

ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการสามัญ
ประจำสภาผู้แทนราษฎร : บุคคลในคณะกรรมการ

โครงสร้างของคณะกรรมการในส่วนที่เกี่ยวกับตัวบุคคล หมายถึง ตำแหน่งประเภทต่าง ๆ ตลอดจนการเข้าสู่ตำแหน่ง การสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานที่ของคณะกรรมการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในระยะหลังแนวโน้มของประเทศต่าง ๆ ได้มีการเพิ่มตำแหน่งต่าง ๆ ของบุคคลในคณะกรรมการเพื่อช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพ ดังจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

1. การเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่มีความสำคัญที่สุด ในวาระเริ่มแรกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังจากที่มีการเลือกตั้งและก่อนที่จะมีการเริ่มทำงานตามภาระหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างจริงจัง ก็คือกระบวนการกำหนดชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการหรือการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กระบวนการกำหนดชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการหรือการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่สามารถกำหนดทิศทางที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดความพอใจและความสำเร็จในงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการอีกด้วย ดังนั้นกระบวนการกำหนดชื่อกรรมการจึงควรที่จะต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างแจ่มชัด ซึ่งอาจจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าผู้ใดก็ตามไม่อาจเปลี่ยนแปลงกำหนดรายชื่อกรรมการที่ได้จัดทำโดยผ่านกระบวนการไว้อย่างเรียบร้อยแล้วก่อนที่จะมีการประชุมสภาเพื่อมีมติเห็นชอบในทางกลับกัน หากกระบวนการกำหนดชื่อกรรมการปราศจากหลักเกณฑ์ที่ชัดแจ้งก็จะส่งผลให้การได้มาซึ่งกรรมการขาดประสิทธิภาพและขาดความเรียบร้อย ต่อไปนี้จะได้อธิบายถึงกระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร โดยจะได้นำหลักเกณฑ์ในรัฐสภาประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นแนวทางในการอธิบาย คือ

1.1 ขนาด (Size)

รัฐสภาในหลาย ๆ ประเทศมักจะกำหนดขนาดของคณะกรรมการทุก

ประเภทหรือประเภทเดียวกันไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่รัฐสภาบางประเทศกำหนดขนาดของ คณะกรรมการไว้มากหลายในแต่ละคณะกรรมการไป ทั้งนี้จะเป็นการกำหนดโดย กฎหมายจารีตประเพณี ข้อบังคับการประชุมสภา หรือมติของที่ประชุมสภาโดยผ่านความ เห็นชอบจากที่ประชุมพรรคการเมืองหรือไม่แล้วแต่กรณี ดังอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1.1 การกำหนดขนาดของคณะกรรมการไว้เป็นการทั่วไป

(General fixing of Size)

รัฐสภาในหลาย ๆ ประเทศจะถูกกำหนดขนาดของคณะ กรรมการทุกประเภทหรือประเภทเดียวกันไว้อย่างแน่นอน โดยกฎหมายซึ่งอาจเป็นการ กำหนดโดยพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือข้อบังคับการประชุมสภา ยกตัวอย่างเช่น ¹

ประเทศเบลเยียม ได้กำหนดไว้ 23 คน สำหรับในสภาสามัญ (Chamber of Deputies)

ประเทศแคนาดา ได้กำหนดไว้ให้มีจำนวนกรรมการในคณะกรรมการสามัญ ประจำสภาสามัญไว้ต่ำกว่า 15 คน ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการส่วนใหญ่มีจำนวน กรรมการประมาณ 10 คน

ประเทศฟินแลนด์ ได้กำหนดให้คณะกรรมการส่วนใหญ่มีจำนวนกรรมการเป็น จำนวน 17 คน

ประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้จำนวนกรรมการถาวรทุกประเภทมีจำนวนสองใน แผล หรือหนึ่งในแปดจากจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด

ประเทศนิวซีแลนด์ ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้มีจำนวนกรรมการใน แต่ละคณะกรรมการไว้ไม่ต่ำกว่า 5 คน และไม่เกินกว่า 10 คน

ประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 7 คน

¹ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 105.

ประเทศสเปน สภาสามัญเป็นผู้กำหนดซึ่งโดยทั่วไป จะกำหนดประมาณ 38 คน

ประเทศสวีเดน กฎหมายได้กำหนดจำนวนไว้ 15 คน สำหรับคณะกรรมการ
ทุกประเภท

ประเทศเซอร์ ได้กำหนดให้คณะกรรมการดาวทุกคณะมีจำนวนกรรมการ
หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติ (The Legislative Council) ทั้งหมด
ยกเว้น คณะกรรมการควบคุมเกี่ยวกับการเงินการคลัง

สำหรับประเทศไทยก็จัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีการกำหนดจำนวนกรรมการสามัญ
ประจำสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างแน่นอนชัดเจนตามข้อบังคับการประชุมสภา กล่าวคือ ได้กำหนด
ไว้ให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน
19 คน

1.1.2 การกำหนดขนาดของคณะกรรมการเป็นแต่ละคณะกรรมการไป

(Fix the size of the committee separately for each individual committee)

ในขณะที่รัฐสภาบางประเทศจะมีการกำหนดขนาดของคณะกรรมการ
ทุกประเภทหรือประเภทเดียวกันไว้อย่างแน่นอน รัฐสภาอีกบางประเทศก็จะมีการกำหนดขนาด
ของคณะกรรมการแต่ละคณะกรรมการไว้อย่างหลากหลายกันโดยกฎหมายคือ ข้อบังคับการประชุมสภา หรือแต่มติของสภา ยกตัวอย่างเช่น ²

ประเทศอียิปต์ ได้กำหนดไว้ระหว่าง 10 - 83 คน สาธารณรัฐประชาธิปไตย
เยอรมัน ได้กำหนดไว้ระหว่าง 8 - 51 คน ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้กำหนดไว้ระหว่าง
4 - 27 คน ประเทศโปแลนด์ ได้กำหนดไว้ระหว่าง 16 - 60 คน ประเทศออสเตรเลีย
ได้กำหนดไว้ระหว่าง 6 - 7 คน ประเทศออสเตรีย ได้กำหนดไว้ประมาณ 21 หรือ 22 คน
ประเทศอินโดนีเซีย ได้กำหนดไว้ประมาณ 40 คน และประเทศอิตาลี ได้กำหนดไว้ประมาณ
45 คน

² Ibid., p. 106.

ประเทศอังกฤษ ข้องับกับการประชุมสภาสามัญ ข้อที่ 62 ได้กำหนดให้มีจำนวน
 กรรมการในคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาไม่น้อยกว่า 16 คน และไม่มากกว่า 50 คน
 เว้นแต่คณะกรรมาธิการกลางสก็อตแลนด์ คณะกรรมาธิการกลางเวลส์ คณะกรรมาธิการ
 ไอร์แลนด์เหนือ คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณากฎหมายตามรายงาน และคณะกรรมาธิการ
 สามัญเกี่ยวกับกิจการในอาณัติที่มีกำหนดจำนวนกรรมการไว้แตกต่างกันไป³ เช่น
 ในสมัยประชุม ปี ค.ศ. 1966 - 1967 สมาชิกของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาสามัญ
 ชุดเอมีจำนวนขึ้น ๆ ลง ๆ ตั้งแต่จำนวน 21 - 51 คน และตลอดสมัยประชุมปรากฏว่ามีสมาชิก
 สภาสามัญรวมเป็นกรรมการถึง 218 คน และมีเพียง 26 คน เท่านั้นที่ได้เป็นกรรมการ
 มากกว่า 1 ฉบับ ส่วนคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาสามัญชุดเอฟ มีจำนวนกรรมการตั้งแต่
 21 - 31 คน และตลอดสมัยประชุมมีสมาชิกสภาสามัญรวมเป็นกรรมการ 209 คน และมีเพียง
 44 คน ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการมากกว่า 1 ฉบับ⁴ ส่วนคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น ข้องับกับ
 การประชุมสภาได้กำหนดว่าต้องประกอบด้วยกรรมการมีจำนวนไม่เกิน 15 คน และในปัจจุบัน
 คณะกรรมาธิการวิสามัญทั้ง 14 คณะ มีจำนวนกรรมการทั้งสิ้นคณะละ 11 คน⁵

ในสหรัฐอเมริกา นั้น เดิมรัฐบัญญัติการจ้องตกรทางนิติบัญญัติใหม่ ปี ค.ศ. 1946
 ได้กำหนดขนาดของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาไว้ และนับแต่นั้นมาทั้งสองสภาได้พยายาม
 ผลักดันให้ขนาดกรรมการมีจำนวนสูงขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1975 สภาผู้แทนราษฎรได้ยกเลิก
 กฎระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับขนาดของกรรมการ ฉะนั้นปัจจุบันจึงเป็นหน้าที่ของผู้นำพรรคการเมือง
 เมืองเสียงข้างมาก และผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยจะเจรจากตกลงกัน⁶ โดยในตอน

³ ดูรายละเอียดใน David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, pp. 612 - 615.

⁴ S.A. Walkland, Committee in Legislatures: A Comparative Analysis, p. 255.

⁵ A.F.S. Cox, Dod's Parliamentary Companion 1988 156th Year, pp. 653 - 654.

⁶ David C. Kozak and John D. Macartney, Congress and Public Policy, p. 117.

เริ่มประชุมรัฐสภาใหม่ทุกครั้งสภาสามัญจะเลือกข้อตกลงเกี่ยวกับการคัดเลือกกรรมการข้อใดข้อหนึ่งระหว่างข้อหนึ่งซึ่งเป็นของพรรคเดโมแครต และอีกข้อหนึ่งซึ่งเป็นของพรรครีพับลิกัน แล้วจึงทำการกำหนดขนาดของคณะกรรมการ 7 เว้นแต่คณะกรรมการงบประมาณซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาสามัญกำหนดไว้ให้ต้องมีกรรมการเป็นจำนวน 35 คน (21 คน มาจากพรรคเดโมแครต และอีก 14 คน มาจากพรรครีพับลิกัน) และในรัฐสภาสมัยที่ 100 นี้เองคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนตั้งแต่ 12 คน (คณะกรรมการกิจการยานโคโลัมเบีย และคณะกรรมการมาตรฐานความประพฤติของข้าราชการ) ไปจนถึง 57 คน (คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ) ⁸

ทั้งนี้ก็มีเหตุผลหลากหลายในการกำหนดจำนวนกรรมการไว้แตกต่างกัน ที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดก็คงจะเป็นสิ่งที่สืบเนื่องมาจากธรรมเนียมปฏิบัติ อย่างไรก็ตามปัจจัยที่สำคัญซึ่งเป็นตัวกำหนดจำนวนกรรมการนั้นก็คงจะ ได้แก่ ความสามารถ และภาระหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะพึงมีต่องานของคณะกรรมการแต่ละคณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในเรื่องจำนวนคณะกรรมการนี้มีผู้ให้ข้อคิดเห็นว่า ถ้ามิได้กำหนดไว้เป็นอย่างหนึ่งอย่างใดก็ควรจะได้คำนึงถึงความมุ่งหมายและลักษณะของงานที่มอบหมายให้คณะกรรมการคณะนั้นดำเนินการ ควรจะได้คำนึงถึงด้วยว่ายังมีกรรมการจำนวนมากเพียงใดโอกาสที่กรรมการในคณะนั้นจะได้พิจารณาปัญหาอย่างเต็มที่ก็มีน้อยลง แต่ถ้ายังมีกรรมการน้อยเพียงใดลักษณะเผด็จการหรือการดำเนินการใด ๆ โดยคนกลุ่มน้อยก็มีมากขึ้น แต่จะเป็นอย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการคณะนั้นเป็นคณะกรรมการปรึกษาหารือก็ควรประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพื่อให้การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เป็นไปอย่างดีถ้วนและรอบคอบมากยิ่งขึ้น จำนวนกรรมการของคณะกรรมการปรึกษาหารือจึงขึ้นอยู่กับจำนวนกลุ่มย่อยของสมาชิกขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น มีผู้กล่าวว่า ถ้าคณะกรรมการคณะนั้นเป็นคณะกรรมการขององค์กรที่มีสมาชิกซึ่งมีภูมิหลังอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน หรือมีความสนใจร่วมกัน หรือมีอาชีพเกี่ยว

⁷ Roger H. Davidson and Walter J. Cleszek, Congress and Its Members, p. 211.

⁸ Neal Santelmann, 100th Congress Committees 1987 - 88, p. 3.

กันจำนวนกรรมการประมาณ 5 - 7 คน ก็เป็นการเพียงพอในอันที่จะได้ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่สมมูลกัน⁹

ดังนั้น จึงเห็นว่ลักษณะการกำหนดจำนวนกรรมการของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยอย่างปัจจุบันนี้น่าจะมีการเปลี่ยนแปลง โดยให้เป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองต่าง ๆ ตกกลงกันตามความสำคัญมากน้อยของความมุ่งหมายและลักษณะของงานของคณะกรรมการแต่ละคณะซึ่งมีความแตกต่างกัน

1.2 อัตราส่วนพรรคการเมือง (Party Ratio)

ในรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาที่มาจากพรรคการเมืองหลายพรรค ไม่อาจหลีกเลี่ยงไปได้จากการกำหนดสัดส่วนที่นั่งของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในคณะกรรมการ จะมีข้อแตกต่างกันอยู่บ้างก็แต่เฉพาะระบบของการกำหนดสัดส่วนซึ่งบางประเทศก็ตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ข้อบังคับการประชุมสภา หรือจารีตประเพณี

อย่างไรก็ตามการกำหนดสัดส่วนที่นั่งกรรมการทุกระบบจำเป็นจะต้องใช้วิธีการคำนวณโดยหากจะแตกต่างกันออกไปบ้างก็แต่เพียงปัจจัยประการเดียว คือ ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งก็จะขอแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 กรณี คือ

1.2.1 การกำหนดสัดส่วนทางคณิตศาสตร์ (Mathematical Proportion)

ได้แก่ วิธีการกำหนดสัดส่วนที่นั่งกรรมการของสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยอาศัยวิธีการทางคณิตศาสตร์ เพื่อใช้ในการคำนวณโดยเทียบเคียงกับสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาอันเป็นสภาแม่ของคณะกรรมการชุดนั้น ๆ ประเทศที่ใช้วิธีการนี้ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย

สำหรับประเทศไทย ในสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 139 วรรคสาม ได้บัญญัติให้การตั้งกรรมการสามัญต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร และจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้เอง ทำให้สามารถคิดเป็นสูตรหาอัตราส่วนจำนวนกรรมการได้ คือ

⁹ มังกร ชัยชนะการ่า, วิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2520), หน้า 164.

อัตราส่วนกรรมการ

จำนวนสมาชิกแต่ละพรรค ควบคู่ด้วย จำนวนกรรมการ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา

ตัวอย่างเช่น จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร คือ 347 คน พรรคประชาธิปัตย์ มีสมาชิกพรรค 99 คน เมื่อมีการตั้งกรรมการจำนวน 19 คน พรรคประชาธิปัตย์จะได้ เป็นกรรมการ 5 คน ส่วนพรรคอื่น ๆ ก็จะมีอัตราส่วนกรรมการตามแต่จำนวนสมาชิก ของพรรคนั้น ๆ ที่มีอยู่ในสภาตามตัวอย่างตารางอัตราส่วนกรรมการ ดังนี้

ตารางอัตราส่วนกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

กรรมการ (คน)	19	20	21	22	23	24	25	26	27
ประชาธิปัตย์ (99)	5	6	6	6	7	7	7	7	8
ชาติไทย (64)	4	4	4	4	4	4	5	5	5
กิจสังคม (51)	3	3	3	3	3	4	4	4	4
สหประชาไทย (38)	2	2	2	3	3	3	3	3	3
ประชากรไทย (25)	1	1	2	2	2	2	2	2	2
ราษฎร (20)	1	1	1	1	1	1	1	2	2
รวมไทย (19)	1	1	1	1	1	1	1	1	1
กิจประชาคม (14)	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ก้าวหน้า (7)									
ชาติประชาธิปไตย (3)									
มวลชน (3)									
ปวงชนชาวไทย (1)	1	1	1	1	1	1	1	1	1
พลังใหม่ (1)									
แรงงานประชาธิปไตย (1)									
เสรีนิยม (1)									
รวม 347									

หมายเหตุ : เป็นอัตราส่วนของสภาผู้แทนราษฎร ปี 2529 (ที่มา : งานธุรการทั่วไป กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อ 15 กันยายน 2530)

ดังนั้น จากบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราส่วนที่นั้งกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรนี้เอง จึงทำให้คณะกรรมการของสภาเป็นรูปจำลองของสภา และบทบาทในการคัดเลือกสมาชิก เป็นกรรมการไปประจำคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นบทบาทของพรรคการเมือง โดยเฉพาะ

1.2.2 การกำหนดสัดส่วนโดยการต่อรองระหว่างพรรคการเมือง
ซึ่งขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (Allocated according to relative party strengths)

ไคแก่ วิธีการกำหนดสัดส่วนที่นั้งกรรมการของสมาชิกสภาที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาแล้วคือ อัตราส่วนของพรรคการเมืองก็มีอิทธิพลต่องานของคณะกรรมการ เช่นเดียวกับกับขนาดของกรรมการในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ผลการเลือกตั้งทั่วไปในสหรัฐอเมริกาทุก ๆ สองปีจะเป็นการกำหนดกรอบในการต่อรองระหว่างผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างมากกับผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างน้อย อัตราส่วนกรรมการโดยมากแล้วมักจะสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในสภา และอัตราส่วนดังกล่าวนี้จะเป็นตัวกำหนดแนวนโยบายตลอดจนการจัดเตรียมผู้ร่วมงานของคณะกรรมการด้วย นอกจากนี้หลักปฏิบัติอื่น ๆ และกฎระเบียบต่าง ๆ ก็ยังอาจมีผลกระทบต่ออัตราส่วนดังกล่าวด้วย ดังเช่น ข้อบังคับของพรรคการเมือง เป็นต้น

ในสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มอย่างมากที่จะแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยเข้าทำหน้าที่ในคณะกรรมการตามสัดส่วนความเข้มแข็งของพรรคการเมืองทั้งสองพรรค ดังเช่น ในวุฒิสภากล่าวคือ พรรคการเมืองเสียงข้างมากมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งจำเป็นน้อยมากที่จะแต่งตั้งปรปักษ์ทางการเมืองของตนเข้าทำหน้าที่ โดยเฉพาะในคณะกรรมการที่มีความสำคัญของสภาและตามธรรมเนียมปฏิบัติในสภาแล้วพรรคการเมืองเสียงข้างมากจะเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนคณะกรรมการ¹⁰ ดังเช่น กฎของสมาชิกพรรคเดโมแครตในสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดว่า

¹⁰ Neal Santelmann, 100th Congress Committees 1987 - 88, p. 4.

"อัตราส่วนของกรรมการควรจะได้กำหนดไว้
เพื่อทำให้กรรมการที่สังกัดพรรคการเมืองเสี่ยง
ข้างมากในแต่ละคณะกรรมาธิการทำงานไค้มั่นคงขึ้น
ในการพิจารณาถึงอัตราส่วนของกรรมการในแต่
ละคณะนี้ ประธานสภาควรกำหนดให้มีสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเดโมแครตอย่างน้อยที่สุด
3 คน ทอพรรครีพับลิกัน 2 คน" ¹¹

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรบางคณะ เช่น
คณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณ คณะกรรมาธิการงบประมาณ คณะกรรมาธิการระเบียบ
ข้อบังคับ และคณะกรรมาธิการภาษีอากร มักมีอัตราส่วนที่ไม่ไค้สัดส่วน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลัก
ประกันของการควบคุมโดยพรรคการเมืองเสี่ยงข้างมากนั่นเอง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้
พรรครีพับลิกัน ซึ่งเป็นพรรคการเมืองเสี่ยงน้อยแสดงปฏิกิริยาโดยการเรียกร้องที่นั่งใน
คณะกรรมาธิการบางคณะเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ¹²

1.2.3 การกำหนดสัดส่วนระหว่างพรรคการเมืองที่สำคัญสองพรรค
การเมือง (the seats are divided between the two main political parties)

ไค้แก่ วิธีการกำหนดสัดส่วนที่นั่งกรรมาธิการของสมาชิก
สภาที่ใช้ในประเทศนิวซีแลนด์ กล่าวคือ ที่นั่งกรรมาธิการจะถูกแบ่งออกเป็นสองส่วนระหว่าง
พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (governing parties) และพรรคการเมืองฝ่ายค้าน
(opposition parties) และมักจะให้พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไค้ที่นั่งมากกว่าพรรค
การเมืองฝ่ายค้านเสมอ คือ พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจะไค้รับ 3 หรือ 4 ที่นั่ง สำหรับ
คณะกรรมาธิการที่มีจำนวนกรรมาธิการ 6 หรือ 7 คน ซึ่งก็เท่ากับว่าไม่ว่าคณะกรรมาธิการ
ชุดนั้นจะมีกรรมาธิการจำนวน 6 หรือ 7 คน พรรคฝ่ายค้านก็จะมีกรรมาธิการไค้เป็นจำนวน

¹¹ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 211.

¹² Neal Santelmann, 100th Congress Committees 1987 - 88, p. 4.

3 คน ทุกกรณี¹³

1.3 การพิจารณาหมายภาระหน้าที่แก่กรรมการในพรรคการเมือง

(The Assignments Panels' Decision)

รัฐสภาในบางประเทศได้มีหลักเกณฑ์ทั้งที่เป็นแบบแผนและไม่เป็นแบบแผน อันเป็นเครื่องชี้แนวทางในการตัดสินใจให้แก่องค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาหมายงานแก่กรรมการ

ในสหรัฐอเมริกา องค์กรผู้หน้าที่พิจารณาหมายงานแก่กรรมการได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยกรรมการ (Committee on Committees) ของพรรค รัษัทริกัน และคณะกรรมการมอบหมายหน้าที่และพิจารณาโยบาย (the Steering and Policy Committee) ของพรรคเดโมแครต ซึ่งเป็นคณะกรรมการของแต่ละ พรรคการเมือง¹⁴ คณะกรรมการดังกล่าวจะตัดสินใจเลือกสมาชิกที่สังกัดพรรคการเมือง ของตนเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรคณะต่าง ๆ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ทั้งที่เป็นแบบแผน และไม่เป็นแบบแผน

คณะกรรมการมอบหมายหน้าที่ของพรรครีพับลิกัน ในสภาผู้แทนราษฎร มีลักษณะ 2 ประการ คือ ประการแรก มีคณะกรรมการว่าด้วยกรรมการ (Committee on Committees) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของพรรครีพับลิกัน จำนวน 1 คน จากทุก ๆ รัฐ ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสภานั้น 1 คน จึงประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมาก (รัฐสภาสมัยที่ 100 มีจำนวน 50 คน) และอาจควบคุมได้ยาก ดังนั้นจึงมีการกำหนดให้มี คณะกรรมการบริหารของพรรคจำนวน 20 คน โดยมีผู้นำพรรคในสภาเป็นหัวหน้าประกอบ อยู่ด้วย ประการที่สอง ก็คือ นักหมักในการลงคะแนนเสียงของสมาชิกในคณะกรรมการ

¹³ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 106.

¹⁴ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 218.

บริหารของพรรค กล่าวคือ สมาชิกแต่ละคนจะออกเสียงได้มากเท่าที่มีสมาชิกในพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐนั้น ๆ สมาชิกของกรรมาธิการบริหารพรรคจากรัฐใหญ่ ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก เช่น รัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นต้น จึงเป็นผู้ครอบงำเสียงในการมอบหมายหน้าที่ แต่การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารจะอยู่ภายใต้การให้สัตยาบันของกรรมาธิการว่าด้วยกรรมาธิการเต็มคณะ¹⁵

สำหรับคณะกรรมการมอบหมายหน้าที่ของพรรคเดโมแครต ในสภาผู้แทนราษฎรนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1911 - 1974 พรรคเดโมแครตโดยคณะกรรมการการคลัง (The House Ways and Means Committee) จะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการว่าด้วยกรรมาธิการของพรรค ต่อมาในปี ค.ศ. 1974 ที่ประชุมพรรคเดโมแครตได้ออกเสียงให้เปลี่ยนหน้าที่ไปเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการมอบหมายหน้าที่และพิจารณาโยบาย (The Steering and Policy Committee) ซึ่งมีผู้นำคือ ประธานสภา¹⁶ เป็นผู้คัดเลือกสมาชิกสภาเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ แทน

อันึ่งในการพิจารณาคัดเลือกกรรมาธิการขององค์กรดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1.3.1 หลักเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน (Formal Criteria)

ได้แก่ หลักเกณฑ์ที่มุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีฐานะเท่าเทียมกันในงานที่มอบหมายแก่กรรมาธิการ

ในสหรัฐอเมริกา โดยที่พรรคเดโมแครตเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาในปี ค.ศ. 1987 และพรรคเดโมแครตมีหลักเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน โดยได้กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคเดโมแครตเกี่ยวกับการพิจารณามอบหมายภาระหน้าที่กรรมาธิการแก่สมาชิกพรรค คือ

¹⁵ รายละเอียดโปรดดู Neal Santelmann, 100th Congress Committees 1987 - 88, p. 23.

¹⁶ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 218.

มีเกณฑ์ในการแบ่งประเภทคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ออกเป็น 3 ประเภท โดยมีข้อจำกัดในการเป็นกรรมการ คือ ¹⁷

ก. คณะกรรมการพิเศษ (Exclusive) ได้แก่ คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ คณะกรรมการภาษีอากร และคณะกรรมการปกครอง

ข. คณะกรรมการสำคัญ (Major) ได้แก่ คณะกรรมการการเกษตร คณะกรรมการค่านาข้าว คณะกรรมการการธนาคาร คณะกรรมการการเงิน คณะกรรมการกิจการเมือง คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการการแรงงาน คณะกรรมการกิจการต่างประเทศ คณะกรรมการพลังงาน คณะกรรมการการพาณิชย์ คณะกรรมการตุลาการ คณะกรรมการกิจการสาธารณูปโภค และคณะกรรมการด้านการขนส่ง

ค. คณะกรรมการที่ไม่สำคัญ (Non-Major) ได้แก่ คณะกรรมการงบประมาณ คณะกรรมการกิจการยานโคลัมเบีย คณะกรรมการปฏิบัติกิจการของรัฐบาล คณะกรรมการบริหารกิจการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการกิจการภายใน คณะกรรมการกิจการชาวเกาะ คณะกรรมการการค้าทางทะเล คณะกรรมการประมง คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ คณะกรรมการบริการสาธารณะ คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ คณะกรรมการค่านอวกาศและเทคโนโลยี คณะกรรมการธุรกิจขนาดเล็ก และคณะกรรมการกิจการทหารผ่านศึก

ทั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเดโมแครต ที่ทำหน้าที่ในคณะกรรมการพิเศษไม่สามารถทำหน้าที่ในคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใด ๆ ได้อีก เว้นแต่คณะกรรมการภาษีอากร และคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ อาจเข้าทำหน้าที่ในคณะกรรมการงบประมาณอีกด้วยก็ได้

¹⁷ David C. Kozak and John D. Macartney, Congress and Public Policy, p. 120. and Neal Santelmann, 100th Congress Committees 1987-88, p. 8.

นอกจากนั้นข้อบังคับพรรคเดโมแครตยังได้ให้หลักประกันแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเดโมแครตคือว่าทุกคนจะต้องได้ที่นั่งในคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่พิเศษ หรือที่สำคัญแต่ไม่อาจทำหน้าที่ในคณะกรรมการทั้งที่สำคัญ และไม่สำคัญ ได้เกินกว่าอย่างละ 1 คณะ หรือจะทำหน้าที่ในคณะกรรมการที่ไม่สำคัญเกินกว่า 2 คณะ ไม่ได้ เว้นแต่ คณะกรรมการกิจการยาน โคลัมเบีย หรือคณะกรรมการตุลาการซึ่งสมาชิกอาจเข้าทำหน้าที่ได้อีก

ส่วนพรรครีพับลิกันซึ่งเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน ก็เป็นหน้าที่ของที่ประชุมพรรคที่จะกำหนดระเบียบเกี่ยวกับคณะกรรมการ ข้อบังคับของพรรค รีพับลิกันได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับคณะกรรมการของพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยไว้โดยจำกัดให้สมาชิกระดับผู้นำพรรคทำหน้าที่ ในคณะกรรมการสามัญประจำสภาได้เพียง 1 คณะ และห้ามสมาชิกระดับผู้นำพรรคทำหน้าที่เป็นสมาชิกเสียงข้างน้อยระดับสูงในคณะกรรมการ คณะใด ๆ อีก สมาชิกพรรครีพับลิกันในสภาผู้แทนราษฎรไม่เคร่งครัดต่อระเบียบเกี่ยวกับคณะกรรมการมากเท่ากับสมาชิกพรรคเดโมแครต พรรครีพับลิกันจะให้นิยามคณะกรรมการที่สำคัญ (Major) และไม่สำคัญ (Minor) โดยเนื้อหาแล้วมีลักษณะเช่นเดียวกันกับพรรคเดโมแครต กล่าวคือ คณะกรรมการที่เรียกว่า "โบสันน้ำเงิน" (Blue Ribbon) ในความหมายของพรรครีพับลิกันจะตรงกับคณะกรรมการพิเศษ (Exclusive) ของพรรคเดโมแครต ซึ่งก็เป็นเรื่องยากที่กรรมการโบสันน้ำเงินจะเป็นกรรมการคณะอื่นอีกด้วย นอกจากนั้นสมาชิกพรรครีพับลิกันอาจเป็นกรรมการทั้งประเภทที่มีความสำคัญ (Major) และไม่สำคัญ (Minor) ได้อย่างละ 1 คณะ หรือไม่ก็อย่างน้อยเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่ไม่สำคัญ (Minor) ได้ 2 คณะ ในขณะเดียวกัน ทั้งนี้เว้นแต่คณะกรรมการว่าด้วยคณะกรรมการซึ่งเป็นคณะกรรมการมอบหมายงานเกี่ยวกับกรรมการแก้ไขสมาชิกของพรรครีพับลิกัน จะเห็นเป็นอย่างอื่น 18

¹⁸ Neal Santelmann, 100th Congress Committees 1987 - 88,

สำหรับประเทศไทย ไม่ว่าจะ เป็นพรรคการเมืองใดก็ตาม ไม่มีการจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไว้ จะมีก็แต่เพียงข้อบังคับการประชุมสภาเท่านั้นที่กำหนดจ่ากักให้สมาชิกคนหนึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาได้ไม่เกินสองคณะ¹⁹ เพื่อให้โอกาสแก่สมาชิกที่มีความรู้ความสามารถและอาจดำรงตำแหน่งกรรมการได้สองคณะ²⁰ ซึ่งในเรื่องนี้หากมีการจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการไว้ตามความสำคัญแล้ว ก็จะเป็นการให้หลักประกันเพื่อความเสมอภาคกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในงานที่มอบหมายแก่กรรมการได้ ทั้งนี้เพราะหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถป้องกันมิให้สมาชิกที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ที่สำคัญแล้วไปทำหน้าที่กรรมการในคณะกรรมการคณะอื่น ๆ ที่สำคัญอีก

1.3.2 หลักเกณฑ์ที่ไม่เป็นแบบแผน (Informal Criteria)

ใ้แก่องค์ประกอบต่าง ๆ ที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ใช้ในการพิจารณาคัดเลือกสมาชิกเข้าร่วมในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ อันอาจสรุปได้ดังนี้²¹

- (1) ความต้องการหรือความสนใจของสมาชิก
- (2) ชื่อเสียงของสมาชิก
- (3) เพศ
- (4) อายุ
- (5) ความต้องการเสียงสนับสนุนของสมาชิก

¹⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 74.

²⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. . . . , ครั้งที่ 2," 20 มกราคม 2520.

²¹ Neal Santelmann, 100th Congress Committees 1987 - 88, p. 10. and Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, pp. 217 - 218.

- (6) ตำแหน่งกรรมการของรัฐ
- (7) ตำแหน่งกรรมการท้องถิ่น (สนับสนุนพรรคหรือผู้นำ)
- (8) ความคึกเหิมค่านโยบาย
- (9) ความล้มเหลวที่ไม่ได้รับการคัดเลือกในคณะกรรมการคณะอื่น
- (10) ความรับผิดชอบ
- (11) ประสบการณ์ด้านนโยบาย ประสบการณ์ส่วนตัว หรือประสบการณ์ทางการเมือง
- (12) ความสามารถทั่วไปและคุณวุฒิ
- (13) อุดมการณ์
- (14) การได้รับเสียงสนับสนุน
- (15) การที่เคยได้รับการเข้าร่วมในคณะกรรมการ
- (16) การที่ได้เคยทำหน้าที่ในคณะกรรมการตามที่ได้รับมอบหมายเป็นการชั่วคราว
- (17) ความซื่อสัตย์ต่อพรรค
- (18) ความผูกพันต่อพรรคในอดีต
- (19) ความชอบพอเป็นส่วนตัวของผู้นำของพรรคการเมืองนั้น

สำหรับสหรัฐอเมริกา ในพรรคเคโมแครตจะถือความต้องการเสียงสนับสนุนของสมาชิก เป็นข้อพิจารณาข้อแรก ในขณะที่พรรครีพับลิกันจะถือหลักเกณฑ์อาวุโสมากกว่า อย่างไรก็ตาม ทั้งสองพรรคยังคงถือว่าเกณฑ์อาวุโสเป็นองค์ประกอบในการคัดเลือกกรรมการที่สำคัญ นอกจากนั้นแล้วความต้องการและสนใจของสมาชิกที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่ตนต้องการ และสนใจก็ยัง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในลำดับต้นสำหรับคณะกรรมการที่ไม่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ที่สำคัญ ๆ เช่นกัน ²²

²² Roger F. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, pp. 218 - 219.

1.3.3 กระบวนการ (Procedures) ในสหรัฐอเมริกา
 คณะกรรมาธิการมอบหมายหน้าที่ในแต่ละพรรคจะทำหน้าที่ที่พิจารณาคัดเลือกกรรมการ
 ตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกซึ่ง เกณฑ์ความมีอาวุโสจะเป็นเครื่องประกันได้ว่าผู้ที่มีหน้าที่
 ในตำแหน่งอยู่แล้วสามารถคงอยู่ในตำแหน่งที่กำหนดไว้แต่เดิมได้ ในขณะที่มีสมาชิกสภา
 ซึ่งประสงค์จะย้ายคณะกรรมการจากคณะหนึ่งไปยังอีกคณะหนึ่ง หรือเพิ่มเติมตำแหน่ง
 ที่ตนครองอยู่เพิ่มเสมอ คณะกรรมาธิการมอบหมายหน้าที่ที่จะกำหนดชื่อสมาชิกสภาใหม่ลงใน
 ตำแหน่งกรรมการที่ว่างอยู่แทน ²³

การพิจารณามอบหมายภาระหน้าที่กรรมการให้แก่สมาชิกสภาใหม่จะมีกระบวนการ
 การคือ สมาชิกสภาใหม่จะได้รับการเชิญชวนให้เสนอตำแหน่งที่ต้องการตามลำดับความต้องการ
 โดยจะสอบถามสมาชิกใหม่ถึงลำดับความต้องการของพวกเขาในคณะกรรมการแต่ละประเภท
 สมาชิกสภาใหม่บางคนเสนอคำขอเพียงตำแหน่งเดียว บางคนก็ไม่เสนอเลย ในขณะเดียวกัน
 มีบางครั้งที่บางคนเสนอลำดับตำแหน่งที่ตนต้องการมากถึง 10 อันดับ อย่างไรก็ตามที่นิยม
 ปฏิบัติกันมากที่สุดคือ สมาชิกสภาใหม่จะจัดลำดับความต้องการสูงสุดของตนไว้ประมาณ 3
 อันดับ ²⁴

สมาชิกสภาผู้สมัครขอรับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการยอกนิยมนั้น
 นั้นอาจดำเนินการต่อเนื่องจากการสมัครเป็นลายลักษณ์อักษรได้ด้วยการไปติดต่อด้วยตนเองกับ
 ผู้นำของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด กรรมการในคณะกรรมการมอบหมายหน้าที่หรือประธาน
 คณะกรรมการคณะที่ตนต้องการเป็นกรรมการ นอกจากนั้นหัวหน้ากลุ่มสมาชิกสภาอาจเขียน
 จดหมายให้การสนับสนุนสมาชิกสภาใหม่นั้น ๆ โดยส่งถึงคณะกรรมการมอบหมายหน้าที่ด้วย

²³ David C. Kozak and John D. Macartney, Congress and Public Policy, p. 218.

²⁴ Ibid.

ก็ได้²⁵ ต่อจากนั้นคณะกรรมการมอบหมายหน้าที่ที่จะพิจารณาจัดคำร้องขอให้เข้ากับ
ตำแหน่งหน้าที่และในขณะเดียวกันก็พยายามรักษาการประสานกันภายในคณะกรรมการ
แต่ละคณะเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้และผู้สมัครแข่งขันเข้ารับตำแหน่งในคณะกรรมการ
แต่ละตำแหน่งจะได้รับการลงคะแนนเสียงลับแยกต่างหากจากกัน หลังจากนั้นคณะกรรมการ
มอบหมายหน้าที่ที่จะจัดทำบัญชีรายชื่อคณะกรรมการคณะต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมพรรคต่อไป

จากกระบวนการดังกล่าวทำให้ในปัจจุบันการกระจายตำแหน่งในคณะกรรมการ
ของรัฐสภาสหรัฐอเมริกามีความเที่ยงธรรมมากขึ้น และจะไม่มีสมาชิกสภาผู้ใดใดที่นั่งใน
คณะกรรมการย่อยถึงสองคณะพร้อม ๆ กัน จนกว่าสมาชิกสภาทุกคนในพรรคจะได้รับ
ตำแหน่งที่ดีแล้วอย่างน้อยหนึ่งที่นั่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปหลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปสำหรับการตัดสินใจในการกำหนดชื่อ
กรรมการได้ดังต่อไปนี้²⁶

1. สมาชิกสภาใหม่จะได้รับตำแหน่งในคณะกรรมการที่เขาต้องการอย่างน้อย
ที่สุดหนึ่งตำแหน่ง
2. ความสนใจจะอยู่ที่ตำแหน่งกรรมการที่ไกวว่างลง
3. อาจมีการขอคำปรึกษาหรือรับทราบข่าวสารจากประธานคณะกรรมการ หรือ
ผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการ (แต่ความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้

²⁵ David A. Rohde and Kenneth A. Shepsle, "Democratic Committee assignments in The House of Representative : Strategic aspects of a social choice process," in Congress : Structure and Policy, ed. Mathew D. McCubbins and Terry Sullivan (Cambridge : Cambridge University Press, 1987), p. 181.

²⁶ Charles O. Jones, The United States Congress, (Illinois : The Dorsey Press, 1982), p. 212.

มิใช่สิ่งกำหนดในการตัดสินใจของคณะกรรมการว่าด้วยคณะกรรมการ)

4. คำแนะนำของผู้นำพรรคการเมืองจะได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษ และอาจเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจได้อีกต่อไปใช้อย่างระมัดระวัง

5. ผลประโยชน์ของท้องถิ่นที่สมาชิกสภากำหนดไว้จะได้รับความสนใจเป็นพิเศษ แต่ท้องถิ่นในการเลือกตั้งมิใช่ปัจจัยสำคัญในการกำหนดกรรมการ

6. ปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจเข้ามามีบทบาทในบางกรณีโดยเฉพาะคือความมีอาวุโส การเป็นตัวแทนของภูมิภาค ความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ความจงรักภักดีต่อพรรค ความเชี่ยวชาญ บุคลิกภาพ เชื้อชาติและเพศ เป็นต้น

1.4 การให้ความเห็นชอบโดยที่ประชุมพรรคการเมือง

ในสหรัฐอเมริกาตลอดระยะเวลาในศตวรรษที่ 20 เป็นส่วนใหญ่ที่ประชุมพรรคในแต่ละสภาคต่างก็เพียงแต่ให้การอนุมัติการตัดสินใจมอบหมายภาระหน้าที่แก่กรรมการขององค์กรผู้มีหน้าที่เสนอ หรือมักไม่ได้ทำอะไรเลย แต่ในช่วงทศวรรษที่ ค.ศ. 1970 ที่ประชุมพรรคได้กลายเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการพิจารณามอบหมายภาระหน้าที่แก่กรรมการที่สำคัญข้อบังคับพรรคเคโมแครตได้กำหนดให้พิจารณารายชื่อกรรมการในแต่ละคณะกรรมการไป การแยกพิจารณาเฉพาะกรรมการผู้ใดผู้หนึ่งอาจกระทำได้ หากสมาชิกพรรคได้เสนอผู้ใดให้กระทำได้เป็นจำนวน 10 คน หรือมากกว่านั้น และพรรคก็จะจัดส่งรายชื่อคณะกรรมการชุดนั้นให้คณะกรรมการว่าด้วยคณะกรรมการนำไปจัดทำใหม่ตามคำแนะนำของที่ประชุมพรรค นอกจากนี้ถ้าสมาชิกพรรคผู้ใดผู้หนึ่งประสงค์จะให้มีการอภิปรายโดยมีเสียงสนับสนุนอย่างเหมาะสมก็จะมีอภิปรายได้ไม่เกิน 30 นาที โดยต้องแบ่งเวลาให้ทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านเท่า ๆ กัน หลังจากนั้น ถ้าที่ประชุมพรรคกับคณะกรรมการว่าด้วยกรรมการไม่สามารถตกลงกันได้แล้วที่ประชุมพรรคก็จะเป็นผู้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้เป็นที่เสร็จสิ้น ²⁷

²⁷ David C. Kozak and John D. Macartney, Congress and Public Policy, p. 120.

ส่วนพรรคที่ปรึกษา ไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ไว้อย่างละเอียดดังเช่นพรรคเดโมแครต หากแต่ขบงกับพรรคที่กำหนดไว้แต่เพียงว่า ถ้าที่ประชุมพรรคที่ปรึกษา ไม่ให้ความเห็นชอบต่อการเสนอ ชื่อของคณะกรรมการมอบหมายหน้าที่ เรื่องนี้ก็จะต้องมีการเสนอขึ้นใหม่ในที่ประชุมพรรคเพื่อพิจารณาโดยอัติโนมติ และไม่จำเป็นต้องแจ้งคณะกรรมการมอบหมายหน้าที่

สำหรับประเทศไทย ก่อนที่จะใช้วิธีการเลือกตั้งกรรมการโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาอย่างเป็นทางการนั้น ทางปฏิบัติพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองต่าง ๆ จะมีการตกลงโดยกำหนดให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการได้ตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในกลุ่มพรรคการเมืองนั้น วิธีนี้ทำให้ไม่สิ้นเปลืองเวลาของสภา และทำให้บุคคลที่ได้เป็นกรรมการมาจากตัวแทนของกลุ่มพรรคการเมืองนั้น ๆ

หลักเกณฑ์โดยทั่วไปในการพิจารณาคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเป็นกรรมการนั้น มักคัดเลือกกรรมการจากสมาชิกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ ในกิจการด้านหนึ่งด้านใดเพื่อเป็นกรรมการในค่านั้น ๆ โดยความรู้ความเชี่ยวชาญนั้น อาจได้มาจากการศึกษา อบรม ประสบการณ์จากการทำงาน หรืออาชีพ ความสนใจเป็นพิเศษ หรืออาจเกิดจากความมีวิสัยทัศน์หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความมีอาวุโสหรือเคยทำหน้าที่ กรรมการในค่านั้น ๆ ติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาอันนานจนเกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่สำหรับการคัดเลือกกรรมการของพรรคการเมืองของไทยนั้นตามข้อเท็จจริงยังคงมีความแตกต่างจากหลักเกณฑ์ทั่วไปพอสมควร กล่าวคือ แม้ว่าพรรคจะได้นำถึงถึงความสำคัญในเรื่องความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็ใช้เป็นเพียงเครื่องประกอบการพิจารณาเท่านั้น โดยทั่วไปแล้วมักจะไม่มีการเกณฑ์หรือประเพณีปฏิบัติเป็นหลักในการพิจารณาเท่าใดนัก การคัดเลือกกรรมการส่วนใหญ่มักใช้วิธีสอบถามความสมัครใจ จับสลาก หรือไม่ก็ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนน วิธีนี้จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกในพรรค หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การที่สมาชิกสภาคนใดจะได้รับการเสนอชื่อให้เป็นกรรมการในคณะใดหรือไม่นั้น น่าจะขึ้นอยู่กับคุณลักษณะส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้นั้นในค่านที่มีความสัมพันธ์

อันก็กับเพื่อนสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันทั้ง เช่นที่ เคยกระทำมาในอดีต 28
 คงจะเห็นได้จากพรรคคัดเลือกกรรมการของพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคประชาธิไทย
 ซึ่งในสภาผู้แทนราษฎร ปี 2529 เป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้านที่มีความ
 สำคัญตามลำดับ ในเรื่องนี้ นางสาวสุพัตรา มาศดิตถ์ ได้อธิบายว่า 29

"ทางพรรคประชาธิปัตย์จะแจ้งอัตราส่วนกรรมการ
 แต่ละคณะที่พรรคได้รับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัด
 พรรคทราบ แล้วสมาชิกฯ ผู้ใดสนใจที่จะแสดงบทบาททาง
 กานใด ก็แจ้งความจำนงไปยังพรรค แต่ไม่เกินคนละ
 2 คณะ ถ้ามีสมาชิกฯ สนใจคณะกรรมการคณะใด
 มากกว่าอัตราส่วนที่ใครรับก็จะใช้วิธีตกลงกัน หรือจะจับ
 สลาก หรืออาจจะใช้วิธีลงมติกันในที่ประชุมพรรค"

ส่วนนายสมักร สุนทรเวช ประธานคณะกรรมการการปกครอง ใต้ให้
 สัมภาษณ์ว่า 30

"เกณฑ์การคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค
 ประชากรไทย เป็นกรรมการนั้น ทางพรรคประชาธิไทย
 จะดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารของพรรคโดยการ
 สอบถามความสมัครใจของสมาชิกก่อน แล้วจึงพิจารณาตาม
 ความเหมาะสมตามอัตราส่วนที่พรรคได้รับ ถ้ามีผู้สมัครใจ
 มากกว่าจำนวนสัดส่วนที่ใครรับจะพิจารณาความเหมาะสม
 ของแต่ละบุคคลเช่น คณะกรรมการการสาธารณสุขและ
 สิ่งแวดล้อม ก็จะพิจารณาใหญ่ที่เป็นแพทย์มากกว่าผู้ที่มีอาชีพ
 อื่น และหากเป็นแพทย์ด้วยกันทั้งคู่ก็จะพิจารณาจากความ
 เหมาะสมทางการเมือง ตลอดจนพิจารณาถึงประสบการณ์

28 เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทย
 และสหรัฐอเมริกา, หน้า 101 - 110.

29 สัมภาษณ์ สุพัตรา มาศดิตถ์, ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
 สภาผู้แทนราษฎร, 28 เมษายน 2531.

30 สัมภาษณ์ สมักร สุนทรเวช, ประธานคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทน
 ราษฎร, 14 เมษายน 2531.

ของผู้นั้น เช่น เคยดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะนั้น ๆ มาแล้ว และโดยเฉพาะกรรมการวิสามัญ ก็จะมีสมาชิกของพรรคที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยมีบทบาททางการเมือง มีคุณสมบัติ มีความเหมาะสมเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย"

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวทางปฏิบัติเหล่านี้จะเป็นแนวทางที่ดี แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของพรรคอย่างชัดเจน จึงอาจกล่าวได้ว่าจากอดีต³¹ จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีหลักเกณฑ์การคัดเลือกกรรมการของพรรคการเมืองที่แน่ชัด หากแต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัว ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในพรรคนั้น ๆ เองมากกว่า จึงควรที่จะได้มีการวิเคราะห์หาแนวทาง เปลี่ยนแปลง ระบบการคัดเลือกกรรมการในระดับพรรคการเมืองโดยมีหลักเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนและไม่เป็นแบบแผน

1.5 การเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร

รัฐสภาในประเทศต่าง ๆ จะเป็นผู้เลือกตั้งคณะกรรมการของรัฐสภาโดยสมาชิกรัฐสภาเอง การเลือกตั้งคณะกรรมการจะมีความแตกต่างกันไปโดยอาจแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ³² การเลือกตั้งโดยสภาที่มีสมาชิกสภาครบองค์ประชุม การเลือกตั้งโดยสภาที่ไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกสภาครบองค์ประชุม และการเลือกตั้งรูปแบบผสม

1.5.1 การเลือกตั้งโดยสภาที่มีสมาชิกสภาครบองค์ประชุม

(Appointment in the plenary assembly) การเลือกตั้งรูปแบบนี้ตามปกติแล้วมักจะไม่มี การอภิปรายและสภาจะมีการยอมรับอย่างรวดเร็วโดยการลงคะแนนเสียงด้วยปากเปล่า³³ และมักจะเกิดขึ้นโดยการเสนอญัตติของกลุ่มสมาชิกสภาหรือการเสนอญัตติของ

³¹ เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา, หน้า 104 - 109.

³² Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, pp. 108 - 109.

³³ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 221.

รัฐมนตรี หรือผู้ควบคุมการลงคะแนนเสียงฝ่ายรัฐบาล หรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ
คณะใดคณะหนึ่งโดยเฉพาะ หรือข้อเสนอแนะของสภาเอง

รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ แคนาดา และรัฐสภายุโรป

สำหรับประเทศไทยก็จัดได้ว่าอยู่ในรูปแบบนี้ ทั้งนี้เพราะข้อบังคับการประชุมสภาได้
กำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา โดยการเลือกตั้งคณะกรรมการนั้นให้สมาชิก
แต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้โดยไม่จำกัดจำนวนและการเสนอนั้นต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า
ห้าคน 34

1.5.2 การเลือกตั้งโดยสภาที่ไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกสภาครอบงำประชุม

(Appointment without involvement of the plenary assembly) การเลือกตั้ง
รูปแบบนี้มักจะเกิดขึ้นได้หลายลักษณะคือ

ก. ประธานสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการภายใต้ข้อเสนอแนะของกลุ่มสมาชิกสภา

ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ได้แก่ กรีซ อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

ข. คณะกรรมการคัดเลือก (The Committee of Selection) หรือคณะ
กรรมการเลือกตั้ง (The Election Committee) เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสามัญประจำสภา

ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ อังกฤษ 35 และนอร์เวย์ เป็นต้น

ค. กลุ่มสมาชิกสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการโดยตรง ซึ่งบางประเทศ เช่น
ออสเตรีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ฯลฯ จะต้องมีการแจ้งรายชื่อกรรมการให้ประธาน
สภาทราบด้วย

34 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 74 - 75.

35 คณะกรรมการคัดเลือก (The Committee of Selection) ในสภาสามัญของ
ประเทศอังกฤษ เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยสภามีทั้งสิ้น 9 คน (องค์ประชุม 3 คน)
กรรมการส่วนใหญ่จะเป็นผู้ควบคุมเสียง (Whip) ของแต่ละพรรคการเมือง.

1.5.3 การเลือกตั้งรูปแบบผสม (A mixture of different procedures) โดยทั่วไปการคัดเลือกกรรมการในบางประเทศ เช่น เบลเยียม และสวีเดน ฯลฯ จะกระทำโดยกลุ่มสมาชิกสภา อย่างไรก็ตามในบางกรณีสภา ก็มักจะเสนอให้มีการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมสภาซึ่งมีสมาชิกสภาครบองค์ประชุม

นอกจากนั้น ก็ยังมีประเทศออสเตรเลียที่ผู้มีหน้าที่คัดเลือกกรรมการในบางครั้ง ก็คือ ประธานสภา หรือบางครั้งก็อาจโดยมติที่ประชุมสภา ตามที่รัฐมนตรีได้เสนอเป็นญัตติ

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเลือกตั้งคณะกรรมการโดยสภานั้นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในหลายขั้นตอน และส่วนใหญ่แล้วเป็นเพียงการให้สัตยาบัน ต่อการคัดเลือกกรรมการที่ได้กระทำไว้จนเป็นที่เสร็จสิ้นลงแล้วในระบอบพรรคการเมืองก่อนที่สภาจะเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งเป็นพิธีการ (Formality) ในภายหลัง

มีข้อพิจารณาที่สำคัญซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การคัดเลือกกรรมการซึ่งควรที่จะต้องตระหนักถึงความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และความตั้งใจในการทำงานภายในขอบข่ายหน้าที่ของคณะกรรมการยิ่งไปกว่าความสมัครใจ และความสนใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน และการคัดเลือกกรรมการก็ควรที่จะต้อง เป็นไปตามสัดส่วนสมาชิกของสภาทั้งหมด เพื่อให้กรรมการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ทุกฝ่าย ทุกภูมิภาค ทุกสาขาอาชีพ และตามความสมัครใจ นอกจากนี้ ก็ไม่ควรมอบหมายภาระหน้าที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกสภาเป็นจำนวนมากเกินไป ความปกติคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งไม่ควรประกอบไปด้วยสมาชิกสภาใหม่ทั้งหมดหรือมากจนเกินไป และเพื่อป้องกันปัญหาการลงคะแนนเสียงเท่ากันคณะกรรมการจึงควรประกอบไปด้วยขนาดกรรมการที่มีจำนวนเป็นเลขคู่ และมีขนาดที่ไม่ใหญ่จนเกินไปนัก ทั้งนี้ ควรหลีกเลี่ยงและกระบวนกาเลือกตั้งกรรมการที่เป็นแบบแผนอย่างแจ่มชัดด้วย

2. การเข้าสู่ตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

2.1 การคัดเลือก (Selection)

ตำแหน่งประธานคณะกรรมการในรัฐสภาประเทศต่าง ๆ มีวิธีการแต่งตั้งในรูปแบบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อาจแต่งตั้งโดยสภา โดยคณะกรรมการคณะนั้น ๆ เอง หรือโดย

การแต่งตั้งจากประธานสภาหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

นอกจากนี้บางประเทศประธานสภาอาจเป็นประธานคณะกรรมการบางคณะโดย
ตำแหน่งด้วย

ทั้งนี้ ประธานคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยวิธีต่าง ๆ ดังกล่าว อาจดำรง
ตำแหน่งตลอดระยะเวลาของคณะกรรมการหรือตลอดสมัยประชุมสภาแล้วแต่กรณี

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงวิธีการคัดเลือกประธานคณะกรรมการซึ่งแยกพิจารณาได้
เป็น 4 รูปแบบ คือ

2.1.1 การเลือกตั้งประธานคณะกรรมการโดยคณะกรรมการ

คณะนั้น ๆ เอง

เป็นวิธีการที่ใช้กันส่วนใหญ่ และมักใช้กับคณะกรรมการ
ทั้งหมดทุกประเภท หรือเพียงบางประเภทเท่านั้นก็ได้ ประเทศที่ใช้วิธีนี้ได้แก่
ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก อียิปต์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน กรีซ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และอังกฤษ
(สำหรับคณะกรรมการวิสามัญ)

การคัดเลือกประธานคณะกรรมการในรูปแบบนี้โดยทั่วไปจะดำเนินการคัดเลือกโดย
มีการอภิปรายทางการเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญที่ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองเสียงข้างมากซึ่งจะดำรง
ตำแหน่งประธานคณะกรรมการเป็นส่วนใหญ่ หรือเป็นไปตามความเข้มแข็งของพรรคการเมือง
ใดพรรคการเมืองหนึ่ง

ประเทศไทยก็จัดได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้วิธีการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการทุก
ประเภทในรูปแบบนี้ด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. 2528 ข้อ 76 วรรคสองที่กำหนดไว้ว่า "ให้คณะกรรมการแต่ละคณะ เลือกตั้ง
ประธาน รองประธาน เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ โฆษกและผู้ช่วยโฆษกจากกรรมการ
ในคณะนั้น ๆ "

สำหรับวิธีการเลือกตั้ง ช้อบงคับการประชุมสภาไม่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะ จึงต้องใช้ช้อบงคับที่เกี่ยวกับการประชุมสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือเป็นไปตาม ช้อบงคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ช้อ 10 (2) ช้อ 18 ช้อ 75 และช้อ 76 คือ

1. เมื่อไม่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานของที่ประชุม เลขาธิการรัฐสภาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งสมาชิกผู้มีอายุสูงสุดซึ่งมาประชุมเป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุม เพื่อให้ที่ประชุมดำเนินการเลือกตั้ง ประธาน รองประธาน เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ โฆษก และผู้ช่วยโฆษก
2. ประธานชั่วคราวของที่ประชุมกล่าวเปิดประชุม และเสนอให้ที่ประชุมเลือกตั้ง ประธาน รองประธาน เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ โฆษกและผู้ช่วยโฆษก จาก กรรมการธิการคณะนั้น ๆ
3. การเสนอนั้น ต้องมีกรรมการรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน
4. หากมีการเสนอชื่อเพียงชื่อเดียว ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก
5. หากมีการเสนอชื่อหลายชื่อ ก็ต้องมีการออกเสียงลงคะแนนเลือก
6. สำหรับวิธีการออกเสียงลงคะแนนเลือกนั้น โดยปกติใช้วิธียกมือหรือจะลงคะแนนโดยวิธีอื่นก็ได้
7. ผู้ที่ใดคะแนนสูงสุด เป็นผู้ได้รับเลือก

อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติในการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการ จะมีการตกลงกันไว้ล่วงหน้าระหว่างพรรคการเมือง ว่าพรรคการเมืองใดจะได้ตำแหน่งในคณะกรรมการชุดใดบ้าง ซึ่งในเรื่องนี้ นายไพฑูรย์ โมกขมรรคกุล ประธานคณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความเห็นว่า ³⁶

³⁶ สัมภาษณ์ ไพฑูรย์ โมกขมรรคกุล, ประธานคณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร, 14 เมษายน 2531.

"ทางปฏิบัติในการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการ
ในปัจจุบันจะมีการตกลงกันระหว่างพรรคการเมืองทุก
พรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดอยู่ ซึ่งความตกลง
ระหว่างพรรคการเมืองนั้นเป็น สัญญาสุภาพบุรุษ
(Gentleman Agreement) และการเลือกตั้ง
ประธานคณะกรรมการนี้ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียง
กับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่
ในสภาผู้แทนราษฎร"

นอกจากนี้ นายสมิทร สุนทรเวช ประธานคณะกรรมการการปกครอง
สภาผู้แทนราษฎร ได้ชี้แจง เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการและการที่ตนเอง
ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานคณะกรรมการการปกครองว่า 37

"... โดยรัฐธรรมนูญเปิดช่องไว้เล็กน้อย รัฐธรรมนูญ
กำหนดความที่จะตั้งกรรมการให้ตั้งตามสัดส่วน เมื่อก่อน
นี้ถ้ารัฐบาลมีเสียงข้างมาก รัฐบาลจะกวาดเอาตำแหน่งไป
หมดเลย แต่เนื่องจากได้มีการกำหนดตามสัดส่วน เพราะ
ฉะนั้นรัฐบาลก็ยังมีเสียงข้างมากอยู่ดี แต่ว่าสัดส่วนนั้นได้
เพื่อเผื่อมาถึงการที่จะเลือกประธานคณะกรรมการด้วย
เพราะฉะนั้นในการเลือกกัน เขาจะให้รัฐบาลเลือกก่อน
ประมาณ 6 - 7 ชุด แล้วจึงให้ฝ่ายค้านเลือกตามอัตรา
ส่วน ที่เหลือรัฐบาลจึงเอาไป จึงได้เลือกคณะปกครอง
และเพราะว่าเป็นระดับหัวหน้าพรรคก็เลยได้เป็นประธาน
... รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมาจากพรรคไทย
ประธานคณะกรรมการมาจากพรรคนั้น เป็นแฟชั่น
(Fashion) ที่ทำกันมาโดยบังเอิญ และเมื่อเห็นว
ก็อยู่แล้วจึงทำมาตลอด ..."

37 สมิทร สุนทรเวช, "พบผู้แทนของท่าน," บทวิทยุออกอากาศทางสถานีวิทยุ
ททท. 15 กรกฎาคม 2530. (เทปคลับ)

คั้งนั้นตามข้อเท็จจริงในสภาผู้แทนราษฎรปี 2529 ตำแหน่งประธานคณะกรรมการ
จึงมีคั้งนี้

- (1) พรรคประชาธิปัตย์ เป็นประธานคณะกรรมการ 5 คณะ
- (2) พรรคชาติไทย เป็นประธานคณะกรรมการ 3 คณะ
- (3) พรรคกิจสังคม เป็นประธานคณะกรรมการ 3 คณะ
- (4) พรรคสหประชาชาติไทย เป็นประธานคณะกรรมการ 2 คณะ
- (5) พรรคประชากรไทย พรรคราษฎร พรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม
และกลุ่มพรรคการเมืองที่เหลือ เป็นประธานคณะกรรมการพรรคละ 1 คณะ ³⁸

จากความเห็นของบุคคลทั้งสองนั้นจะเห็นได้ว่า ตำแหน่งประธานคณะกรรมการ
สามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร เป็นตำแหน่งของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลหรือมีเสียงข้างมาก
ถึง 12 คณะ (ประชาธิปัตย์ 5 ชาติไทย 3 ราษฎร 1 และกิจสังคม 3) นอกจากนั้นประธานคณะ
กรรมการส่วนใหญ่ก็ยังมาจากพรรคการเมืองเดียวกันกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ตรงกัน
อีกด้วย และโดยอำนาจหน้าที่ของประธานคณะกรรมการนั้นมื่ออำนาจในการจัดระเบียบวาระการ
ประชุมหรือหยิบยกเรื่องหรือปัญหาใดเสนอที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ตลอดจนลงนามใน
หนังสือเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมด้วย จึงทำให้เห็น
ถึงอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่ครอบงำคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรคณะต่าง ๆ ได้เป็น
อย่างก็ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการ
ที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นได้ว่าไม่ได้คำนึงถึงความเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
เท่าใดนัก หากแต่เป็นการคำนึงถึงความเป็นผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเป็นสำคัญ
จึงทำให้การเสกบบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ เป็นไปอย่างด้อยที่
ด้อยอาศัยกันมากกว่า อย่างไรก็ตามในปัจจุบันก็ปรากฏว่าเป็นเรื่อง โดยบังเอิญที่ประธานคณะ
กรรมการบางคณะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ ตลอดจนมีความเอาใจใส่
ในการทำงาน เช่น ประธานคณะกรรมการการเศรษฐกิจ ประธานคณะกรรมการการคลัง

³⁸ กุสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, บัญชีรายชื่อคณะกรรมการ
สามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2529. (อัดสำเนา)

การธนาคาร และสถาบันการเงิน และ ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
เป็นต้น

2.1.2 การเลือกตั้งประธานคณะกรรมการโดยสภา

วิธีการนี้เป็นวิธีที่ใช้กับคณะกรรมการสามัญประจำสภา
หรือบางกรณีก็อาจใช้กับคณะกรรมการประเภทอื่นด้วย ประเทศที่ใช้วิธีการนี้ได้แก่
เกาหลี ฟิลิปปินส์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น ³⁹

นอกจากนั้น สหรัฐอเมริกาก็เป็นประเทศที่ใช้วิธีการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการ
สามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรโดยสภาเช่นกัน กล่าวคือ ในทศวรรษปี ค.ศ. 1970 สมาชิกพรรค
รีพับลิกันและเดโมแครตในทั้งสองสภาได้ละทิ้งการยึดมั่นกฎความมีอาวุโสที่มีอย่างแน่นหนาในอดีต
ไป และในปี ค.ศ. 1975 จึงใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานคณะกรรมการ
และผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการแบบลับแทนแต่โดยทั่วไป
แล้วความมีอาวุโสก็ยังคงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการ

ทางปฏิบัติการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการ หรือผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียง
ข้างน้อยในคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในสหรัฐอเมริกา จะเป็นหน้าที่ของ
พรรคการเมืองทั้งสองพรรค กล่าวคือ ตามข้อบังคับของทั้งพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน
จะมีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการเป็นผู้เสนอชื่อสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งประธาน
คณะกรรมการ และผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการ และผู้ได้รับ
การเสนอชื่อทั้งหมดจะได้รับการลงคะแนนเสียงแบบลับสำหรับแต่ละคนในที่ประชุมลับ ⁴⁰ ทั้งนี้
การเสนอชื่อดังกล่าวจะกระทำเป็นบัญชีรายชื่อพร้อมกันกับการคัดเลือกกรรมการครั้งใดก็ตาม
ไปแล้ว ดังนั้นการแต่งตั้งโดยสภาจึงเป็นเพียงพิธีการให้สัตยาบันต่อการเลือกตั้งที่ใดกระทำไว้
จนเป็นที่เรียบร้อยแล้วเท่านั้น

³⁹ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 114.

⁴⁰ Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to Congress, (Washington D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1982), p. 49.

อนึ่ง สมาชิกพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากจะได้รับการแต่งตั้งเป็นประธาน
คณะกรรมการการเมือง⁴¹

2.1.3 การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการโดยประธานสภา

วิธีการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการโดยประธานสภานี้ มักจะใช้กับการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการบางคณะ เช่น ในประเทศอินเดียประธานสภา อาจเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการบางคณะได้ นอกจากนั้นสำหรับคณะกรรมการ วิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการใช้วิธีการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการ ตามรูปแบบนี้

สำหรับประเทศสวีตเซอร์แลนด์ และญี่ปุ่น ประธานสภาจะแต่งตั้งประธานคณะกรรมการ หลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือกับกลุ่มสมาชิกรัฐสภาแล้ว⁴²

ในสภาสามัญของประเทศอังกฤษ ประธานสภาจะเป็นผู้เลือกประธานคณะกรรมการ สามัญประจำสภาจากบัญชีรายชื่อประธานคณะกรรมการชั่วคราวของคณะกรรมการเต็มสภา (Chairman's Panel) ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกอาวุโสประมาณ 18 คน ตามที่ประธานสภา เป็นผู้คัดเลือกขึ้นเมื่อเริ่มสมัยประชุมรัฐสภาทุกครั้ง⁴³

2.1.4 การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการโดยคณะกรรมการ

คณะใดคณะหนึ่ง

วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ใช้ในประเทศอังกฤษโดยคณะกรรมการ ว่าด้วยการคัดเลือก (Committee of Selection) กล่าวคือ เป็นวิธีที่ใช้โดยทั่วไปใน

⁴¹ Kenneth Bradshaw and David Pring, Parliament and Congress, p. 239.

⁴² Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p.114.

⁴³ Kenneth Bradshaw and David Pring, Parliament and Congress, p. 221.

สภาขุนนาง และกรณีของสภาสามัญจะใช้กับคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเอกชนที่ ถูกคัดค้าน นอกจากนั้นก็ยังใช้ในประเทศไต้หวันอีกด้วย

นอกจากนั้น ในบางประเทศประธานสภายังเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ในคณะกรรมการเฉพาะ (Specific Committees) อีกด้วย เช่น ในประเทศเบลเยียม ไชปรัส เดนมาร์ก กรีซ อินเดีย และไอร์แลนด์⁴⁴

2.2 สัดส่วนการเป็นตัวแทน (Proportional representation)

การคัดเลือกประธานคณะกรรมการในรัฐสภาหลายประเทศตามปกติ เป็นผลมาจากกลุ่มสมาชิกรัฐสภาที่มีเสียงข้างมากในแต่ละสภา เช่น ในประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา อียิปต์ ฝรั่งเศส กรีซ อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี ฟิลิปปินส์ สเปน และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น⁴⁵

ในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ข้างต้น ได้ใช้วิธีการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการ แตกต่างกันตามความเข้มแข็งของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศเบลเยียม ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการ ของตนเองจะมีสัดส่วนการเป็นตัวแทนตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้มแข็งของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งสามารถคิดคำนวณหาที่นั่งของประธานคณะกรรมการได้โดยสมาชิก รัฐสภากลุ่มใหญ่ที่สุดจะมีโอกาสเลือกได้ก่อนตามลำดับ

ในรัฐสภาอื่น ๆ มักใช้วิธีตกลงกันระหว่างกลุ่มสมาชิกรัฐสภา อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน

⁴⁴ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 115.

⁴⁵ Ibid.

นอกเหนือจากการแบ่งสัดส่วนการดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการตามความเข้มแข็งของพรรคการเมืองโตพรรคการเมืองหนึ่งข้างต้นแล้ว ก็ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีก คือ การปรองดองกันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในประเทศออสเตรเลีย เคนมารก์ อิสราเอล และสวีเดน เป็นต้น⁴⁶

ในประเทศไซปรัส คณะกรรมการว่าด้วยการคัดเลือกกรรมการมีส่วนสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกประธานคณะกรรมการตามความตกลงกันตามสัดส่วนของพรรคการเมืองอย่างไม่เป็นทางการ

ส่วนในประเทศนอร์เวย์ และอังกฤษ มีธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับประธานคณะกรรมการบางคณะว่า ให้เป็นส่วนที่กำหนดให้สมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน⁴⁷ เช่น คณะกรรมการเกี่ยวกับการบัญชีสาธารณะ (The Public Accounts Committee) คณะกรรมการวิสามัญผู้รับมอบหมายจากรัฐสภาเพื่อการบริหาร (Select Committee on Parliamentary Commissioner for Administration) และคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายอนุบัญญัติ (Select Committee on Statutory Instruments)

คณะกรรมการดังกล่าวในสภาสามัญของประเทศอังกฤษจะมีประธานคณะกรรมการมาจากสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการดังกล่าวส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยกรรมการที่มาจากสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างมาก⁴⁸ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการพิจารณาพิจารณาการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นหลักนั่นเอง ดังนั้นจึงควรให้หลักประกันแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งทำหน้าที่สอดส่องดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Kenneth Bradshaw and David Pring, Parliament and Congress,

สำหรับประเทศไทย ทางปฏิบัติมีการแบ่งอัตราส่วนประธานคณะกรรมการใน
ระดับพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยคิดคำนวณเช่นเดียวกันกับอัตราส่วนกรรมการโดยความ
ตกลงกันระหว่างพรรคการเมือง (Gentleman Agreement) ดังได้กล่าวไปแล้ว
ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าไม่มีกฎเกณฑ์อย่างชัดเจนสำหรับเรื่องนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ
ขึ้น เช่น เมื่อเร็ว ๆ นี้ กล่าวคือ หลังจากที่คณะกรรมการการคมนาคม, สภาผู้แทนราษฎร
ในปี พ.ศ. 2527 ได้มีมติเปลี่ยนแปลงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการไปแล้ว
และได้มีมติเลือกตั้งประธานคณะกรรมการใหม่ ต่อมาได้มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุม
สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการด้วย จึงทำให้จำต้องมีการ
พิจารณาคัดเลือกกรรมการกันใหม่ และการคัดเลือกประธานคณะกรรมการในครั้งนั้น
มีผู้ไม่พอใจและอ้างว่าไม่เป็นไปตามข้อตกลงการแบ่งสัดส่วนระหว่างพรรคการเมือง จึงทำให้
มีผลกระทบต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการคมนาคมคณะใหม่ในเวลาต่อมา กล่าวคือ
มีการขัดแย้งต่ออำนาจเรียกบุคคล หรือเรียกเอกสารของคณะกรรมการอันเป็นช่องโหว่ของ
กฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับใช้จนทำให้คณะกรรมการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

ต่อปัญหานี้ หากมีการเคารพต่อกฎเกณฑ์ซึ่งควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว ก็คงจะ
ไม่เกิดปัญหานี้อีก

2.3 คุณสมบัติของประธานคณะกรรมการ

มีปัจจัยหลายประการในการคัดเลือกประธานคณะกรรมการและ
สำหรับปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดเห็นจะใดแก่ว่า "หลักความอาวุโส" (Seniority)

"อาวุโส" คือ สถานะที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานมาเป็นเวลานาน มีความผูกพัน
กับสิทธิและเกียรติภูมิมีแพร่หลายในสถาบันทางสังคมเกือบทุกแห่ง แต่ไม่มีอาวุโสในกลุ่มการ
เมืองใดจะมีอำนาจเข้มแข็งยิ่งไปกว่าในรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา ⁴⁹

⁴⁹ Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to
Congress, p. 489.

เคมีรัฐสภาสหรัฐอเมริกาโดยยึดถือระบบอาวุโสอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ระบบอาวุโสมีใ้ความแตกต่าเพียงการสลับทอคตำแหน่งประธานคณะกรรมการของสมาชิกพร้อมด้วยประโยชน์อย่างสืบเนื่องโดยอัตโนมัติ แต่ระบบอาวุโสยังหมายถึงการป้องกันการปลดออกจกตำแหน่งในภายหลัง เพื่อถ่วงดุลย์ในการปฏิบัติงานของบุคคลนั้น ใ้อย่างสิ้นเชิง แต่ใน ค.ศ. 1981 ระบบอาวุโสหมายถึง การใ้รับเลือกตั้งเป็นประธานคณะกรรมการอย่างชัดแจ้ง แต่เป็นการดำรงตำแหน่งที่มีใ้ยังรากลึก เช่นแต่ก่อน เพราะจะมีการแยกลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบลับเพื่อ ชิงตำแหน่งนี้ทุก ๆ 2 ปี ⁵⁰

ระบบอาวุโสมีการพัฒนาในลักษณะที่เป็นจารีตประเพณี แต่ก็มีใ้มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมายหรือข้อบังคับอย่างเป็นทางการในรัฐสภา ⁵¹ ข้อบังคับอย่างเป็นทางการกำหนดแต่เพียงว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีหน้าที่กำหนดสมาชิกภาพและประธานคณะกรรมการ

ความมีอาวุโสในรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาพิจารณาจากระยะเวลาที่ปฏิบัติงานใ้กับรัฐสภา หรือระยะเวลาที่ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องในคณะกรรมการ ความมีอาวุโสปรากฏชัดเจนและมีความสำคัญที่สุดในการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการและกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งแทนที่ตำแหน่งที่ว่างอยู่ ในสภาผู้แทนราษฎรลำดับความมีอาวุโสกำหนดตามวันเริ่มปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการของสมาชิก คือ วันที่ 3 มกราคม เว้นแต่ในกรณีใ้บุคคลนั้นใ้รับการเลือกตั้งใ้มาดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง ในกรณีเช่นนี้วันที่เลือกตั้งคือตัวกำหนดลำดับความมีอาวุโส ถ้าสมาชิกหลายคนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวันเดียวกันใ้ใ้เคยปฏิบัติงานใ้สภาผู้แทนราษฎรมาก่อนจะมีอาวุโสในลำดับต้น โดยเริ่มจากใ้ปฏิบัติงานใ้กับสภาผู้แทนราษฎรติดต่อกันเป็นระยะเวลาานที่สูค

⁵⁰ Norman J. Ornstein, "The House and the Senate in a New Congress," in The New Congress, ed. Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein (Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), p. 374.

⁵¹ Barbara Hinckley, "The Seniority System," in Legislative Politics U.S.A., ed. Theodore J. Lowi and Randall B. Ripley (Boston : Little Brown and Company, 1973), p. 123.

ความมีอาวุโสในคณะกรรมการนี้ก็จะต้องมีความต่อเนื่องติดต่อกันไปด้วยเช่นกัน
 ควบคู่กับการเปลี่ยนไปทำงานกับคณะกรรมการคณะอื่นจึงหมายถึง การเริ่มต้นไต่ถามไต่
 ความมีอาวุโสในคณะกรรมการใหม่ตั้งแต่ต้น ดังนั้น ความมีอาวุโสในคณะกรรมการ
 จึงไม่อาจโอนตามไปได้⁵²

อาจกล่าวได้ว่าระบบอาวุโสก็ยังมีคุณค่าต่อคณะกรรมการในประการที่สำคัญ
 2 ประการ คือ⁵³

1. ประสบการณ์อันยาวนานของสมาชิกอาวุโสเกี่ยวกับกระบวนการของรัฐสภา
 ประเพณี และข้อกฎหมายที่คณะกรรมการต้องเกี่ยวข้อง และส่งผลให้ผลประโยชน์ของ
 พรรคและผลประโยชน์ของรัฐสภาไม่ขัดแย้งกัน
2. ความเป็นกลางของระบบซึ่งป้องกันการต่อสู้เพื่ออำนาจซึ่งทำให้พรรคแตกแยก
 กล่าวคือ ระบบอาวุโสทำให้สามารถทำนายได้ว่าใครจะมีอำนาจในตำแหน่งใด จึงทำให้เกิดเสถียร
 ภาพในการกระจายอิทธิพล

อย่างไรก็ตาม มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า ระบบอาวุโสก็มีข้อเสียด้วย คือ

⁵² Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to Congress, p. 491.

⁵³ Barbara Hinckley, Legislative Politics U.S.A., pp. 128 - 129.

1. ทำให้สมาชิกหลงตัวเองได้มากจนรู้สึกทะนงตน 54
2. ระบบอาวุโสไม่ใช่ปัจจัยเพียงประการเดียวที่จะพิจารณาคัดเลือกประธานคณะกรรมการ เพราะอาจจะทำให้บุคคลที่มีคุณสมบัติในการทำงานในรัฐสภาที่เหมาะสมกับตำแหน่งประธานคณะกรรมการไม่สามารถเข้าดำรงตำแหน่งได้ ดังนั้นจึงควรพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ด้วย 55
3. ระบบอาวุโสจะสะกิดกันมิให้สมาชิกรุ่นใหม่เข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่มีความสำคัญได้

และจากแนวความคิดคัดค้านระบบอาวุโสในตัวเองจึงทำให้มีการโจมตีระบบอาวุโสได้สำเร็จเป็นครั้งแรกในช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ซึ่งกระทำโดยสมาชิกผู้นำพรรคเดโมแครต ในปี ค.ศ. 1953 กล่าวคือ ผู้นำเสียงข้างน้อยในวุฒิสภาอันได้แก่ นายลินคอน บี จอห์นสัน สมาชิกพรรคเดโมแครต รัฐเทกซัส (ปี ค.ศ. 1949 - 1961) ได้เสนอแนะกฎหมายที่เรียกกันว่า "กฎหมายของจอห์นสัน" ว่า "วุฒิสมาชิกพรรคเดโมแครตทุกคนจะได้รับที่นั่งในคณะกรรมการที่สำคัญก่อนที่สมาชิกพรรคเดโมแครตคนอื่น ๆ จะได้รับหน้าที่ในคณะกรรมการที่มีความสำคัญรองลงมา" ข้อเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกรัสเซล และได้รับความเห็นชอบจาก

54 ข้อเขียนของ Richard Bolling สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเดโมแครต รัฐมิสซูรี ประธานคณะกรรมการข้อบังคับระหว่าง ค.ศ. 1979 ถึง 1982 และเพื่อเป็นตัวอย่าง Bolling ได้อ้างถึงคำกล่าวของประธานคณะกรรมการคนหนึ่งในทศวรรษ 1920 ที่พูดกับเพื่อนร่วมงานของเขาว่า "คุณไปลงนรกเสียดีกว่า ไม่ว่าเสียงข้างมากของพวกคุณจะตัดสินว่าอย่างไร ถ้าคำตัดสินนี้ผมไม่เห็นด้วย มันก็ผ่านไม่ได้ ผมคือคณะกรรมการ ผมมีอำนาจที่จะชักขวางได้เต็มที่" รายละเอียดโปรดดู Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to Congress, p. 491.

55 Ibid., p. 494.

คณะกรรมการบริหารพรรคเดโมแครต ซึ่งทำให้มีการกำหนดหน้าที่คณะกรรมการของพรรคเดโมแครตในวุฒิสภาในเวลาต่อมา⁵⁶ และในปี ค.ศ. 1971 แมนฟิลด์ ผู้นำเสียงข้างมากก็ได้ประกาศการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับวิธีดำเนินงาน คือ การประชุมลับของพรรคเดโมแครตจะจัดขึ้นตามคำร้องขอของวุฒิสมาชิกไม่ว่าผู้ใดและวุฒิสมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะคัดค้านคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับการเสนอชื่อประธานคณะกรรมการใดซึ่งต่อมาเมื่อพรรครีพับลิกันครองเสียงข้างมากในวุฒิสภา ในปี ค.ศ. 1981 ก็ได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันนี้เพื่อคัดเลือกระธานคณะกรรมการด้วย⁵⁷

จากนั้น ระบบอาวุโสก็ยังประสบต่อการต่อต้านที่รุนแรงกว่าในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1970 ทั้งในพรรคเดโมแครตและรีพับลิกัน จนกระทั่งในเดือนมกราคม ค.ศ. 1977 ที่ประชุมพรรคเดโมแครตได้ปฏิเสธประธานคณะกรรมการที่กำลังครองตำแหน่งอยู่ในคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณอันทรงอำนาจเป็นครั้งแรก และการต่อต้านระบบอาวุโสก็ยังคงดำเนินอยู่เรื่อย ๆ จนกระทั่งล่าสุดในปี ค.ศ. 1981 ประธานคณะกรรมการในคณะกรรมการต่างประเทศผู้หนึ่ง ได้พ้นจากตำแหน่งโดยมีสมาชิกใหม่เข้าดำรงตำแหน่งแทน⁵⁸ ทั้งนี้ เป็นเพราะอำนาจได้เลื่อนลงมาสู่ระดับคณะกรรมการนั่นเอง

ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา มีการเสนอทางเลือกจำนวนมากเพื่อใช้แทนระบบอาวุโส ข้อเสนอที่น่าจะใช้แทนได้ถูกรวบรวมขึ้นในปี ค.ศ. 1970 โดยกลุ่มศึกษาของพรรคเดโมแครต คือ องค์กรของผู้แทนราษฎรเสรีนิยมในสภาผู้แทนราษฎร และถึงแม้ว่าพรรคเดโมแครตและรีพับลิกันทั้งสองสภาจะโต้แย้งการดำเนินงานของระบบอาวุโสไปอย่างมากใน ค.ศ. 1975 แล้ว แต่ก็ยังไม่มีข้อเสนอข้อใดที่ได้รับความนิยมเห็นชอบโดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อเสนออื่นที่สามารถนำมาใช้แทนหลักความมีอาวุโสดังกล่าวได้แก่⁵⁹

⁵⁶ Ibid., p. 493.

⁵⁷ Ibid., p. 495.

⁵⁸ Ibid., p. 499.

⁵⁹ Ibid., p. 495.

1. ควรใช้ระบบอาวุโสในการเสนอชื่อประธานคณะกรรมการโดยได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมลับของพรรค
 2. ให้ที่ประชุมลับของพรรคเลือกประธานคณะกรรมการจากสมาชิกที่อาวุโสที่สุดสามคนในแต่ละคณะกรรมการ
 3. ให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อประธานคณะกรรมการโดยได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมลับของพรรค
 4. ให้อำนาจสมาชิกพรรคเสียงข้างมากในแต่ละคณะกรรมการเสนอชื่อประธานด้วยความเห็นชอบจากที่ประชุมลับของพรรค
 5. ให้อำนาจสมาชิกของแต่ละคณะกรรมการทั้งเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยในการเลือกประธานคณะกรรมการด้วยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด
 6. ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อเสนอชื่อประธานคณะกรรมการโดยได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมลับของพรรค
 7. กำหนดขีดจำกัดอายุและกำหนดให้ประธานคณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงขีดจำกัดอายุนั้น
 8. กำหนดจำนวนปีที่สมาชิกจะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการได้ และกำหนดให้สมาชิกพ้นจากหน้าที่ในคณะกรรมการนั้นหลังจากสุดสิ้นวาระในการเป็นประธานคณะกรรมการแล้ว และเริ่มทำงานในคณะกรรมการอื่นต่อไป
 9. หมุนเวียนตำแหน่งประธานคณะกรรมการในหมู่สมาชิกคณะกรรมการที่มีอาวุโสสูงสุดสามคนทุก ๆ 2 ปี
- ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วความมีอาวุโสก็ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการคัดเลือกประธานคณะกรรมการ

สำหรับประเทศไทยคงได้กล่าวไปแล้วว่าการคัดเลือกประธานคณะกรรมการใดค่านึงถึงความเป็นผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมืองที่คนสังกัดเป็นสำคัญ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ควรมีการกำหนดวิธีการคัดเลือกประธานคณะกรรมการอย่างชัดเจน ทั้งนี้ควรคำนึงถึงความสามารถเป็นพิเศษ ความเข้าใจถึงกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นอย่างดี ความตั้งใจในการทำงาน ความอดทน ความรับผิดชอบ ความมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ตลอดจนความเป็นกลาง เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการคัดเลือก

ทั้งนี้ เกณฑ์อาวุโสก็น่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญยิ่งหลักเกณฑ์หนึ่งในหลาย ๆ หลักเกณฑ์ที่พรรคการเมืองควรจะต้องตระหนักถึงเพราะอาจนำไปสู่หลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่กล่าวข้างต้นได้

2.4 ตำแหน่งประธานคณะกรรมการกับฝ่ายค้านในสภา

ในรัฐสภาบางประเทศมีหลักการว่าประธานคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งโดยเฉพาะจะต้องมาจากฝ่ายค้านในสภา ข้อเท็จจริงนี้เป็นตัวอย่างของกระบวนการในรัฐสภาที่น่าสนใจและเกิดเป็นประเพณีปฏิบัติในเวลาต่อมาในบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรียได้ใช้หลักการนี้กับคณะกรรมการการตรวจสอบบัญชี (The Audit Committee) ประเทศแคนาดาได้ใช้หลักการนี้กับคณะกรรมการทุกคณะที่มีหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารในสภาสามัญ ประเทศสเปนและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้ใช้หลักการนี้กับคณะกรรมการงบประมาณ ประเทศไอร์แลนด์ได้ใช้หลักการนี้กับคณะกรรมการการบัญชีสาธารณะ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้ใช้หลักการนี้กับคณะกรรมการข่าวกรองและราชการเกี่ยวกับความมั่นคง และประเทศอังกฤษก็ได้ใช้หลักการนี้กับคณะกรรมการการบัญชีสาธารณะ⁶⁰

จากข้อเท็จจริงข้างต้นทำให้วิเคราะห์ได้ว่า คณะกรรมการที่มีประธานคณะกรรมการมาจากฝ่ายค้านในสภานั้นเกือบทุกคณะเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ควบคุมค่าใช้จ่ายสาธารณะ

⁶⁰ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, pp. 115 - 116. และโปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า 143.

สำหรับประเทศไทย ไม่มีการใช้หลักการนี้แต่อย่างใด ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า สำหรับคณะกรรมการที่มีหน้าที่ควบคุมค่าใช้จ่ายสาธารณะ เช่น คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีควรกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาอย่างชัดเจนว่า ให้มีประธานคณะกรรมการมาจากฝ่ายค้านในสภา ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันต่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายค้านนั่นเอง

2.5 ประธานคณะกรรมการกับตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหาร

สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยประธานาธิบดีซึ่งแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด ดังเช่นสหรัฐอเมริกา นั้นสมาชิกสภาองเกรสกับบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ในฝ่ายบริหารก็ต้องแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาดเช่นกัน ในประเทศดังกล่าวจึงไม่ประสบกับปัญหาที่ว่าประธานคณะกรรมการซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีตำแหน่งที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการ แต่ละคณะนั้นจะสามารถดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหารได้หรือไม่

ส่วนประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐสภา เช่น อังกฤษ และไทย เนื่องจากต้องอาศัยความสัมพันธ์อย่างสูงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องมีเสียงข้างมากในรัฐสภา ต้องรับผิดชอบต่อสภา และในขณะที่เกี่ยวข้องกับสภาสามารถควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้ ความอยู่รอดหรือไม่ของคณะรัฐมนตรีจึงขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของสภา เพื่อสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวสมาชิกสภาจึงอาจดำรงตำแหน่งต่าง ๆ บางตำแหน่งในฝ่ายบริหารได้ เช่น นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เป็นต้น ในประเทศดังกล่าวนี้เอง จึงอาจประสบกับปัญหาที่ว่าประธานคณะกรรมการจะสามารถดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหารได้หรือไม่

ตามหลักเกณฑ์โดยทั่วไปแล้วได้กำหนดไว้แต่เพียงว่าการเข้าสู่ตำแหน่งประธานคณะกรรมการอาจเกิดจากการเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการคณะนั้น ๆ เอง หรือโดยประธานสภาหรือสภาเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการจากคณะกรรมการคณะนั้น ๆ เอง ดังได้กล่าวไปแล้วแต่เพียงเท่านั้น จึงไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดข้อจำกัดอย่างชัดเจนว่าประธานคณะกรรมการจะดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหารได้แค่ไหน เพียงไร ในเรื่องนี้จึงต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสภา (ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร)

ข้อกำหนดห้ามสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งในฝ่ายบริหารนั้น เป็นแนวความคิดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาเป็นไปโดยเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดการก้ำกายอำนาจหน้าที่และเกิดกรณีผลประโยชน์ขัดกัน (conflict of interest) รัฐธรรมนูญบางประเทศก็กำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง แต่ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ด้วย ในระบบประธานาธิบดีเป็นธรรมดาที่สมาชิกสภาจะมีตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารเป็นรัฐมนตรีด้วยในเวลาเดียวกันไม่ได้ แต่บางประเทศแม้ไม่ได้ใช้ระบบนี้แต่มีรูปแบบก็มีข้อห้ามอย่างเดียวกัน เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี อิสราเอล ลิกเตนสไตน์ โมนาโก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ยูโกสลาเวีย ⁶¹

ตำแหน่งอื่นที่มักห้ามก็คือ การเป็นข้าราชการประจำ การเป็นตุลาการ การดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ พนักงานสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การรับสัมปทานหรือการเป็นคู่สัญญากับรัฐ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วยไม่ได้และเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหรือสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจไม่ได้ เป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนไม่ได้ รับเงินหรือประโยชน์พิเศษจากรัฐไม่ได้ นอกจากเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปี พระบรมวงศานุวงศ์ เบี้ยประชุม หรือเงินอื่นที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาเองก็มีข้อต้องห้ามคือต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ต้องไม่เข้าข่ายเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งกล่าวข้างต้นแต่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานสมาชิกสภาผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในรัฐวิสาหกิจได้ ⁶²

⁶¹ The International Centre for Parliamentary Documentation of the Inter - Parliamentary Union, Parliaments of the World, Volume I, pp. 70 - 101.

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 86 และ มาตรา 97.

จากบทบัญญัติข้างต้นทำให้วิเคราะห์ได้ว่า หากประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย) คณะใดไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวซึ่งแม้ว่าจะเป็นเพียงตำแหน่งกรรมการหรือที่ปรึกษาที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในรัฐวิสาหกิจใดก็ตามที่จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 97 แล้ว ส่วนในกรณีที่ประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา (ซึ่งไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง) คณะใดไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น จะมีผลทางกฎหมายที่มีความแตกต่างจากกันคือชอบที่จะกระทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายได้เปิดช่องทางให้กระทำได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 86 วรรคสอง) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แม้จะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็ไม่ควรกระทำทั้งนี้เพราะจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจถูกฝ่ายบริหารครอบงำได้ทางหนึ่ง

ทั้งนี้ความเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปโดยเด็ดขาดว่าปัญหาข้างต้นจะมีผลในทางกฎหมายเป็นประการใดอย่างแท้จริงนั้น ก็ชอบที่องค์กรผู้มีส่วนอำนาจพิจารณาควรที่จะได้มีการพิจารณากรณีตามตัวอย่างข้างต้นให้เห็นผลอย่างชัดเจนต่อไป

2.6 ประธานสภาผู้แทนราษฎรกับตำแหน่งประธานคณะกรรมการ

เป็นการยากอย่างยิ่งที่จะกำหนดข้อห้ามมิให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามทางปฏิบัติประธานสภาจะไม่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการคณะใดก็ตาม ประเทศที่ถือหลักการเช่นนี้ ได้แก่ กลุ่มประเทศในยุโรป สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ฝรั่งเศส อิสราเอล อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี นอร์เวย์ ฟิลิปปินส์ โปแลนด์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น⁶³

อย่างไรก็ตาม รัฐสภาบางประเทศประธานสภาเป็นประธานคณะกรรมการบางคณะโดยตำแหน่ง คณะกรรมการที่ประธานสภาจะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการใดนั้นมักจะเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาเรื่องที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และมักจะได้แก่คณะ

63

Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 116.

กรรมการว่าด้วยระเบียบข้อบังคับ หรือคณะกรรมการเกี่ยวกับกิจการของสภาประเทศที่ถือหลักการนี้ได้แก่ ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก กรีซ อินเดีย นิวซีแลนด์ และ สเปน เป็นต้น⁶⁴

ในขณะเดียวกัน มีบางกรณีประธานสภาก็สามารถดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการที่มีความสำคัญบางคณะด้วยก็ได้ เช่น คณะกรรมการประชาชาติ ในประเทศออสเตรเลีย คณะกรรมการคัดเลือกในประเทศไซปรัส และคณะกรรมการถาวรเกี่ยวกับสมาชิกสภาสามัญในประเทศสเปน เป็นต้น⁶⁵

สำหรับประเทศไทยก็ปรากฏว่าไม่มีการกำหนดข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติประธานสภาจะไม่ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในคณะกรรมการในขณะเดียวกันด้วย ซึ่งในเรื่องนี้เป็นผลมาจากธรรมเนียมปฏิบัติ⁶⁶

ดังนั้น จึงไม่อาจกำหนดแบบอย่างที่เหมาะสมได้และนอกจากนั้นในบางประเทศประธานสภาจะนั่งเป็นประธานคณะกรรมการในการประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการ เช่น ในประเทศเนเธอร์แลนด์ และรูปแบบที่พิเศษอีกลักษณะหนึ่งก็เกิดขึ้นในประเทศอียิปต์ กล่าวคือ ประธานสภาหรือรองประธานสภาผู้ใดคนหนึ่งจะเป็นประธานคณะกรรมการเมื่อเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง

2.7 ประธานคณะกรรมการไม่อยู่

ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการไม่อยู่มีแนวทางที่จะดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ คือ ประการแรก ให้รองประธานคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทน หรืออีกประการหนึ่ง คือ แต่งตั้งสมาชิกผู้อื่นเป็นการชั่วคราวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เช่น ประธานคณะกรรมการ

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ สมัยที่สอง), ครั้งที่ 2/2477," 20 ธันวาคม 2477.

1. กรณีให้รองประธานคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทน โดยทั่วไปรัฐสภาบางประเทศจะมีการแต่งตั้งรองประธานคณะกรรมการพร้อมกับประธานคณะกรรมการโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกันกับประธานคณะกรรมการ

ในประเทศออสเตรเลีย ประธานคณะกรรมการส่วนใหญ่จะได้รับอำนาจจากสภาให้แต่งตั้งรองประธานคณะกรรมการได้ นอกจากนี้ในประเทศเคนมาร์ก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและสวีเดน ประธานคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งรองประธานกรรมการจากกลุ่มสมาชิกที่แตกต่างไป⁶⁷

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการแต่งตั้งรองประธานกรรมการไว้ก็ตาม หากรองประธานกรรมการไม่อยู่ก็อาจจะเกิดปัญหาขึ้นได้ ต่อปัญหานี้ในรัฐสภาหลาย ๆ ประเทศจะใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกผู้มีอาวุโสสูงสุดที่อยู่ในที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการชั่วคราว เช่น ประเทศเบลเยียม กรีซ เนเธอร์แลนด์ และสวีเดน หรืออาจแก้ไขปัญหานี้โดยสภาแต่งตั้งสมาชิกในคณะกรรมการนั้น ๆ คนใดคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนก็ได้ เช่น ประเทศแชนด์⁶⁸

สำหรับประเทศไทย ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดเรื่องนี้ไว้อย่างแจ่มชัดและจัดได้ว่ามีแนวทางดำเนินการในลักษณะแรกนี้⁶⁹

2. กรณีที่ไม่ได้มีการแต่งตั้งรองประธานกรรมการไว้โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีแต่งตั้งกรรมการอื่นเป็นประธานคณะกรรมการชั่วคราว การแต่งตั้งนี้อาจกระทำได้โดยคณะกรรมการเอง เช่น ในประเทศอินเดีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น นอกจากนี้บางประเทศประธานคณะกรรมการก็อาจจะมีอำนาจแต่งตั้งประธานคณะกรรมการชั่วคราวได้ เช่น ประเทศอิสราเอล และเกาหลี เป็นต้น⁷⁰

⁶⁷ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 117.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ กฎข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 76 และ ข้อ 9.

⁷⁰ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 117.

สำหรับประเทศอังกฤษ ในสภาสามัญมีกระบวนการหลากหลายแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ สำหรับคณะกรรมการวิสามัญแล้วหน้าที่ซึ่งมักจะตกอยู่กับสมาชิกผู้มีอาวุโสสูงสุดที่อยู่ในที่ประชุม ส่วนกรณีคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญนั้นหากประธานคณะกรรมการไม่อยู่ คณะกรรมการจะประชุมกันไม่ได้ เว้นแต่ประธานสภาจะได้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการใหม่ภายใน 20 นาที และสำหรับคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เอกชนที่ถูกคัดค้านก็ให้สมาชิกที่มีรายชื่ออยู่ดัดไปในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการของคณะกรรมการคัดเลือกทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการแทน

ในสหรัฐอเมริกา ตามข้อบังคับการประชุมสภา ข้อที่ 11 ได้กำหนดว่า

"หากประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะใดไม่อยู่ในที่ประชุมคณะกรรมการให้สมาชิก ลำดับสูงของพรรคการเมือง เสียงข้างมากที่อยู่ในที่ประชุมทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมแทน"

ดังนั้น สมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างมากระดับสูงจึงต้องทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการไม่อยู่ตามลำดับสมาชิกที่อยู่ในบัญชีรายชื่อคณะกรรมการนั่นเอง

3. การพ้นจากตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

เหตุสำคัญที่ทำให้กรรมการต้องพ้นจากตำแหน่งซึ่งรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ใช้ เป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณาได้แก่ การลาออก และการปลดกรรมการออกจากตำแหน่ง

มีข้อแตกต่างของกระบวนการดำเนินการของทั้งสองกรณีออกเป็น 2 แนวทางคือ

1. การลาออกโดยกรรมการมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตัวเอง และมีผลทันทีที่ กรรมการลาออก เช่น ประเทศไทยก็ถือว่าเป็นสิทธิของกรรมการที่จะลาออกและมีผลทันที⁷¹
2. การลาออกหรือการปลดกรรมการออกจากตำแหน่งโดยต้องขอความเห็นชอบจาก องค์กรผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบ และมีผลเมื่อองค์กรผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบได้ให้ความเห็นชอบแล้ว การให้ความเห็นชอบในการลาออกหรือการปลดกรรมการออกจากตำแหน่งโดย

⁷¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. . . . , ครั้งที่ 4."

องค์กรผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 4 กรณี คือ 72

1. การให้ความเห็นชอบโดยสภา รัฐสภาหลายประเทศได้ใช้วิธีการให้ความเห็นชอบโดยสภานี้ เช่น ประเทศฟินแลนด์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน เป็นต้น

สำหรับสวีเดนก็เช่นเดียวกัน คือ สภาจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการลาออกจากตำแหน่งของกรรมาธิการ แต่จะไม่มีการปลดกรรมาธิการออกจากตำแหน่ง

2. การให้ความเห็นชอบโดยประธานสภา ได้แก่ วิธีการที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ ประธานสภาจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบต่อการลาออกอย่างมีเหตุผลของกรรมาธิการ

3. การให้ความเห็นชอบโดยคณะกรรมาธิการว่าด้วยการคัดเลือก ได้แก่ วิธีการที่ใช้ในประเทศอังกฤษ ทั้งนี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งกรรมาธิการในขณะที่กำลังพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งค้างอยู่ เว้นแต่กรรมาธิการคนใดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะความเจ็บป่วย หรือได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร หรือหมดสภาพจากตำแหน่งในฝ่ายบริหาร หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงาน

4. การให้ความเห็นชอบโดยกลุ่มสมาชิกรัฐสภา ได้แก่ วิธีการที่ใช้ในรัฐสภาหลายประเทศ เช่น ประเทศเบลเยียม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิสราเอล อิตาลี เกาหลี และสเปน เป็นต้น

ทั้งนี้การให้ความเห็นชอบโดยกลุ่มสมาชิกรัฐสภานั้นต้องมีการแจ้ง เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาด้วย

อนึ่ง สำหรับประเทศนิวซีแลนด์นั้น นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านมีอำนาจเปลี่ยนตัวกรรมาธิการโดยความเห็นชอบของกลุ่มสมาชิกรัฐสภาได้ด้วย

72 Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, pp. 111 - 112.

ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่าองค์กรผู้มีอำนาจในการคัดเลือกกรรมการจะมีอำนาจปลด
กรรมการออกจากตำแหน่งด้วย

นอกจากเหตุที่ทำให้กรรมการต้องพ้นจากตำแหน่งข้างต้นแล้วยังมีเหตุอื่น ๆ อีก
เช่น ตาย พ้นจากสมาชิกภาพ หมกขบระ อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบ
สภาผู้แทนราษฎร มีการตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิม เป็นต้น และนอกจากนั้นใน
บางประเทศมีบทบัญญัติพิเศษในข้อบังคับการประชุมสภาที่กำหนดให้มีการปลดกรรมการที่
ขาดการประชุมตามระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างแน่ชัดโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรไว้ด้วย
เช่น ประเทศฝรั่งเศส กรีซ อินเดีย ไอร์แลนด์ และไทย

การที่รัฐสภาบางประเทศได้กำหนดบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่ง
กรรมการในกรณีที่กรรมการขาดการประชุมตามระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างแน่ชัด
เช่น ในประเทศไทย ได้กำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ "ขาดประชุมสามครั้ง
ติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และมีได้แจ้ง เป็นหนังสือให้ประธานคณะกรรมการทราบ" 73
นั้นก็เพื่อเป็นมาตรการควบคุมความประพฤติของกรรมการในการสำนึกในหน้าที่กรรมการ
นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรไทยไม่สู้เคร่งครัดต่อข้อบังคับการประชุม
ข้อนี้นักโดยถือเป็นผู้ละทิ้งของประธานคณะกรรมการและเป็นข้อยกเว้นจากหลักที่ว่า ผู้ใดเป็น
ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้นั้นก็จะมีอำนาจปลดออก ซึ่งในเรื่องนี้ได้ปรากฏว่าที่ประชุมคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ในปี พ.ศ. 2522
มีความเห็นว่าการขาดประชุมของกรรมการควรพิจารณาเหตุผลของการไม่มาประชุมเป็นหลัก
แล้วควรให้ประธานสภาเป็นผู้วินิจฉัยว่ากรรมการผู้ขาดประชุมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผล
อันสมควร เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือไม่โดยให้ประธานคณะกรรมการรายงาน
ต่อประธานสภา 74 แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วได้มีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม

73 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 88 (6).

74 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . , ครั้งที่ 7,"

ควัยคะแนนเสียง 92 ต่อ 39 คน ดังนั้นหากปรากฏว่ามีกรรมการผู้ใดขาดประชุม สามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและมีได้แจ้ง เป็นหนังสือให้ประธานคณะกรรมการ ทราบกรรมการผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งในทันที ประธานคณะกรรมการจึงมีหน้าที่แต่ เพียงรายงานต่อประธานสภาเพื่อทราบ และให้สภาตั้งซ่อมเท่านั้น ⁷⁵ และในเรื่องนี้ ทางปฏิบัติเคยมีการปลดกรรมการออกจากตำแหน่งเนื่องด้วยเหตุนี้มาแล้ว แต่ส่วนใหญ่ ประธานคณะกรรมการมักจะเพิกเฉยไม่แจ้งต่อประธานสภาเพื่ออาจให้สภาตั้งซ่อมจึงไม่ เป็นการถูกต้องตามระบบและเจตนารมณ์ที่ต้องการควบคุมความประพฤติของกรรมการ ⁷⁶ และเป็นแนวทางแก้ปัญหาการขาดองค์ประชุมคณะกรรมการในทางอ้อมได้ควย

นอกจากนั้นในกรณีที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรคณะใดกำลัง พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งค้างอยู่ก็ไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งกรรมการ ในขณะที่กำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น เว้นแต่จะมีเหตุผลอันสมควร ทั้งนี้เพื่อให้ คณะกรรมการประกอบไปด้วยกรรมการที่มีสมาชิกภาพอย่างต่อเนื่องนั่นเอง

4. การพ้นจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

จากการที่มีการกำหนดใหม่ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ เช่น ประธาน คณะกรรมการซึ่งนับว่าเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทที่สำคัญที่สุดนั้นก็เพื่อประโยชน์ในการที่กรรมการ ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จะไปปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายอย่างสมบูรณ์ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วมักจะไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ พิเศษเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการไว้อย่างแน่ชัด อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่ามีหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการได้ 2 ประการ คือ การพ้นจากตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ทั่วไป และการพ้นจากตำแหน่งโดยองค์การผู้มีอำนาจคัดเลือก ประธานคณะกรรมการใดพิจารณาเห็นสมควรให้พ้นจากตำแหน่ง

⁷⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4 (สมัยวิสามัญ)," 18 ตุลาคม 2522.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

4.1 การพ้นจากตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ทั่วไป

ได้แก่ หลักเกณฑ์เดียวกันกับหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ
คิงโคกลาวแล้วข้างต้น กล่าวคือ เมื่อกรรมการต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์
แล้ว และหากกรรมการผู้นั้นดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นก็ต้อง
พ้นจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการในคณะกรรมการคณะนั้น ๆ ด้วย

4.2 การพ้นจากตำแหน่งโดยองค์การผู้มีอำนาจคัดเลือกประธานคณะกรรมการ ไต่พิจารณาเห็นสมควรให้พ้นจากตำแหน่ง

ในประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ข้อที่ 61
(2) ว่า "ประธานสภาผู้มีอำนาจเปลี่ยนตัวประธานคณะกรรมการไต่ตามช่วงเวลา
ที่เห็นสมควร" 77 .

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกา ก็เคยมีการถอดถอนประธาน
คณะกรรมการเช่นกัน แต่ก็เพียงการถอดถอนในระดับการคัดเลือกของพรรคการเมือง
ในระยะเริ่มแรกของสภาผู้แทนราษฎรสมัยนั้น ๆ เท่านั้น หากแต่ไม่ใช่เป็นการถอดถอนประธาน
คณะกรรมการในระหว่างการดำรงตำแหน่งกล่าวคือ ในราวต้นเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1985
พรรคเดโมแครต สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 118 ต่อ 21 ให้ถอดถอน
นายเมลริน ไพรส จากประธานคณะกรรมการค้านอาวุธ โดยมีเหตุผลว่าเขามีอายุ 80 ปี
จึงอ่อนแอเกินกว่าที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ พรรคเดโมแครตจึงได้เลือกตั้งนายเลอส์ เอสทิน เป็น
ประธานคณะกรรมการแทน กรณีดังกล่าวเป็นแต่เพียงข้อยกเว้นเท่านั้น แต่โดยหลักแล้ว
ประธานคณะกรรมการมักจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่มีอาวุโสสูงสุดใน
คณะกรรมการ 78

77 David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliaments, p. 616.

78 Neal Santelmann, 100th Congress Committee 1987 - 88, p. 10.

ดังนั้น จึงมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการคัดเลือกประธานคณะกรรมการมีระบบอย่างไร การปลดประธานคณะกรรมการก็ต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจตามระบบการคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งประธานคณะกรรมการนั้น

สำหรับประเทศไทย เมื่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการเป็นการได้มาโดยการเลือกตั้งจากมติที่ประชุมคณะกรรมการคณะนั้น ๆ แล้ว ดังนั้น นอกจากการพ้นจากตำแหน่งกรรมการตามข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว คณะกรรมการก็น่าจะมีอำนาจที่จะเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ประธานคณะกรรมการได้โดยการเสนอเป็นญัตติและมีกรรมการรับรองถูกต้อง โดยได้รับอนุมัติการเปลี่ยนแปลงจากมติที่ประชุมคณะกรรมการเช่นกัน ทั้งนี้ควรมีเหตุผลอันสมควร

ในเรื่องนี้ ทางปฏิบัติที่ผ่านมาตั้งแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่เคยเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ในคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเพียงครั้งเดียว ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการคมนาคม สภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2527 ได้มีการเปลี่ยนแปลงต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ซึ่งมีใช้พ้นจากตำแหน่งตามข้อบังคับการประชุมสภาโดยได้ลงมติเปลี่ยนแปลงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 3 วันที่ 11 กรกฎาคม 2527 ด้วยคะแนนเสียง 10 ต่อ 1 เสียง ตามญัตติของกรรมการท่านหนึ่งเป็นผู้เสนอโดยมีผู้รับรองถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภาเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการคมนาคม ครั้งนี้เพราะประธานคณะกรรมการมีความสัมพันธ์อันญาติกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จึงทำให้ผู้อื่นเล็งเห็นไปว่าการพิจารณาของกระทรวงคมนาคมโดยกรรมการการคมนาคมอาจไม่เป็นไปโดยความเที่ยงธรรมในขณะเดียวกันผู้ประสบปัญหาซึ่งพึงประสงค์จะร้องเรียนมายังคณะกรรมการก็ไม่กล้าจะร้องเรียน เนื่องจากมีความคิดว่าคงไม่ได้รับความเที่ยงธรรมเท่าที่ควร ดังนั้นเพื่อให้ภาพพจน์ของคณะกรรมการดีขึ้นและเพื่อคุณภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารแยกจากกันโดยเด็ด ⁷⁹

⁷⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการการคมนาคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3," 11 กรกฎาคม 2527.

และหลังจากนั้นที่ประชุมจึง ได้พิจารณาเลือกตั้งประธานคณะกรรมการใหม่แทน และประธานคณะกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ก็ปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการในเวลาต่อมา และก็เป็นที่ยอมรับกันในสภาผู้แทนราษฎร⁸⁰

ในเรื่องนี้ มีผู้เห็นว่า อาจขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้ และเมื่อพิจารณาแล้วมีเพียงบทบัญญัติมาตรา 109 เท่านั้นที่ควรนำมาพิจารณาในที่นี้กล่าวคือ มาตรา 109 ใ้บัญญัติว่า

"ประธานและรองประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งจนถึง วันก่อนวันเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภาใหม่ ซึ่งจะต้องกระทำทุกสองปี

ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่ง จนถึงอายุของสภาหรือมีการยุบสภา

ประธานและรองประธานวุฒิสภา ประธานและรอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ยอมพ้นจากตำแหน่งก่อนถึง วาระตามวาระหนึ่ง หรือวาระสอง แล้วแต่กรณี เมื่อ

- (1) ขาดจากสมาชิกภาพแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก
- (2) ลาออกจากตำแหน่ง
- (3) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น
- (4) ตองคำพิพากษาให้จำคุก"

กรณีเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง ประธานและรองประธานวุฒิสภา ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะจึงไม่ อาจนำไปใช้บังคับกับกรณีประธานคณะกรรมการได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง ได้ลงมติให้เปลี่ยนแปลงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการตามที่ได้มีกรรมการเสนอ เป็นผู้คดี และมีผู้รับรองครบถ้วนตามข้อบังคับการประชุมสภา จึงสามารถกระทำได้โดยอาศัยมติ ของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ เอง และไม่เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แต่ประการใด

⁸⁰ สภาผู้แทนราษฎร, "หนังสือที่ 1320/2527," 18 กรกฎาคม 2527.

อนึ่ง ในสหรัฐอเมริกา นอกจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการจะเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญที่สุดแล้ว ก็ยังมีอีกตำแหน่งหนึ่งที่มีความสำคัญเท่าเทียมกันกับตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ตำแหน่งนั้นก็คือ ผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการ (Ranking Minority Member) อันใดแก่ ผู้นำของสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อย ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำของกรรมการที่มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยโดยมีเกณฑ์การคัดเลือกเช่นเดียวกันกับการคัดเลือกประธานคณะกรรมการ ผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการนี้ถือว่าเป็นผู้มีอิทธิพลผู้หนึ่งนอกเหนือจากประธานคณะกรรมการโดยบุคคลดังกล่าวมีอำนาจต่าง ๆ คือเสนอชื่อผู้เข้าร่วมเป็นกรรมการในอัตราส่วนที่พรรคการเมืองเสียงข้างน้อยจะได้รับหลังจากที่มีการตกลงกันระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองแล้ว จ้างที่ปรึกษาของสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ แต่ละคน เสนอชื่อผู้เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการทุกคณะ ช่วยกำหนดระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการ และจัดการเกี่ยวกับการพิจารณาพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในสภา⁸¹

นอกจากอำนาจต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการยังมีอิทธิพลแตกต่างกันออกไปตามแต่อัตราส่วนสมาชิกที่สังกัดพรรคของตนในคณะกรรมการ และการผสมผสานระหว่างแนวความคิดของสมาชิกของทั้งสองพรรคในคณะกรรมการแต่ละคณะ ดังเช่น ในคณะกรรมการการทหารของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองทั้งสองพรรค คือ พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน สมาชิกอาวุโสแห่งพรรครีพับลิกัน คือ นายวิลเลียม ดิคคินสัน ซึ่งถือเป็นผู้นำที่สำคัญ และขณะเดียวกันก็ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ส่งข่าวให้แก่รัฐมนตรีกลาโหม ในทางตรงกันข้ามด้วยความรู้สึกอึดอัดใจในการทำหน้าที่เป็นผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อย ในคณะกรรมการว่าด้วยการคลัง จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมลรัฐนิวยอร์ก คือ นายบาร์เบอร์ โคนาเบิล ต้องลาออกในปี 1984⁸²

⁸¹ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 222.

⁸² Ibid.

ที่ประชุมพรรคที่ปรึกษาในสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นผู้กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับคณะกรรมการของพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยไว้ ข้อบังคับของพรรคได้จำกัดให้สมาชิกผู้นำพรรคทำหน้าที่ในคณะกรรมการสามัญประจำสภา ได้เพียงคนเดียว และมีให้สมาชิกผู้นำพรรคทำหน้าที่เป็นผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการมากกว่า
หนึ่งคณะ⁸³

5. คณะทำงานของคณะกรรมการ (Committee Staff)

ดังเช่นสภา คณะกรรมการก็มีประธานคณะกรรมการเพื่อควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการ และสามารถเรียกใช้บริการด้านการบริหาร และการดำเนินงานจากสภาได้ รัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จึงมักจะกำหนดให้คณะกรรมการของสภามีคณะทำงานซึ่งมักจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกองเลขาธิการคณะกรรมการพิเศษ (Special committee secretariat) หรือจากหน่วยงานที่ให้บริการด้านการบริหารงานในสภา (Administration service of the House)⁸⁴

อย่างไรก็ตาม ในรัฐสภาสี่ประเทศ คือ คองโก ไควอริโคสต์ โรมานี และเซเนกัล คณะกรรมการเป็นผู้เลือกเลขาธิการ และคณะทำงานของคณะกรรมการจากบรรดาสมาชิกสภาซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการแต่ละคณะ⁸⁵

5.1 ขนาดของคณะทำงานของคณะกรรมการ (Size of Staff)

การให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานของคณะทำงานของคณะกรรมการ ในปัจจุบันไม่มีรัฐสภาใดที่จะไม่มีคณะทำงานของคณะกรรมการ

⁸³ Neal Santelmann, 100 th Congress Committees 1987 - 88, p.8.

⁸⁴ The International Centre for Parliamentary Documentation of the Inter - Parliamentary Union, Parliaments of the World, Volume I, p. 654.

⁸⁵ Ibid.

แต่สำหรับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่จะทำงานให้คณะกรรมการในรัฐสภาประเทศต่าง ๆ นั้น จะมีอัตราเฉลี่ยตั้งแต่เพียงคนเดียวไปจนถึงจำนวนเป็นร้อยคน อย่างไรก็ตามอัตราเฉลี่ยของรัฐสภาเป็นจำนวนมากจะมีเจ้าหน้าที่ในระหว่างงานของคณะกรรมการน้อยกว่าหากคนต่อคณะกรรมการหนึ่งคณะ แต่ก็มีข้อยกเว้นในบางกรณีซึ่งไม่ค่อยจะมีนักที่เจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวทำหน้าที่ให้แก่อคณะกรรมการหลายคณะ เช่น ในประเทศออสเตรีย เคนมาร์ค สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น⁸⁶

นอกจากนี้ ในรัฐสภาบางประเทศยังมีหน่วยงานพิเศษที่ให้บริการทางด้านการค้นคว้าและการวิจัย และยิ่งไปกว่านั้นก็ยังมีความจำเป็นที่ประจำกลุ่มสมาชิกรัฐสภา และผู้ช่วยดำเนินงานสำหรับสมาชิกสภาแต่ละคนอีกด้วย รัฐสภาบางประเทศได้รับอำนาจให้แต่งตั้งผู้อำนวยการซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเพื่อทำงานชั่วคราวให้แก่อคณะกรรมการด้วย⁸⁷

รัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่เกือบทุกแห่งจะมีเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้แก่อคณะกรรมการทั้งคณะ ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะไม่มีแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นกรณีพิเศษเพื่อทำงานให้แก่ประธานคณะกรรมการ หรือผู้นำสมาชิกสภาเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการ⁸⁸

ในรัฐสภาเบลเยียม เจ้าหน้าที่ที่จะต้องทำงานให้แก่ทั้งประธานคณะกรรมการและผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่อง (rapporteur) ก่อน แต่ในขณะเดียวกันการให้บริการของเขาก็คือการให้บริการแก่สมาชิกในคณะกรรมการทั้งหมดโดยเท่าเทียมกันด้วย⁸⁹

⁸⁶ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 119.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

ในรัฐสภาฝรั่งเศส นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งเป็นผู้ชำนาญการประจำประธานคณะกรรมการบางคณะ เช่น คณะกรรมการป้องกันภัยแห่งประเทศชาติ และคณะกรรมการการเงินการคลัง ยิ่งไปกว่านั้น ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาทั้ง 6 คณะ ก็มีอำนาจในการจ้างผู้ช่วยเหลืองานเป็นการส่วนตัวได้ถึงคณะละสามคน ⁹⁰

ในรัฐสภาสวีตเซอร์แลนด์ก็เช่นเดียวกัน คณะกรรมการแต่ละคณะจะมีผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (Government Officials) คณะละ 3 - 4 คน ซึ่งการให้บริการของเขาจะเป็นการให้บริการแก่คณะกรรมการทั้งคณะ ⁹¹

ในอังกฤษ คณะทำงานของคณะกรรมการ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ช่วยเหลืองานคณะกรรมการ

(1) ผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการ (Counsel of Committee)

คณะกรรมการวิสามัญของประเทศอังกฤษเป็นคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการมากที่สุด ในอดีตคณะกรรมการวิสามัญของทั้งสองสภาได้รับอำนาจในการจ้างบุคคลที่มีคุณวุฒิที่จะทำการสอบสวนพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการด้วยตนเองก่อนแล้วจึงจัดทำรายงานต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้เพราะความจำเป็นเกี่ยวกับความก้าวหน้าและซับซ้อนทางวิชาการและทางค่านอาชีพ คณะกรรมการในยุคปัจจุบันจึงมีการพัฒนาทางปฏิบัติเช่นกัน กล่าวคือ มักได้รับอำนาจให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความชำนาญพิเศษ หรือมีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคนิค เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการซักถามของคณะกรรมการ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สลับซับซ้อนหรือเพื่อชี้ให้เห็นถึง เรื่องที่ซับซ้อนเกี่ยวกับงานที่คณะกรรมการได้รับมอบหมาย แต่ทางปฏิบัติปัจจุบันนี้แตกต่างออกไป กล่าวคือโดยปกติผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการได้ทั้งวาระการรับฟังพยานหลักฐานด้วยวาจา และวาระปรึกษาหารือของคณะกรรมการด้วย แต่อย่างไรก็ตามไม่สามารถซักถามพยานหรือไม่ลืมหือออกเสียงลงคะแนนได้

⁹⁰ Ibid., p. 120.

⁹¹ Ibid.

นอกจากนี้แล้ว ประธานสภาทั้งสองสภาก็ยังมีอำนาจสั่งให้ที่ปรึกษาของประธานสภา (Speaker's Counsel) ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการคณะต่าง ๆ อีกด้วย เช่น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาฎีกาเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร (Select Committee on Statutory Instruments) เป็นต้น⁹² และแต่งตั้งที่ปรึกษาของประธานคณะกรรมการหรือประธานสภาอันค้ำที่สอง ซึ่งสำหรับสภาขุนนาง เรียกว่า "Second Counsel to the chairman of Committees" และสำหรับสภาสามัญเรียกว่า "Second Speaker's Counsel" เพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำทางกฎหมายแก่คณะกรรมการคานประชาคมยุโรป (European Communities Committee)⁹³ และคณะกรรมการวิสามัญคานการออกกฎหมายครั้งที่สองในภาคพื้นยุโรป (Select Committee on European Secondary Legislation) แล้วแต่กรณี⁹⁴

(2) เจ้าหน้าที่ช่วยเหลืองานคณะกรรมการ (The Committee Staff)

คณะกรรมการของทั้งสองสภาจะมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลืองานคณะกรรมการ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลืองานของคณะกรรมการในสำนักงานคณะกรรมการ (The Committee Office) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในหลาย ๆ หน่วยงานของสำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภา⁹⁵

ในสภาสามัญ เจ้าหน้าที่ช่วยเหลืองานของคณะกรรมการนี้จะเป็นผู้ช่วยเหลืองานของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งประกอบไปด้วยคณะทำงานในสำนักงานคณะกรรมการ (The Committee Office) ที่มีลักษณะถาวร⁹⁶ และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดย

⁹² Ibid., p. 238.

⁹³ Ibid., p. 842.

⁹⁴ Ibid., pp. 669 - 671.

⁹⁵ Ibid., p. 226.

⁹⁶ Ibid., p. 239.

เลขาธิการของคณะกรรมการ (The clerk of committees) นอกจากนั้น ก็ยังมีคณะกรรมการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ (The Staff Board) ซึ่งประกอบไปด้วย รองเลขาธิการ (The Clerk Assistance) เลขานุการประธานสภา (The Speaker's Secretary) ผู้แทนตำรวจสภา (The Deputy Serjeant at Arms) ผู้แทนบรรณารักษ์ห้องสมุด (Deputy Librarian) และฝ่ายบริหาร (The Clerk of Administration)⁹⁷ เป็นผู้ให้คำแนะนำคณะกรรมการหรือประธานสภาในเรื่องต่าง ๆ ทุกเรื่องที่มีผลต่อแผนกหนึ่งแผนกใดหรือมากกว่าหนึ่งแผนก และจะรับผิดชอบสำหรับการทำให้การตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของสภา คณะกรรมการหรือประธานสภาที่มีความมั่นคงยิ่งขึ้น

เลขาธิการสำนักงานของคณะกรรมการ (Clerks in the Committee Office) ซึ่งเป็นผู้ทำงานให้แก่คณะกรรมการวิสามัญจะเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานของคณะกรรมการ ตลอดจนมีส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดในเนื้อหาของการสอบสวนของคณะกรรมการ อาทิให้คำแนะนำเกี่ยวกับพยานหลักฐานวางแนวทางในการตั้งคำถามและร่างรายงานให้แก่คณะกรรมการ ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนั้น จะต้องให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางและวิธปฏิบัติของรัฐสภาซึ่งมีผลกระทบต่อคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ที่ได้ทำงานอยู่นั้นไว้ด้วย

งานหลักของคณะทำงานของคณะกรรมการก็คือ การรวบรวม การวิเคราะห์ และการให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการทั้งนี้เสมือนเป็นข้อสรุป และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเอง

ดังนั้น คณะทำงานของคณะกรรมการในสภาสามัญสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ⁹⁸

⁹⁷ Ibid., p. 241.

⁹⁸ Michael T. Ryle, "The Legislative Staff of the British House of Commons," Legislative Studies Quarterly, (4 November 1981) : 510 - 513.

1. เลขาธิการของคณะกรรมการ (The Clerk to the Committee) เป็นตำแหน่งที่มีอาวุโสสูงสุด และเป็นผู้บริหารและประสานงานในการให้บริการแก่คณะกรรมการทุกคณะ ในบางกรณีที่คณะกรรมการคณะใดมีงานยุ่งมาก เขาก็อาจจะได้รับความช่วยเหลือจากเลขาธิการโดยอาชีพที่มีอาวุโสน้อยกว่า (A more junior Professional clerk) ซึ่งเป็นผู้ที่อาจจะปฏิบัติงานในฐานะเลขาธิการของคณะกรรมการอีกด้วย

2. ที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ (Specialist Advisers) ซึ่งอาจจะมีคนหนึ่งหรือมากกว่าก็ได้ ที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มักจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ซึ่งตามปกติมักจะถูกชักนำจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการค้นคว้าเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการเกี่ยวกับเนื้อหาในการสอบสวน ซึ่งตามปกติจะแต่งตั้งโดยมีกำหนดเวลา สำหรับการสอบสวนเป็นเรื่อง ๆ ไป บุคคลเหล่านี้จะถูกจ้างนอกเวลาโดยได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินค่าธรรมเนียม (Fee - paid) ไม่ใช่เงินเดือน (Salaried) และไม่ใช่คณะกรรมการของสภา แต่จะถูกคัดเลือกและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการแต่ละคณะเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่การทำงานของคณะกรรมการอย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยเหลือในการให้คำแนะนำแนวทางในการสอบสวนและร่างรายงานต่าง ๆ ดังนั้น จำนวนของที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญจึงทวีมากขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบันจึงมีที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ประมาณ 80 คน สำหรับคณะกรรมการทั้งสิ้น 14 คณะ นอกจากนั้น ก็ยังมีผู้ช่วยที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานเต็มเวลา (Full - time specialist assistants) อีกประมาณคณะละ 2 - 3 คน ซึ่งมีอาวุโสน้อยกว่าทำหน้าที่ช่วยเหลือที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์พยานหลักฐานและอื่น ๆ ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวไม่ใช่คณะกรรมการของสภา

3. คณะทำงานของคณะกรรมการที่มีระดับกลาง หรือระดับอาวุโสน้อย (Support staff of junior or middle grade) คณะกรรมการวิสามัญแต่ละคณะจะมีคณะทำงานคณะหนึ่งช่วยทำงานด้านบริหาร ส่วนใหญ่ของคณะกรรมการซึ่งคณะทำงานนี้ประกอบไปด้วยผู้ซึ่งทำงานช่วยเหลือคณะกรรมการที่มีระดับอาวุโสน้อย

4. เลขานุการประจำคณะกรรมการ (Personal secretaries) ซึ่งอาจประกอบไปด้วยเลขานุการหนึ่งคนหรือมากกว่านั้น โดยจะเป็นผู้ทำงานให้กับคณะกรรมการแต่ละคณะ โดยมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการจัดพิมพ์สรุปย่อ ร่างรายงาน และจดหมายโต้ตอบของประธานคณะกรรมการ

สำหรับวิธีการในสหรัฐอเมริกาจะมีความแตกต่างจากที่ได้กล่าวไปแล้วอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ คณะทำงานของคณะกรรมการ (Committee Staffs) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการทั้งทางด้านการและวิชาการโดยมีลักษณะประจำหรือชั่วคราว ซึ่งอาจแบ่งเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. คณะทำงานประจำ (Permanent Aides)⁹⁹ ได้แก่ คณะทำงานที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายมหาชน หรือกฎของรัฐสภา และได้รับเงินอุดหนุนจากราชบัณฑิตยสภาประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคณะทำงานประเภทนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 จำพวก คือ

1.1 เจ้าหน้าที่ทางด้านการ (Clerical Staff) มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการต่าง ๆ ของคณะกรรมการ เช่น ร่างหนังสือ พิมพ์หนังสือ พิมพ์รายงาน จดตัวเลข รับส่งหนังสือ จดรายงานการประชุม เป็นต้น

1.2 เจ้าหน้าที่ด้านวิชาการ (Professional Staff) มีหน้าที่ศึกษาค้นคว้า วิจัย รวบรวมข้อมูล ให้คำปรึกษาหรือสืบสวน สอบสวนข้อเท็จจริง เป็นต้น

2. คณะทำงานชั่วคราวเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน (Investigative Staff)¹⁰⁰ เป็นคณะทำงานที่คณะกรรมการจ้างเป็นการชั่วคราวในแต่ละปีเพื่อช่วยงานคณะทำงานประจำในหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

⁹⁹ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 250.

¹⁰⁰ Ibid.

ในระหว่างปีแรก ๆ ของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาและในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 สมาชิกทั้งสองสภาไม่ผู้เต็มใจที่จะยอมรับว่าพวกเขาต้องการคณะกรรมการไม่ว่าทั้งสำหรับส่วนตัวสมาชิกเอง หรือคณะกรรมการก็งจะเห็นได้จากข้อเขียนของวิลเลียม แอล มอร์โรว์ ในหนังสือชื่อ "Congressional Committee" ที่เขาได้เขียนไว้ว่า "ผู้ออกกฎหมายได้รับการพิจารณาแล้วว่าเป็นผู้รอบรู้มากกว่าประชาชนส่วนมากและพวกเขาเชื่อว่าไม่ควรมีการเสนอแนะใหม่แก่คณะกรรมการซึ่งอาจจะทำให้เข้าใจว่าพวกเขาขาดความมั่นใจในความสามารถที่จะปฏิบัติงานของพวกเขา" แล้วด้วยเหตุนี้เองประธานคณะกรรมการส่วนใหญ่จะควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการด้วยตนเอง แม้ว่าคณะกรรมการบางคณะจะจ้างเจ้าหน้าที่ทางด้านการเงินในบางโอกาสที่มีงานมากก็ตามจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1856 คณะกรรมการภาษีอากรของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการคลังของวุฒิสภา เป็นคณะกรรมการคณะแรกที่จ้างเจ้าหน้าที่ไว้ประจำ ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยในการจ้างคณะกรรมการเป็นจำนวนมาก อาทิการเพิ่มความซับซ้อนและจำนวนเรื่องที่เสนอต่อคณะกรรมการ ความต้องการเป็นอิสระจากอำนาจบริหารและจากหน่วยงานอื่นในรัฐสภาเอง การเพิ่มจำนวนของคณะกรรมการ และความพยายามที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมต่อสมาชิกพรรคการเมือง เสี่ยงข้างมากกับสมาชิกพรรคการเมืองเสี่ยงข้างน้อย เป็นต้น หลังจากนั้นคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ของรัฐสภาก็ถือเป็นแบบอย่างปฏิบัติตามโดยในปี ค.ศ. 1891¹⁰¹ วุฒิสภามีคณะกรรมการจำนวน 41 คน ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 62 คน¹⁰² อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของคณะกรรมการในขณะนั้นเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ทางด้านการเงินเท่านั้น เช่น พนักงานชวเลข และพนักงานให้การต้อนรับ

¹⁰¹ John D. Lees, The Committee System of The United States Congress, (New York : Humanities Press, 1967), p. 27.

¹⁰² Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to Congress, p. 477.

ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างศตวรรษที่ 18 และศตวรรษที่ 19 ได้มีความพยายามที่จะให้มีการอนุมัติงบประมาณสำหรับคณะทำงานของคณะกรรมการโดยการตรา รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการสรุปการจ่ายเงินสำหรับคณะทำงานของคณะกรรมการฉบับแรก โคตราชันในปี ค.ศ. 1924 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้อนุมัติเงินจำนวน 270,100 ดอลลาร์ สำหรับคณะทำงานของคณะกรรมการในวุฒิสภาเป็นจำนวน 141 คน และ 200,490 ดอลลาร์ สำหรับคณะทำงานของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวน 120 คน อนึ่ง ในตอนปลายศตวรรษที่ 19 ประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะทำงานของคณะกรรมการและสามารถถอดถอนได้โดยมีเหตุผลหรือไม่มีเหตุผลเมื่อไรก็ได้ ซึ่งส่วนมากแล้วเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะมีถิ่นที่อยู่ในมลรัฐหรือท้องที่เดียวกันกับประธานคณะกรรมการ 103

ความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของคณะทำงานของคณะกรรมการและผู้ช่วยผู้ดำเนินงานของบรรดาสมาชิกสภายังไม่ชัดเจน จนกระทั่งศตวรรษที่ 20 ดังจะเห็นได้จากกฏการตราบัญญัติค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกระบวนการตราบัญญัติ ในปี ค.ศ. 1929 (Legislative Pay Act of 1929) ซึ่งกำหนดว่าผู้ที่ทำงานเป็นคณะทำงานของคณะกรรมการในวุฒิสภาจะต้องทำหน้าที่เป็นเลขานุการสำหรับประธานคณะกรรมการด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. 1946 เมื่อมีการตราบัญญัติการจูงจูงการงานนิติบัญญัติใหม่ จึงได้มีการบัญญัติให้แยกบทบาทของผู้ที่ทำงานในคณะกรรมการกับผู้ทำงานให้แก่บรรดาสมาชิกแต่ละคนออกจากกันและบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะจ้างเจ้าหน้าที่ทางด้านวิชาการได้คณะละ 4 คน เจ้าหน้าที่ทางด้านธุรการได้คณะละ 6 คน รวมทั้งหมด 340 คน ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการงบประมาณเท่านั้นที่อาจมีเจ้าหน้าที่ได้โดยไม่จำกัดจำนวน ส่วนวิธีคัดเลือกคณะทำงานของคณะกรรมการนั้นให้พิจารณาตามความเหมาะสมโดยให้คณะกรรมการแต่ละคณะรับผิดชอบในการจ้างและปลดคณะทำงานของคณะกรรมการเอง ซึ่งทางปฏิบัติโดยทั่วไปคณะกรรมการแต่ละคณะจะมอบหมายให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการ นอกจากนั้นกฎหมายดังกล่าว

ยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการนั้นไม่ผูกพันกับงานใด ๆ มากกว่างานของ
คณะกรรมการ กล่าวคือ จะต้องไม่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดนอกจากงานของ
คณะกรรมการ แม้กระนั้นก็ตามทางปฏิบัติคณะกรรมการก็มักจะทำงาน
ส่วนตัว และงานทางการเมืองให้แก่ประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการที่
ประธานคณะกรรมการนั้น ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1975
หนังสือพิมพ์วอชิงตันโพสต์ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และได้เปิดเผยว่า
เกือบหนึ่งในสามของสมาชิกวุฒิสภาได้ใช้คณะกรรมการในกิจการที่ไม่ใช่
กิจการของคณะกรรมการเลย ¹⁰⁴

ในปี ค.ศ. 1970 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ
ของคณะกรรมการ กล่าวคือ รัฐบัญญัติการจัดองค์กรทางนิติบัญญัติใหม่ ปี ค.ศ. 1970
(Legislative Reorganization Act of 1970) ได้บัญญัติให้มีการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่
ทางด้านวิชาการจากเดิม 4 คน เป็น 6 คน ซึ่งสมาชิกพรรคเสียงข้างน้อยจะได้รับอำนาจให้
จ้างได้ 2 คน จากจำนวน 6 คน ส่วนเจ้าหน้าที่ทางด้านธุรการให้เพิ่มจำนวนจากเดิม 4 คน
เป็น 6 คน เช่นกัน และสมาชิกพรรคเสียงข้างน้อยจะได้รับอำนาจให้จ้างได้ 1 คน จาก
จำนวน 6 คน นอกจากนั้นยังได้อนุญาตให้คณะกรรมการกำหนดการฝึกอบรมให้แก่คณะ
ทำงานของคณะกรรมการ ตลอดจนจ้างที่ปรึกษาของคณะกรรมการได้อีกด้วย ¹⁰⁵ และ
ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้คณะกรรมการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว
เช่นเดียวกับอิทธิพลที่เพิ่มมากขึ้นด้วย กล่าวคือ จำนวนคณะกรรมการได้เพิ่ม
ขึ้นจากน้อยกว่า 400 คน ในปี ค.ศ. 1946 เป็นมากกว่า 3,000 คน ในปี ค.ศ. 1980

ในปี ค.ศ. 1974 สภาผู้แทนราษฎรได้ตราข้อบังคับใหม่คือ "House Committee
Amendments 1974" โดยได้เพิ่มขนาดของคณะกรรมการเป็นสามเท่า
กล่าวคือ ให้จำนวนเจ้าหน้าที่ทางด้านวิชาการเพิ่มจาก 6 คน เป็น 18 คน ส่วนเจ้าหน้าที่ทาง

¹⁰⁴ Ibid., p. 478.

¹⁰⁵ Ibid., p. 479.

คานธการเพิ่มจาก 6 คน เป็น 12 คน ทั้งนี้พรรคการเมืองเสียงข้างน้อยได้รับอนุญาตให้แต่งตั้งได้ไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนเจ้าหน้าที่แต่ละประเภท

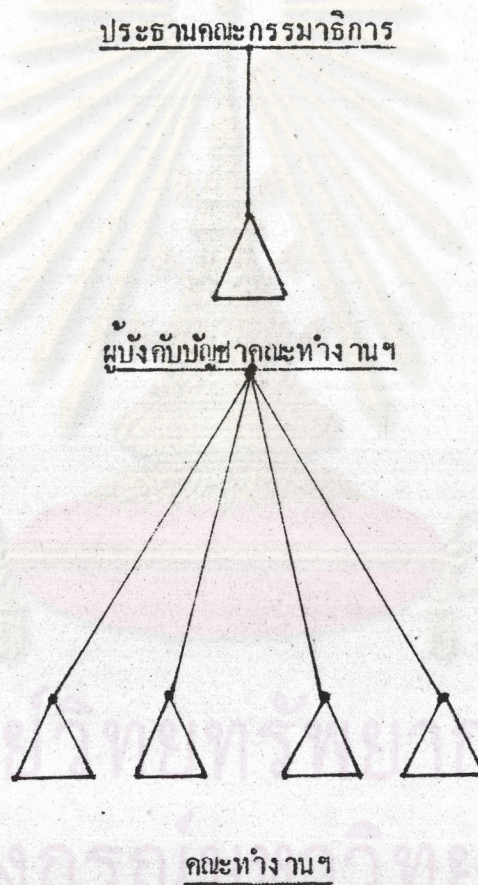
นอกจากจะมีคณะกรรมการแล้ว คณะอนุกรรมการก็ยังมี คณะทำงานได้อีกด้วย จากผลของการกระจายอำนาจของประธานคณะกรรมการโดยการขยายการตั้งคณะอนุกรรมการจึงส่งผลให้มีการกระจายคณะทำงานในคณะอนุกรรมการด้วย กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1973 เมื่อพรรคเดโมแครตในสภาผู้แทนราษฎรได้มีการประชุมสมาชิกระดับผู้นำในพรรคก็ได้มีการยอมรับกฎหมายว่าด้วยสิทธิของคณะอนุกรรมการ (Sub - committee bill of rights) ซึ่งได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับประธานคณะอนุกรรมการเขตอำนาจของคณะอนุกรรมการและงบประมาณสำหรับคณะอนุกรรมการ และจากการที่พรรคเดโมแครตได้ยอมรับกฎหมายดังกล่าวนี้เอง จึงส่งผลให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจเพิ่มขึ้น นอกจากนั้น ในปี ค.ศ. 1975 ได้มีการออกข้อบังคับเพื่อให้ประธานคณะอนุกรรมการในแต่ละคณะกรรมการมีอำนาจจ้างคณะทำงานสำหรับคณะอนุกรรมการได้หนึ่งคน และในปลายทศวรรษ ปี 1970 จำนวนคณะทำงานของคณะอนุกรรมการจึงมีเท่ากับกับจำนวนคณะทำงานของคณะกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ในปี ค.ศ. 1960

อนึ่ง รายงานของคณะกรรมการผสมเกี่ยวกับการพิมพ์ (Joint Committee on Printing) ปรากฏว่า ในรัฐสภาสมัยที่ 100 หรือ ปี ค.ศ. 1987 - 1988 ปรากฏว่าคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ ของรัฐสภามีคณะทำงานของคณะกรรมการแตกต่างกันไป แต่อาจจะกล่าวได้ว่า ในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการพลังงานและการพาณิชย์ มีเจ้าหน้าที่มากที่สุดคือ 127 คน และคณะกรรมการมาตรฐานการดำเนินงานของคณะกรรมการมีเจ้าหน้าที่น้อยที่สุด คือ 10 คน

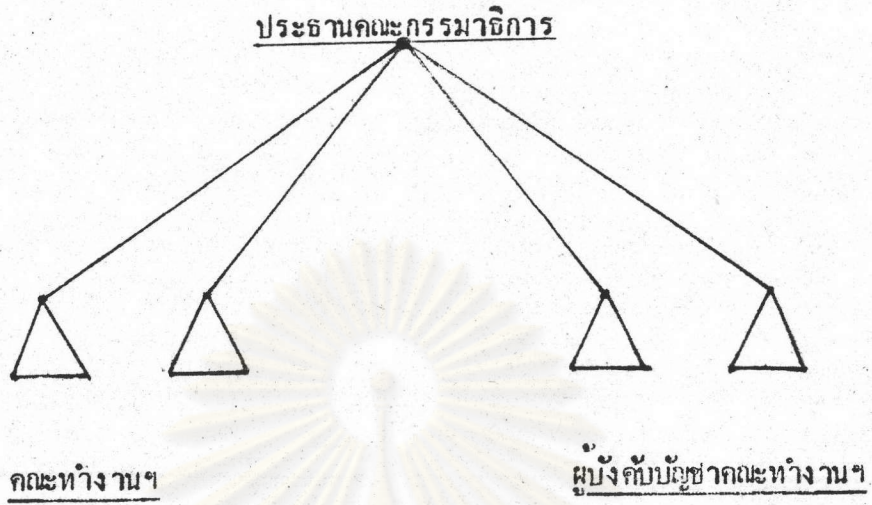
5.2 การจัดรูปองค์กรของคณะทำงานของคณะกรรมการ (Patterns of Committee Staff Organization)

ถึงแม้ว่าคณะกรรมการแต่ละคณะในประเทศต่าง ๆ จะแตกต่างกัน และต่างก็มีโครงสร้างของคณะทำงานของคณะกรรมการเป็นของตนเองแต่ก็สามารถที่จะแจกแจงรูปแบบองค์กรของคณะทำงานของคณะกรรมการที่มีลักษณะร่วมกันได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

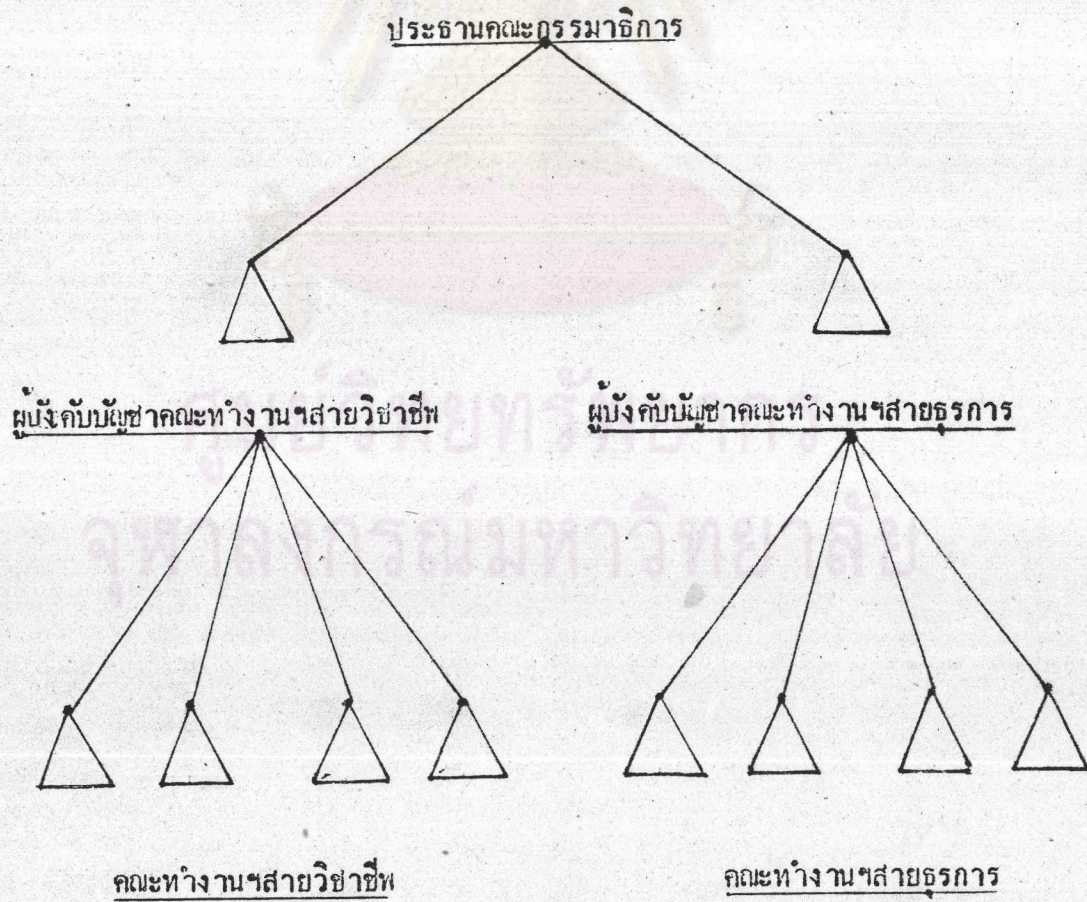
รูปแบบที่ 1



รูปแบบที่ 2



รูปแบบที่ 3



รูปแบบที่หนึ่ง ได้แก่รูปแบบลำดับชั้น (Hierarchical) ประกอบไปด้วย ผู้บังคับบัญชาคณะทำงานของคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างคณะทำงานของคณะกรรมการกับประธานคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่สายวิชาชีพจะติดต่อประธานคณะกรรมการโดยผ่านผู้บังคับบัญชาคณะทำงานของคณะกรรมการ ซึ่งจะทำหน้าที่กรองแผนนโยบายของประธานคณะกรรมการไปสู่ผู้ร่วมงานในขณะเดียวกันด้วย

รูปแบบที่สอง ได้แก่ รูปแบบเสมอภาค (Egalitarian) ประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่สายวิชาชีพ ซึ่งสามารถติดต่อกับประธานคณะกรรมการได้โดยตรง รูปแบบนี้มีความเหมาะสมกับคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่มีคณะทำงานเป็นจำนวนน้อย

รูปแบบที่สาม ได้แก่ รูปแบบซึ่งแบ่งการบังคับบัญชาควบคุมดูแลระหว่างคณะทำงานสายวิชาชีพ (Professional) กับคณะทำงานสายธุรการ (clerical) ให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้บังคับบัญชาคณะทำงานสายวิชาชีพ กับผู้บังคับบัญชาคณะทำงานสายธุรการ

5.3 หน้าที่ (Functions of Staff)

บทบาทหน้าที่ของ คณะทำงานของคณะกรรมการในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ นั้น แตกต่างกันไปตามแต่คณะกรรมการแต่ละคณะและมีอยู่มากมายจนน่าทึ่ง เกรงว่าจะขยายกว้างขวางขึ้น เช่น ด้านการบริหารของคณะกรรมการ จัดเตรียมการในการเปิดรับฟังสาธารณะและการประชุมคณะกรรมการ จัดเตรียมวาระการประชุม จัดทำรายงานการประชุม จัดเตรียมร่างรายงานของคณะกรรมการ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการ จัดเตรียมพิมพ์การแก้ไขร่างกฎหมาย ให้คำแนะนำทางวิชาการ ค้นคว้าและวิจัยจัดเตรียมข่าวสารข้อมูล ติดต่อประสานงานกับสื่อสารมวลชน จัดเตรียมรายงานของคณะกรรมการ ติดต่อประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ใ้ตอบจดหมายแทนคณะกรรมการ ช่วยกร่างหรือแก้ไขกฎหมาย ตลอดจนแปลเอกสาร เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนเจ้าหน้าที่ในคณะทำงานของคณะกรรมการในคณะนั้น ๆ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของคณะกรรมการแต่ละคณะ

106

¹⁰⁶ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 120.

ในสหรัฐอเมริกา แม้ว่าความแตกต่างระหว่างคณะทำงานสายวิชาชีพกับสายธุรการ ยังไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็อาจแยกหน้าที่ของคณะทำงานทั้งสอง ฝ่ายออกจากกันได้อย่างคร่าว ๆ คือ ¹⁰⁷

1. คณะทำงานสายธุรการ เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการติดต่อแบบวันต่อวันของ คณะกรรมการ และช่วยกรรมการตลอดจนคณะทำงานฝ่ายผู้เชี่ยวชาญ งานประจำ บางอย่างของคณะทำงานฝ่ายธุรการนี้รวมถึงการดูแลปฏิทินของคณะกรรมการให้ทันสมัย อยู่เสมอ ปฏิบัติงานด้านการพิมพ์ การเสนอร่างกฎหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความเห็น จัดเตรียมทะเบียนร่างกฎหมายรักษาแฟ้มต่าง ๆ ปฏิบัติงานด้านตัวเลข ประกาศผลการตัดสินใจ และติดต่อกับพยาน ตลอดจนเปิดและคัดเลือกร่างกฎหมาย

2. คณะทำงานสายวิชาชีพ เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายและเรื่องทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับกฎหมาย รวมทั้งการค้นคว้าทางด้านกฎหมายและด้านอื่น ๆ ตลอดจนรับผิดชอบเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์กับประชาชน งานด้านสถิติและวิธีการอื่น ๆ และการยกร่างและพิจารณาแก้ไข เติมทบทวนภาษากฎหมาย

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า โดยทั่วไปแล้วคณะทำงานของคณะกรรมการจะเป็นผู้ ทำหน้าที่ช่วยเหลืองานหลักของคณะกรรมการโดยอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน คือ

1. ด้านการบริหารงาน (Administrative) ผ่านทางผู้บังคับบัญชาคณะทำงาน สายธุรการ (Chief clerk)
2. ด้านเนื้อหา (Substantive) ผ่านทางผู้ช่วยเหลือสายวิชาชีพ (Professional aides)
3. ด้านการเมือง (Political) ผ่านทางผู้บังคับบัญชาคณะทำงาน และ หัวหน้าที่ปรึกษา (Staff director and chief counsel)

¹⁰⁷ Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to Congress, p. 483.

4. คำนการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ผ่านทางเจ้าหน้าที่
คานข่าว (Press officer)

5.4 การแต่งตั้ง (Appointed)

โดยปกติคณะทำงานของคณะกรรมการมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาซึ่ง
มักได้รับการแต่งตั้งโดยประธานสภาหรือเลขาธิการรัฐสภาเป็นระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง
โดยเฉพาะหรือไม่ก็เป็นการถาวร

ในรัฐสภาบางประเทศ การสรรหาคณะทำงานจะต้องผ่านการสอบแข่งขันเพื่อ
คัดเลือกเป็นอย่างดี เช่น ประเทศเบลเยียม แคนาดา และฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม
ในบางประเทศคณะทำงานจะได้รับการเสนอชื่อโดยเลขาธิการรัฐสภา และได้รับการแต่งตั้ง
โดยคณะกรรมการของสำนักงาน เช่น ประเทศฟินแลนด์ ฯลฯ ส่วนในสาธารณรัฐ
ประชาธิปไตยเยอรมันนั้น คณะกรรมการจะเป็นผู้ให้การรับรองการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำ
คณะกรรมการในวาระเริ่มแรกของสภาทุกครั้ง ในขณะที่ประเทศนอร์เวย์นั้นเป็นอำนาจของ
สภาที่จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะทำงานของคณะกรรมการเป็นระยะเวลา 4 ปี โดยคำแนะนำของ
คณะกรรมการซึ่งในสวีเดนก็เช่นเดียวกันคือ คณะกรรมการจะให้คำปรึกษาหารือก่อนที่จะ
จะมีการจ้างคณะทำงานของคณะกรรมการ และมักจะมีอิทธิพลต่อการสรรหาและตัดสินใจ ¹⁰⁸

ในประเทศอังกฤษการแต่งตั้งคณะทำงานของคณะกรรมการ อาจแบ่งออกได้เป็น
3 รูปแบบ คือ

1. แต่งตั้งโดยเลขาธิการสภาสามัญ ได้แก่ คณะทำงานของคณะกรรมการ
ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำในสำนักงานคณะกรรมการซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในหลาย ๆ หน่วยงาน
ของสำนักงานเลขาธิการสภาสามัญ และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการของคณะกรรมการ

¹⁰⁸ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary
Information, p. 120.

2. แต่งตั้งโดยคณะกรรมการธิการ ได้แก่ ที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการ และผู้ช่วยที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการ

3. แต่งตั้งโดยประธานสภาสามัญ ได้แก่ ที่ปรึกษาของประธานสภา (Speaker's Counsel) เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือแก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาฎีกาเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร และที่ปรึกษาของประธานสภาอันคับที่สอง (Second Speaker's Counsel) เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือแก่คณะกรรมการด้านประชาคมยุโรป และคณะกรรมการวิสามัญด้านการออกกฎหมายครั้งที่สองในภาคพื้นยุโรปแล้วแต่กรณี

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการในพระองค์อังกฤษ มีรูปแบบการจัดองค์กรในรูปแบบที่สาม คือ แยกการบังคับบัญชาควบคุมดูแลระหว่างคณะทำงานสายวิชาชีพกับคณะทำงานสายธุรการให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้บังคับบัญชาคณะทำงานสายวิชาชีพกับผู้บังคับบัญชาคณะทำงานสายธุรการแล้วแต่กรณี ดังที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

ส่วนในสหรัฐอเมริกา การแต่งตั้งคณะทำงานของคณะกรรมการมีรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ส่วนมาก กล่าวคือ คณะทำงานของคณะกรรมการทั้งประเภทถาวรและชั่วคราว จะได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนทั้ง โดยประธานคณะกรรมการและผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการอย่างอิสระและมีรูปแบบการจัดองค์กรที่แตกต่างกันทั้งสามรูปแบบ¹⁰⁹ อย่างไรก็ตาม โดยส่วนใหญ่แล้วคณะทำงานของคณะกรรมการจะมีการจัดองค์กรในรูปแบบที่สาม เช่นเดียวกันกับในพระองค์อังกฤษ กล่าวคือ มีการแบ่งคณะทำงานของคณะกรรมการออกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายผู้เชี่ยวชาญและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายธุรการ โดยทั่วไปทั้งสองฝ่ายจะถูกควบคุมดูแลโดยผู้บังคับบัญชาคณะทำงานฝ่ายผู้เชี่ยวชาญ และผู้บังคับบัญชาฝ่ายธุรการตามลำดับ¹¹⁰

¹⁰⁹ Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to Congress, p. 483.

¹¹⁰ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Duane Nystrom, 1987 - 1988 Official Congressional Directory 100th Congress, (Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1987), pp. 480 - 550.

5.5 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะทำงานของคณะกรรมการกับพรรคการเมือง

(Party Affiliation)

คณะทำงานของคณะกรรมการในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะ
ไม่เป็นผู้ที่สังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่ในรัฐสภาบางประเทศคณะทำงาน
ของคณะกรรมการของสภาเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองใดพรรคการเมือง
หนึ่ง เช่น ประเทศฟินแลนด์ ¹¹¹

สหรัฐอเมริกา ก็เช่นเดียวกันกับฟินแลนด์ คือ คณะทำงานของคณะกรรมการของ
สภาเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ทั้งนี้เพราะสหรัฐ
อเมริกาได้แบ่งกรรมการออกเป็น 2 จำพวก คือ กรรมการที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง
เสียงข้างมาก และกรรมการที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยโดยแต่ละจำพวก
ประกอบด้วยผู้นำคือ ประธานคณะกรรมการ และผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อย
ในคณะกรรมการตามลำดับ ซึ่งแต่ละคนมีอำนาจในการจ้างคณะทำงานได้โดยอิสระ คั้งที่
ได้เคยกล่าวไปแล้วนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม คณะทำงานของคณะกรรมการของทั้งกรรมการที่เป็นสมาชิก
พรรคการเมืองเสียงข้างมาก และกรรมการที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อย
จะประสานงานตลอดจนให้ความร่วมมือแก่กันและกัน โดยมีระดับที่แตกต่างกันออกไปตามคณะ
กรรมการแต่ละคณะ จึงเป็นการยากที่จะไม่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก คณะทำงานส่วนใหญ่
จึงมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือฝักใฝ่ในปรัชญาใดหนึ่ง โดยเฉพาะ แม้กระนั้นก็ตาม
คณะกรรมการบางคณะ เช่น คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ คณะกรรมการบริการ
คานาอวูธ และคณะกรรมการคานาจริยศาสตร์ ก็มีธรรมเนียมปฏิบัติว่าคณะทำงานฝ่ายผู้
เชี่ยวชาญจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง โดยเฉพาะ ¹¹²

¹¹¹ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 120.

¹¹² Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to Congress, p. 486.

5.6 คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรไทย

เดิมเลขานุการคณะกรรมการนั้นไม่ได้เป็นกรรมการ แต่เป็นข้าราชการ
ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ดังเช่น ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ.
2513 ข้อ 72 และของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 ข้อ 71 กำหนดไว้ว่า

"ให้เลขาธิการหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ซึ่งเลขาธิการรัฐสภามอบหมายเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

เลขานุการคณะกรรมการ แม้จะไม่ใช่กรรมการก็ตาม
สิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการเกี่ยวกับ
ระเบียบแผนและกิจการในหน้าที่ของตน"

จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาไทยในอดีตมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการเช่นเดียวกัน
แต่เป็นเจ้าหน้าที่ทางธุรการ (Clerical Staff) มิใช่เจ้าหน้าที่ทางวิชาการ
(Professional Staff) และเจ้าหน้าที่ทางธุรการของคณะกรรมการนั้นเป็นข้าราชการ
สังกัดกองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเลขาธิการรัฐสภาได้มอบหมายหน้าที่
ให้ทำงานทางด้านธุรการของคณะกรรมการ โดยที่แต่ละคณะกรรมการจะมีเจ้าหน้าที่จาก
กองกรรมการไปทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ คณะละ 1 คน และเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ
สำหรับคอยช่วยเหลือการดำเนินการประชุม และจับบันทึกการประชุมของคณะกรรมการ 113

ในปัจจุบัน เลขานุการคณะกรรมการต้องเป็นกรรมการในคณะกรรมการคณะ
นั้น ๆ ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการในตำแหน่งเลขานุการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่กอง
กรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งได้แก่ นิติกร หรือวิทยากร 1 คน เจ้าหน้าที่
ธุรการ 1 คน และเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ

113 เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทย
และสหรัฐอเมริกา, หน้า 112.

5.6.1 การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของกองกรรมการ สำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา

จากการที่กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นหน่วยงาน
หนึ่งในฝ่ายระเบียบของรัฐสภามีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประชุมและกิจการต่าง ๆ
ของคณะกรรมการของสภาทั้งด้านธุรการ เลขานุการ งานค้นคว้าและจัดทำเอกสาร
ทางวิชาการ และข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ¹¹⁴ ดังนั้นกอง
กรรมการจึงเป็นคณะทำงานของคณะกรรมการในรัฐสภา งานของกองกรรมการ
จึงมีปริมาณมากเมื่อเปรียบเทียบกับกองอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนคณะกรรมการสามัญ
ประจำสภาในปัจจุบันมีถึง 30 คณะ (เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา 12 คณะ
และประจำสภาผู้แทนราษฎร 18 คณะ) ทั้งนี้มิได้รวมถึงคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ
ด้วย คณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะมีกรรมการเป็นจำนวน 19 คน ดังนั้น
จำนวนกรรมการจึงมีถึง 570 คน และจากลักษณะการให้บริการของกองกรรมการ
ก็เป็นการให้บริการต่อกรรมการทุก ๆ คน โดยเฉพาะประธานคณะกรรมการและ
เลขานุการคณะกรรมการเป็นรายบุคคลไป

ในปัจจุบัน กองกรรมการนี้มีการแบ่งงานภายในออกเป็น 5 งาน คือ¹¹⁵

1. งานธุรการทั่วไป มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานสารบรรณและธุรการทั่วไป
ของกอง จัดทำสถิติ ควบคุมดูแลรักษาพัสดุครุภัณฑ์ของกอง และจัดเตรียมห้องประชุม
คณะกรรมการ
2. งานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
ขอในการบริการข้อมูล เอกสารอ้างอิง ค้นคว้า กฎหมาย รายงานการประชุมข้อเท็จจริง
ประกอบการพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการ หรืองานค้นคว้าอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย
จากคณะกรรมการ

¹¹⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "คำสั่งรัฐสภาที่ 5/2527 เรื่องการกำหนด
หน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา," 21 กุมภาพันธ์ 2527.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

3. งานประชุมค้ำเนินธุกิจและการคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานค้ำเนินธุการและเลขานุการของการประชุมคณะกรรมการค้ำเนินธุกิจและการคลัง ตามกระบวนการของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และธรรมเนียมปฏิบัติ ประสานงานบริการค้ำเนินธุ เพื่อหาข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

4. งานประชุมค้ำเนินธุความมั่นคงและการต่างประเทศ มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานค้ำเนินธุการ และเลขานุการของการประชุมคณะกรรมการค้ำเนินธุความมั่นคงและการต่างประเทศ ตามกระบวนการของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และธรรมเนียมปฏิบัติ ประสานงาน บริการค้ำเนินธุเพื่อหาข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

5. งานประชุมค้ำเนินธุการสังคัมและงานตรวจรายงานการประชุม มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานค้ำเนินธุการและเลขานุการของการประชุมคณะกรรมการค้ำเนินธุการพัฒนา สวัสดิการสังคัม และคณะกรรมการพิจารณารายงานการประชุมตามกระบวนการของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และธรรมเนียมปฏิบัติ ประสานงาน บริการค้ำเนินธุ เพื่อหาข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

จะเห็นได้ว่างาน 4 ประเภทหลังของกองกรรมาธิการ เป็นงานที่มีลักษณะงานเกี่ยวข้องกับวิชาการ และการคิดค้ำเนินธุของกรรมาธิการนอกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จึงเป็นงานที่ผู้เขียนให้ความสนใจเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาการให้บริการของกองกรรมาธิการ ยังคงเป็นการทำหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการมากกว่าการให้บริการทางวิชาการ ¹¹⁶

5.6.2 อัตรากำลังและค้ำเนินธุ - ประสบบการณข์ของบุคคลากร

โครงสร้างอัตรากำลังของงานต่าง ๆ ในกองกรรมาธิการแบ่งออกเป็น ¹¹⁷

¹¹⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนาสมรรถนะขององคกรฝ่ายนิติบัญญัติ," เอกสารวิจัย เสนอต่อประธานรัฐสภา, กันยายน 2529.

¹¹⁷ งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ประวัติและสถิติข้าราชการรัฐสภาสามัญ, (ฉบับที่ 22 สํารวจเมื่อ 31 มีนาคม 2531), หน้า 18 - 23.

1. งานธุรการทั่วไป ได้แก่ เจ้าพนักงานธุรการ 9 ตำแหน่ง มืออัตราวาง
อยู่ 1 ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด 9 ตำแหน่ง
2. งานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมการ ได้แก่ นิติกร 3 ตำแหน่ง
มืออัตราวางอยู่ 1 ตำแหน่ง วิทยากร 3 ตำแหน่ง มืออัตราวางอยู่ 1 ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ธุรการ
1 ตำแหน่ง
3. งานประชุมคานเศรษฐกิจและการคลัง ได้แก่ นิติกร 4 ตำแหน่ง วิทยากร
4 ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ธุรการ 4 ตำแหน่ง มืออัตราวางอยู่ 3 ตำแหน่ง
4. งานประชุมคานความมั่นคงและการต่างประเทศ ได้แก่ นิติกร 4 ตำแหน่ง
มืออัตราวางอยู่ 1 ตำแหน่ง วิทยากร 4 ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ธุรการ 4 ตำแหน่ง มืออัตราวาง
อยู่ 3 ตำแหน่ง
5. งานประชุมคานการสังคมและงานตรวจรายงานการประชุม ได้แก่ นิติกร
4 ตำแหน่ง วิทยากร 4 ตำแหน่ง มืออัตราวางอยู่ 1 ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ธุรการ 4 ตำแหน่ง
มืออัตราวางอยู่ 3 ตำแหน่ง
(หมายเหตุ : ไม่รวมตำแหน่งหัวหน้างานฯด้วย)

จากโครงสร้างอัตรากำลังของงานต่าง ๆ ในกองกรรมาธิการดังกล่าวในปัจจุบัน
จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาอัตรากำลังที่เป็นระบบและเมื่อสำรวจคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่
ตลอดจนประสบการณ์แล้วพบว่า งานธุรการทั่วไปมีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่พอเพียงต่อการปฏิบัติ
หน้าที่ซึ่ง เป็นงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ (Routine) ที่สามารถอาศัยการศึกษาฝึกฝนด้วย
การทำงานเป็นเวลานานเพื่อให้มีความชำนาญได้ กล่าวคือ เจ้าพนักงานธุรการ 8 ตำแหน่ง
เป็นผู้ที่มีประสบการณ์เป็นเวลา 19 ปี เป็นจำนวน 1 คน 13 ปี เป็นจำนวน 2 คน
12 ปี เป็นจำนวน 2 คน 6 ปี เป็นจำนวน 1 คน และไม่ถึง 1 ปี อีกเป็นจำนวน 2 คน
เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด 9 ตำแหน่ง เป็นผู้ที่มีประสบการณ์เป็นเวลา 14 ปี เป็นจำนวน 1 คน
13 ปี เป็นจำนวน 4 คน 12 ปี เป็นจำนวน 1 คน 9 ปี เป็นจำนวน 2 คน และ 2 ปี
เป็นจำนวน 1 คน

ส่วนกลุ่มงานระเบียบงานรัฐสภา 4 ประเภทหลัง ผู้เขียนเห็นว่ายังเป็นงานที่
ต้องการพัฒนากำลังคนในแง่ของการฝึกอบรมอย่าง เร่งด่วนที่สุดคงจะขอแยกกล่าวถึงดังนี้

1. งานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมการ ปัจจุบันมีนิติกร
2 ตำแหน่ง และวิทยากร 2 ตำแหน่ง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีคุณวุฒิตำหนักนิติศาสตร์ และ
รัฐศาสตร์
2. งานประชุมคานต่าง ๆ (เศรษฐกิจและการคลัง ความมั่นคงและการต่าง
ประเทศ และคานสังคม)

ปัจจุบันกองกรรมการเบงงานภายในที่เกี่ยวกับการเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ
ของคณะกรรมการไว้ 3 งานใหญ่ ๆ โดยให้บริการแก่คณะกรรมการสามัญ และวิสามัญ
ของทั้งสองสภา

โครงสร้างอัตรากำลังของงานประชุมคานต่าง ๆ แบ่งออกเป็น นิติกร 4 อัตรา
วิทยากร 4 อัตรา และเจ้าหน้าที่ธุรการ 4 อัตรา และเมื่อพิจารณาภาพรวมของนิติกร
และวิทยากรของงานประชุมทั้งสามคานแล้ว พบว่าในจำนวนตำแหน่งนิติกร 12 ตำแหน่ง
มีอัตราว่างอยู่ 1 ตำแหน่ง เช่นกัน นอกจากนั้นตามความเป็นจริงแล้ว นิติกรและวิทยากร
อย่างละ 1 ตำแหน่ง ได้ถูกประธานสภาผู้แทนราษฎรขอขี้มตัวไปช่วยราชการ ดังนั้นจึงเหลือ
อัตรากำลังจริง ๆ คือ นิติกร 10 ตำแหน่ง และวิทยากร 10 ตำแหน่งเช่นกัน โดยงาน
ประชุมคานเศรษฐกิจและการคลังมีนิติกรและวิทยากรทั้งสิ้น 7 คน งานประชุมคานความ
มั่นคงและการต่างประเทมีนิติกรและวิทยากรทั้งสิ้น 6 คน และงานประชุมคานการสังคม
และงานตรวจรายงานการประชุมมีนิติกรและวิทยากรทั้งสิ้น 7 คน โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าว
สามารถรับผิดชอบต่อการดำเนินงานให้แก่คณะกรรมการได้ในอัตราเฉลี่ย 1 คน ต่อ
คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร 1 คณะ ทั้งนี้อาจมีคณะกรรมการสามัญ
ประจำวุฒิสภาและคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบต่อ
การดำเนินงานให้ด้วย

ทั้งนี้ มีข้อนำสั่งเกตุว่า ตำแหน่งวิทยากร 10 คนนั้น เป็นผู้ที่จบการศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์เสีย 6 คน จบทางด้านมนุษยศาสตร์ สาขาประวัติศาสตร์ อีก 1 คน ด้านวิทยาการจัดการอีก 1 คน และด้านนิติศาสตร์เสีย 2 คน

ในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่าในขณะทั้ง งานของคณะกรรมการในปัจจุบันมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านต่าง ๆ ที่ต้องการผู้ช่วยเหลือซึ่งมีความรู้ในสาขาวิชาการแขนงสังคมศาสตร์มากขึ้น แต่โครงสร้างอัตรากำลังของคณะกรรมการยังคง เน้นหนักทางการมีบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ เป็นสำคัญ และเนื่องจากงานกรรมการในปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคตจะเน้นไปทางด้านการศึกษา เศรษฐกิจ การคลัง การเกษตร และการแรงงาน สวัสดิการสังคม ดังนั้นการพัฒนาบุคลากรในกลุ่มงานการประชุมด้านต่าง ๆ ควรจะมีข้อพิจารณาคือ

1. กำหนดเงื่อนไขตำแหน่งวิทยากรที่ยังว่างอยู่ทั้งใน 4 งานประเภทหลังจำนวน 2 ตำแหน่งนี้ ให้รับบุคคลที่มีพื้นฐานความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ โดยควรเร่งรัดของบประมาณ
2. เปลี่ยนเงื่อนไขตำแหน่งนิติกรที่ยังว่างอยู่ 2 ตำแหน่งนั้นให้เป็นตำแหน่งวิทยากรเสียอีก 2 ตำแหน่ง ซึ่งจะทำให้ตำแหน่งวิทยากรมีเหลือเพิ่มขึ้นจาก 2 ตำแหน่ง เป็น 4 ตำแหน่ง และกำหนดเงื่อนไขตำแหน่งวิทยากรอีก 2 ตำแหน่งนี้ ให้รับบุคคลที่มีพื้นฐานความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์เช่นกัน โดยควรเร่งรัดของบประมาณ

ทั้งนี้ การพิจารณาถึงตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาสามัญว่าจะมีตำแหน่งใดในสายงานใดระดับใด จำนวนเท่าใด ต้องใช้ผู้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ต้องเป็นไปตามที่ ก.ร. กำหนด โดยมีหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 20 และจากการที่ ก.ร. คือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธาน รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน เลขาธิการรัฐสภาและกรรมการอื่นอีกแปดคนซึ่งรัฐสภาเลือกจาก

- (1) ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวนสองคน ในกรณีที่มีสองสภา ให้แต่ละสภาเลือกหนึ่งคน และ
- (2) ผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนหกคน ในกรณีที่มีสองสภาให้แต่ละสภาเลือกสามคน

ให้เลขาธิการรัฐสภาเป็นเลขานุการ ก.ร.¹¹⁸ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 75 ได้บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา ทั้งนี้ จึงอาจทำให้เป็นปัจจัยภายในที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเปลี่ยนแปลงกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นได้ กล่าวคือ ทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแทบไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นกรณีที่ประธานรัฐสภา (อีกนัยหนึ่งประธานวุฒิสภา) ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จึงมอบหมายให้รองประธานรัฐสภา (อีกนัยหนึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎร) ทำหน้าที่แทน นอกจากนี้ในภาคปฏิบัติยังก่อให้เกิดปัญหาในขั้นตอนการดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องผ่านไปยังประธานรัฐสภาอยู่หลายกรณี ทำให้การดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎรต้องยุ่งยากและล่าช้า นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาในแง่การบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเพราะประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงรองประธานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ทำให้มีบทบาทน้อย และในภาคปฏิบัติที่ผ่านมาข้าราชการฝ่ายรัฐสภามักเกรงใจและเอาใจประธานวุฒิสภามากกว่าประธานสภาผู้แทนราษฎร¹¹⁹ ซึ่งมีผู้เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาไว้คือ ควรรับดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 75 แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เทคนิคที่สำคัญก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และต้องมีการประสานงานกันในการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 75 ให้มากขึ้นตลอดจนต้องพยายามใช้ท่าทีไม่กล่าวเสียชื่อเสียงวุฒิสภาในระหว่างการอภิปรายแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานี้

หากการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 75 ไม่สามารถสำเร็จได้ในสภาวะการณ์ทางการเมืองปัจจุบันก็ควรจะมีการมอบหมายอำนาจจากประธานรัฐสภาให้แก่รองประธานรัฐสภาโดยมีการมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด¹²⁰

¹¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6.

¹¹⁹ มนตรี รูปสุวรรณ, "ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย," วารสารกฎหมาย 12 (กรกฎาคม 2531) : 108.

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

5.6.3 ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการและคณะทำงาน

จากการที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 มาตรา 23 ได้ตั้งเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หมวดรายจ่ายค่าตอบแทน คือ เงินสมนาคุณแก่ผู้ชำนาญการ 36 อัตรา (12 เดือน) เท่ากับ 3,456,000 บาท จึงเท่ากับว่าให้มีผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 18 คณะ ๆ ละ 2 คน ๆ ละ 8,000 บาท ต่อเดือนนับว่าเป็นผลที่เกิดจากแนวความคิดที่พยายามจัดให้มีผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในอดีต กล่าวคือ ในปี 2517 คณะกรรมการวิสามัญเพื่อปรับปรุงงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งมีนายบุญชนะ อัครากร เป็นประธานคณะกรรมการได้เสนอแนะการปรับปรุงระบบงานของรัฐสภาในระยะยาวตอนหนึ่งว่า

"คณะผู้ช่วยกรรมการ (Committee Staff)

ระบบคณะกรรมการในรัฐสภาไทยเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
ไม้อาจที่จะเป็นเครื่องช่วยให้สมาชิกรัฐสภาสามารถวิเคราะห์
วิจารณ์ และประเมินผลนโยบายและผลงานของรัฐบาลได้อย่าง
มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้โดยเหตุผลสำคัญที่ว่าคณะกรรมการ
ธิการเหล่านี้ขาดคณะผู้ช่วยหรือคณะที่ปรึกษา (Staff)
คณะกรรมการวิสามัญชุดนี้จึงมีความเห็นว่า คณะกรรมการ
สามัญชุดต่าง ๆ ของรัฐสภาควรมีคณะผู้ช่วยเพื่อทำหน้าที่ในการ
เสนอข้อมูลให้แก่คณะกรรมการในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ
ทั้งในแง่ของกฎหมายและข้อมูลเชิงสถิติ ตลอดจนการศึกษาวิจัย
ปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือช่วยวิเคราะห์วิจัยปัญหาที่สลับซับซ้อน
แก่สมาชิกรัฐสภา

ในขั้นแรกนี้ ศูนย์บริการเอกสารและการค้นคว้า และศูนย์
บริการกฎหมายและวิชาการซึ่งได้จัดตั้งขึ้นใหม่ในฝ่ายวิชาการ
ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาสามารถช่วยงานในคานานี้ได้
โดยมีการประสานงานระหว่างคณะกรรมการ กองกรรมการ
และฝ่ายวิชาการโดยใกล้ชิด" 121

121 บุรีรักษ์ นามวัฒน์, "การปรับปรุงระบบงานรัฐสภา," รัฐสภาสาร 28

ในปี 2523 คณะกรรมการศึกษารายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบงาน
รัฐสภา ซึ่งมีนายสุขุม ธีระวัฒน์ เป็นประธานคณะกรรมการ ก็ได้เคยเสนอจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญ
ประจำคณะกรรมการออกเป็นสองจำพวก คือ 122

1. ผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภา ตามปกติจ้าง เป็นตำแหน่ง
ประจำของรัฐสภา และมีเพียงพอกทุกสาขากิจการที่สำคัญ
2. ผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจ โดยให้ประธานสภาแต่งตั้ง
ผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการชั้นได้อีก ตามข้อเสนอของคณะกรรมการนั้น ๆ

นอกจากนี้ยังได้เสนอให้มีการตั้งผู้อำนวยการประจำรัฐสภา โดยกำหนดให้
4 ตำแหน่ง กล่าวคือ

1. ผู้อำนวยการประจำรัฐสภาคานกฎหมายรัฐสภา
2. ผู้อำนวยการประจำรัฐสภาคานระเบียบงานรัฐสภา
3. ผู้อำนวยการประจำรัฐสภาคานเศรษฐกิจ
4. ผู้อำนวยการประจำรัฐสภาคานบริหารราชการแผ่นดิน

และเพื่อให้ได้บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์และความรอบรู้ที่เหมาะสมกับการ
ปฏิบัติงาน ในฐานะผู้อำนวยการประจำรัฐสภา จึงควรกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ช้
การประจำรัฐสภาไว้ด้วย คือ

1. มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์
3. มีวุฒิอย่างต่ำปริญญาตรี

4. มีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้อง เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าจำนวนปี
ดังนี้คือ

ปริญญาตรี	ประสบการณ์	10 ปีขึ้นไป
ปริญญาโท	ประสบการณ์	5 ปีขึ้นไป
ปริญญาเอก	ประสบการณ์	3 ปีขึ้นไป

และเพื่อให้ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ
ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภาตามเจตนารมณ์ของการแต่งตั้ง จึงสมควรกำหนด
วิธีการแต่งตั้งให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งผู้ชำนาญการประจำรัฐสภาด้วยความเห็นชอบของ
ที่ประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาของทั้งสองสภา

ส่วนเงินตอบแทนผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ควรเป็นในลักษณะเงินสมนาคุณโดยจ่าย
เงินสมนาคุณเป็นรายเดือนคนละ 10,220 บาทต่อเดือน

นอกจากนั้น ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภานี้จะพ้นจากตำแหน่งตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ตาย
2. ลาออก
3. ประธานรัฐสภาสั่งให้ออกตามมติของที่ประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำ
สภาของทั้งสอง 123

สำหรับข้อเสนอแนะของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช¹²⁴ ได้เสนอแนะไว้ในงานวิจัยของ
เขาเกี่ยวกับเรื่องนี้พอสรุปได้ว่า

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52 - 54.

¹²⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ,
หน้า 3-30 - 3-42.

" . . . กองกรรมาธิการควรมีบทบาทในการให้
 คำแนะนำและประสานงานกับคณะกรรมาธิการชุด
 ต่าง ๆ ในการจัดทำบัญชีรายชื่อ (นามานุกรม)
 สถาบัน และบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญ ความ
 เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ทั้งภายในภาครัฐบาล
 และเอกชน . . ."

นอกจากนั้น ในปี 2529 คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางวางแผนกิจการสภาผู้แทน
 ราษฎร ซึ่งมีนายวิชัย คันทิริ เป็นประธานคณะทำงานได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ให้มีการจัดบัญชี
 รายชื่อคณะผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร คณะละ 5 คน
 เพื่อให้คณะกรรมาธิการได้เลือกขอคำปรึกษาตามความเหมาะสม 125

จะเห็นได้ว่า ได้มีแนวความคิดที่จะพยายามจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมาธิการ
 สามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ปัจจุบันจากแรงผลักดันของคณะกรรมาธิการ
 วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2531
 สภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงได้รับอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อการนี้
 โดยเฉพาะในทุก ๆ ปี โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา

125 มนตรี รูปสุวรรณ, "รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนา
 สภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. 2522 - 2526
 ชุด พ.ศ. 2526 - 2529 และชุดปัจจุบัน," เสนอที่ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
 สิงหาคม 2530.

อย่างไรก็ตามได้มีการประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการตั้ง
 ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทน
 ราษฎร ณ วันที่ 15 กันยายน 2531 หลังจากที่ได้มีการอนุมัติเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
 หมวดค่าตอบแทนในรายการดังกล่าวข้างต้น เป็นรายการเงินสมนาคุณแก่ผู้ชำนาญการ
 นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ตามความ
 ประสงค์ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และได้กำหนดให้ผู้ชำนาญการมี
 หน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานทางวิชาการที่เป็นกลาง และเป็นประโยชน์ต่อ
 คณะกรรมการแต่ละคณะ คือ

1. ทำงานทางวิชาการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ
 ตามที่คณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการมอบหมาย เช่น จัดทำรายงาน ความเห็น
 สรุปประเด็น เป็นต้น
 2. ริเริ่ม เสนอแนะ และให้คำปรึกษาทางวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ใน
 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ
 3. ประสานงานทางวิชาการกับคณะกรรมการคณะต่าง ๆ
- ส่วนนักวิชาการและเลขานุการมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่คณะกรรมการกำหนด
- นอกจากนั้น ตามประกาศสภาผู้แทนราษฎรฉบับข้างต้น ก็ได้กำหนดคุณสมบัติของ
 ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ไว้ดังนี้

ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปดังต่อไปนี้

- (1) สัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (4) ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ไร้ความสามารถ หรือจิตเห็นเพี้ยนไม่สมประกอบ
- (5) ไม่เป็นผู้บกพร่อง ในที่ลจธรรมอันดี
- (6) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

ผู้ชำนาญการจะต้องมีคุณสมบัติ เฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท หรือปริญญาเอก และเคยศึกษาหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ มาพอสมควร หรือ
- (2) มีคุณสมบัติพิเศษ ตามที่คณะกรรมการประสงค์ตามลักษณะงานของคณะกรรมการแต่ละคณะ และเคยศึกษาหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ เป็นอย่างดี

นักวิชาการจะต้องมีคุณสมบัติ เฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทและ เคยศึกษาวิชาที่เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น หรือ
- (2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการไม่น้อยกว่าหนึ่งปี หรือเคยศึกษาวิจัยและมีผลงานทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่องานของคณะกรรมการ

เลขานุการจะต้องมีคุณสมบัติ เฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือ

- (2) สำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญา และมีความรู้ ความสามารถในการทำงาน คำนวณเลขานุการ และธุรการ ของคณะกรรมการเป็นอย่างดี เช่น จดบันทึกการประชุม สามารถพิมพ์ดีดภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวบรวม จักระบบเอกสารของทางราชการได้เป็นอย่างดี เป็นต้น

สำหรับการแต่งตั้งผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการมี ได้กำหนดให้ คณะกรรมการแต่ละคณะพิจารณาผู้มีคุณสมบัติ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น และให้ประธาน คณะกรรมการแจ้งรายชื่อบุคคลดังกล่าวต่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพื่อตรวจสอบ คุณสมบัติและมีคำสั่งตั้งผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ต่อไป

ส่วนการพ้นจากตำแหน่งก่อนสิ้นปีงบประมาณได้กำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (4) ขาดคุณสมบัติที่ได้กำหนดไว้
- (5) คณะกรรมการมีมติให้ออก
- (6) มีการตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิม
- (7) อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ให้ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ได้รับค่าตอบแทนเป็นราย เดือน ตามอัตราดังต่อไปนี้

- (ก) ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ซึ่งมีได้เป็นข้าราชการพนักงาน ส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ

(1) ผู้ชำนาญการ	เดือนละ 8,000.- บาท
(2) นักวิชาการ	เดือนละ 5,000.- บาท
(3) เลขานุการ	เดือนละ 3,000.- บาท

(ข) ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน ส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ

- | | |
|-----------------|---------------------|
| (1) ผู้ชำนาญการ | เดือนละ 6,000.- บาท |
| (2) นักวิชาการ | เดือนละ 3,750.- บาท |
| (3) เลขานุการ | เดือนละ 2,250.- บาท |

จากประกาศสภาผู้แทนราษฎรฉบับนี้เห็นได้ว่า ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ และคณะทำงานอันประกอบไปด้วย นักวิชาการ 1 คน และเลขานุการ 1 คน นั้นเป็นการจัดรูปองค์กรในรูปแบบซึ่งมีการแบ่งการบังคับบัญชาควบคุมดูแลระหว่างคณะทำงานสายวิชาชีพกับคณะทำงานสายธุรกิจ (ซึ่งได้แก่ คณะทำงานจากกองกรรมการ) ซึ่งทำให้มีรูปแบบของคณะทำงานประจำคณะกรรมการในตนเอง เดียวกันกับรูปแบบที่ใช้ในคณะกรรมการวิสามัญในสภาสามัญของประเทศอังกฤษ

5.6.4 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับกองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากการที่เจ้าหน้าที่กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 โดยมีสายบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งมีประธานรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด (ดูพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 28) มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานด้านธุรการและเลขานุการของการประชุมคณะกรรมการในคณะต่าง ๆ ตามกระบวนการของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และธรรมเนียมปฏิบัติ ประสานงาน บริการค้นคว้าเพื่อหาข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการนี้เอง เจ้าหน้าที่กองกรรมการจึงเป็นคณะทำงานของคณะกรรมการ ในขณะที่เดียวกันผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการและคณะทำงาน ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะ เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง โดยต้องแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตรวจสอบคุณสมบัติและมีคำสั่งแต่งตั้งตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร ณ วันที่ 15 กันยายน 2531 ก็เป็นคณะทำงานของคณะกรรมการเช่นกัน คณะทำงานทั้งสองประเภทนี้จึงจำเป็นต้องมีการประสานงานซึ่งกันและกัน และจากการที่ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการและคณะทำงานได้รับพิจารณาแต่งตั้งโดยตรงจากคณะกรรมการคณะนั้น ๆ เอง ตลอดจนคณะกรรมการมี

อำนาจมีมติให้พ้นจากตำแหน่งใดด้วย ดังนั้นคณะทำงานประเภทนี้จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับ คณะกรรมการยิ่งไปกว่าคณะทำงานที่เป็นเจ้าหน้าที่กองกรรมการ การดำเนินงานตาม ภาระหน้าที่จึง เป็นไปตามความประสงค์อย่างแท้จริงของคณะกรรมการ ดังนั้นความสัมพันธ์ ระหว่างคณะกรรมการกับกองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงแสดงออกได้โดย ผ่านทางผู้อำนวยการประจำคณะกรรมการและคณะทำงานนี้ทางหนึ่งได้

และจากการที่หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กองกรรมการ สำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา คือ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประชุมและกิจการต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ทั้งด้านธุรการ เลขานุการ งานค้นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการ และข้อมูลประกอบ การพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งได้กล่าวโดยละเอียดไปแล้วข้างต้น จึงทำให้วิเคราะห์ได้ว่า เจ้าหน้าที่กองกรรมการที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติงานสองลักษณะใหญ่ ๆ คือ สายงานธุรการ และสายงานวิชาการ อย่างไรก็ตาม ตามทางปฏิบัติกองกรรมการ ประสบกับปัญหาเรื่องบุคลากรซึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอกับจำนวนคณะกรรมการ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ มีภาระหน้าที่มากมายและไม่เป็นการรับผิดชอบต่อคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งจึงส่งผลให้เจ้า หน้าที่กองกรรมการสามารถให้บริการแก่คณะกรรมการได้แต่เพียงการจัดทำบันทึกการประชุม และงานธุรการด้านอื่น ๆ แต่เพียงเท่านั้น อนึ่ง แม้ว่ากองกรรมการจะมีงานบริการเอกสาร อ้างอิงในการประชุมกรรมการซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการข้อมูล เอกสารอ้างอิง ค้นคว้ากฎหมาย รายงานการประชุม ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการ หรืองานค้นคว้าอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ แต่ทางปฏิบัติแล้วการให้บริการข้อมูล แก่คณะกรรมการยังไม่ใช่เป็นการริเริ่ม เสนอแนะ หรือให้คำปรึกษาทางวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ แต่ประการใด ทางปฏิบัติ จึงอาจกล่าวโดยสรุป ได้ว่า เจ้าหน้าที่กองกรรมการจึงปฏิบัติงานได้แต่เพียงเจ้าหน้าที่สายธุรการเท่านั้น

สำหรับผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการและคณะทำงานมีหน้าที่และความรับผิดชอบใน การปฏิบัติงานทางวิชาการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่คณะกรรมการหรือประธาน คณะกรรมการมอบหมายโดยริเริ่ม เสนอแนะ และให้คำปรึกษาทางวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ประสานงานทางวิชาการกับคณะกรรมการคณะต่าง ๆ จึงเห็นได้ ว่าผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการและคณะทำงานเป็นเจ้าหน้าที่สายวิชาการของคณะกรรมการ

ทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาคณะทำงานทั้งสองประเภทยังขาดการประสานความร่วมมือกันทั้งนี้ เป็นเพราะ

1. คณะทำงานทั้งสองมีฐานะตามกฎหมายและสายบังคับบัญชาที่แตกต่างกัน
2. คณะทำงานทั้งสองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่ดีต่อกัน
3. ขาดคนกลางผู้ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะทำงานทั้งสองประเภท

โดยที่ทั้งเจ้าหน้าที่สายวิชาการและสายธุรการของคณะกรรมการมีฐานะและสายบังคับบัญชาที่แตกต่างกันนี้เอง จึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นได้ และจากการที่ความแตกต่างระหว่างคณะทำงานสายวิชาชีพกับสายธุรการไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจนและอย่างเด็ดขาด ดังนั้นในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ทั้งสองประเภทนี้จึงควรที่จะต้องมีประสานงานซึ่งกันและกัน เพื่อให้มีการร่วมกันดำเนินงานตามความประสงค์ของคณะกรรมการในระดับลึก และในรายละเอียดได้ นอกจากนั้นแล้วกองกรรมการก็สามารถใช้ประโยชน์จากผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการเหล่านั้นในการฝึกฝนพัฒนาเจ้าหน้าที่กองกรรมการได้อีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ผู้ที่ควรทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างคณะทำงานทั้งสองประเภทก็ควรเป็นตัวแทนคณะกรรมการแต่ละคณะ เนื่องจากเป็นบุคคลที่คณะทำงานทั้งสองประเภทมีความเกรงใจด้วยเหตุที่ต้องร่วมดำเนินงานอย่างใกล้ชิดนั่นเอง

อนึ่ง นอกจากกองกรรมการจะเป็นคณะทำงานของคณะกรรมการแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้บริการข้อมูล วิจัยปัญหาต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งก็รวมถึงกรรมการในคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ ด้วย คือ หน่วยงานฝ่ายวิชาการอื่น ได้แก่ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า และศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย (โปรดดูรายละเอียดของหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งสองในคำสั่งวุฒิสภาที่ 5/2527) ดังนั้นจากการที่กองกรรมการขึ้นต่อสายงานระเบียบงานวุฒิสภา ส่วนศูนย์ทั้งสองขึ้นต่อสายงานด้านวิชาการ จึงทำให้ขาดการประสานงานระหว่างศูนย์ทั้งสองกับกองกรรมการ ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดลักษณะการให้บริการทางวิชาการแก่คณะกรรมการให้ชัดเจนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่โดยให้มีการประสานงานระหว่างกองกรรมการกับศูนย์ทั้งสองโดยมีการจัดประเภทข้อมูล การให้บริการให้มีขอบเขตที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน และมีศูนย์รวบรวมและจัดเก็บเอกสาร

ข้อมูลโดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ช่วย ทั้งนี้ควรมีการประสานงานกับผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการโดยหน่วยงานผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการประสานงานอีกทางหนึ่งด้วย หากประเภทการให้บริการมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนกันอย่างชัดเจนก็ควรที่จะโอนงานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมคณะกรรมการ กองกรรมการไว้ในสังกัดศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในส่วนการจัดรูปแบบองค์กรของคณะทำงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรเหมาะสมคืออยู่แล้ว ทั้งนี้เพราะมีการแบ่งแยกออกเป็นสายงานธุรการและสายงานวิชาการ โดยมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการตามรูปแบบสากลนิยม นอกจากนี้ในส่วนของคณะผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ คณะกรรมการก็ยังมีอำนาจอิสระในการพิจารณาแต่งตั้งและถอดถอนได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ยังเห็นว่าควรพิจารณาเพิ่มเติมจำนวนผู้ชำนาญการ และนักวิชาการให้มีจำนวนมากกว่าหนึ่งคนตามที่ประกาศสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะจะได้ครอบคลุมภาระหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะอย่างทั่วถึงทุกด้านได้

และจากการที่ไม่อาจแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะทำงานของคณะกรรมการสายวิชาการ และสายธุรการออกจากกันได้อย่างชัดเจน คณะทำงานของคณะกรรมการจากกองกรรมการซึ่งในทางปฏิบัติสามารถทำหน้าที่ได้แต่เพียงคณะทำงานสายธุรการนั้นจึงควรประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางวิชาการหรือความชำนาญเฉพาะด้าน เจ้าหน้าที่ด้านนิติการ เจ้าหน้าที่ด้านธุรการ และเจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการประสานงานซึ่งกันและกันกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และควรเป็นคณะทำงานประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะ เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และถ่ายทอดการบังคับบัญชาอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย