

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลังจากที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เสนอแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของ
 รัฐสภา ความหมายของคณะกรรมการของสภา ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการของ รัฐสภา
 กับรัฐสภา ความสำคัญและประโยชน์ของระบบคณะกรรมการ ตลอดจนระบบคณะกรรมการ
 ของ รัฐสภาทั้งความเป็นมาและระบบในปัจจุบันรวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของคณะ
 กรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับบทบาทของคณะกรรมา-
 ธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเห็นได้ว่าระบบคณะกรรมการมีความจำเป็นและมี
 ความสำคัญต่อสภาเพียงใด สภาได้ใช้ระบบคณะกรรมการเป็นกลไกในการดำเนินงานของสภา
 ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงไร ดังจะเห็นได้จากที่ได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้วนั้น ทำให้
 มองเห็นได้ว่าในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทุกระบบจะต้องมีรัฐสภาเป็นสถาบัน
 สำคัญในการปกครองและใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่รัฐสภาของประเทศนั้น ๆ จะปฏิบัติหน้าที่ตาม
 รัฐธรรมนูญให้ลุล่วงไปได้ยากหากไม่มีระบบคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เพราะว่าการ
 ที่รัฐสภาจะสามารถปฏิบัติภารกิจของรัฐสภาซึ่งอาจกล่าวสรุปโดยทั่วไปคือ การอนุมัติงบประมาณ
 การบัญญัติกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเป็นตัวแทนของปวงชนและทำ
 หน้าที่ที่ตัดสินใจนโยบายของประเทศแทนปวงชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและด้วยความถูกต้องและ
 รวดเร็ว นั้น คณะกรรมการควรจะมีฐานะเป็นจักรกลหรือกลไกสำคัญที่จะช่วยให้รัฐสภาสามารถ
 ปฏิบัติภาระหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วให้เกิดผลสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐสภาเป็น
 องค์กรที่มีขนาดใหญ่ประกอบไปด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมาก ย่อมจะไม่สามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ
 ตามอำนาจหน้าที่ในรายละเอียดได้อย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่งจากข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาใน
 การดำเนินการประชุมและสมัยประชุมของรัฐสภาที่มีระยะเวลาที่จำกัด นอกจากนั้นงานในหน้าที่
 ของรัฐสภาทั้งงานอนุมัติงบประมาณ บัญญัติกฎหมายและอื่น ๆ มีขอบข่ายกว้างขวางและครอบคลุม
 ไปในทุก ๆ ด้าน เช่น การเกษตร การต่างประเทศ เศรษฐกิจ การศึกษา การทหาร
 การคมนาคม การคลัง เป็นต้น แต่สมาชิกรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยคนเป็นจำนวนมากนั้นต่างก็มี
 พื้นฐานทางการศึกษาและประสบการณ์ที่หลากหลายแตกต่างกันออกไปจึงย่อมไม่สามารถเข้าใจหรือ

รอบรู้งานทั้งหมดของรัฐสภาได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นรัฐสภามักดำเนินการประชุมอย่างเปิดเผย
 ต่อหน้าสาธารณชน เว้นแต่จะเป็นการประชุมแบบลับและในกรณีที่รัฐสภาต้องการพิจารณาศึกษาหรือ
 สอบสวนข้อเท็จจริงในปัญหาที่ต้องอาศัยความระมัดระวังหรือปัญหาที่อาจจะก่อให้เกิดความยุ่งยาก
 แต่ก็เป็นปัญหาที่ยังไม่สมควรที่จะประชุมโดยเปิดเผยหรือแบบลับและรัฐสภาไม่ต้องการให้มีการเปิด
 เผยก่อนเวลาอันควรนั้น ถ้าหากปราศจากเสียงซึ่งคณะกรรมการแล้ว รัฐสภาก็จะดำเนินการ
 ไปโดยความยากลำบาก

เมื่อรัฐสภามีคณะกรรมการและเมื่อรัฐสภามอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณา
 อนุมัติงบประมาณถาวรร่างกฎหมายรวมทั้งเรื่องอื่น ๆ นั้น คณะกรรมการแต่ละคณะประกอบ
 ขึ้นด้วยกรรมการจำนวนไม่มากนักย่อมมีโอกาสพิจารณาถ้อยแถลงและศึกษาค้นคว้าในรายละเอียด
 หรือเกี่ยวข้องกับวิชาการเป็นพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีความคล่องตัวมากกว่าที่ประชุมสภา
 และคณะกรรมการก็มีเวลาพิจารณาที่ไม่จำกัดและสามารถดำเนินการพิจารณาได้ทั้งในสมัยประชุม
 และนอกสมัยประชุม นอกจากนั้นการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการสามัญประจำสภา
 แต่ละคณะก็เป็นการแต่งตั้งจากสมาชิกสภาที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เฉพาะด้านก็เป็นการ
 นำความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของสมาชิกสภามาใช้ให้เกิดประโยชน์ การพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง
 บางประการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ คณะกรรมการก็สามารถดำเนินการสอบสวนโดยอาจเรียกบุคคล
 เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอกได้ ดังนั้นคณะกรรมการจึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญ
 ต่อการปฏิบัติภารกิจของสภาอย่างแท้จริง

สำหรับบทที่ 7 อันเป็นบทสุดท้ายนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวสรุปรวมเรื่องปัญหาเกี่ยวกับ
 คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ๆ และจะเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการแก้
 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยต่อไปตามลำดับ

บทสรุป

จากการที่กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสภาได้ทวีมากขึ้นและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ
 ด้านเพิ่มมากขึ้น รัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่อาจมีเวลาเพียงพอหรือเตรียมพร้อมที่จะ
 ดำเนินงานในลักษณะที่จะอำนวยความสะดวกและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงและเนื่องจากมีสมาชิกสภา
 เป็นจำนวนมาก บรรดารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติและเรื่องพิเศษต่าง ๆ จึงต้องมอบหมาย

ให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งมีอายุยาวนานตลอดอายุของสภาและมีสมาชิกสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนเป็นผู้พิจารณาแทนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการสามัญประจำสภาจึงเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐสภาที่มีความสำคัญยิ่ง และควรที่จะประกอบไปด้วยโครงสร้างตลอดจนมีอำนาจหน้าที่กับบทบาทที่สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่สภาได้

ระบบคณะกรรมการเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินงานของรัฐสภาที่มีเพิ่มมากขึ้น และนับวันจะมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามระบบคณะกรรมการจะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่รัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ต่อเมื่อเป็นระบบคณะกรรมการที่มีโครงสร้างที่สมบูรณ์และเป็นระบบตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป รัฐสภาในต่างประเทศโดยเฉพาะรัฐสภาในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการทางกฎหมายที่ก้าวหน้ามากก็ได้เคยประสบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐสภามาแล้วเช่นกัน แต่ก็ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างตลอดจนกำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำสภามีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเด็ดขาดจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปโดยมีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจ ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจมากจนกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนส่วนรัฐสภาไทยนั้นนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญที่มีรัฐสภาเป็นหลักในการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2532) รัฐธรรมนูญก่อน พ.ศ. 2517 บัญญัติจำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517 จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการใหม่ลักษณะที่กว้างขวางขึ้นเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ต่อมาในปัจจุบันได้มีการแก้ไขให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดก็ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา จึงทำให้เกิดความชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมายจะยอมรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างชัดเจนแล้วก็ตาม ทางปฏิบัติที่ผ่านมาอาจจะกล่าวได้ว่ายังคงมีข้อบกพร่องถึงอำนาจหน้าที่อันแท้จริงของคณะกรรมการอยู่เนือง ๆ จนยังไม่เป็นที่ยอมรับให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่อย่างเด็ดขาด จากสาเหตุนี้เองจึงส่งผลกระทบต่อบทบาทที่ไม่

เคนซึกและปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ อันประกอบเป็นโครงสร้างของระบบคณะกรรมการซึ่งยังขาดหลักเกณฑ์และยังไม่มีเสถียรภาพ ตลอดจนไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ก็เท่าที่ควรจะเป็น

ข้อเสนอแนะ

จากการที่ระบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยประสบกับปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่กับบทบาทของคณะกรรมการดังกล่าวไปแล้วนั้น จึงควรที่จะมีการปรับปรุงระบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยเพื่อให้คณะกรรมการประเภทนี้ทำหน้าที่และแสดงบทบาททั้งทางค่านิยมคุณธรรมและด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในการปรับปรุงนี้ก็ไม่ว่าจำเป็นที่จะต้องลอกเลียนแบบระบบคณะกรรมการของรัฐสภาต่างประเทศทั้งระบบ เพราะระบบคณะกรรมการของแต่ละประเทศก็มีความเหมาะสมสำหรับประเทศนั้น ๆ ตามโครงสร้างตลอดจนวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ เป็นหลัก ดังนั้นจึงควรจะได้มีการปรับปรุงระบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยโดยคัดแปลงจากระบบคณะกรรมการของรัฐสภาต่างประเทศในบางประการ คือ

1. ปัญหา เกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบเลิกคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยนั้น เมื่อวิวัฒนาการของการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการเปลี่ยนแปลง เฉพาะโครงสร้างย่อยโดยการเพิ่มบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะให้มากขึ้นโดยไม่ได้มีการยึดถือรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หากแต่เป็นแบบผสมและมีแนวโน้มที่ยังคงยึดถือรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการให้ครอบคลุมงานของกระทรวงแต่ละกระทรวงมากกว่ารูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการให้ครอบคลุมงานตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำแต่คาบเกี่ยวงานในหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวง ดังนั้นจึงทำให้การจัดตั้งคณะกรรมการไม่เป็นระบบและมีลักษณะที่สับสนจนอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการแต่ละคณะ ปัญหาเกี่ยวกับผลการพิจารณาในเรื่องเดียวกันของคณะกรรมการหลายคณะที่มีความแตกต่างกัน และปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ที่มีก็จะมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน เป็นต้น

จากปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาให้ครอบคลุมงานตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำแต่คาบเกี่ยวงานในหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวงมาใช้เพื่อแก้ปัญหาข้างต้น

2. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการและตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นปัญหาที่มีความสำคัญในลำดับต้น ทั้งนี้เพราะเป็นการโค่นล้มซึ่งกรรมการและประธานคณะกรรมการอันเป็นโครงสร้างที่สำคัญของระบบคณะกรรมการ ซึ่งในปัจจุบันยังขาดความเป็นระบบ และขาดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกอย่างแท้จริงและแจ่มชัด จึงทำให้ไม่อาจได้กรรมการและประธานคณะกรรมการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับงานในค่านั้น ๆ ใ้มากที่สุดได้ ทั้งนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าสำหรับกรณีตำแหน่งกรรมการ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกรรมการอย่างเป็นระบบในแนวทางเดียวกัน โดยควรปล่อยให้เป็นที่ของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดอยู่เป็นผู้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกที่ควรมีการกำหนดไว้เป็นแบบแผนอย่างแจ่มชัด โดยควรกำหนดคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการโดยใช้หลัก "ความเชี่ยวชาญ ความชำนาญเฉพาะด้าน ตลอดจนความสนใจ" เป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกอย่างแท้จริง ทั้งนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลัก "ความเท่าเทียมกัน" เพื่อที่จะได้กรรมการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานในค่านั้น ๆ ใ้มากที่สุด

ส่วนตำแหน่งประธานคณะกรรมการนั้น นอกจากใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการคัดเลือกกรรมการข้างต้นแล้ว ก็ควรนำหลักเกณฑ์ "ตำแหน่งประธานคณะกรรมการกับฝ่ายค้านในสภา" มาใช้กับคณะกรรมการที่มีหน้าที่ควบคุมค่าใช้จ่ายสาธารณะ เช่น คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยควรกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาอย่างชัดแจ้งว่าให้มีประธานคณะกรรมการมาจากฝ่ายค้านในสภา นอกจากนั้นแล้วประธานคณะกรรมการก็ไม่ควรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันต่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลอันเป็นที่มาของคณะกรรมการนั่นเอง

3. เกี่ยวกับปัญหาภาระทำงานของคณะกรรมการ ควรเร่งรัดปรับอัตราค่าจ้าง โดยให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานช่วยเหลือคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะกรรมการไปอันประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ค่านิติการ เจ้าหน้าที่บริการทางด้านวิชาการ เจ้าหน้าที่ธุรการและเจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด โดยมีอัตราค่าจ้างตามความสำคัญของภาระหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ ส่วนผู้อำนวยการประจำคณะกรรมการและคณะทำงานนั้น ควรเร่งรัดปรับอัตราค่าจ้างเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมภาระหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะอย่างทั่วถึงทุกด้าน โดยควรดำเนินการอย่างเป็นระบบและอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ฝ่ายบริหารควรที่จะตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้โดยจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่สภาผู้แทนราษฎรด้วย

ทั้งนี้ ในการที่จะเื้ออำนวยการเร่งรัดปรับอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานช่วยเหลือคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้น ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุที่ว่าเป็นกิจกรรมของสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้นแล้วก็ควรตระหนักถึงการประสานงานกันระหว่างคณะกรรมการกับคณะทำงานของคณะกรรมการโดยมีกลไกการประสานงานอย่างเป็นระบบ และควรมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ค้นคว้าเอกสารและข้อมูลที่มีอยู่ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยมีการนำระบบศูนย์รวบรวมและจัดเก็บเอกสารข้อมูลซึ่งใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้

4. ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการนั้น ผู้เขียนขอแยกพิจารณา ดังนี้

4.1 เกี่ยวกับกำหนดการประชุมคณะกรรมการนั้น ในเรื่องวันประชุมควรมีการกำหนดการประชุมตามปกตินอกเหนือจากการประชุมพิเศษไว้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ ส่วนเรื่องเวลาประชุมคณะกรรมการ ควรกำหนดข้อห้ามไว้อย่างแจ่มชัดในข้อบังคับการประชุมสภาว่าไม่ให้มีการประชุมคณะกรรมการในขณะที่มีการประชุมสภา เว้นแต่สภาจะมีมติอนุญาต ทั้งนี้เพราะจะทำให้สมาชิกสภาใช้เวลาและให้ความสนใจต่อการประชุมสภาและคณะกรรมการมากขึ้นและจะทำให้ทั้งการประชุมสภาและการประชุมคณะกรรมการดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในเรื่องสถานที่ประชุมคณะกรรมการควรเร่งรัดดำเนินการ

ก่อสร้างอาคารที่ทำกรรัฐสภาอาคารใหม่ เพื่อแก้ปัญหาคานสถานที่ของคณะกรรมการโดย
ควรให้คณะกรรมการแต่ละคณะมีห้องประชุมและห้องทำงานของคณะทำงานของคณะกรรมมา-
ธิการเป็นการประจำจะคลี่คลายปัญหานี้ไปได้ ส่วนการที่จะอนุญาตให้คณะกรรมการประชุม
นอกรัฐสภาได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ขณะนี้ยังไม่สมควรให้ดำเนินการได้ ทั้งนี้เพราะรัฐสภาไทย
ยังขาดความพร้อมเกี่ยวกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ ตลอดจนอาจเกิดปัญหายุ่งยากใน
คานอื่น เช่น ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนคณะกรรมการและ เอกสิทธิ์ของคณะกรรมการ
ซึ่งควรที่จะได้มีการวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไป

4.2 สำหรับวิธีพิจารณาโดยทั่วไปนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประชุมของคณะกรรมการนั้น ควรแก้รูปแบบ
ขององค์ประชุมเป็นแบบผสม ดังเช่น สหรัฐอเมริกา จะทำให้มีความยืดหยุ่นขึ้น ตลอดจนควร
เสริมสร้างให้กรรมการแต่ละคนเห็นถึงความสำคัญของการประชุมคณะกรรมการ และมีความ
สำนึกในทางการเมืองที่ถูกต้อง นอกจากนี้ ก็ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่ง
และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ
พ.ศ. 2522 เพื่อปิดกั้นมิให้ความลักลั่นระหว่างประโยชน์ตอบแทนของการดำเนินงานของ
คณะกรรมการคณะต่าง ๆ ที่ทางปฏิบัติบางครั้งอาจมีผลของการดำเนินงานเท่า ๆ กัน แต่ได้
รับประโยชน์ตอบแทนที่แตกต่างกันอย่างมากมาย

(2) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการไต่มาซึ่งข้อมูลประกอบการพิจารณานั้น
ควรนำวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) มาใช้ โดยจำกัดอยู่แต่
เฉพาะกรณีที่เห็นว่าเป็นการสมควรและจำเป็นโดยต้องไม่นำมาใช้กับกรณีที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ
สถานการณ์ฉุกเฉิน แรงควน หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาวะเศรษฐกิจ เพราะจะทำให้เกิดผลเสียหาย
ขึ้นได้ ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะควรต้องกระทำโดยเปิดเผย ยุติธรรม และปราศจาก
ความลำเอียง

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการขาดข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา (Time - Limits)
สภาผู้แทนราษฎรควรที่จะได้มีมติจำกัดระยะเวลาดำเนินงานตามที่สภามอบหมายทุก
เรื่องไป นอกเหนือจากเรื่องทั่ว ๆ ไป ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ริเริ่มพิจารณาได้เอง

ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการและเป็นการทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

(4) ข้อเสนอของเรื่องที่พิจารณา ควรที่จะได้มีการจัดทำรายงานของคณะกรรมการเสียงข้างน้อยเพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณา ข้อยุติที่ดีที่สุดของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้นก็ควรมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารต้องแจ้งคำตอบต่อรายงานของคณะกรรมการโดยมีเงื่อนไขเวลาที่แน่นอนไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาอย่างชัดเจน

(5) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub-Committee) ที่ขาดหลักเกณฑ์นั้น เห็นว่าควรปรับปรุงใหญ่ถูกต้อง กล่าวคือ ควรมีขนาดที่เล็กกว่าคณะกรรมการ ส่วนเรื่องอัตราส่วนของคณะอนุกรรมการนั้นก็ควรที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่ากลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคณะกรรมการมีสิทธิได้แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะอนุกรรมการ ส่วนเรื่องกระบวนการพิจารณาและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการนั้นก็ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้รองรับถึงกระบวนการพิจารณาและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ เช่น ให้อำนาจในการเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก ให้เอกสิทธิ์แก่คณะอนุกรรมการ ตลอดจนให้สิทธิประโยชน์ต่อคณะอนุกรรมการดัง เช่นคณะกรรมการด้วย เป็นต้น

5. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ผู้เขียนขอแยกพิจารณาเป็นดังนี้

5.1 ด้านการบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร สามารถแสดงบทบาทในส่วนนี้ได้โดยผ่านความเห็นชอบจากพรรคการเมืองที่กรรมการในคณะกรรมการคณะนั้น ๆ สังกัดอยู่แล้ว ดังนั้นในส่วนนี้จึงไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายแต่ประการใด อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แม้ว่าประเทศไทยได้ยึดถือระบบการพิจารณาโดยสภาก่อนที่จะส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณาก็ตาม ผู้เขียนก็ยังคงเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภารุ่นหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนจัดลำดับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนหลังด้วย โดยมีกลไกในการควบคุม

การใช้อำนาจของคณะกรรมการคณะนี้คง เช่น "กฎ 21 วัน" ที่ใช้กันในสหรัฐอเมริกาที่จะทำให้เกิดความถูกต้องและลดความคั่งค้างของงานในสภาได้ ทั้งนี้เพราะตามข้อเท็จจริงดูเหมือนว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภานั้นไม่ได้ผ่านการพิจารณาของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงสมาชิกสภาผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่างกันร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในนามของพรรคการเมืองรับรองให้แต่เพียงเท่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้ว และได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณานั้น ในการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสามัญประจำสภาแทบจะไม่มีบทบาทในการพิจารณาเลย ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงควรมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญมีข้อโต้เถียงมากและมีความสลับซับซ้อนยากต่อการวินิจฉัยว่าสภาผู้แทนราษฎรสมควรรับหลักการหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อความรอบคอบ รวดเร็ว และถูกต้องยิ่งขึ้น

ส่วนในการที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้วจะมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดของกฎหมายโดยมีเงื่อนไขว่าต้องแก้ไขให้อยู่ในกรอบหลักการที่สภาลงมติไปแล้วนั้น ยังขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและแนวทางผ่อนคลายหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติจึงทำให้ในบางครั้งดูเหมือนว่าคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินอกเหนือจากหลักการที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการไปแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน โดยมีแนวทางผ่อนคลายหลักเกณฑ์โดยการขอคำแนะนำพิเศษเป็นมติจากสภาเป็นกรณี ๆ ไป สำหรับกรณีการแก้ไขเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเพื่อเพิ่มโทษให้สูงขึ้น เพื่อขยายวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นหรือเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติธรรมดาให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงินที่น่าที่จะเกิดความถูกต้องกว่าเท่าที่ปฏิบัติอยู่นี้

5.2 ด้านการควบคุมการทำงานของรัฐบาล ควรมีการตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 139 โดยองค์กรผู้มีอำนาจเพื่อให้เกิดบรรทัดฐานเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย ทั้งนี้ควรมีการกำหนดขอบเขตอำนาจสอบสวนของคณะกรรมการไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนด้วย


6. การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ จากการศึกษาที่ประเทศไทยได้ยึดถือรูปแบบการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยบทบัญญัติทั่วไป จึงทำให้การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีความเคลือบคลุม ไม่มีความชัดเจนและทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานของคณะกรรมการ ทางปฏิบัติในปัจจุบันจึงทำให้คณะกรรมการการปกครอง เป็นคณะกรรมการที่สภาได้มอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมากที่สุดจนกระทั่งคณะกรรมการคณะอื่นแทบจะไม่มีหรือไม่มีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเลย

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะไว้อย่างละเอียด และหากยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะอยู่อีก สภาผู้แทนราษฎรก็ควรที่จะใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะแล้วจึงเสนอแนะต่อสภาเพื่อให้สภามอบหมายงานให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งต่อไป

นอกจากนั้นในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องอื่น ๆ นั้น มีรายละเอียดที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลายคณะ สภาผู้แทนราษฎรก็ควรมอบหมายให้คณะกรรมการหลายคณะที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่พิจารณาร่วมกัน หรือพิจารณาตามลำดับภายใต้ข้อจำกัดระยะเวลาตามความเหมาะสม หรืออาจแบ่งเนื้อเรื่องออกเป็นส่วนตัวต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อมอบหมายส่วนต่าง ๆ นั้นแก่คณะกรรมการที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ พิจารณาหรือสภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาเรื่องนั้นโดยเฉพาะก็ได้

อย่างไรก็ตามจากการที่การแยกกันพิจารณาโดยคณะกรรมการหลายคณะนี้อาจก่อให้เกิดข้อถกเถียงในปัญหาต่าง ๆ อันต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณายาวนานและอาจทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไม่อาจมีผลใช้บังคับ เป็นกฎหมายได้ทันต่อความต้องการของสังคม ดังนั้นจึงควรใช้แนวทางแก้ไขนี้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

7. เกี่ยวกับอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก
ของคณะกรรมการ ควรที่จะมีการบัญญัติกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิด
ต่อสภาในกรณีที่มีการฝ่าฝืนต่ออำนาจนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีกลไกของ
อำนาจลงโทษในรูปแบบดั้งเดิมตามกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ คือให้เป็นอำนาจลงโทษของ
สภา ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหากฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเพื่อเป็นการเพิ่ม
พูนเกียรติของสภา ยืนยันความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ตลอดจนเป็นการหลีกเลี่ยงความล่าช้า
อันเนื่องมาจากกระบวนการพิจารณาในศาล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย