Legislative Process in Congress

(New York : Thomas Y. Crowell Company, 1953) p. 289.

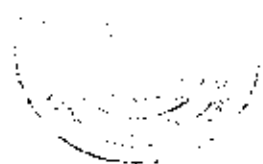
ดังนั้นจึงไม่สงสัยเลยว่าตำแหน่งประธานกรรมการโดย เฉพาะอย่างยิ่งประธาน กรรมการคณะกรรมการที่มีความสำคัญ ๆ จึง เป็นตำแหน่งที่นำเงินปรารณาของสมาชิก รัฐสภาทุกคน และในบางครั้งประธานกรรมการก็เห็นว่าตำแหน่งของตนมีความสำคัญยิ่งกว่า ตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลเสียอีก ดังที่เมื่อ จอห์น เอฟ. เคนเนดี ได้รับเลือกตั้งให้เป็น ประธานาธิบดีในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ เมื่อมีข่าวแพร่หลายออกมาว่าประธานาธิบดีเคนเนดีจะ แต่งตั้งให้ คาร์ล วินสตัน ประธานกรรมการการทหารของสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในปี ๑๙๖๑ กล่าวกันว่า คาร์ล วินสตัน ได้ปฏิเสธตำแหน่ง นี้พร้อมทั้งพูดว่า "สาเหตุของการจะว่าการกระทรวงกลาโหมจากที่นี่ (เพื่อประธานกรรมการ การทหาร) มากกว่า"<sup>๔๓</sup>

สำหรับการคัดเลือกประธานกรรมการนั้น สมาชิกรัฐสภาที่อาวุโสของพรรค การ เมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ทั้งยัง เกษ เป็นกรรมการในคณะกรรมการที่คล้ายกัน มาเป็นระยะเวลายาวนานที่สุด จะได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการคณะนี้ ๆ ดังนั้น ประธานกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ จึง เป็นผู้ที่มียุติสูงกว่คนอื่น ๆ และ เคย ทำงานในรัฐสภามาเป็นระยะเวลายาวนาน ดังที่ปรากฏในปี ๑๙๖๔ ประธานคณะกรรมการ การสำคัญ ๆ ๘ คณะ เกษทำงานในรัฐสภามาแล้วโดยเฉลี่ยคณะ ๒๕ ปี และ เฉพาะประธานคณะกรรมการที่สำคัญ ๑๑ คณะของสภาผู้แทนราษฎร เคยทำงานในสภา มาแล้วโดยเฉลี่ยคณะ ๒๕.๕ ปี หนึ่งประธานกรรมการในวุฒิสภามีอายุเฉลี่ยเท่ากับ ๗๐ ปี และประธานกรรมการอีก ๔ คน อายุ ๗๕ ปี วุฒิสมาชิก เดย์ โคน แห่งมลรัฐริโธนา ซึ่ง เป็นประธานกรรมการคณะกรรมการงบประมาณ อายุ ๕๕ ปี

นอกจากนั้นในสภาผู้แทนราษฎร ประธานกรรมการของคณะกรรมการ ๑๑ คณะ

<sup>๔๓</sup> Joseph P. Harris Op.Cit. p. 68.

<sup>๔๔</sup> Ibid p. 66.



มีอายุเฉลี่ย ๒๘ ปี และประธานกรรมการอีก ๕ และ มีอายุเฉลี่ย ๓๐ ปีขึ้นไป เป็นต้น

๔.๒ เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ (Committee Staffs)

เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการทั้งทางด้านธุรการ และวิชาการ ทั้งนี้จึงอาจแบ่งเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

๑. เจ้าหน้าที่ทางด้านธุรการ (clerical staff) มีหน้าที่ปฏิบัติงาน

ธุรการต่าง ๆ ของคณะกรรมการ เช่น ร่างหนังสือ พิมพ์หนังสือ พิมพ์รายงาน เป็นพนักงาน จดความคำบอก, รับส่งหนังสือ, จัดรายงานการประชุม ฯลฯ

๒. เจ้าหน้าที่ทางด้านวิชาการ (Professional staff) มีหน้าที่

ศึกษา ค้นคว้า วิจัย, รวบรวมเรื่องราวต่าง ๆ, ให้คำปรึกษาหรือสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง ฯลฯ ซึ่งเจ้าหน้าที่ประเภทนี้จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้จ้างเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการนี้ เป็นระยะเวลามาแล้ว แต่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ทางด้าน ธุรการเล็ก ๆ น้อย ๆ และมีจำนวนไม่มากนัก จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ คณะ กรรมการการคลังของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการคณะแรกที่จ้าง เจ้าหน้าที่ไว้ประจำเป็นการถาวร หลังจากนั้นอีกคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภาก็ได้ เป็นแบบอย่างนี้ขึ้นติดตาม จึงจะเห็นได้จากในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ คณะกรรมการจำนวน ๔๐ คณะ ของสภาผู้แทนฯ ต่างก็มีเจ้าหน้าที่กันทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของ คณะ กรรมการก็เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ทางด้านธุรการเท่านั้น เป็นคนว่า คณะกรรมการ แต่ละคณะจะมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วย ๑ - ๓ คน ทำหน้าที่เป็นเสมียนพนักงาน, และพนักงาน ครัว เสาร์จำนวนหนึ่ง และเสมียนหญิง ฯลฯ ซึ่งพนักงานพวกนี้โดยทั่วไปจะได้รับการจ้าง ประมาณค่าละ ๓,๕๐๐ ดอลลาร์ ต่อปี อนึ่งประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้แต่งตั้ง เจ้าหน้าที่



ของคณะกรรมการ และสามารถจะถอดถอนโดยมีเหตุผล หรือไม่มีเหตุผล เมื่อไรก็ได้ ซึ่งส่วนมากแล้ว เจาหน้าที่ที่ ได้รับการแต่งตั้งก็มักจะมีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐ หรือท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง  
ประธานกรรมการ

ต่อมาเมื่อมีการตราบัญญัติ The Legislative Reorganization Act of 1946 รัฐบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและคณะจาง เจาหน้าที่ทางสามวิชาการ ใดคณะละ ๕ คน และเจาหน้าที่ทางคานธุระการใดก็ดไม่เกิน ๒ คน

วงนแกคณะกรรมการงบประมาณเท่านั้นที่มีเจาหน้าที่ใดโดยไม่จำกัดจำนวน นอกจากนี้รัฐบัญญัติฉบับนี้ยังได้ยกเลิกจำกัดเกี่ยวกับ เงินค่าตอบแทนสำหรับเจาหน้าที่ ซึ่ง ขงจำกัดทั้งการทำให้ประธานกรรมการไม่สามารถสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติครบ เป็น เจาหน้าที่ได้ นอกจากนี้รัฐบัญญัติฉบับนี้ยังได้เสนอแนะวิธีการคัดเลือกแต่งตั้ง เจาหน้าที่โดย ให้คัดเลือกจากบุคคลที่ไม่สังกัดในพรรคการเมืองใด, เป็นพวกวิชาชีพ (Professional) และยึดถือคุณสมบัตินักการเมืองเป็นหลักการ รวมทั้งยึดหลักการระบบ (Merit System) ของรัฐสภา และหลังจากที่แต่งตั้งให้เป็นเจาหน้าที่แล้วก็ควรจะเป็นเจาหน้าที่ ประจำของคณะกรรมการตลอดไป

แต่เมื่อกฎปฏิบัติแล้ว ประธานคณะกรรมการหนึ่ง เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการ แต่งตั้ง เจาหน้าที่มักจะไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าว ทั้งนี้เพราะประธานกรรมการ วิชาการบางท่านถือว่าการแต่งตั้ง เจาหน้าที่นั้น เป็นสิทธิส่วนตัวของประธานที่จะช่วย หรือพร ักพวก ของตน นอกจากนี้ยังเป็นความผิดพรองของ รัฐบัญญัติ The Legislative Reorganization Act of 1946 ที่ไม่ได้กำหนดมาตรการและวิธีการในการ คัดเลือกเจาหน้าที่ไว้ อย่างละเอียดถี่ถ้วนพอ เช่น คุณสมบัติ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และการออกจาก ตำแหน่ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บางครั้งประธานคณะกรรมการก็แต่งตั้ง เจาหน้าที่ที่ เคย ทำงานในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ และ เท่าที่ปรากฏเจาหน้าที่ของคณะกรรมการส่วนใหญ่ เป็นผู้ซึ่งได้รับการฝึกอบรมมา เป็น อย่างดี และมีความรู้ความสามารถในงานในหน้าที่ของตน เนื่องจากมีประสบการณ์ในการ ทำงานมานาน ทั้งนี้เพราะประธานคณะกรรมการส่วนใหญ่ มักจะจ้าง เจาหน้าที่ชุดเดิมไว้

ปฏิบัติงานต่อไป จึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการจากการเมือง  
หนึ่ง เป็นอีกพรรคก็ตาม วิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่โดยประธานคณะกรรมการนี้ทำให้ประธาน  
คณะกรรมการถือโอกาสแต่งตั้งพรรคพวกของตนเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งผลที่ตามมาคือเจ้าหน้าที่  
มักจะไปปฏิบัติงานในคณะกรรมการฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในคณะกรรมการ แทนที่จะให้บริการ  
แก่คณะกรรมการทั้งหมด ซึ่งทำให้กรรมการฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยเสียเปรียบ

นอกจากรายงานของคณะกรรมการผสมสามัญเกี่ยวกับองค์การของรัฐสภา

(Joint Committee on the Organization of the Congress) ปรากฏว่าใน  
สมัยของรัฐสภาครั้งที่ ๘๘ หรือ ปี ค.ศ. ๑๙๖๖ ปรากฏว่าคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐ  
สภามีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ แยกต่างหากเช่นนี้ไป แต่อาจจะกล่าวได้ว่าคณะกรรมการ  
ยุติธรรมและวุฒิสภามีเจ้าหน้าที่มากที่สุด คือ ๒๐๖ คน และคณะกรรมการผสมสามัญ การ  
ลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นของรัฐมีเจ้าหน้าที่น้อยที่สุด คือ ๒ คน

สำหรับค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่นั้น ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทางด้านวิชาการที่มี  
อายุไล่ย่างกันได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินถึงปีละ ๑๘,๐๐๐ - ๒๖,๐๐๐ เหรียญกษาปณ์

เจ้าหน้าที่ทางด้านวิชาการที่มีคุณสมบัติสูง ได้รับการฝึกฝนอบรมเป็นอย่างดี  
และไม่มักไปหารพรรคการเมืองใดมีความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และ  
อาจจะกล่าวได้ว่าจำนวนของเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนมากไม่ใช่สิ่งสำคัญ แต่สิ่งสำคัญอยู่ที่เจ้าหน้าที่  
จะต้องมีความรู้ความสามารถเป็นที่ไว้วางใจของกรรมการ ทั้งนี้ก็เพราะว่าเจ้าหน้าที่ของ  
คณะกรรมการมีส่วนช่วยคณะกรรมการปฏิบัติงานต่าง ๆ หลายอย่าง เป็นต้นว่า การ  
ดำเนินการสอบสวน (hearing) การรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา  
กฎหมาย การเตรียมข้อมูลสำหรับกรรมการที่ต้องการทราบ เพื่อประกอบการปฏิบัติหน้าที่

๕๖) โปโร คฤกรายละ เวียทโท นากาณนาก หน้า ๑๖๘.

๕๗) John D. Lees Op.Cit. pp. 107-108.

การทำภารกิจอาชีพ ความกำลังของประธานคณะกรรมการ, การเตรียมร่างกฎหมาย, การร่างกฎหมาย และรายงานประกอบกฎหมายที่เสนอเจ้ารัฐสภา และพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการจะมีความต้องการ

ในการพิจารณาหรือปฏิบัติงานของคณะกรรมการนั้น เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการไม่มีสิทธิ์ที่จะอภิปราย แสดงความคิดเห็นหนึ่ง เป็นความคิดเห็นของตนเอง แต่มีหน้าที่ที่จะให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการ เท่านั้น

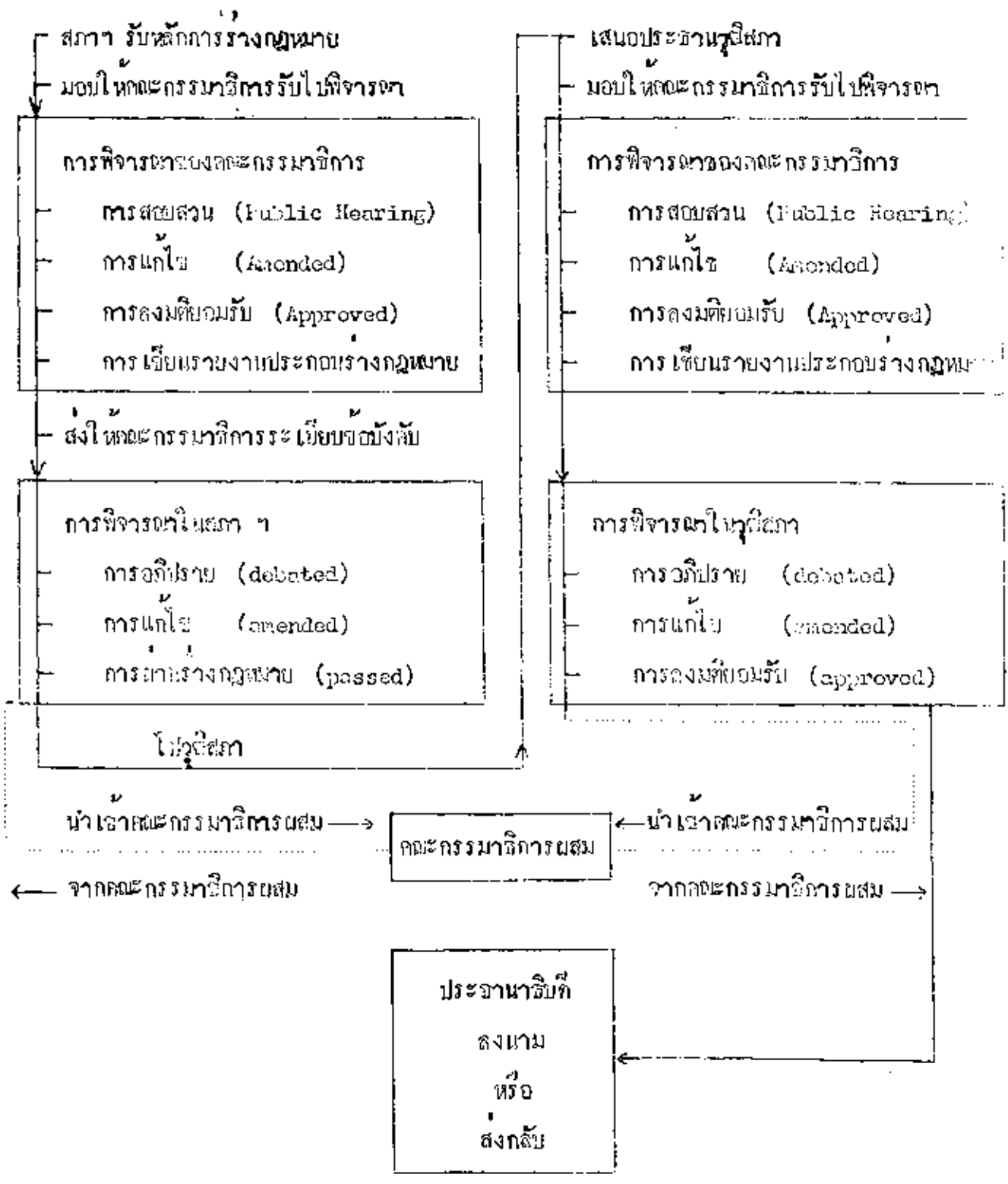
การทำงานของคณะกรรมการมีเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานของคณะกรรมการนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในแง่ที่ทำให้คณะกรรมการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการ เปิดโอกาสให้ผู้จบจากมหาวิทยาลัย ที่มีความรู้ความสามารถที่ต้องการยึดการ เมือง เป็นงานอาชีพประจำ (career) ได้มีงานทำและมีโอกาสได้พัฒนาประสบการณ์ต่าง การ เมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสบการณ์ต่าง ด้านนิติบัญญัติ เพื่อเตรียมที่จะเป็นนักการเมืองที่มีความสามารถในอนาคตต่อไป ดังเช่น โรเบิร์ต เกเนตี่ ผู้ซึ่งเข้าสู่เวทีการเมืองของสหรัฐอเมริกาครั้งแรก โดยการ เป็นเจ้าหน้าที่ทางวิชาการในคณะกรรมการของวุฒิสภาที่มีชื่อว่า Senate Labour Reckets Committee เป็นต้น

๒. บทบาทของคณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา

๒.๑ บทบาทของคณะกรรมการในกระบวนการนิติบัญญัติ เมื่อพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา - สหรัฐอเมริกา ที่แสดงไว้ในแผนภูมิในหน้าถัดไปแล้วจะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายทุกฉบับก่อนที่จะผ่านการศึกษาของรัฐสภาออกมาเป็นกฎหมายมีฉบับทั้งสิ้น จะต้องนำไป ให้คณะกรรมการ คณะใด คณะหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ ใน เรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นๆ

สภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา



พิจารณาเสียก่อน และการพิจารณาของคณะกรรมการมีผลอย่างยิ่งต่อโอกาสที่ร่างกฎหมาย จะได้รับการตราเป็นกฎหมาย หรือร่างกฎหมายนั้นจะตกไป ทั้งนี้ก็เพราะว่าเมื่อคณะกรรมการ พิจารณาโดยพิจารณาโดยการพิจารณาความหาข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการจะเสนอรายงาน ประเด็นร่างกฎหมายนั้น ๆ ต่อรัฐสภา และถ้าคณะกรรมการ เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมาย คณะกรรมการก็จะ เสนอรายงานต่อรัฐสภา เห็นว่าชอบุมติให้ตรา เป็นกฎหมายโดยยังมิใช่ใช้โอกาส ซึ่งโอกาสตราร่างกฎหมายจะผ่านการอนุมัติของรัฐสภาที่มีมาก กิ่งที่ จอห์นสัน กล่าวไว้ว่า

๑. ถ้าผู้เสนอร่างกฎหมายสามารถชักจูงในคณะกรรมการ เห็นชอบด้วยกับ ร่างกฎหมายที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาอยู่ ก็หมายความว่าร่างกฎหมายนั้นมีโอกาสจะ ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาให้ตรา เป็นกฎหมายถึงครึ่งหนึ่งแล้ว

๒. ถ้ารายงานที่คณะกรรมการ เสนอต่อรัฐสภา กรรมการลงมติเป็น เอกฉันท์ เห็นควรให้ร่างกฎหมายตรา เป็นกฎหมายแล้ว หมายความว่าร่างกฎหมายมีโอกาส จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาให้ตรา เป็นกฎหมายถึง เกือบเท่าตัว

๓. ถ้าร่างกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่โต้เถียง โต้แย้งกันอย่างมาก และมีคนไม่เห็นด้วย แต่หากคณะกรรมการ เสนอรายงานต่อรัฐสภาไปในทางสนับสนุน โอกาสที่จะ ผ่านร่างกฎหมายนั้นก็มีมาก ในข้อ

การที่ร่างกฎหมายมีโอกาสจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาที่เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า สมาชิกรัฐสภาฝ่ายที่มีเสียงข้างมาก จะสังกัดพรรคการเมืองพรรคเดียวกันกับกรรมการฝ่าย ที่มีเสียงข้างมากในคณะกรรมการ ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาที่มีเสียงข้างมากจึงมักจะลงคะแนน เสียงสนับสนุนพลกเดียวกัน นอกจากนั้นสมาชิกรัฐสภาโดยทั่วไปแล้วจะลงคะแนนเสียงใน เรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอย่างกรรมการที่พิจารณาเรื่องนั้น ๆ ที่สมาชิกรัฐสภาเชื่อว่ามีความ ถิคติ ทั้งนี้ก็เพราะว่าสมาชิกรัฐสภาและบุคคลมีความรู้ความเชี่ยวชาญประสบการณ์ต่าง กันไปในแต่ละเรื่องและประเด็น ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาที่มีความรู้ประสบการณ์ในเรื่องใด

เรื่องหนึ่งนอญแล้ว เวลาลงคะแนนเสียงจึงจำเป็นต้องดูตัวอย่างของผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ  
ในเรื่องนั้น ๆ ว่าเขาจะลงคะแนนเสียงอย่างไร แล้วจึงลงคะแนนตามอย่าง ตัวอย่างเช่น  
กรรมการในคณะกรรมการค่าเงินและการธนาคารย่อมเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ  
ในเรื่องการเงินการธนาคาร ทั้ง ๆ ที่พื้นฐานเดิมของกรรมการคนนั้นจะไม่มีเรื่องเกี่ยวกับการ  
การเงินการธนาคารมากนัก แต่การเป็นกรรมการก็คดกั้กันมา เป็นระยะเวลาอันมีหลายเท่า  
ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าเข้ามาในรัฐสภา ทำให้มีโอกาสได้ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับการ  
ของคณะกรรมการ เรียกมาไขปากคำ ซึ่งทำให้รู้เห็นเหตุผู้ต่าง ๆ ข้อโต้แย้ง และความเห็นนานา  
ประการในเรื่องการเงิน และการธนาคารบ่อยครั้ง เสียจนแทบจะไม่มีเรื่องอะไรที่เกี่ยวข้องกับ  
การเงินการธนาคารที่กรรมการไม่เคยได้ยินได้ฟังมาก่อนเลย แต่เมื่อกรรมการดังกล่าว  
กลับมาพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการทหารในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาคนหนึ่ง กรรมการคนนั้น  
ย่อมจะไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับการทหารมากนัก เพราะจะมีเวลาลงคะแนน  
เสียงเกี่ยวกับการทหาร สมาชิกรัฐสภาที่เป็นกรรมการการธนาคารและการเงินจึงจำเป็นต้องดูการลง  
คะแนนเสียงของกรรมการทหาร เป็นตัวอย่าง เช่นเดียวกับกรรมการการทหาร เมื่อ  
พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินการธนาคาร ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งก็ต้องดูการ  
ลงคะแนนเสียงของกรรมการการเงินและการธนาคาร เป็นตัวอย่างด้วย

ในทางกลับกัน โอกาสของร่างกฎหมายจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้จะมีน้อย หรือ  
แทบจะไม่มีเลย ถ้าหากคณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภา ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ๆ  
นอกจากนั้นคณะกรรมการอาจจะไม่ยอมพิจารณาหรือร่างกฎหมายที่ตนไม่เห็นด้วย หรือพยายาม  
ถ่วงเวลาการพิจารณาให้ช้าที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือพิจารณาแล้วแต่ไม่ยอมเสนอรายงานต่อ  
รัฐสภา โดยทำเป็นลืมร่างกฎหมายนั้น ๆ เสีย จึงจะเป็นผลให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปในระดับ  
คณะกรรมการ หรือที่เรียกกันว่า "die in committee" ซึ่งคณะกรรมการย่อมมีสิทธิ  
ที่จะกระทำได้

๕๐ เรื่องเกี่ยวกับ หน้า ๑๓.

การที่จะนำร่างกฎหมายที่ตกไปในระดับคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาใหม่ อาจจะทำให้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด และวุฒิสมาชิกจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของวุฒิสมาชิกที่เขาประชุม เขาชอกันร้องขอให้ถอนร่างกฎหมายนั้นจากคณะกรรมการ และนำเขามารรจู่ระเบียบวาระการประชุมเสียใหม่ ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เขาชอกันระกอลงมีจำนวน ๒๑๘ คนขึ้นไป และวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ของเขาประชุมแต่ละครั้ง ซึ่งการจะหาสมาชิกสภา และวุฒิสมาชิกจำนวนดังกล่าวมา เขาชอกันบนคำร้อง เป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ย่ายนัก เพราะฉะนั้นมาตรการดังกล่าวจึงไม่สู้จะเกิดขึ้นได้บ่อยนัก ถึงแม้จะเห็นได้จากในรอย ๒๐ ปีที่ผ่านมาแล้ว ในสภาผู้แทนราษฎรมีการถอนร่างกฎหมายเพียง ๒ ฉบับที่ตกไป ในระดับคณะกรรมการพิจารณาใหม่ และในวุฒิสภาแทบจะไม่มีเลย จึงจะเห็นได้จากวุฒิสภา ปลัดไ้คณะกรรมการยุติธรรมซึ่งมีวุฒิสมาชิกจากฝั่งตะวันออกของแม่น้ำมิสซิสซิปปี เป็นประธานกรรมการ และเป็นคณะกรรมการที่รู้จักกันดีในนามที่เรียกว่า "สุสานของการร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน" (graveyard of civil rights legislation) ในศัพท์ดังกล่าวทำให้ร่างกฎหมายตกไปในระดับคณะกรรมการหลายครั้ง เป็นต้น ดังนั้นอำนาจที่จะทำให้ร่างกฎหมายตกไประกอละกรรมการจึงยังล่งมีมาก

เราจะเห็นคณะกรรมการของรัฐสภาองสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจ และเป็นผู้กำความเป็ความตายของร่างกฎหมายทั้งหมดที่เสนอเข้าสูรัฐสภา หนึ่ง สำสน (messages) คำอุทธรณ์ (petitions) บั้เท็ก (memorials) และประเด็นอื่น ๆ (matters) ที่เสนอเข้าสูรัฐสภาที่จะไ้รับการปฏิวัติในผ่านอง เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว

๒.๒ การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการ (Committee Hearing)

คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำเนินการสอบสวน (hearing) เรื่องต่าง ๆ ดังนี้คือ

---

๕๑  
Joseph P. Harris Op.Cit. p. 63.

๑. เรืองที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่ เพื่อที่จะ

๑.๑ รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณา  
ร่างกฎหมาย, รายละเอียดต่าง ๆ ของร่างกฎหมาย และผลที่อาจจะได้รับ เมื่อร่างกฎหมาย  
นั้น ๆ ได้รับการตราเป็นกฎหมายมีผลบังคับใช้

๑.๒ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งฝ่ายที่สนับสนุน และฝ่ายที่คัด  
ค้านไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมาย

๑.๓ ทราบว่ากลุ่มบุคคล เช่นใด และมีปริมาณมากน้อยแก่ใคร่จัดตั้งสภาน  
และกักกันร่างกฎหมาย เพื่อที่คณะกรรมการใดสักคนจะ ร่างกฎหมายนี้ ถ้าได้รับการ  
ตราเป็นกฎหมายแล้วจะมีผลเสียหายกระทบกระเทือนต่อชนส่วนใด หรือชนกลุ่มใดอย่างใด และ  
คณะกรรมการจะได้อภิปรายหาทางประนีประนอมผลประ โยชน์ของทุกฝ่าย เมื่าสั่งจะทำได้

๑.๔ ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับร่างกฎหมาย เพื่อเราให้ประชาชนใช้การ  
สนับสนุนร่างกฎหมาย หรือคัดค้านร่างกฎหมายนั้น ๆ ของประชาชน

๒. มีอยู่หลายอย่างใดอย่างหนึ่ง

๑. คณะกรรมการของวุฒิสภาจะ ดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับตัวบุคคลที่  
ประธานาธิบดีเลือกให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ

วิธีการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการก็คือ คณะกรรมการจะออก  
หมาย (subpoena) เรียกบุคคลที่คณะกรรมการต้องการ มาให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่  
คณะกรรมการต้องการทราบ ซึ่งคณะกรรมการจะ เรียกบุคคล เช่นไรก็ได้แม้ทั้งแต่รัฐมนตรี  
ลงมาถึงประธานาธิบดีรวมคาสาณัฐ เว้นแต่ประธานาธิบดี และผู้พิพากษาศาลสูง เท่านั้นที่คณะ  
กรรมการไม่มีอำนาจเรียกมาให้ข้อเท็จจริง เพราะฉะนั้นผู้ที่มาให้ข้อเท็จจริงจึงมีทั้งรัฐมนตรี,  
ข้าราชการ, ผู้เชี่ยวชาญ, ผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ, ผู้แทนขององค์การต่าง ๆ,  
ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัย อนึ่ง ถ้าบุคคลใดที่ขึ้นไม่ว่าตามหมายเรียกของคณะกรรมการ  
จะต้องมีความผิดของรัยโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ เดือน ถึง ๑๒ เดือน และปรับตั้งแต่ ๒,๐๐๐ บาท  
ถึง ๒๐,๐๐๐ บาท <sup>๕๒</sup> การให้ข้อเท็จจริงของบุคคลที่คณะกรรมการ เรียกมาอาจจะกระทำโดย

<sup>๕๒</sup> Floyd M. Riddick Op.Cit. p. 151.



ให้ปากคำและตอบคำถามของกรรมการ หรือจะเสนอเป็นลายลักษณ์อักษร แล้วกรรมการ  
พิจารณาคำถามที่หลังก็ได้ วัตถุประสงค์ให้ปากคำนี้ปรากฏว่าเป็นการให้การเท็จไม่ตรงกับข้อเท็จ  
จริงก็จะมีความผิดเช่นเดียวกัน

การดำเนินการสอบสวนโดยปกติจะทำอย่างเปิดเผย เว้นแต่การสอบสวนเรื่อง  
เกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ การป้องกันประเทศ, การต่างประเทศ, และกรรมการ  
เสียงข้างมากอาจร้องขอให้การสอบสวนเป็นการลับ เมื่อเห็นว่าดำเนินการสอบสวนอย่าง  
เปิดเผยแล้วอาจจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของสาธารณชน

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะเสนอรายงาน  
ต่อรัฐสภาตามมติของกรรมการ เสียงข้างมาก แต่อย่างไรก็ตามก็จะมีรายงานของกรรมการ  
ฝ่ายข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วย เสนอแนบไปพร้อมด้วย

๒.๓ การดำเนินการสืบสวน (Investigation) ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการของรัฐสภาดำเนินการสืบสวนเรื่องต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์  
ดังต่อไปนี้ คือ

๑. เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง (information) ที่จำเป็นใช้ประกอบการ  
การพิจารณาร่างกฎหมาย
๒. เพื่อตรวจสอบการบริหารงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา  
และเพื่อที่จะควบคุมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติกิจการด้วยความรับผิดชอบ
๓. เพื่อให้ความรู้ข่าวสาร (inform) ให้การศึกษา (educate) ต่อ  
ประชาชน และสร้างทัศนคติที่สอดคล้องกัน (public opinion)

เรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการสืบสวนนั้นมีขอบข่ายกว้างมาก เช่น การ  
ปฏิบัติงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ปัญหาของสังคมต่าง ๆ เป็นต้นว่า ภาวะการรบ,  
ความยากจน แหล่งเสื่อมโทรมในเมือง, สวัสดิภาพของประชาชน, ความปลอดภัยในการ  
ใช้ยานยนต์ ปัญหาเรื่องน้ำและอากาศ เป็นต้น นอกจากนั้นยังดำเนินการสืบสวนเกี่ยวกับนโยบาย  
ต่างประเทศ การป้องกันประเทศ, องค์การระหว่างประเทศ, นโยบายทางการเงิน และ  
การเศรษฐกิจ ฯลฯ การดำเนินการสืบสวนในหลายเรื่อง เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นชั่วครั้งคราวที่มีความ  
สำคัญ



ในระยะก่อนปี ค.ศ. ๑๙๔๖ รัฐสภาไม่สู้จะกล้ากล้าเป็นการมีส่วนร่วมเท่าใดนัก หรือหากจะดำเนินการมีส่วนร่วมก็อาศัยมติของรัฐสภาเป็นครั้งคราวในอนุญาตให้ดำเนินการ และมีที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้ดำเนินการ แต่ภายหลังจากการที่กฎหมาย The Legislative Reorganization Act of 1946 ได้มีผลบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้คณะกรรมการวิสามัญดำเนินการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารและเรื่องอื่น ๆ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ และจัดสรรงบประมาณประจำปีให้คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมีส่วนร่วมในละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งปัจจุบันนี้ค่าใช้จ่ายได้เพิ่มปริมาณมากขึ้นตามปริมาณการดำเนินการมีส่วนร่วมที่เพิ่มมากขึ้น และมาตรการอันนี้ได้กลายเป็นมาตรฐานที่มีอำนาจมากที่สุดของรัฐสภา และผลการดำเนินการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการวิสามัญให้ผลให้ต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมากยิ่งกว่าใช้ ทั้ง ๆ ที่ก่อนระยะนั้นไม่มีใครให้ความสนใจเท่าใดนัก เช่น การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับความปลอดภัยในการโฆษณาของคณะกรรมการวุฒิสภา ในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ ยังผลให้ต้องตราวิสามัญขึ้นเกี่ยวกับใจ เป็นต้น

อนึ่ง การมีส่วนร่วมยังเป็นการให้ความรู้และให้ความสารแก่ประชาชน อัน การดำเนินการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกรณีเวียดนาม ของคณะกรรมการวิเทศสัมพันธ์ ซึ่งมีวุฒิสมาชิกผู้สละไบรด์เป็นประธาน ในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ - ๑๙๖๗ เป็นผลให้มีการค้นคว้าถกเถียงปัญหาที่เกี่ยวกับต่างประเทศ ทั้งระดับเจ้าหน้าที่ชั้นสูงและประชาชนโดยทั่วไป และเป็นหลักฐานสำคัญผลักดันให้มีการเจรจากับที่ปารีส และมีโครงการถอนทหารจากเวียดนาม

สำหรับการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับหน่วยงานทางฝ่ายบริหารนั้นมักจะดำเนินการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการดำเนินงานที่ผิดพลาด, การทุจริตของเจ้าหน้าที่, การใช้จ่ายเงินงบประมาณไปนทางที่ไม่เหมาะสม เช่น การมีส่วนร่วมในการนำของวุฒิสมาชิกแมคคาร์ธี ในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ เกี่ยวกับกระทรวงต่างประเทศ หรือการมีส่วนร่วมในสมัยประธานาธิบดีการ์ลิ่ง ในปี ๑๙๖๐ ยังผลให้รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ชั้นสูงหลายคนต้องถูกปลดออก

นอกจากนี้คณะกรรมการวิสามัญยังดำเนินการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับความประพฤติและการปฏิบัติของสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเองอีกด้วย เช่น คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา ดำเนินการ

สืบสวนในปี ๑๙๖๔ พบว่า วุฒิสมาชิก ทอมป์ เบตเลอร์ ยักยอกเงินในคณะกรรมการเสียงเลือกตั้ง  
 ซึ่งทำให้อาของกองรองคองเกรสในภายหลัง หรือ คณะกรรมาธิการการบริหารของสภาผู้แทนราษฎร  
 (Committee on House Administration) ทำเป็นการสืบสวนพบว่า ซาคิมส์ เคยยักยอก  
 เขาวเวดส์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดโมแครต แห่งมลรัฐนิวยอร์ก ผู้ซึ่งเป็นประธาน  
 คณะกรรมาธิการการศึกษาระงงาน โททำการทุจริตใช้เงินของคณะกรรมาธิการไปในทาง  
 ที่ผิด เขา นำข้อกรรบาใส่ไว้ในบัญชีที่ลงจ่ายเงิน, นำเงินเข้าบัญชีของภรรยาในธนาคาร  
 ซึ่ง เป็นผลให้ประมุขพรรคเดโมแครตปลดออกจากตำแหน่งประธานกรรมาธิการ และสภาผู้แทน  
 ราษฎรทั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาสอบสวน ซึ่งในที่ที่สุดคณะกรรมาธิการวิสามัญได้เสนอต่อสภา  
 ว่า ควรทำการประนามอย่าง เป็นทางการต่อสาธารณชน ลดอายุการมอวูโส, ยึดเป็น  
 เงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท และให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาต่อไป แต่สภาผู้แทนลงมติด้วยคะแนน  
 เสียง ๑๑๗ ต่อ ๑๑๖ ให้ เขาวเวดส์ ขาดจากสภาพรรคเป็นสมาชิกสภา <sup>๕๓</sup>

เมื่อใดก็ตามจึงบหมายของ คณะกรรมาธิการในกระบวนการนิติบัญญัติหรือการร่าง  
 กฎหมายของรัฐสภา, การสอบสวน (hearing) การสืบสวน (investigation) แล้ว  
 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการ เป็นเครื่องมือ หรือส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาสหรัฐ  
 อเมริกา ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยแยกกระบวนยังการ  
 ปฏิบัติงานของรัฐสภาในการปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ซึ่ง  
 มีการแยกอำนาจกันอย่าง เด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีความจำเป็นต่อองมี  
 การร้งถ่วงซึ่งกันและกัน (checks and balances) ดังนั้นการที่นับถือว่าวาคณะกรรมา  
 ธิการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาคือหัวใจของรัฐสภา, <sup>๕๔</sup> เป็นเสาและแนวของรัฐสภา จึง เป็น  
 คำกล่าวที่ตรงกับความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมาธิการของรัฐสภาสหรัฐมีอำนาจ  
 และบทบาทอย่างมาก อาจจะทำให้ใช้อำนาจและบทบาทไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ถ้าคณะกรรมาธิการ

<sup>๕๓</sup> Joseph P. Harris Op.Cit. pp. 105-106.

<sup>๕๔</sup> Galloway Op.Cit. p. 286.

ตกอยู่ภายใต้ข้อพิพาทของกลุ่มบุคคล หรือกลุ่มอาชีพใด แต่ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดไปควมกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยเกินไปนัก และมาจากพรรคการเมืองทั้งสองพรรค จึงยากแก่การที่จะเข้าไปมีอิทธิพลครอบงำเหนือคณะกรรมการได้โดยง่าย

### สรุป

คณะกรรมการของสหรัฐอเมริกาที่มีวิวัฒนาการมาพร้อมกับ**การเมืองที่มีรัฐสภา** คณะกรรมการพิจารณารายละเอียด ๆ มักจะมีขึ้นพร้อมกับปัญหาของระบอบที่เกื้อหนุนใน ระยะเวลาปัจจุบัน คณะกรรมการมีหลายประเภทด้วยกัน แต่คณะกรรมการที่มีความสำคัญและมีบทบาทมากที่สุดคือ คณะกรรมการสามัญ (standing committee) คณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาแต่ละคณะ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างละเอียดแน่นอนแนบแน่นชัดเจน พรรคการเมืองทั้งสองพรรคจะมีที่ประชุมของคณะในคณะกรรมการตามอัตราส่วนที่หนึ่งของสมาชิกรัฐสภาพรรคของตนในรัฐสภา การคัดเลือกกรรมการจะทำการมาตั้งแต่ระดับพรรค โดยมีคณะกรรมการของพรรคทำหน้าที่คัดเลือก โดยใจหลักแห่งความอาวุโส (Seniority role) เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือก รัฐสภาเริ่มแต่ให้การยอมรับเท่านั้น กรรมการแต่ละคนถือว่าเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ทั้งนี้เพราะเคยมีประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ มานาน หรืออาจจะที่คาดกันกว่า เพราะว่าเป็นเรื่องที่เกิดความสนใจ นอกจากนี้กรรมการที่คณะกรรมการมีเจ้าหน้าที่ (staff) ทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ทางวิชาการและบุคลากรทำให้คณะกรรมการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการมีบทบาท และมีอำนาจอย่างมากต่อการพิจารณาร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายที่เสนอกับสภาการพิจารณารองรัฐสภาจะได้รับการตรา เป็นกฎหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจสอบสวนสืบสวน (hearing and investigation) อย่างกว้างขวาง เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย หรือประกอบการดำเนินการอื่น ๆ ของรัฐสภา ดังนั้นกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงเป็นส่วนประกอบที่มีความสำคัญ มีความจำเป็นอย่างยิ่ง และเป็นหัวใจของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา.