

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับบทบาทของ
คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จะสามารถแสดงบทบาทของตนได้มากน้อยเพียงไรจึงขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาไว้อย่างไร อำนาจหน้าที่ที่ว่่านี้อาจแบ่งพิจารณาออกได้เป็น 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ อำนาจเรียกบุคคลและ เอกสารจากบุคคลภายนอก

อำนาจหน้าที่และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (Powers and duties of Committees and Their Jurisdiction)

1. อำนาจหน้าที่ (Powers and duties)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการดำเนินงานของคณะกรรมการ การที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จะสามารถแสดงบทบาทของตนได้มากน้อยเพียงไรจึงขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างไร

จากการที่อำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ อนุมัติงบประมาณ บัญญัติกฎหมาย และควบคุมการทำงานของรัฐบาล¹ ดังนั้น คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจึงควรมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยแบ่งเบาภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 3 ประการ ดังจะได้อธิบายโดยลำดับ คือ

¹ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 217.

1.1 ด้านการอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ (budget process) มีความหมายถึงกิจกรรมทุกชั้น เริ่มตั้งแต่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอของงบประมาณเรื่อยไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภา ชั้นต่าง ๆ ของกระบวนการหรือวิธีการงบประมาณเหล่านี้ มีอยู่หลายชั้นค่อนข้างซ้อนกัน อย่างไรก็ตามถ้าจะจำแนกออกเป็นชั้นตอนที่สำคัญ ๆ แล้วก็จะมี 3 ชั้นตอน คือ ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (budget preparation) ขั้นการอนุมัติงบประมาณ (budget adoption) และขั้นการบริหารงบประมาณ (budget execution)

ในทุก ๆ ประเทศต่างก็จะมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณเหล่านี้แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของตน แต่กล่าวโดยหลักใหญ่ ๆ แล้วย่อมคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ประกอบด้วย 3 ชั้นตอน ดังกล่าวข้างต้นนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณนี้เองที่รัฐสภามีบทบาทที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะงบประมาณ คือ สิ่งซึ่งประกาศแผนของการปฏิบัติงานของรัฐบาล และการอนุมัติงบประมาณเป็นการที่รัฐสภาอนุญาตให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินได้ แค่ว่าใช้จ่าย เช่น การเรียกเก็บภาษีจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก่อน ซึ่งเดิมมีแนวความคิดว่า รัฐสภาเพียงแต่ออกเสียงอนุญาตให้จ่ายเงินบางจำนวนซึ่งจะถูกส่งมอบให้กับกษัตริย์ได้ใช้ตามที่จะเห็นสมควร ต่อมาแนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการยืนยันที่ว่าการรับรู้ว่าจะเงินเหล่านั้นถูกใช้จ่ายไปอย่างไร โดยรัฐสภาในรูปของการอนุมัติงบประมาณซึ่งถูกพิจารณาในฐานะกฎหมาย

อำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณมีขอบเขตไม่เท่ากันแล้วแต่ระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยประธานาธิบดี ซึ่งแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด เช่น สหรัฐอเมริกานั้น รัฐสภามีอำนาจพิจารณางบประมาณได้อย่างกว้างขวางมาก กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจตัดทอนรายจ่ายหรือรายได้ของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ แต่ในประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐสภา เช่น อังกฤษนั้น รัฐสภาไม่มีอำนาจเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายได้โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ทั้งนี้

เพราะฝ่ายบริหารคือเสียงข้างมากในรัฐสภา²

การอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภาและโดยทั่วไปรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณที่รัฐบาล เป็นฝ่ายเสนอก่อนที่จะมีมติอนุมัติ โดยมีกระบวนการ ดังนี้

1.1.1 ประเทศอังกฤษ

ในอังกฤษ เมื่อสภาสามัญได้รับทราบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในการพิจารณาในวาระแรกแล้ว การพิจารณาในวาระที่ 2 นี้ก็จะเป็นการลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับ โดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลังจะเป็นผู้แสดงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นด้วยตนเอง รวมทั้งจะถือโอกาสแถลงถึงสถานการณ์ทางการเงินและการคลังของประเทศประกอบไปด้วย เมื่อมีการลงมติรับหลักการเรียบร้อยแล้วก็นำร่างพระราชบัญญัตินี้ส่งให้คณะกรรมการว่าด้วยค่าใช้จ่าย (Expenditure Committee) ซึ่งสภาได้แต่งตั้งเมื่อเริ่มต้นสภาแต่ละสภาเพื่อทำการพิจารณา

คณะกรรมการว่าด้วยค่าใช้จ่ายเป็นคณะกรรมการวิสามัญประเภทเฉพาะกิจในสมัยประชุม ซึ่งมีลักษณะถาวร มีหน้าที่ควบคุมประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาล โดยการวางแผนการใช้จ่ายในระยะยาว คณะกรรมการคณะนี้ได้แต่งตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยประชุมสภา ปี ค.ศ. 1970 - 1971 โดยเริ่มต้นดำเนินงานในปี ค.ศ. 1971³ ทั้งนี้ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ข้อ 87 ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ว่า "มีหน้าที่พิจารณาเอกสารใด ๆ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของรัฐซึ่งแสดงต่อสภาตามที่เห็นว่าเหมาะสม และโดยเฉพาะนโยบายต่าง ๆ ที่แสดงออกมาในรูปของตัวเลขเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายว่าควรมีได้อย่างไร จึงจะมีประโยชน์

² Robert D. Lee and Ronald W. Johnson, Public Budgeting Systems, (London : University Park Press, 1977), p. 175.

³ S.A. Walkland, Committee in Legislatures : A Comparative Analysis, p. 270.

มากกว่า และตรวจสอบรูปแบบของเอกสารงบประมาณ ซึ่งเสนอต่อสภา" ⁴ คณะกรรมการ
 คณะนี้มีกรรมการทั้งสิ้น 49 คน และมีคณะอนุกรรมการ 6 คณะ ซึ่งแต่ละคณะประกอบด้วย
 สมาชิก 8 คน (ประธานคณะกรรมการจะไม่เป็นอนุกรรมการ) คือ คณะอนุกรรมการ
 พิจารณาค่าใช้จ่ายของรัฐ (ทั่วไป) คณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการป้องกัน
 ประเทศและการต่างประเทศ คณะอนุกรรมการการค้าและการอุตสาหกรรม คณะอนุกรรมา-
 ธิการการศึกษาและศิลปะ คณะอนุกรรมการสิ่งแวดล้อมและมหาดไทย และคณะอนุกรรมการ
 ว่าด้วยการจ้างงานและการบริการสังคม ทั้งนี้คณะอนุกรรมการแต่ละคณะจะมีอำนาจหน้าที่
 พิจารณารายจ่ายและรายรับเป็นกรณี ๆ ไป นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการยังมีอำนาจที่จะ
 แต่งตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญเป็นพิเศษได้อีกด้วย ⁵

คณะกรรมการคณะนี้ไม่มีอำนาจพิจารณาเพิ่มเติมงบประมาณใด ๆ ทั้งสิ้น แต่สามารถ
 คัดทอนโครงการต่าง ๆ ลงได้ ถ้ามีเหตุผลอันสมควร นอกจากนั้นถ้าคณะกรรมการต้องการเพิ่ม
 งบประมาณในโครงการใด ก็จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 การคลังพิจารณาใหม่ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควรก็จะจัดทำร่างพระราชบัญญัติ
 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplementary) ได้ ในการพิจารณาของคณะกรรมการ
 คณะกรรมการจะนำรายงานที่ได้รับจากคณะกรรมการเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ
 (Departmental Committees) ซึ่งเป็นคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 14 คณะ มีหน้าที่ตรวจ
 สอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย การบริหารงานและนโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและองค์การต่าง ๆ
 ของรัฐใช้ประกอบการพิจารณาด้วย ⁶

เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยค่าใช้จ่ายได้พิจารณาแล้วก็จะส่งกลับไปให้สภาสามัญพิจารณา
 อีก และเมื่อเห็นชอบแล้วก็จะส่งร่างนี้ไปให้คณะกรรมการการคลัง (Committee of Ways

⁴ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceeding and Usage of Parliament, p. 672.

⁵ Ibid.

⁶ A.R. Prest and N. A. Barr, Public Finance, (London : Butter and Tanner Ltd, 1985), p. 223.

and Means) ซึ่ง เป็นคณะกรรมการเต็มสภาและทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการหารายได้
 เข้าแผ่นดินหรือเกี่ยวกับภาษี โดยคณะกรรมการคณะนี้จะพิจารณารายละเอียดของโครงการ
 ต่าง ๆ และรับรองรายจ่ายที่จำเป็น รวมทั้งพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ว่าควรจะมาจก
 แหล่งใดบ้าง ระบบภาษีควรเป็นอย่างไร ควรมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือไม่⁷ ทั้งนี้เพราะ
 การอนุมัติงบประมาณเป็นการให้อำนาจรัฐบาลที่จะเพิ่มหรือลดภาษีอากรในปีหนึ่ง ๆ ด้วย⁸
 เมื่อคณะกรรมการคณะนี้ได้พิจารณาแล้ว ก็จะส่งกลับไปให้สภาสามัญพิจารณาเป็นครั้งสุดท้าย
 ในวาระที่ 3 หลังจากนั้นจึงจะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานางต่อไป

อนึ่ง ระยะเวลาในการพิจารณารายจ่ายและรายรับนี้ สภาสามัญจะต้องกระทำให้
 เสร็จภายใน 29 วัน ซึ่งเป็นเวลาที่น้อยมากจนสมาชิกไม่มีเวลาพอที่จะพิจารณารายละเอียด
 เกี่ยวกับจำนวนเงินได้เพียงพอ การอภิปรายของสภาสามัญจึงต้องอาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการ
 ว่าด้วยค่าใช้จ่ายและเน้นหนักเรื่องโครงการเฉพาะอย่าง อย่างไรก็ตามก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการว่า
 ด้วยค่าใช้จ่ายและสภาสามัญไม่อาจจะ "ควบคุม" เรื่องการเงินได้อย่างแท้จริง แต่ก็สามารถจะ
 อภิปรายนโยบายของรัฐบาลในบางโครงการและเป็นการควบคุมการบริหารการเงินโดยทางอ้อม
 นอกจากนี้ยังเป็นแนวทางให้มีการจัดระบบการบริหารของรัฐบาลให้ได้สัดส่วนกับการเงินที่จะต้อง
 ใช้จ่าย และช่วยให้กระทรวงการคลังสามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในกิจกรรมประจำ
 ของรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง

1.1.2 สหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีที่จะ เสนอร่าง
 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎร
 พิจารณาก่อนจึงจะส่งต่อไปให้วุฒิสภาพิจารณาในภายหลัง การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรมี

⁷ ประสิน โสภณบุญ, วิธีการและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่าง
 ประเทศไทย - อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เวอร์สเทิลส์,
 2527), หน้า 37.

⁸ ไพศาล ชัยมงคล, การบริหารงานคลังรัฐบาล (เฉพาะการงบประมาณแผ่นดิน),
 (ธนบุรี : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเทพนิมิตการพิมพ์, 2513), หน้า 44.

การแบ่งแยกระหว่างการดำเนินงานของการอนุมัติและการจัดสรรงบประมาณออกจากกัน กล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องได้รับอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณอันเป็นการวางแผน งบประมาณโดยผ่านคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ (Standing Committees) ก่อนโดยมีผู้ประสานงาน คือ คณะกรรมการงบประมาณ (Budget Committee) แล้วจึงได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ (Appropriation Committee) ดังนั้น การดำเนินงานเกี่ยวกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงอาจแบ่งได้เป็นสองช่วง คือ การพิจารณาในระยะเวลาดังแต่เดือนมกราคม จนถึงวันที่ 15 พฤษภาคม และ การพิจารณาในระยะเวลาดังแต่วันที่ 15 พฤษภาคม จนถึงวันที่ 15 กันยายน

ระยะเวลาแรก เป็นระยะเวลาที่คณะกรรมการงบประมาณซึ่งเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะหนึ่งอันประกอบไปด้วยกรรมการ 35 คน คัดเลือกจากสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างมาก 21 คน และอีก 14 คน เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยเป็นผู้พิจารณาและเสนอรายงานการวางแผนและเป้าหมายเกี่ยวกับงบประมาณภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับเอกสารงบประมาณจากประธานาธิบดีในราวเดือนมกราคม โดยคณะกรรมการงบประมาณได้รับรายงานความคิดเห็นในการวางแผนเกี่ยวกับงบประมาณจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ ในราวกลางเดือนมีนาคม ตลอดจนได้รับรายงานจากสำนักงานงบประมาณแห่งสภาองเกรส (Congressional Budget Office) ในราวต้นเดือนเมษายน⁹ รายงานการวางแผนและเป้าหมายของคณะกรรมการงบประมานนั้นจะมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรายจ่ายทั้งหมด เงินคงคลัง รายได้ทั้งหมด หนี้สิน และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง¹⁰

⁹ Peter Woll, Constitutional Democracy (Policies and Politics), (Boston : Little Brown and Company, 1982), p. 360.

¹⁰ Robert D. Lee and Ronald W. Johnson, Public Budgeting Systems, (London : University Park Press, 1977), p. 186.

ระยะเวลาที่สอง เป็นระยะเวลาที่รัฐสภาเริ่มต้นพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยมีขั้นตอน คือ คณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณ (Appropriation Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาคณะหนึ่ง อันประกอบไปด้วยกรรมาธิการ 57 คน คัดเลือกจากสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างมาก 35 คน และอีก 22 คน เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยเป็นผู้พิจารณาและเนื่องจากงบประมาณของสหรัฐอเมริกาที่มีรายจ่ายเป็นจำนวนมาก ดังนั้นคณะกรรมาธิการจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นเป็นจำนวน 13 คณะ เพื่อช่วยเหลือการพิจารณา คือ คณะอนุกรรมาธิการการศึกษาศึกษา การค้า การเกษตร การพาณิชย์ การพลังงานและน้ำ คณะอนุกรรมาธิการการต่างประเทศ คณะอนุกรรมาธิการ Hud - Independent Agencies คณะอนุกรรมาธิการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในประเทศ คณะอนุกรรมาธิการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแรงงาน สาธารณสุข และการบริการประชาชน การศึกษา คณะอนุกรรมาธิการนิติบัญญัติ และคณะอนุกรรมาธิการการทหาร คณะอนุกรรมาธิการการพัฒนาการเพาะปลูก การกลีกรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะอนุกรรมาธิการการขนส่งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคณะอนุกรรมาธิการการคลัง ไปรษณีย์ และการปกครองทั่วไป คณะอนุกรรมาธิการเหล่านี้จะประกอบไปด้วยอนุกรรมาธิการที่เป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะซึ่งมีประมาณ 9 - 13 คน¹¹ ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณนี้โดยปกติแล้วผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (Director of the office of Management and Budget) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Secretary of the Treasury) จะได้รับเชิญไปอธิบายชี้แจงหลักการทั่ว ๆ ไปในการจัดเตรียมงบประมาณและสาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการและนโยบายทางการจัดสรรของฝ่ายบริหาร

นอกจากนั้นหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องจัดเตรียมและพร้อมที่จะเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนเหตุผลของการของบประมาณและป้องกันการถูกตัดทอนโดยกรรมาธิการอย่างขาดข้อมูลอันอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารการใช้จ่ายต่อไป เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

¹¹ Duane Nystrom, 1987 - 1988 Official Congressional Directory 100 th Congress, pp. 483 - 485.

จะต้องพร้อมที่จะอธิบายและตอบคำถามของคณะอนุกรรมการและของคณะกรรมการเท่าที่ปฏิบัติอันเป็นประเพณีนั้น คณะกรรมการจะพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่ของงบประมาณมา โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานในอดีต และประกอบกับข้อมูลที่มีอยู่ พิจารณาตามความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการและความต้องการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมที่โครงการนั้นจะไปจัดตั้ง ในการพิจารณาอาจจะมีสมาชิกสภาผู้แทนและบุคคลภายนอกที่สนใจยื่นข้อเสนอแนะและความคิดเห็นอื่น ๆ ก็ได้ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการจะจัดการรับฟัง (hearings) ตลอดจนพิจารณาคำแปรญัตติในทุก ๆ รายการ ในกรณีที่เป็นการจัดการรับฟัง โดยคณะอนุกรรมการ ๆ ก็จะได้เสนอรายงานผลการพิจารณากลับไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนและให้การยอมรับหรือแก้ไขการพิจารณาในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายได้และรายจ่ายทั้งในทางเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างไรก็ได้¹² และหลังจากนั้นคณะกรรมการก็จะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ในฐานะสภาผู้แทนราษฎรเพื่อการอภิปรายและจัดทำรายงานโดยมีหรือปราศจากการแก้ไขและประกอบด้วยข้อเสนอแนะและในกรณีที่มีการแก้ไขก็จะมีมีการพิจารณาออกเสียงลงคะแนนกันเพื่ออนุมัติร่างพระราชบัญญัติ¹³ เหตุที่ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการเต็มสภาในฐานะสภาผู้แทนราษฎรก็เพราะว่าต้องการให้เกิดความรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการเต็มสภามีสมาชิกมาประชุมเพียง 100 คน เท่านั้นก็เป็นอันว่าครบองค์ประชุมดำเนินการประชุมได้ แต่สภาผู้แทนราษฎรนั้นจะประชุมได้ต้องมีสมาชิกถึง 218 คน จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม

อนึ่ง คณะกรรมการงบประมาณและคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณตลอดจนคณะอนุกรรมการทั้ง 13 คณะของคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ มีคณะทำงานซึ่งเป็น

¹² Robert D. Lee and Ronald W. Johnson, Public Budgeting Systems, p. 186.

¹³ Robert T. Golembiewski and Jack Rabin, Public Budgeting and Finance, (Illinois : Peacock Publishers Inc., 1975), p. 44.

ผู้คอยให้การช่วยเหลือในการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการรวมทั้งสิ้นถึง 70 คน และ 95 คน ตามลำดับ ดังนั้นจึงเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้งานของคณะกรรมการคณะดังกล่าวนี้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁴

หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสร็จสิ้นแล้ว วุฒิสภาก็จะเริ่มทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับที่กล่าวข้างต้น

การอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลสหรัฐอเมริกามีได้เป็นการให้อำนาจรัฐบาลเพิ่มหรือลดอัตราภาษีอากรไปในตัวเลข การเพิ่มหรือลดอัตราภาษีอากรจะต้องเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต่างหากจากกฎหมายงบประมาณรายจ่าย

จะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในสหรัฐอเมริกาที่มีขั้นตอนการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ กล่าวคือ มีองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องโครงสร้างแผนงานซึ่งมีลักษณะถาวรเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาความเหมาะสม ความจำเป็นเร่งด่วน ความถูกต้องในรายละเอียดของแผนงานต่าง ๆ ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีทั้งแผนงานระยะยาว และแผนงานประจำปีงบประมาณเพื่อเสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาคัดเลือกอีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการด้านโครงสร้างแผนงานนี้ได้แบ่งเป็นคณะอนุกรรมการหลายคณะเพื่อช่วยแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการในแผนงานหลักต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงโดยให้มีการประสานโครงสร้างแผนงานรวมในที่ประชุมคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องชี้แจงต่อคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ทั้งด้านการพิจารณาอนุมัติและจัดสรรงบประมาณอย่างมากมาย และจากการได้มีการแบ่งแยกกระหว่างการอนุมัติแผนงานต่าง ๆ โดยคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ กับการจัดสรรงบประมาณโดยคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณนั้นอาจมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นได้

¹⁴ รายละเอียดโปรดดู Duane Nystrom, 1987 - 1988 Official Congressional Directory 100 th Congress, pp. 485 - 488, 498 - 499.

กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการใช้จ่ายที่ซ่อนเร้นซึ่งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้มีอำนาจอนุมัติได้โดยปราศจากการอนุมัติของคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ เช่น อำนาจในการทำสัญญา อำนาจการกู้ยืมหรือซื้อสิน การจัดสรรเงินแบบดาวร ค่าใช้จ่ายแบบบังคับนี้ คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณแทบจะทำอะไรไม่ไค้นอกเสียจากว่าจะให้การยอมรับตามข้อเสนอนั้น ๆ อย่างไรก็ตามหากมีการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ เป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณก็จะเป็นการช่วยคณะกรรมการงบประมาณในการประสานการดำเนินการด้วยอีกทางหนึ่งได้

1.1.3 ประเทศไทย

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับเอกสารงบประมาณจากสำนักงบประมาณแล้วจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติใช้เป็นกฎหมาย¹⁵ ในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นเอกสารแสดงแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ประชาชนทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะกระทำ และเพื่อแสดงแนวโน้มของเศรษฐกิจและการคลัง และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วก็จะเริ่มทำการพิจารณาในวาระที่ 1 คือ วาระรับหลักการทันที ก่อนอื่นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้อ่านคำแถลงงบประมาณให้สมาชิกสภาได้รับฟังพร้อมกันนั้นประธานสภาจะให้สมาชิกสภาไค้มีโอกาสอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือซักถามอย่างกว้าง ๆ โดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะตอบข้อซักถามเหล่านั้น

หลังจากนั้นประธานสภาจะขอมติในที่ประชุมสภาว่าจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ ถ้าสภามีมติไม่รับหลักการแห่งร่างดังกล่าว รัฐบาลก็ต้อแสดง ความรับผิดชอบด้วยการลาออกหรือแสดงความมั่นใจในการสนับสนุนของประชาชนโดยยุบสภา เพราะการไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภา ถ้ารัฐบาลคิดว่า เป็นความผิดพลาดของรัฐบาลเอง ๆ ก็จะสามารถลาออกเพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ แต่ถ่ารัฐบาลคิดว่าไม่ใช่ความผิดพลาดของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็จะกราบทูลแนะนำองค์พระมหากษัตริย์ให้โปรดเกล้าฯ ยุบสภา เพื่อจัด

¹⁵ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15.

ให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยจะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่ารัฐบาลควรได้รับความไว้วางใจให้
ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศอีกหรือไม่

ถ้าสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณมี สภาผู้แทนราษฎรก็จะ
จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณารายละเอียดของร่าง
พระราชบัญญัติ คณะกรรมการคณะนี้จะมีจำนวนเท่าใดก็สุดแต่สภาจะเห็นสมควร แต่ใน
ทางปฏิบัติฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอว่าคณะกรรมการควรมีจำนวนเท่าใด เช่น ในการ
พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2532 นี้ คณะกรรมการมีจำนวน
52 คน เป็นต้น คณะกรรมการจะมีกรรมการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ โดย
กรรมการส่วนที่เหลือจะเป็นกรรมการที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง

สำหรับกรรมการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอ โดยทั่วไปแล้วจะเสนอจากรัฐมนตรีกระทรวง
ที่สำคัญและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคลัง การเศรษฐกิจ และงบประมาณ
เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีกระทรวงที่สำคัญ ปลัดกระทรวงการคลัง
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ
และรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น

ส่วนกรรมการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร สภาจะพิจารณาแต่งตั้งจากสมาชิกของพรรค
การเมืองต่าง ๆ ตามอัตราส่วนซึ่งคำนวณจากจำนวนกรรมการที่เหลืออีกสามในสี่ตามสัดส่วน
ของจำนวนสมาชิกสภาของแต่ละพรรคการเมืองมีอยู่ในสภา ตามหลักที่ว่า มีสมาชิกมากก็มีกรรมการ
มากและมีสมาชิกน้อยก็มีกรรมการน้อย ดังได้กล่าวโดยละเอียดไปแล้ว โดยมีรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและมักจะได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการ
ของคณะกรรมการด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก็คือ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระ
สำคัญในร่างงบประมาณทั้งตามความเห็นของคณะกรรมการเองหรือตามความเห็นของสมาชิกสภา
หรือตามคำแปรญัตติ ในการแปรญัตติสภาจะไต่ถามครุยะเวลาแปรญัตติไว้ด้วย ซึ่งกำหนด
การแปรญัตตินั้นหมายถึง กำหนดระยะเวลาที่สมาชิกสภาจะยื่นขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการ
ไม่ใช่กำหนดเวลาที่กรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจนแล้วเสร็จ และผู้ที่
ยื่นคำขอแปรญัตติได้จะต้อง เป็นสมาชิกสภาที่มีได้เป็นกรรมการเท่านั้น

ในการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้แปรญัตติในทางลด หรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น จะแปรญัตติเพิ่มไม่ได้ และการแปรญัตติลดหรือตัดทอนนี้ก็ไม่สามารถลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่เกี่ยวกับเงินส่งใช้คน เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายซึ่ง เป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันได้¹⁶ คำขอร้องแปรญัตติของสมาชิกสภานั้นถ้าหากคณะกรรมการเห็นด้วยก็จะรับไว้และแก้ไขไปตามนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วยและสามารถชี้แจงจนผู้แปรญัตติพอใจ ผู้แปรญัตติก็อาจขอถอนคำแปรญัตติของตนออกไป แต่ถ้าไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะสงวนคำแปรญัตติของตนไว้อภิปรายในสภาในวาระที่สองก็ได้

ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการเองนั้น โดยทั่วไปจะมีระยะเวลาพิจารณาได้ประมาณ 30 - 40 วัน¹⁷ เมื่อมีการพิจารณาถึงงบประมาณของหน่วยงานใด หัวหน้าหน่วยงานหรือตัวแทนจะเป็นผู้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการ เช่น งบประมาณของกรมใด อธิบดีกรมนั้นหรือรองอธิบดีก็จะมาชี้แจง โดยจะสรุปนโยบายและงานในหน้าที่รับผิดชอบของกรมต่อคณะกรรมการ จากนั้นคณะกรรมการก็จะซักถามและพิจารณารายละเอียดของจำนวนเงินในโครงการใช้จ่าย และโดยที่งบประมาณของแต่ละกรมนั้นได้ผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณแล้วขั้นหนึ่ง ดังนั้น สำนักงบประมาณจะสามารถให้คำตอบได้เป็นอย่างดีเกี่ยวกับรายการและยอดเงินของแต่ละกรม ในการซักถามนี้ถ้าคณะกรรมการสงสัยในการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงานในบางรายการและหากกรมสามารถชี้แจงให้พอใจได้ก็จะผ่านไป แต่ถ้าหากชี้แจงไม่ได้คณะกรรมการอาจต้องตัดงบประมาณของรายการนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ในการพิจารณาลงความเห็นแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างงบประมาณนี้ คณะกรรมการจะอาศัยเสียงข้างมากจากการลงคะแนนเป็นเกณฑ์ ถ้าหากความเห็นของกรรมการผู้ใดไม่ได้รับการพิจารณากรรมการผู้นั้นก็อาจขอสงวนความเห็นไปพูดในรัฐสภาได้ในวาระที่สองก็ได้

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 133 วรรคท้าย

¹⁷ จรัส สุวรรณมาลา, การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน (ระบบพี.พี.บี.เอส.) ของ สภาผู้แทนราษฎร : กรณีการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 45.

จากการพิจารณารายละเอียดงบประมาณของคณะกรรมการ โดยปกติแล้วจะมี
งบประมาณที่เหลือจากการตัดงบประมาณอยู่จำนวนหนึ่ง คณะกรรมการจะพิจารณาจัดสรร
งบประมาณจำนวนนี้ให้แก่งานหรือโครงการและรายการตามความจำเป็นซึ่งความจำเป็นนี้อาจ
จะเกิดขึ้นจากสองประการที่สำคัญ คือ ประการแรก ฝ่ายรัฐบาลได้ขอแปรญัตติเพียงงบประมาณ
รายจ่าย ทั้งในกรณีเพิ่มใหม่และเพิ่มเติมสำหรับงานหรือโครงการและรายการที่รัฐบาลเห็นว่า
มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับงบประมาณ และประการที่สอง คณะกรรมการเห็นว่าบางงาน
หรือโครงการและรายการที่รัฐบาลเสนอ ยังได้รับงบประมาณไม่เพียงพอหรือเหมาะแก่การดำเนินงาน
หากปรากฏว่าความต้องการงบประมาณที่รัฐบาลเสนอขอเพิ่มเติมมีมากมายหลายเรื่องยากแก่การ
พิจารณาจัดสรรให้ คณะกรรมการก็อาจจะไม่พิจารณาจัดสรรให้แต่ละงานหรือโครงการและ
รายการ แต่จะนำเงินจำนวนที่ตัดได้รวมไว้ในงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือ
จำเป็น โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะจัดสรรได้ตามความจำเป็น

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ก็จะรวบรวมผลงานและจัดพิมพ์เป็นรายงาน เสนอต่อประธานสภาโดยอาจมีบันทึกข้อสังเกตของ
คณะกรรมการเกี่ยวกับการปฏิบัติของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจของงบประมาณ เพื่อให้ส่วน
ราชการหรือรัฐวิสาหกิจใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ หรือนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขเพื่อของงบประมาณ
ในปีถัดไป เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายพร้อมทั้งบันทึกจากคณะ
กรรมการแล้ว ก็จะดำเนินการจัดพิมพ์แจกจ่ายให้สมาชิกสภาศึกษาพร้อมกับเรียกประชุมสภา
ในวาระที่สองต่อไปโดยการพิจารณาในวาระนี้เป็นการศึกษาในที่ประชุมสภาเรียงลำดับมาตรา
และจะมีการอภิปรายกันเฉพาะตอนที่คณะกรรมการได้แก้ไข หรือตอนที่มีการพิจารณาส่งวนความ
คิดเห็นหรือที่มีสมาชิกสภาส่งวนคำแปรญัตติไว้เท่านั้น ในระหว่างการพิจารณาผู้ส่งวนคำแปรญัตติ
หรือส่งวนความเห็นก็จะมีโอกาสขึ้นอภิปราย แล้วก็มี การลงมติที่ละรายการ โดยมากปรากฏว่า
สมาชิกส่วนใหญ่ให้ยื่นตามร่างที่คณะกรรมการได้แก้ไขไว้เมื่อพิจารณาที่ละมาตราและมีการลง
จนจบร่างแล้ว ที่ประชุมจะต้องพิจารณาทั้งร่าง เป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งซึ่งในตอนนี้สมาชิกอาจ
ขอแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคำที่เห็นว่ายังไม่กระจ่างได้ แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญไม่ได้
นอกจากสาระสำคัญที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ก็เป็นอันเสร็จสิ้นการพิจารณาในวาระที่สอง หลัง
จากนั้นสภาก็จะพิจารณาในวาระที่สามต่อไปโดยในวาระนี้จะไม่มี การอภิปรายเป็นการลงมติว่า

สภาเห็นสมควรที่จะให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นสมควรก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ คือให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ดำรงสภาไม่เห็นสมควรร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฉบับนี้ก็ตกไป ซึ่งรัฐบาลก็มีวิธีเลือกอยู่สองทางคือ ลาออก หรือยุบสภา

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการวิสามัญไม่ใช่วิสามัญกรรมการสามัญประจำสภาและความได้เปรียบของรัฐบาลอยู่ที่ระบบคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรไทยไม่ได้มีความมั่นคงหรือต่อเนื่องขนาดที่จะเป็นสถาบันอย่างในสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศ และในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ใช้ คณะกรรมการวิสามัญซึ่งเลือกตั้งขึ้นมาชั่วคราวเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้วก็พ้นสภาพไป ทำให้ไม่มีสมาชิกสภาผู้ใดเป็นกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งมานานจนเกิดความรู้ความชำนาญ และโดยเหตุที่มีคณะกรรมการวิสามัญอยู่เพียงคณะเดียวทำหน้าที่ในการพิจารณาถ่วงปรองงบประมาณ ดังนั้นจึงปรากฏว่าการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวมักจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานและเป็นเพียงการตรวจสอบแก้ไขข้อผิดพลาดเล็ก ๆ น้อย ๆ อันเนื่องมาจากความบกพร่องในการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐบาล ฉะนั้นหากคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ จะได้มีการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย การบริหารงาน และนโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐแล้วเสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็จะช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะได้รับข้อมูลประกอบการพิจารณาจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาศึกษารายละเอียดของโครงสร้างแผนงานซึ่งมีลักษณะถาวร ในส่วนนี้เองที่จะทำให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาสามารถที่จะมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการช่วยพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ แม้ว่า จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการแบ่งเบาภารกิจของสภาทางด้านอนุมัติงบประมาณโดยตรงก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่มีการพัฒนาองค์กรให้อยู่ในระดับที่สามารถจะดำเนินการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างแผนงานที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดเองได้ ทั้งนี้เพราะยังขาดความพร้อมทางด้านงบประมาณและบุคลากร ก็ยังไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงกลไกในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

1.2 คานการบัญญัติกฎหมาย

ในการบัญญัติกฎหมายผู้ร่างกฎหมายควรจะได้รับความคิดเห็นและเห็นชอบจากประชาชนจึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบธรรมโดยประชาชนจะต้อง เคารพ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎหมายนั้น การบัญญัติกฎหมายนี้ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของรัฐสภา แม้ว่าจะมีกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้ว แต่เนื่องจากเหตุการณ์และสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องทำหน้าที่ในการออกกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อให้รับกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัตียังทำหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายเก่าและที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์และคงไว้ซึ่งความยุติธรรม และจะทำให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่นอีกด้วย ดังนั้น คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจะเข้ามามีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการบัญญัติกฎหมายได้โดยการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ และโดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจึงจะได้อธิบายตามลำดับ คือ

1.2.1 การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ

มีคณะกรรมการของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ทั้งสิ้นประมาณ 15 ประเทศ อาทิ ออสเตรเลีย บราซิล ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี และสหรัฐอเมริกา สามารถริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้¹⁸ ในขณะที่วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการก็เพื่อที่จะช่วยเหลือแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐสภาในการเร่งรัดดำเนินงานของรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้นคำถามที่สำคัญจึงเกิดขึ้นว่า คณะกรรมการควรมีสหัตริริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติเองได้หรือไม่ ต่อคำถามนี้อาจตอบได้ว่า หากประเทศใดได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการไว้แต่เพียงเป็น คณะทำงาน (Working Parties) ของสภาโดยปราศจากอำนาจบัญญัติกฎหมายก็ถึงตอบได้ว่า คณะกรรมการในประเทศนั้นไม่สามารถริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายได้ แต่หากประเทศใดได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการไว้ให้อยู่ในตำแหน่งที่สามารถรอบงำการบัญญัติกฎหมายได้ก็ถึงตอบได้ว่า คณะกรรมการในประเทศนั้นสามารถริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติของรัฐสภาในประเทศที่คณะกรรมการสามารถริเริ่ม

¹⁸The International Centre for Parliamentary Documentation of the Inter - Parliamentary Union, Parliaments of the World Volume II, p.861.

เสนอร่างพระราชบัญญัติใดนั้นก็มักมีข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ เช่น ออสเตรเลีย บราซิล จะมีอำนาจในการริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายซึ่งอาจเป็นโดยการแก้ไขร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาเสนอใหม่ตามที่เห็นว่าเหมาะสม แม้ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใหม่หมดเลยก็สามารถกระทำได้ แต่บางประเทศจำกัดให้คณะกรรมการเพียงบางคณะเท่านั้นสามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ประเทศฟินแลนด์ ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการว่าด้วยการเงินและการธนาคารแต่เพียงคณะเดียว ประเทศอิสราเอล ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายพื้นฐาน คณะกรรมการว่าด้วยการเลือกตั้ง คณะกรรมการว่าด้วยการบัญชีของรัฐ และคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภา ในขณะที่รัฐสภาในหลายประเทศได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการทุกคณะในการเสนอแนะนำ (Introduce) ร่างกฎหมายได้ ดังนั้นจึงหมายความว่าอำนาจที่คณะกรรมการดังกล่าวได้รับเป็นอำนาจในการริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายนั่นเอง

ในสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา การเสนอร่างกฎหมายนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะนำร่างกฎหมายที่จะเสนอใส่ลงที่ "Hopper" ซึ่งเป็นตะกร้าที่อยู่บนโต๊ะของเจ้าหน้าที่สภาที่เป็นอันเสร็จสิ้นในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย¹⁹ แล้วร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น โดยประธานสภาจะเป็นผู้กำหนดควาร่างกฎหมายใดควรเสนอไปให้คณะกรรมการใดพิจารณา หากมีการโต้แย้งระหว่างสมาชิกด้วยกันแล้วก็จะให้เหล่าสมาชิกลงมติว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นควรถูกส่งไปให้คณะกรรมการคณะใดพิจารณาคด้วยเหตุนี้เองคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาก็มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายได้อย่างอิสระก่อนที่จะมีการรายงานต่อสภา ซึ่งหากร่างกฎหมายที่สมาชิกเสนอฉบับใด คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมจนกลายเป็นร่างกฎหมายฉบับใหม่ก็เท่ากับว่าร่างกฎหมายฉบับใหม่นั้นคณะกรรมการเป็นผู้ริเริ่มเสนอขึ้นใหม่นั้นเอง นอกจากนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อที่ 10 ก็ได้ให้อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการออกกฎหมายใหม่ (enacting new legislative) แก่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร แต่ละคณะภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้

¹⁹ David C. Kozak and John D. Macartney, Congress and Public Policy, p. 219.

ตามที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสมได้²⁰

ในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายใหม่ของคณะกรรมการนี้เอง เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการก็จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วย โดยมีหน้าที่ยกร่างกฎหมายโดยการอภิปรายข้อกำหนดทางวิชาการ สรุปลัทธิหาด้านนโยบาย วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงตามความประสงค์ และปฏิบัติตามการตัดสินใจของคณะกรรมการ ตลอดจนรวบรวมข้อเสนอในการแก้ไขร่างกฎหมาย²¹ โดยมีการประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องระหว่างกรรมาธิการร่างกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการเป็นผู้ช่วยในการยกร่างกฎหมายตามที่คณะกรรมการต้องการแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการก็มักจะให้มีการประสานงานกันกับสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (The Office of the Legislation Counsel) ซึ่งมีประจำแต่ละสภาด้วย

แต่เดิมสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายมีชื่อว่า "The Legislative Drafting Service" ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1919 ตามกฎหมายที่มีชื่อว่า "The Revenue Act of 1918" สำนักงานนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยยกร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายตามคำขอของคณะกรรมการของสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็มีสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของตัวเอง สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายมีหัวหน้าที่ปรึกษากฎหมาย (Chief Counsel) เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดได้รับการแต่งตั้งโดยประธานสภาและเป็นผู้บังคับบัญชาที่ปรึกษากฎหมายอื่น ๆ (Staff of attorneys) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1982 สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรมีที่ปรึกษากฎหมายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 32 คน ซึ่งจะได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการอีกชั้นหนึ่ง ตามกฎหมาย ปี ค.ศ. 1918 นี้เอง สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายได้ถูกกำหนดให้ทำงานให้แก่คณะกรรมการแต่เพียงเท่านั้น แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วมักจะให้บริการแก่กรรมการแต่ละคนด้วย ดังนั้น จึงมีการปรับปรุงองค์กรใหม่โดยมีการจัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรใหม่ตามกฎหมายที่มีชื่อว่า "The Legislative Reorganization Act of 1970" และมีการเพิ่มเติมความรับผิดชอบโดยให้ความพร้อมที่จะให้บริการแก่สมาชิก

²⁰ ดู Standing Rules, House of Representatives, Rule X 2 (a)(2).

²¹ Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to Congress, p. 485.

สภาผู้แทนราษฎรด้วย หนึ่งสำนักงานนี้ได้รับการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ ค.ศ. 1982 เป็นจำนวนทั้งสิ้นถึง 2,390,000 ดอลลาร์²²

สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามทางปฏิบัติในปัจจุบันการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนี้เป็นกิจกรรมใหม่ที่คณะกรรมการได้เริ่มกระทำโดยมีการหยิบยกปัญหาต่าง ๆ ที่เห็นควรเสนอเป็นกฎหมายและแก้ไขกฎหมายเก่า ๆ ที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้คณะกรรมการไม่มีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายที่ได้พิจารณาขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎรในนามของ คณะกรรมการเองได้ด้วยข้อจำกัดตามกฎหมาย²³ ดังนั้นทางปฏิบัติที่คณะกรรมการคณะต่าง ๆ จะกระทำได้อีกคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับใดพิจารณาในคณะกรรมการเสร็จแล้วก็จะให้กรรมการแต่ละคนนำไปเสนอที่พรรคการเมืองของตน และหาผู้รับรองร่างกฎหมายนั้นไม่น้อยกว่า 20 คน แล้วจึงนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2527 คณะกรรมการการวัฒนธรรมและสังคม ได้มีการพิจารณาพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. . . . ทั้งนี้เพราะกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นมีอัตราโทษต่ำ และเนื่องจากเหตุการณ์เผาสำนักงานโสเภณีที่จังหวัดภูเก็ตในปี ค.ศ. 1984 จึงเป็นเหตุใหม่หนึ่งที่ถูกกักขังถูกทารุณจนถึงแก่ความตายเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการจึงได้หยิบยกปัญหานี้ขึ้นพิจารณาและยกร่างกฎหมายใหม่จนเป็นที่เสร็จสิ้น ในที่สุดประธานคณะกรรมการซึ่งในขณะนั้นคือนางยุพา อุดมศักดิ์ ก็ได้้นำร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวเสนอพรรคชาติไทย เพื่อพิจารณาและที่ประชุมพรรคก็ได้มีมติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคชาติไทยเป็นผู้รับรอง ไม่น้อยกว่า 20 คน จึงได้มีการนำร่างกฎหมายนี้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประธานสภาได้กำหนดให้อยู่ในระเบียบวาระการประชุม ลำดับที่ 40 แต่ปรากฏว่ามีการยุบสภาเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2529 เสียก่อน ร่างกฎหมายนี้จึงเป็นอันตกไป ดังนั้นในขณะนี้จึงยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ผ่านสภาแล้วเกิดจากการริเริ่มโดยคณะกรรมการ

จึงเห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการจะไม่ได้รับสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติตามกฎหมายก็ตาม แต่ทางปฏิบัติคณะกรรมการก็สามารถดำเนินการได้โดยการผลักดันผ่านพรรคการเมืองที่กรรมการสังกัดอยู่

²² Ibid, p. 484.

²³ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125.

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการในด้านการช่วยร่างกฎหมาย นั้นได้แก่ หน่วยงานราชการและกฎหมาย ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งมีงานบริการทางกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบให้คำปรึกษาแก่สมาชิกรัฐสภา ในการร่างกฎหมาย ร่างคำแปรญัตติ เปรียบเทียบกฎหมายและผลที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เสนอหรือถ้าจะประกาศใช้วิเคราะห์ถึงผลได้ผลเสียในด้านต่าง ๆ รวบรวมกฎหมายเอกสารและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการบริการสมาชิกรัฐสภาในคานนี้²⁴ ซึ่งมีนิติกรเป็นจำนวนทั้งสิ้น 6 คน เป็นผู้ให้บริการอย่างไรก็ตาม การให้บริการนี้เป็นการให้บริการแก่สมาชิกเท่านั้น

1.2.2 การพิจารณาพระราชบัญญัติ

ระบบการพิจารณาพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในสภาของประเทศต่าง ๆ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระบบ คือ²⁵

1.2.2.1 การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการก่อนที่จะส่งไปให้

สภาพิจารณา

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

สำหรับสหรัฐอเมริกามีขั้นตอนในการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังนี้

1. การเสนอร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรนั้น สมาชิกจะนำร่างกฎหมายที่จะเสนอใส่ลงใน "Hopper" ซึ่งเป็นตะกร้าที่อยู่บนโต๊ะของเจ้าหน้าที่สภาที่เป็นอันเสร็จในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายทั้งได้กล่าวไปแล้ว

²⁴ คำสั่งรัฐสภาที่ 5/2527 เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2527.

²⁵ วินัย เกรืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 481 - 482.

2. เมื่อการเสนอร่างกฎหมายผ่านพ้นไปแล้วก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการโดยประธานสภาจะเป็นผู้กำหนดว่าร่างกฎหมายใดควรเสนอไปให้คณะกรรมาธิการคณะใดเป็นผู้พิจารณา หากมีการโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาด้วยกันแล้วก็จะให้เหล่าสมาชิกสภาลงมติว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นควรถูกส่งไปให้คณะกรรมาธิการคณะใดพิจารณา

3. เมื่อร่างกฎหมายใดเสนอต่อคณะกรรมาธิการที่มีขอบเขตอำนาจเกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแล้ว ในกรณีที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายคณะกรรมาธิการมีทางเลือกหลายทางคือ พิจารณาร่างกฎหมายนั้นซึ่งตามปกติแล้วมักจะพิจารณาหลังจากที่ได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น (Hearings) แล้ว จึงจัดทำรายงานโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายหรือปราศจากการแก้ไขเพิ่มเติม ยกร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับหรือปฏิเสธไม่ยอมรับร่างกฎหมายฉบับนั้น ตลอดจนปฏิเสธที่จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเลย ดังนั้น คณะกรรมาธิการจึงสามารถทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปตั้งแต่ขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการหรือที่เรียกกันว่า "Die in Committee" อย่างไรก็ตามมีมาตรการในการแก้ไขปัญหากการใช้อำนาจของคณะกรรมาธิการตามอำเภอใจได้ คือ สมาชิกสภาเสียงข้างมากสามารถเข้าชื่อร้องขอให้ประธานสภานำร่างกฎหมายนั้นขึ้นมาพิจารณาในสภาได้ ข้อเสนอนี้เรียกว่า "Discharge Rule"²⁶ อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการอาจมีรูปแบบคือ ร่างกฎหมายบางฉบับที่ได้เสนอต่อคณะกรรมาธิการอาจถูกประธานคณะกรรมาธิการส่งต่อไปยังคณะอนุกรรมาธิการเพื่อพิจารณาก่อนก็ได้ กล่าวคือในสภาผู้แทนราษฎรมีกฎของพรรคเดโมแครตซึ่งเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากได้กำหนดให้ร่างกฎหมายต้องเสนอต่อคณะอนุกรรมาธิการภายในเวลา 2 สัปดาห์ ถ้าหากคณะกรรมาธิการเต็มคณะไม่ตัดสินใจที่จะพิจารณาเอง²⁷

²⁶ Michael D. Wormser, Congressional Quarterly's Guide to Congress, p. 411.

²⁷ House Democratic Caucus Rules, M. III A (3).

อย่างไรก็ตามในกรณีปกติไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาโดยคณะอนุกรรมการหรือ คณะกรรมการเต็มคณะก็ตาม จะประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก คือ การรับฟังความคิดเห็น ขั้นตอนที่สอง คือ การแก้ไขเพิ่มเติม และขั้นตอนที่สามคือ การรายงาน

ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงขั้นตอนทั้งสามตามลำดับ คือ

1. การรับฟังความคิดเห็น (Hearings) เมื่อคณะอนุกรรมการหรือคณะอนุกรรมการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย คณะอนุกรรมการหรือ คณะอนุกรรมการจะรับฟังพยานต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งพยานต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ ผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย ข้าราชการ ตัวแทนกลุ่มผลักดัน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป เป็นต้น

การรับฟังความคิดเห็นนี้ต้อง เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง รายชื่อของผู้ที่มาให้การจะถูกจัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูล ความสนใจสูงสุด และเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้ทุกฝ่าย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้จะ เป็นเครื่องบ่งชี้ให้แกสมาชิกว่าร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นควรค่าแก่การนำไปสู่ที่ประชุมสภาหรือไม่ ดังนั้นการจัดพิมพ์การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะไว้นั้น จึงถือได้ว่าเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายของการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ

ในระหว่างที่มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น เมื่อคณะอนุกรรมการต้องการวิจัยหรือรายงานเกี่ยวกับกฎหมายลักษณะเดียวกัน คณะอนุกรรมการไม่ต้องไปค้นหาหรือทำรายงานเอง แต่จะมีสำนักงานคนควากฎหมายของห้องสมุดสภาองเกรส (Legislative Reference Service of Congress) ที่ใช้ระบบข้อมูลแบบคอมพิวเตอร์และขึ้นตรงต่อสภาองเกรส คอยให้บริการค้นคว้าวิจัยกฎหมายได้เป็นอย่างดี เพียงแต่คณะอนุกรรมการส่งปัญหาไปยังสำนักงานนี้ก็จะได้งานวิจัยที่น่าเชื่อถือได้ นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการก็ยังได้รับการบริการจากคณะทำงานของคณะอนุกรรมการ รายงานของคณะอนุกรรมการคณะอื่น เอกชนที่ฝ่ายบริหารเสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณา และเอกสารที่กลุ่มผลประโยชน์ส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาอีกด้วย

2. การแก้ไขเพิ่มเติม (Markup) ภายหลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นแล้วร่างกฎหมายก็จะถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้ถ้อยคำที่เป็นภาษากฎหมายแรงผลักดันจากภายนอก มักจะมีมากในช่วงพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ทั้งนี้เพราะการพิจารณาของคณะกรรมการมักจะทำโดยเปิดเผยตามกฎหมายที่เรียกว่า "Sunshine Rules"²⁸ ดังนั้น การที่ห้องประชุมคณะกรรมการเต็มไปด้วยบุคคลภายนอก จึงทำให้การประนีประนอมระหว่างกรรมการเป็นไปด้วยความยากลำบาก อย่างไรก็ตาม การพิจารณาโดยเปิดเผยก็เป็นการเน้นย้ำถึงความน่าเชื่อถือ

ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนทั้งสองข้างต้นแล้ว คณะอนุกรรมการก็จะจัดทำรายงานและขอเสนอแนะเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเต็มคณะ ซึ่งคณะกรรมการเต็มคณะอาจจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหรืออาจเสนอต่อสภาโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหรือส่งคืนให้คณะอนุกรรมการทำการศึกษาเพิ่มเติมอีกก็ได้

3. การเสนอรายงาน (Report) เมื่อคณะกรรมการได้มีมติให้ส่งร่างกฎหมายต่อสภาแล้วคณะทำงานของคณะกรรมการก็จะเป็นผู้จัดทำรายงานซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการโดยรายงานจะต้องบรรยายถึงจุดมุ่งหมาย และบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งทางปฏิบัติโดยมากมักจะเน้นให้เห็นถึงข้อโต้แย้งตลอดจนความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ข้อสรุปผลการพิจารณา ศึกษา ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้รายงานของคณะกรรมการจะเป็นเรื่องซึ่งจูงใจผู้ที่ได้อ่านให้มีความเห็นคล้อยตาม ตลอดจนเป็นเครื่องช่วยให้ฝ่ายบริหารและศาลตีความกฎหมายที่มีความซับซ้อนและคลุมเครือได้

ทั้งนี้ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการสามัญประจำสภา ในกรณีปกติสามารถจัดทำเป็นรูปภาพได้ดังนี้

²⁸ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 227.

หลังจากที่คณะกรรมการเสนอรายงานเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว เจ้าหน้าที่จะนำไปเก็บรักษาหรือบันทึกไว้ สมุดบันทึก หรือที่เก็บรักษารายงานนี้ เรียกว่า "Calendar" ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องรายได้ งบประมาณ และทรัพย์สินของแผ่นดินจะต้องเก็บไว้ในสมุดบันทึกที่เรียกว่า "Calendar of the Whole House on the State of the Union" หรือที่นิยมเรียกกันว่า "Union Calendar" ร่างกฎหมายมหาชนอื่นจะต้องบันทึกไว้ใน "House Calendar" ร่างกฎหมายเอกชนจะต้องบันทึกไว้ใน "Calendar of the Committee of the Whole House" หรือที่นิยมเรียกกันว่า "Private Calendar" ²⁹

อนึ่ง ก่อนที่สภาจะได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการข้อบังคับการประชุม (Committee on Rules) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาจากทั้งสองพรรคการเมืองจำนวน 13 คน (เดโมแครต 9 คน รีพับลิกัน 4 คน) ³⁰ จะเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทในการปฏิบัติงานในด้านการร่างกฎหมาย คือ การนำร่างกฎหมายเข้าสู่สภาเป็นจำนวนมาก อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการนี้ก็คือ อำนาจในการตัดสินว่าควรจะนำร่างกฎหมายฉบับใดเข้าสู่ที่ประชุมสภา อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้คุมชะตาชีวิตของร่างกฎหมาย แต่ละฉบับในสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยประชุมแต่ละสมัยนั้นมีร่างกฎหมายที่เสนอจากสมาชิกสภาเป็นจำนวนหมื่นฉบับ สภาจึงไม่มีเวลาพอที่จะให้ความสนใจต่อร่างกฎหมายทุกฉบับได้ ดังนั้นร่างกฎหมายบางฉบับอาจจะตกและสิ้นสภาพไป ตั้งแต่ในขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่รับผิดชอบกิจการงานแต่ละสาขานั้น ถึงแม้ว่าจะมีคณะกรรมการสามัญประจำสภารับผิดชอบงานแต่ละด้านโดยช่วยกลั่นกรองร่างกฎหมายแต่ละฉบับ และเลือกเสนอแต่ร่างกฎหมายที่เห็นว่ามี ความสำคัญ มีประโยชน์ต่อชาติ และมีแนวโน้มที่จะผ่านสภาผู้แทนราษฎรออกมาเป็นกฎหมายก็ตาม ร่างกฎหมายก็มีมากจนคณะกรรมการข้อบังคับต้องจัดระเบียบและออกคำสั่งพิเศษ (Special Rule) เพื่อเป็นหลักปฏิบัติในการนำร่าง

²⁹ เคชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองสหรัฐอเมริกา, (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 376 - 377.

³⁰ Duane Nystrom, 1987 - 1988 Official Congressional Directory 100 th Congress, p. 536.

กฎหมายเข้าสู่สภา³¹ โดยการจำกัดเวลาในการอภิปรายลงตามที่เห็นสมควร ประธานคณะ
กรรมธิการที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น จะเป็นผู้มีอำนาจแบ่งเวลาที่เห็นว่ามิใช่ให้แก
สมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่เป็นคนสำคัญ และแบ่งเวลาส่วนหนึ่งให้แก่ฝ่ายข้างน้อย
ในทางปฏิบัตินั้นส่วนมากสมาชิกอภิปรายได้ประมาณ 10 - 15 นาที ในบางครั้งได้มีการ
ตกลงกันในสภาว่าการอภิปรายจะต้องไม่เกินเวลา 5 นาที และในบางโอกาสตกลงกันว่า
จะไม่อภิปรายหรือบางโอกาสก็พิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่มีผู้คัดค้านก่อนก็มี³²

สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (Taxation) และร่างกฎหมาย
งบประมาณ (Appropriation) จะได้รับสิทธิพิเศษที่จะเสนอเข้าสู่สภาได้โดยไม่ต้องใช้ระเบียบ
พิเศษของคณะกรรมธิการข้อบังคับ นอกจากนี้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับเอกชนและร่างกฎหมายที่ไม่
ค่อยมีความสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาลนัก เมื่อนำเข้าสู่สภาคณะกรรมธิการก็จะใช้เวลาพิจารณา
ร่างกฎหมายเพียงเล็กน้อยและมักจะผ่านร่างกฎหมายนั้นออกมาอย่างรวดเร็ว ตรงกันข้ามหาก
ร่างกฎหมายนั้น เกี่ยวพันนโยบายของรัฐบาลและมีความสำคัญมาก ร่างกฎหมายนั้นก็จะต้อง
ปฏิบัติตามหลักปฏิบัติระเบียบและคำสั่งพิเศษของคณะกรรมธิการข้อบังคับซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมาย
นี้ก็ใช้เวลามากกว่ากรณีแรกถึงแม้ว่าคณะกรรมธิการข้อบังคับไม่สามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย
เข้าสู่สภาได้ก็ตาม แต่คณะกรรมธิการนี้ก็มีอำนาจมากในการที่จะขัดขวางหรือชักท้วงร่างกฎหมาย
ที่เสนอมาจากคณะกรรมธิการคณะต่าง ๆ โดยการใช้สิทธิยับยั้ง (A Veto Power) ในบาง
กรณีถึงกับมีการเปิดอภิปรายซักถามโดยให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาแสดงความคิดเห็นว่าร่างกฎหมาย
ฉบับนั้น ๆ มีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใด หรือในบางกรณีอาจจะปฏิเสธไม่ยอมรับระเบียบคำสั่ง
พิเศษจนกว่าร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นได้ถูกแก้ไขปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระที่สำคัญให้
ความเหมาะสมและสอดคล้องกับเจตจำนง ของคณะกรรมธิการข้อบังคับเสียก่อน จึงจะนำเสนอเข้า
สู่สภาได้

³¹ พงษ์ศานต์ พันธูลภ, การเมืองสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร : กิ่งจันทร์
การพิมพ์, ม.ป.ป.), หน้า 171 - 172.

³² เศษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองสหรัฐอเมริกา, หน้า 380.

ดังนั้นคณะกรรมการข้อบังคับจึงเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญที่สุดคณะหนึ่ง เป็นเครื่องกระตุ้นให้ร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาจากสภาและมีผลบังคับใช้ได้อย่างรวดเร็วขึ้น ตามความประสงค์ของฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเกราะป้องกันฝ่ายบริหารในกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่ประสงค์ร่างกฎหมายนั้นจึงมีผู้กล่าวว่าคณะกรรมการข้อบังคับในสภาผู้แทนราษฎร สหรัฐอเมริกาน่าจะเปรียบเทียบได้เสมือนคาบสองคมหรือหอกข้างแคบ หากฝ่ายบริหารขาดซึ่งความสัมพันธ์อันดีต่อคณะกรรมการข้อบังคับ³³ เช่น ในสมัยของอดีตประธานาธิบดี แฮร์รี เอส ทรูแมน และสมัยอดีตประธานาธิบดี ดีไวน์ ดี ไอเซ็นฮาว์ สมาชิกส่วนใหญ่ของทั้งสองพรรคร่วมมือกันคัดค้านโครงการของประธานาธิบดีในเรื่อง เศรษฐกิจและแรงงานโดยป้องกันร่างกฎหมายเหล่านี้ไม่ให้เข้าสู่สภา สมาชิกของคณะกรรมการนี้ส่วนใหญ่เป็นพวกอนุรักษนิยม (Conservative) มาจากพรรคใหญ่ทั้งสองพรรคซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากเขตเลือกตั้งที่มั่นคง (Safe District) และมักจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาซ้ำแล้วซ้ำอีก จึงมีผลทำให้ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสังคม (Social Reform Measures) ได้รับการคัดค้านและมีโอกาสผ่านออกมาเป็นกฎหมายน้อยมาก

ในปี ค.ศ. 1949 หลังจากที่พรรคเดโมแครตชนะการเลือกตั้งและได้เป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาจึงได้ทำการจัดการปรับปรุงโครงสร้างแห่งอำนาจของคณะกรรมการข้อบังคับเสียใหม่เพื่อที่จะจำกัดและควบคุมอำนาจของคณะกรรมการนี้โดยการกำหนดกฎ 21 วัน (The Twenty - one - Day Rule) ขึ้น กฎนี้กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการรับร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งมาแล้วไม่นำเสนอเข้าสู่สภาหลังจาก 21 วันแล้ว ประธานคณะกรรมการที่ได้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีสิทธิที่จะนำร่างกฎหมายนั้นเสนอเข้าสู่สภาโดยไม่ต้องใช้ระเบียบและคำสั่งพิเศษ ถ้าเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาเห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ก็อาจจจะรับเข้าสู่สภาเพื่อพิจารณาและผ่านออกมาเป็นกฎหมาย แต่ก็มีเงื่อนไขอีกประการหนึ่ง คือ การที่จะนำร่างกฎหมายเข้ามาขอมติจากสภานั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากประธานสภาเสียก่อน ประธานสภาจะเป็นผู้ตัดสินว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายนั้น ๆ เข้าสู่สภา ในสมัยประชุมสภา กองเกรส เมื่อปี ค.ศ. 1951 ได้มีมติให้รับไปใช้หลักการเดิม คือ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้อบังคับดำเนินการได้ตามใจชอบ แต่เมื่อมาถึงสมัยอดีตประธานาธิบดีเคนเนดีเข้ามาดำรงตำแหน่ง

³³ พงษ์กานต์ พันธูลภ, การเมืองสหรัฐอเมริกา, หน้า 173.

ในปี ค.ศ. 1965 กฎ 21 วัน ก็ถูกนำกลับมาใช้อีก แต่ในปี ค.ศ. 1967 พวกอนุรักษนิยมรีพับริกันและเดโมแครต ได้ร่วมมือกันขจัดกฎ 21 วัน ออกไปเสียและให้อำนาจแก่คณะกรรมการนี้ตามเดิม ซึ่งการต่อสู้แข่งขันเพื่อแย่งชิงอำนาจนี้ก็คงจะยังคงต่อไปตราบไต่ที่สภาผู้แทนราษฎรยังแบ่งภาระการปฏิบัติหน้าที่ออกเป็นคณะกรรมการ 34

ในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 เคยกำหนดให้สมาชิกสภาส่งร่างกฎหมายไปให้คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติตรวจสอบและให้คำรับรองก่อนจะเข้าสู่การพิจารณาของสภา คณะกรรมการวิสามัญคณะนี้ประกอบด้วยกรรมการที่คณะรัฐมนตรีและสภาแต่งตั้งฝ่ายละไม่เกิน 6 คน มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอว่าสมควรให้คำรับรองหรือไม่ และเป็นผู้นิยามว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป สมาชิกจะเสนอต่อสภามีได้ ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการให้คำรับรองแล้วเท่านั้น จึงจะนำเสนอให้สภาพิจารณาต่อไปได้ สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอนั้นไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการชุดนี้ คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาได้โดยตรง

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ คือ ประการแรก คณะกรรมการจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากมิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คณะกรรมการจะพิจารณาในประการต่อไปว่าสมควรให้คำรับรองหรือไม่ โดยพิจารณาหลักการ เหตุผล และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือนโยบายของรัฐ และสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ 35

³⁴ Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations, (New York : Alfred A. Knopf, 1967), p. 25.

³⁵ กองกรรมการ "กรรมการของสภา," เอกสารข่าวรัฐสภา (มีนาคม 2521) :

คณะกรรมการชุกนี้ แม้จะมีชื่อเป็นคณะกรรมการวิสามัญก็ตาม แต่อายุการดำเนินงานมีอายุตลอดสภาชุกนั้น ๆ จึงมีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวรหรือคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะหนึ่ง เช่นกัน

ต่อมาในช่วงปี 2522 - 2526 ซึ่งอยู่ในบังคับใช้ของบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้น มาตรา 204 (5) ได้บัญญัติว่า "การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำได้อีกต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสามคน วุฒิสภาแต่งตั้งหกคน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งแปดคน" จึงเป็นการนำเอารูปแบบการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนที่จะมีการเสนอต่อสภาได้ในปี 2519 มาใช้อีกครั้งหนึ่งโดยเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบไป ทั้งนี้เพราะมาตรา 204 (5) สืบเนื่องมาจาก มาตรา 204 (4) ที่ไม่ให้ยับยั้งพระราชบัญญัติ มาตรา 125 วรรคสอง มาใช้บังคับในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 125 วรรคสอง นั้น เป็นเรื่องบังคับว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอกฎหมายได้จะต้องมีพรรคและสมาชิกในพรรคการเมืองเดียวกันสนับสนุน³⁶ เมื่อไม่ใช้บังคับในขณะที่ยกเฉพาะกาลยังคงมีผลอยู่ ก็ต้องสร้างเงื่อนไขข้อใดใน (5) ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะมีเงื่อนไขพิเศษอะไรขึ้นมาอีกหรือไม่ จึงให้มีโดยต้องได้รับคำรับรองจากคณะกรรมการวิสามัญคณะนี้³⁷

เมื่อระยะเวลาใช้บังคับตามบทเฉพาะกาลได้ผ่านพ้นไปแล้ว ปรากฏว่าคณะกรรมการวิสามัญ คณะนี้ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอทั้งสิ้น 437 ฉบับ เป็นร่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครวมรัฐบาลเสนอ 193 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 44.16 และเป็นร่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านเสนอ 244 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 55.84 (ดูตารางข้างล่าง)

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 วรรคสอง บัญญัติว่า "การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อีกต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น ไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง"

³⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36, 24 พฤศจิกายน 2521.

ตารางแสดงร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ในปี พ.ศ. 2523 - 2526

จำนวน ร่าง	พรรคที่ ส.ส. สังกัด ฝ่ายรัฐบาล	พรรคที่ ส.ส. สังกัด ฝ่ายค้าน	ผลการวินิจฉัย												
			ให้คำรับรอง			ไม่ให้คำรับรอง			ไม่พิจารณา	รอการพิจารณา		ขาดตอน			
				รัฐบาล	ค้าน		รัฐบาล	ค้าน			รัฐบาล	ค้าน		รัฐบาล	ค้าน
437	193	244	156	58	98	274	132	142	1 (ร่าง ฝ่ายรัฐบาล)	3	1	2	3	1	2
ร้อยละ 100	44.16	55.84	35.70	30.05	40.16	62.70	68.39	58.20	0.22	0.69	33.33	66.67	0.69	33.33	66.67

ที่มา : กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ
ได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านมากกว่าร่างพระราชบัญญัติของ
สมาชิกที่สังกัดพรรคฝ่ายรวมรัฐบาล กล่าวคือ ได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกที่
สังกัดพรรคฝ่ายรวมรัฐบาล 30.05 % และได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกที่
สังกัดพรรคฝ่ายค้าน 40.16 %

อย่างไรก็ตาม ก็ปรากฏว่ามีผู้ไม่เห็นด้วยใหม่คณะกรรมการชุดนี้ โดยได้ให้เหตุผลว่า
หากมีคณะกรรมการชุดนี้จะทำให้การทำงาน ของสภาล่าช้า³⁸ ก่อให้เกิดมาตรการกักกฎหมาย
โดยรัฐบาล³⁹ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นตรงกันข้ามกับความเห็นนี้ด้วยเหตุที่ว่า คณะกรรมการ
วิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติช่วยกลั่นกรองงานของสภาทำให้การดำเนินงานของสภามีความ
คล่องตัวยิ่งขึ้น อีกทั้งทางปฏิบัติที่ผ่านมาคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติก็ได้
ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านมากกว่าฝ่ายรัฐบาลเอง เสียอีก
จึงไม่เห็นว่า จะก่อให้เกิดมาตรการกักกฎหมายโดยรัฐบาลแต่ประการใด

ในการพิจารณา ร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ของ
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับฯ ได้มีการพิจารณาในประเด็นที่ว่าควรที่จะเพิ่มเติม
คณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุม เพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่าง
พระราชบัญญัติที่ยกเลิกไปหรือไม่

ในเรื่องนี้มีความเห็นของคณะกรรมการร่างข้อบังคับฯ แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย
กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่าคณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุมจะทำหน้าที่กลั่นกรอง
งานของสภาแม้ในต่างประเทศก็มีคณะกรรมการทำนองนี้ โดยตั้งจากสมาชิกพรรคการเมืองทุก
พรรคในสภาตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละพรรคทำหน้าที่พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใด

³⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการ
ธิการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาศึกษาข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1," 12 มิถุนายน 2523.

³⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการ
ธิการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาศึกษาข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5," 26 มิถุนายน 2523.

ควรบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมก่อนหรือหลังแล้วเสนอให้ประธานสภาสั่งบรรจุ
ระเบียบวาระต่อไป ในการจัดตั้งคณะกรรมการนี้ อาจทำได้โดยให้ประธานคณะกรรมการ
สามัญทุกคณะเป็นคณะกรรมการคณะนี้โดยตำแหน่ง

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้น ผู้เสนอต้องนำร่าง
กฎหมายของตนเข้าสู่ที่ประชุมพรรคที่ตนสังกัดอยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้มีการพิจารณากันอย่าง
กว้างขวางเป็นการถ่วงดุลเสียก่อน ฉะนั้นที่คาดว่าจะมีร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา
ย่อมไม่แน่นอน นอกจากนี้การบรรจุระเบียบวาระการประชุมก็มีข้อบังคับระบุกำหนดให้เป็น
หน้าที่ของประธานสภาและรองประธานสภาอยู่แล้ว จึงไม่ควรตั้งคณะกรรมการชุดนี้เพราะ
เป็นการก่อให้เกิดความยุ่งยากล่าช้าได้

เมื่อพิจารณาแล้ว ที่ประชุมเห็นว่าในประเด็นนี้ควรรอการพิจารณาไว้พางก่อน ⁴⁰
และเมื่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนฯ พ.ศ. 2528 ผ่านความเห็นชอบของสภาแล้วก็ไม่
มีคณะกรรมการชุดนี้ระบุไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา แต่อย่างไร

ในเรื่องการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 โดยเคร่งครัดนี้อาจทำให้มองไปได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ใน
ฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยสมบูรณ์ ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรที่จะต้องให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอได้
ประกอบควยนั้นเป็นหลักการใหญ่ที่ไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนเลย และเป็น
เงื่อนไขที่รึครอนหรือจำกัดการปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง
ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาไม่ถึง 21 คน ดังนั้นวิถีทางหนึ่งในการที่จะแสดง
บทบาทของพรรคการเมืองที่ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภา คือ อาจอภิปรายสนับสนุนหรือ
คัดค้านร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอื่นเสนอมาได้ และอาจแปรญัตติขอแก้ไข
เพิ่มเติมได้ในชั้นคณะกรรมการแต่เพียงเท่านั้น

⁴⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณา ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528, ครั้งที่ 3," 15 กรกฎาคม
2526.

เนื่องจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะต้องมีวิธีการอย่างไรจึงจะถือว่าพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอสังกัดอยู่ ได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภา ในทางปฏิบัติสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงได้กำหนดแบบฟอร์มหนังสือส่งร่างพระราชบัญญัติขึ้นมีข้อความแสดงว่าพรรคการเมืองนั้น ได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้โดยกำหนดให้หัวหน้าพรรคหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นผู้ลงชื่อ และได้มีหนังสือเวียนแจ้งไปยังหัวหน้าพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคที่มีอยู่ในสภาทราบ ซึ่งสมาชิกก็เห็นชอบด้วยและได้ปฏิบัติตามแบบฟอร์มนี้ตลอดมา

ส่วนปัญหาที่ว่า การให้หัวหน้าพรรคหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน เป็นผู้ลงลายมือชื่อในหนังสือส่งร่างพระราชบัญญัติจะถือเป็นหลักประกันได้หรือไม่ว่าพรรคการเมืองนั้น ได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้จริง ปัญหานี้เห็นว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีหน้าที่แต่เพียงตรวจสอบลายมือชื่อในหนังสือส่งว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงหรือไม่ และเป็นผู้มีอำนาจลงชื่อหรือไม่ ซึ่งโดยปกติหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค หรือรองเลขาธิการพรรค จะเป็นผู้ลงชื่อในหนังสือส่งซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการให้เกียรติรับรองว่าได้เสนอในนามพรรคจริง หากปรากฏภายหลังว่าร่างพระราชบัญญัติใดพรรคการเมืองนั้น ไม่ได้มีมติให้เสนอแต่อย่างใด ก็ย่อมเป็นเรื่องที่เสื่อมเสียต่อพรรคการเมืองนั้น ผู้ที่ลงชื่อในหนังสือส่งก็ย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองนั้นเอง

ตามข้อบังคับพรรคของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 125 ส่วนใหญ่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขให้สมาชิกพรรคเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาได้จะต้องผ่านการพิจารณาของพรรคเสียก่อนด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อบังคับพรรคกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นนั้นแต่ก็มีข้อที่น่าสังเกตว่าสมาชิกพรรคเดียวกันมักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันซ้ำซ้อนกันหลายฉบับ จึงทำให้พิจารณาได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ได้ผ่านการพิจารณาของพรรคการเมืองแต่อย่างใดเลย เป็นแต่เพียงสมาชิกผู้เสนอต่างนำไปให้ผู้มีอำนาจลงชื่อในนามของพรรครับรองให้เท่านั้น แต่ในขณะที่เดียวกันข้อเท็จจริงก็ไม่เคยปรากฏว่าพรรคการเมืองไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกที่เสนอต่อสภาด้วยเช่นกัน

สำหรับเหตุผลและเจตนารมณ์ในการที่รัฐธรรมนูญต้องมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขดังกล่าว ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็พอจะประมวลได้ดังต่อไปนี้⁴¹

1. กฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญในการที่รัฐบาลจะได้ดำเนินการตามนโยบายของคนที่บริหารประเทศ ดังนั้นโดยมารยาททั่วไป การตราพระราชบัญญัติควรจะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะเสนอได้ เพราะรู้อำนาจการกฎหมายในแนวนโยบายอะไรเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน พรรคการเมืองเข้ามาด้วยเสียงข้างมากจากประชาชนให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ พรรคการเมืองนั้นจึงควรเป็นผู้ริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามแนวนโยบายของพรรคที่ประกาศต่อประชาชน และถึงแม้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเป็นของฝ่ายบริหารด้วยก็ตาม แต่กระบวนการตราพระราชบัญญัติย่อมจะมีผลบังคับไม่ได้โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาซึ่งร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกโดยรัฐสภาได้เสมอ
2. การให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติได้จึงควรมีเงื่อนไขบางอย่างจำกัดการเสนอไว้บ้าง การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้แต่โดยในนามพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่ก็เพื่อให้พรรคการเมืองนั้นได้พิจารณาถ่วงถ่วงหรือให้ความเห็นชอบในชั้นหนึ่งก่อนที่จะผ่านออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภา
3. การจำกัดสิทธิพรรคเล็กพรรคน้อยในการเสนอร่างพระราชบัญญัติก็เพื่อส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้เข้มแข็งขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติหลายส่วนที่เป็นการส่งเสริมการเมืองระบบพรรคเพราะสถานการณ์ทางการเมืองจะราบรื่นได้ก็ต่อเมื่อมีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ แต่เพียงน้อยพรรค
4. การตราพระราชบัญญัติอะไรออกมาถ้ามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายย่อมกระทบกระเทือนต่อประชาชนทั่วไป ก็พรรคการเมืองนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การกำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายใต้มติของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ย่อมเป็นหลักประกันอย่างดีว่าพรรคการเมืองนั้นเห็นด้วยและทำให้ได้รับเสียงสนับสนุนว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติ

⁴¹ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป.), หน้า 320 - 321.

ที่มีความสำคัญพอสมควร

5. เพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภามากเกินไปซึ่งจะมีผลกระทบต่อรัฐบาลในการบริหารประเทศได้ และเป็นการป้องกันการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อหาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ผู้เสนอเองก็มีได้ประสงค์จะให้ผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใดอันจะเป็นเหตุให้เสียเวลาการพิจารณาของสภาโดยเปล่าประโยชน์

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เหตุผลและเจตนารมณ์ในการที่รัฐธรรมนูญได้มีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุผลที่ดี อย่างไรก็ตามจากข้อสังเกตที่ดูเหมือนว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกนั้นไม่ได้ผ่านการพิจารณาของพรรคอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงสมาชิกผู้เสนอต่างนำไปให้ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในนามของพรรครับรองให้เท่านั้น จึงทำให้เห็นว่าหากสภาผู้แทนราษฎรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้อง ตลอดจนจัดลำดับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนหลังด้วยกันที่จะเกิดความถูกต้องและลดความค้างค่างานในสภาได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามการให้อำนาจแก่คณะกรรมการคณะนี้ก็ควรไม่ใช่เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการเพื่อให้อำนาจตามอำเภอใจได้ แต่ควรมีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าว เช่น "กฎ 21 วัน" ที่ใช้กันในสหรัฐอเมริกาตามที่ได้อ้างไปแล้วข้างต้นด้วย

1.2.2.2 พิจารณาโดยสภาก่อนที่จะส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณา

การพิจารณาโดยสภาก่อนที่จะส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นวิธีการที่อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ประการ คือ

1. สภาพิจารณาร่างกฎหมายก่อนว่าสมควรรับหลักการหรือไม่
2. เมื่อสภารับหลักการแล้วจะมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดของกฎหมายโดยมีเงื่อนไขว่าต้องแก้ไขให้อยู่ในกรอบหลักการที่สภาลงมติไปแล้ว

ต่อไปนี้จะได้อธิบายถึงวิธีการทั้งสองประการข้างต้นตามลำดับ

1. สภาพิจารณาร่างกฎหมายก่อนว่าสมควรรับหลักการหรือไม่ ประเทศที่ใช้ระบบการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาก่อนที่จะส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณาคั่ง เช่น ประเทศอังกฤษนั้นได้มีการแบ่งร่างกฎหมายออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณชน (Public Bill) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเอกชน (Private Bill) และร่างพระราชบัญญัติคาบเกี่ยวระหว่างสาธารณชนกับเอกชน (Hybrid Bill) โดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ประเภทนี้มีขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีความคล้ายคลึงกัน

สำหรับขั้นตอนที่สภาพิจารณาร่างกฎหมายก่อนว่าสมควรรับหลักการหรือไม่นั้นเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างแท้จริงในวาระนี้ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับหลักการมูลฐาน (The Main Principles) แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นแต่เนื่องจากมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยจึงยังคงมีการอภิปรายอย่างน่าสนใจและบางครั้งอาจใช้เวลาานได้ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1965 จึงได้มีการนำวิธีอีกวิธีหนึ่งมาใช้สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนนี้คือ รัฐมนตรีอาจเสนอมอบร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการเกี่ยวกับการพิจารณาวาระที่สอง (Second Reading Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญ จำนวน 16 - 50 คน เป็นผู้พิจารณา คณะกรรมการคณะนี้จะต้องแจ้งให้สภาทราบถึงเหตุผลที่แนะนำหรือไม่แนะนำให้สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ อย่างไรก็ตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองโดยคณะกรรมการคณะดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ หากมีสมาชิกอย่างน้อย 20 คน คัดค้านข้อเสนอของรัฐมนตรี⁴²

เมื่อสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการเกี่ยวกับการพิจารณาวาระที่สอง (Second Reading Committee) พิจารณาแล้วคณะกรรมการต้องจัดทำรายงานเสนอต่อสภาภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติเพื่อพิจารณาว่าจะให้มีการรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ วัตถุประสงค์ของวิธีการนี้ก็เพื่อประหยัดเวลาของสภา

⁴²David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, p. 502.

นั้นเอง⁴³ เมื่อสภาได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว หากสภาได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ต้องมีการถอนร่างพระราชบัญญัตินั้นไป แต่ถ้าสมาชิกส่วนมากเห็นชอบให้มีการรับหลักการก็จะมีการจัดส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

สำหรับประเทศไทย การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งซึ่งรับหลักการนี้ที่ประชุมอาจจะลงมติให้ส่งคณะกรรมการในระหว่างการอภิปรายหากมีปัญหาที่ยากต่อการวินิจฉัยเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของสภาว่าจะรับหลักการหรือไม่ สภาอาจมีมติให้ส่งคณะกรรมการสามัญหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก่อน รับหลักการโดยมีกำหนดเวลาหรือไม่มีกำหนดเวลาก็ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อที่ประชุมสภาว่าสมควรจะมีมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น การเสนอให้มีการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการก่อนที่สภาจะมีมติรับหลักการหรือไม่ก็มีใช้ในกรณีต่างๆที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันในขณะนั้นก็อาจเป็นผลเสียในภายหลังได้

เมื่อขอมติจากที่ประชุมสภาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป ถ้าที่ประชุมมีมติรับหลักการก็จะเข้าสู่การพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

ตามทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมานับแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจนถึงขณะนี้สภาได้มอบหมายร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาจนรับหลักการเพียง 2 ฉบับ โดยฉบับแรกได้มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือ พ.ศ. . . . ซึ่งสภาได้ส่งให้คณะกรรมการการเศรษฐกิจพิจารณาจนรับหลักการภายใน 90 วัน ในปี พ.ศ. 2523 และฉบับที่สองสภาได้เลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดยโสธร พ.ศ. . . . ซึ่งสภาได้มีมติเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการ

⁴³ De. Smith, Constitutional and Administrative Law, (Middlesex : Penguin Books, 1977), P. 280.

เป็นจำนวน 25 คน เพื่อพิจารณาก่อนรับหลักการภายใน 60 วัน ในปี พ.ศ. 2526

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนที่สภาจะรับหลักการแทบจะไม่มีเลย สภาผู้แทนราษฎรจึงควรใช้วิธีการนี้เพื่อความรอบคอบ รวดเร็ว และถูกต้อง โดยควรใช้กับเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ มีการโต้แย้งกันอย่างมากมาย และยากต่อการวินิจฉัย เช่น ร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. . . . ในปี พ.ศ. 2531 เป็นต้น

2. เมื่อสภารับหลักการแล้วจะมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดของกฎหมายโดยมีเงื่อนไขว่าต้องแก้ไขให้อยู่ในกรอบหลักการที่สภาลงมติไปแล้ว เมื่อสภารับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับใดแล้วขั้นตอนต่อไปก็คือ การพิจารณารายละเอียดทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะกระทำกันในคณะกรรมการจึงเรียกขั้นตอนนี้ว่า "ขั้นกรรมาธิการ" (The Committee Stage) โดยปกติในขั้นกรรมาธิการนี้ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปพิจารณายังคณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee) ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยประธานสภา หรือสภาเป็นผู้มอบหมาย⁴⁴ สมาชิกสภาอาจเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเสนอรายงานต่อสภาเพื่อพิจารณาหากมีการแก้ไขแล้วต้องพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกแก้ไขขึ้นมาใหม่แล้วจะรายงานต่อที่ประชุมสภาเพื่อให้สมาชิกสภาได้พิจารณาข้อแก้ไขนั้น ๆ ในขั้นตอนการรายงานต่อสภานี้ประธานสภามีอำนาจที่จะเลือกเอาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วนำมาพิจารณาก่อนหลังตามความคิดเห็นของประธานสภาได้ เมื่อเสร็จสิ้นจากขั้นรายงานต่อสภาแล้ว ก็เป็นการเสร็จสิ้นการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการซึ่งต่อจากนั้นก็จะเป็นเรื่องของสภาในวาระที่สองต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองประกอบด้วย ขั้นพิจารณาโดยคณะกรรมการและชั้นอภิปรายรายมาตรา

⁴⁴ ในประเทศอังกฤษประธานสภาจะเป็นผู้มอบหมายให้คณะกรรมการ ส่วนประเทศไทย สภาจะเป็นผู้มอบหมายให้คณะกรรมการ.

ในขั้นตอนแรก ซึ่งเน้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งและการเพร
 ญัตตินั้นตามปกติเมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาขั้นรับหลักการอันเป็นวาระแรกแล้ว
 ก็จะมอบหมายให้คณะกรรมการที่สภาได้เลือกตั้งพิจารณา ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญ
 ประจำสภา (Standing Committee) หรือคณะกรรมการวิสามัญ (Select
 Committee) ก็ได้ นอกจากนี้สภาอาจพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา (Committee
 of the Whole House) ซึ่งเดิมเรียกว่า การพิจารณารวดเดียวสามวาระซึ่งเป็นทั้ง
 การพิจารณาขั้นกรรมาธิการ และการพิจารณาของสภาในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตรา
 รวมกันไปในตัว การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภานี้ สมาชิกทุกคนมีฐานะเป็นกรรมา-
 ธิการและประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย การพิจารณาเริ่มต้น
 ด้วยชื่อร่างพระราชบัญญัติ ถ้าปรารภแล้วเรียงตามลำดับมาตรา เมื่อสมาชิกผู้ใดซึ่งถือว่าเป็น
 กรรมาธิการทุกคนเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนข้อความก็เสนอขึ้น และอภิปรายวินิจฉัย
 ลงมติกันในขณะนั้น เช่นนี้เรื่อยไปจนจบร่าง

ส่วนการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง ถ้าสภาต้องการให้สมาชิกสภา
 เท่านั้นเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็จะให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณา
 เพราะคณะกรรมการสามัญจะต้องมาจากสมาชิกสภาเท่านั้น แต่ถ้ามองการใหญ่บุคคลที่มีได้
 เป็นสมาชิกมาร่วมพิจารณาดูก็จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาเพราะคณะกรรมการ
 วิสามัญจะเลือกตั้งจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการด้วยก็ได้ การพิจารณา
 โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งสภาจะกำหนดเวลาเพรญัตติหรือเวลาสำหรับสมาชิกสภาไปขอแก้ไข
 ข้อความใด ๆ ใดด้วย แต่ถ้ามิได้กำหนดตามข้อบังคับการประชุมสภาถือว่ากำหนดการเพรญัตติ
 ไว้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น⁴⁵ หมายความว่า ถ้าสมาชิกผู้ใด
 ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้รับหลักการในวาระแรกแล้วในข้อใด มาตราใด ก็มีสิทธิที่
 จะขอแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยการเสนอคำเพรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายใน
 กำหนดเวลาเพรญัตติ ส่วนคณะรัฐมนตรีไม่มีสิทธิแก้ไข

⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 100.

สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการนั้นถ้ามีร่างพระราชบัญญัติท่านเองเดียวกัน
กับที่สภาลงมติรับหลักการหลายร่าง สภาจะแจ้งให้ทราบด้วยว่าให้อือเอาร่างฉบับไหนเป็น
หลักในการพิจารณา กรรมการทุกคนมีสิทธิที่จะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือเพิ่มเติมข้อความ
ใดในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้หากที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น
เห็นด้วยก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็น
ด้วยและกรรมการผู้นั้นไม่พอใจและยืนยันที่จะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมกรรมการ
ผู้นั้นก็มีสิทธิส่งความเห็นของตนไว้เพื่ออภิปรายในที่ประชุมสภาให้ที่ประชุมเป็นผู้ชี้ขาด และ
จากการที่ข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการ
พิจารณาไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการนี้เอง
ทางปฏิบัติจึงมีปัญหว่ากรรมการจะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมใดก็ได้ไหน เพียงไร ซึ่งในประเด็นนี้
มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ⁴⁶

ฝ่ายแรก เห็นว่าในกรณีที่มีร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
กฎหมายเก่า กรรมการจะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรก็ได้ แต่จะเสนอให้เหมือนกฎหมาย
เก่าไม่ได้ ส่วนในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ทั้งฉบับกรรมการจะเสนอแก้ไข
เพิ่มเติมอย่างไรก็ได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่ากรรมการนั้นเสนอแก้ไขอย่างไรก็ได้ภายในบังคับแห่งหลักการ
ร่างพระราชบัญญัตินั้น

ทางปฏิบัติตั้งแต่มีการเริ่มใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันได้มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้
โดยผู้เขียนจะวิเคราะห์จากรายงานของคณะกรรมการที่มีการเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ไข
หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติซึ่งเท่าที่ผ่านมามีทั้งสิ้น 10 ฉบับ คือ ร่างพระราช
บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . (แก้ไขบทบัญญัติ

⁴⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ . . .)
พ.ศ. . . . และร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวม 7 ฉบับ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14,"

มาตรา 305) ร่างพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. . . . ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . (แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 277 และมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง) ร่างพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. . . . ร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบและบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. . . . ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. . . . ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการอัยย์ (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . เป็นหลัก ทั้งนี้ เพราะการที่คณะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ไขหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เพื่อให้มีความสอดคล้องกับรายละเอียดในบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้แก้ไขในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ นั้นเองโดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การแก้ไขโดยคำ คณะกรรมการได้มีการแก้ไขหลักการและหรือเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นการแก้ไขแต่เพียงถ้อยคำโดยมีเหตุผล คือ

ก. เพื่อให้มีถ้อยคำที่มีความเหมาะสมรัดกุมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ตัวอย่างเช่น การแก้ไขถ้อยคำในหลักการประกอบร่างพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ในปี พ.ศ. 2530 ที่มีการแก้ไขถ้อยคำจากเดิม "ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการนอกศาล" แก้ไขเป็น "ให้มีกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการนอกศาล" ทั้งนี้ เพราะขณะที่กำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการนอกศาล⁴⁷

นอกจากนั้นในการแก้ไขถ้อยคำในเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบและบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. . . . ในปี พ.ศ. 2520 ก็มีการแก้ไขถ้อยคำจากเดิมว่า

⁴⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญที่หนึ่ง)," ครั้งที่ 2/2530, 8 เมษายน 2530.

"เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีกฎหมายว่าด้วยเครื่องแบบและบัตรประจำตัวที่ใช้อยู่กับกับประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานสภาเขต รองประธานสภาเขต สมาชิกสภาเขต เลขานุการสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะมีก็แต่พระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 เท่านั้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยเครื่องแบบและบัตรประจำตัวสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ"

และได้แก้ไขเป็น

"เนื่องจากในปัจจุบันพระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยและไม่มีกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวที่ใช้อยู่กับกับประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานสภาเขต รองประธานสภาเขต สมาชิกสภาเขต เลขานุการสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมควรยกเลิกพระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 และมีกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยเครื่องแบบและบัตรประจำตัวสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ" 48

48 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง)," 25 มิถุนายน 2530.

ข. เพื่อให้มีถ้อยคำที่ไม่คลุมเครือและถูกต้องตามหลักไวยากรณ์

ตัวอย่าง เช่น การแก้ไขถ้อยคำในเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ในปี พ.ศ. 2524 ที่มีการแก้ไขถ้อยคำจากเดิมว่า

"โดยที่บทบัญญัติมาตรา 305 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ยกเว้นความผิดฐานทำให้แทงลูกแกนายแพทย์ เฉพาะในกรณีที่เป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงหรือหญิงมีครรภ์ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาเท่านั้น ไม่โดยยกเว้นในกรณีที่ทารกในครรภ์หลุดออกมาจะพิการทางร่างกายหรือจิตใจ หรือในกรณีที่หญิงตกอยู่ในภาวะที่ได้รับความลำบากหรือเดือดร้อนเกี่ยวกับทาง เศรษฐกิจ หรือทางสังคม จึงทำให้มีการลักลอบทำแท้งโดยผิดกฎหมาย และเป็นอันตรายต่อหญิงซึ่งบางรายต้องถึงตายหรือทุพพลภาพ ก็มีเพื่อขจัดปัญหาทางสังคม ความสูญเสียทาง เศรษฐกิจ และเพื่อส่งเสริมคุณภาพของประชากร ให้มีจำนวนที่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"

และแก้ไขเป็น

"โดยที่บทบัญญัติมาตรา 305 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ยกเว้นความผิดฐานทำให้แทงลูกแกนายแพทย์ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงและกรณีหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น อันเป็นผลทำให้มีการลักลอบทำแท้งโดยผิดกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกายและชีวิตของ ผู้ทำแท้ง สมควรแก้ไขมาตรา 305 ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน โดยยกเว้นความผิดฐานทำให้แทงลูกแกนายแพทย์ ในกรณีที่ทารกในครรภ์หลุดออกมาจะพิการทางร่างกายหรือทางจิต และกรณีการตั้งครรภ์ทำให้หญิงตกอยู่ในภาวะที่ลำบากและเดือดร้อนทาง เศรษฐกิจหรือสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"

2. การแก้ไขเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เป็นการแก้ไขเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีความสอดคล้องกันกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น อันอาจแยกพิจารณาได้เป็น

ก. เพื่อเป็นการเพิ่มโทษให้สูงขึ้น

ตัวอย่างเช่น การแก้ไขหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ในปี พ.ศ. 2530 ที่มีการแก้ไขเนื้อหาสาระเนื่องด้วยคณะกรรมการได้เพิ่มโทษให้สูงขึ้นในความคิดเกี่ยวกับการข่มขืนกระทำชำเราหญิงซึ่งมิใช่ภริยาของตน และกระทำชำเราเด็กหญิงอายุไม่เกินสิบห้าปีซึ่งมิใช่ภริยาของตน โดยหญิงนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย รวมทั้งได้เพิ่มโทษให้สูงขึ้นเกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าวโดยมีอาวุธหรือวัตถุระเบิดหรือรวมกระทำความผิดด้วยกัน อันมีลักษณะเป็นการโทรมหญิงหรือเด็กหญิง โดยใ้บัญญัติเพิ่มไว้ในมาตรา 277 ทวิ และมาตรา 277 ตรี⁴⁹

ข. เพื่อขยายวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น

ตัวอย่างเช่น การแก้ไขเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. . . . ในปี พ.ศ. 2528 ที่มีการแก้ไขเนื้อหาสาระเนื่องด้วยคณะกรรมการได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ผู้ขออนุญาตจัดหางานในประเทศต้องมีหลักประกันด้วย⁵⁰

นอกจากนั้นในการแก้ไขเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ในปี พ.ศ. 2530 ก็มีการแก้ไขเนื้อหาสาระเนื่องด้วยคณะกรรมการได้เพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่

⁴⁹ รายละเอียดโปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 2/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง)," 8 เมษายน 2530.

⁵⁰ รายละเอียดโปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 4/2528 (สมัยสามัญ)," 23 พฤษภาคม 2528.

ให้ผู้อื่นเสียหายเสียดกให้โทษโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ⁵¹

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้มีการยอมรับให้คณะกรรมการธิการมีอำนาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติธรรมดาให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. . . . ในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งคณะกรรมการธิการได้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่ต้องนำไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุ และเมื่อคณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงมีผลให้ต้องจำกัดเวลาพิจารณาของวุฒิสภา กล่าวคือ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ออกมติขยายเวลาออกไปให้เป็นพิเศษ⁵²

นอกเหนือจากผลของการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในแง่เกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็กกล่าวแล้ว โดยที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หากมีผลใช้บังคับย่อมมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการคลังของประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหารเพียงใด ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ให้การรับรองว่าพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ หากนายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรอง สมาชิกก็ย่อมจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไม่ได้ จึงเห็นได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการจากร่างพระราชบัญญัติธรรมดาแก้ไขเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนี้ ทำให้เกิดความสับสนต่อความมุ่งหมายของการจำกัดระยะเวลาและการที่ตองให้นายกรัฐมนตรีให้การรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นซึ่งควรเป็นเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่เพียงเท่านั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเมื่อสภารับหลักการแล้วมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดของกฎหมายโดยมีเงื่อนไขว่าต้องแก้ไขให้อยู่ในกรอบหลักการที่สภาลงมติไปแล้ว สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกรณีบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้

⁵¹ รายละเอียดโปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 6/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง)," 24 กันยายน 2530.

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 127.

อย่างชัดเจน และไม่มีแนวทางผ่อนคลายนโยบายหลักเกณฑ์ จึงทำให้ในบางครั้งดูเหมือนว่าคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกเหนือจากหลักการที่สภาได้มีมติรับหลักการไปแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนโดยมีแนวทางผ่อนคลายนโยบายหลักเกณฑ์โดยการขอคำแนะนำพิเศษเป็นมติจากสภาสำหรับกรณีการแก้ไขเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเพื่อเป็นการเพิ่มโทษให้สูงขึ้นเพื่อขยายวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัตินั้น หรือเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติธรรมดาให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเงินก้นาที่จะเกิดความถูกต้องกว่าเท่าที่ปฏิบัติอยู่นี้

อนึ่ง มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปชี้แจงร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรนั้น สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือเวียนแจ้งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ถือเป็นหลักปฏิบัติว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีรับหลักการร่างพระราชบัญญัติใดแล้วไม่ควรขอแก้ไขให้ผิดไปจากหลักการเดิม และถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติใด ต้องรับรายงานให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบโดยด่วนนั้น ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2529 คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าในการชี้แจงร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต่อกรรมการสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะชี้แจงไม่สอดคล้องหรือผิดไปจากหลักการเดิม จึงมีมติให้กระทรวง ทบวง กรม ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายมาแต่เดิมหรือผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องร่างกฎหมายไปชี้แจงและในทุกกรณีให้กำกับให้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและนโยบายของรัฐบาล นอกจากนั้นในการรวมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง โดยสภาอาจมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับรวมกันก็ได้ซึ่งจะกระทำได้อีกเมื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกัน และสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ แต่เมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้วให้สภาลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่ 2 ด้วย ⁵⁴

53 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0203/ว.118 เรื่องการส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปชี้แจงร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ," 9 ตุลาคม 2529.

54 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า 328.

ดังนั้น ในการพิจารณาของคณะกรรมการจึงไม่อาจรวมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับได้เอง

ส่วนทางด้านบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเมื่อสภารับหลักการแล้วนี้ ตามทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมานับแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบันจนถึงขณะนี้อาจศึกษาได้จากจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการคณะต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาโดยแยกออกเป็นร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการเต็มสภา และประเภทของร่างพระราชบัญญัตินั้นเอง เป็นเกณฑ์ โดยอาจแยกพิจารณาตามช่วงเวลาของสภาผู้แทนราษฎรแต่ละชุด ซึ่งแบ่งเป็น 4 ช่วงระยะเวลา คือ

1. ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2522 - 2526
2. ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2526 - 2529
3. ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2529 - 2531
4. ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2531 - ปัจจุบัน

1. ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2522 - 2526 เป็นช่วงเวลาของสภาผู้แทนราษฎรชุดเลือกตั้งปี พ.ศ. 2522 มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นเป็นจำนวน 112 ฉบับโดยสภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้คณะกรรมการคณะต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาดังนี้ คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาจำนวน 69 ฉบับ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาจำนวน 39 ฉบับ และคณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาจำนวน 4 ฉบับ แม้ว่าจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณามีจำนวนสูงกว่าที่คณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการเต็มสภาพิจารณา กล่าวคือ มีจำนวน 69 ฉบับ ในขณะที่คณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาจำนวน 43 ฉบับ ก็ตาม แต่ในจำนวนทั้งสิ้น 69 ฉบับนั้น 39 ฉบับเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งลักษณะของร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสั้น ๆ ไม่มีความสลับซับซ้อนซึ่งตามปกติสภาควรจะมอบหมายให้คณะกรรมการเต็มสภาเป็นผู้พิจารณาโดยใช้เวลาพิจารณาไม่มากนัก แต่อย่างไรก็ตามสภาก็ได้มอบหมายให้คณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประเภทอื่นซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีเนื้อหาสาระ

ที่ซับซ้อนนัก ⁵⁵ หรือร่างพระราชบัญญัติที่ต่อง การความริบควนในการพิจารณา ส่วนร่างพระ
ราชบัญญัติที่มีความสำคัญสภาก็ได้มอบหมายให้คณะกรรมการธิการวิสามัญ ⁵⁶ เป็นผู้พิจารณา

การใช้คณะกรรมการวิสามัญจึงมีความสำคัญในแง่ที่ว่าคณะกรรมการวิสามัญนั้น
จะประกอบด้วยผู้แทนที่มีฝ่ายบริหารแต่งตั้ง เข้ามาจำนวนหนึ่ง ผู้แทนเหล่านี้ได้แก่ ผู้แทนจาก
หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น การให้มีผู้แทนจากหน่วยราชการในคณะกรรมการ
ธิการวิสามัญนี้มีเหตุผลอ้างว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับงานของหน่วยงานใดเจ้าหน้าที่
ของหน่วยงานนั้นก็ควรเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการด้วย เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจเรื่องเป็นอย่างดี
แต่ข้ออ้างนี้ไม่น่าจะทำให้จำนวนกรรมการที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งมีจำนวนมากนัก และเหตุผลที่ว่า
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเกี่ยวข้องกับงานของหน่วยราชการใดก็ควรให้ตัวแทนของหน่วย
งานนั้นมาเป็นกรรมการด้วยก็มีน้ำหนักน้อย เพราะโดยปกติแล้วกรรมการสามารถเรียก
เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ได้อยู่แล้ว และจากการที่งาน
ของกรรมการเป็นงานที่มีลักษณะ เป็นการตัดสินใจเชิงนโยบาย ดังนั้นการใช้คณะกรรมการ
วิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ แทนที่จะใช้คณะกรรมการสามัญประจำสภา
แต่ละชุดเท่ากับเป็นการนำข้าราชการประจำมาสู่กระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ

2. ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2526 - 2529 เป็นช่วงเวลาของผู้แทนราษฎร
ชุดเลือกตั้งปี พ.ศ. 2526 มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นเป็นจำนวน 147 ฉบับ โดย
สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้คณะกรรมการคณะต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้
คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาจำนวน 44 ฉบับ และกรรมการวิสามัญพิจารณา
จำนวน 99 ฉบับ และคณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาจำนวน 4 ฉบับ โดยในจำนวน 44 ฉบับ

⁵⁵ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของ
สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ร่าง
พระราชบัญญัติยกโทษและทัณฑ์ให้แก่ทหารกองประจำการซึ่งขาดหรือหนีราชการ พ.ศ. . . . ร่าง
พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พ.ศ. . . . และร่างพระราช
บัญญัติเรื่องแบบสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . .

⁵⁶ เช่น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .)
พ.ศ. . . . ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. . . . ร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาหาร
สัตว์ พ.ศ. . . . เป็นต้น

ที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เสีย 25 ฉบับ และอีก 19 ฉบับที่เหลือเป็นร่างพระราชบัญญัติประเภทอื่น บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ นั้น สภาคงมอบหมายให้พิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ เช่นสภาชุดที่แล้ว

3. ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2529 - 2531 เป็นช่วงเวลาของสภาผู้แทนราษฎรชุดเลือกตั้งปี พ.ศ. 2529 บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการสามัญประจำสภาแทนจะกล่าวได้ว่าเกือบไม่มีอยู่เลย กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้คณะกรรมการต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาจำนวน 3 ฉบับ ในขณะที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาจำนวน 89 ฉบับ และคณะกรรมการเต็มสภา 56 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาทั้ง 3 ฉบับนี้ เป็นร่างพระราชบัญญัติประเภทอื่น ๆ ทั้งสิ้น ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการทหาร พ.ศ. . . . ซึ่งสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการทหารเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ซึ่งสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการการปกครองเป็นผู้พิจารณา ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาเสีย 47 ฉบับ ในจำนวนทั้งสิ้น 56 ฉบับ ดังนั้นบทบาทในช่วงนี้จึงเป็นของคณะกรรมการวิสามัญ

4. ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2531 - ปัจจุบัน เป็นช่วงเวลาของสภาผู้แทนราษฎรชุดเลือกตั้งปี 2531 ซึ่งเป็นยุคที่มีฝ่ายบริหารซึ่งเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากมาจากการเลือกตั้งซึ่งนับได้ว่าเกือบทั้งหมด และพรรคการเมืองเสียงข้างมากนี้เองได้ตระหนักถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติโดยคณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งควรมีต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญมากกว่าคณะกรรมการประเภทอื่น จึงทำให้บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการสามัญประจำสภามีมากขึ้น ทั้งนี้แม้ว่าจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีจำนวนเพียง 23 ฉบับ ในขณะที่คณะกรรมการเต็มสภามีถึง 43 ฉบับ และคณะกรรมการวิสามัญอีก 4 ฉบับก็ตาม แต่ในจำนวน 43 ฉบับ ซึ่งคณะกรรมการเต็มสภาพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เสีย 28 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาโดยสภาต้องการใช้เวลาอย่างรีบด่วนเสีย 9 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติ

ที่ไม่มีเนื้อหาสาระสำคัญที่ซับซ้อนเสีย 1 ฉบับ และเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระสำคัญ แต่ได้เคยพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบจากสภาผู้แทนราษฎรชุดก่อน ๆ แล้ว 5 ฉบับ นอกจากนี้ สภาได้มอบหมายร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญและเป็นที่ยึดถือกันมากในชั้นวาระรับหลักการแก่คณะกรรมการวิสามัญ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . จำนวน 3 ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 อีกจำนวน 1 ฉบับ

โดยสรุปแม้ว่าตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2522 - 2531 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎรมักจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการเต็มสภาขึ้นมาพิจารณามากกว่าที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณาก็ตาม แต่ในสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาได้มีมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับในระหว่างบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเองก็เชื่อว่าคณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะจะมีบทบาทเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะไม่มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาไว้อย่างชัดเจนอันจะไดกล่าวต่อไปโดยละเอียด ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะเป็นผู้มอบหมายให้พิจารณา ฉะนั้นคณะกรรมการสามัญประจำสภาบางคณะจึงมีจำนวนร่างพระราชบัญญัติพิจารณาเป็นจำนวนมาก ในขณะที่บางคณะก็มีร่างพระราชบัญญัติพิจารณาเป็นจำนวนน้อยและอีกหลายคณะก็ไม่เคยได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเลยตลอดอายุของสภาผู้แทนราษฎร และอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการการปกครอง เป็นคณะกรรมการที่สภาได้มอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมากที่สุดจนกระทั่งคณะกรรมการคณะอื่นแทบจะไม่มีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอยู่เลย กล่าวคือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2526 - 2529 มีจำนวนทั้งสิ้น 32 ฉบับ ใน 44 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 72.74 ในระหว่างปี พ.ศ. 2529 - 2531 มีจำนวนทั้งสิ้น 2 ฉบับใน 3 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 66.67 และในระหว่างปี พ.ศ. 2531 - ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 17 ฉบับใน 23 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 73.91

ก. ระบบผสม บางประเทศใช้ระบบแรกและระบบที่สองผสมกัน กล่าวคือ ร่างกฎหมายบางประเภทจะต้องส่งให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อน และร่างกฎหมายบางประเภทจะต้องให้สภานิติบัญญัติรับหลักการก่อน ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ รัสเซีย ฮังการี รมานีเย อัลบาเนีย เป็นต้น 57

1.3 ด้านการควบคุมการทำงานของรัฐบาล

การควบคุมการทำงานของรัฐบาล (Political Control of Government) หมายถึง การใช้มาตรการทางการเมืองตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้ มีการตรวจสอบ ควบคุม สอดส่องดูแลและเรียกร้องให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบ (accountability) หรือแสดงความรับผิดชอบ (responsibility) ได้ การควบคุมอาจมีหลายวิธีหรือหลาย มาตรการตั้งแต่สถานเบาไปจนถึงสถานหนัก คือ เอาออกจากตำแหน่ง

สำหรับผู้มีอำนาจควบคุม ผู้ถูกควบคุม ตลอดจนมาตรการควบคุมมีอย่างไรบ้างนั้นเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้มีอำนาจควบคุมก็คือฝ่ายนิติบัญญัติหรือจะกล่าวให้เฉพาะเจาะจงก็ต้องกล่าวว่าได้แก่สภาที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ส่วนผู้ถูกควบคุมก็คือผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเรียกว่าฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายบริหารมีหลายความหมาย กล่าวคือ ทั้งฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัติงานตามนโยบายฝ่ายบริหารที่จะถูกควบคุมการทำงานในที่นี้หมายถึงฝ่ายบริหารในความหมายทางการเมืองหรือที่เรียกว่ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น การควบคุมฝ่ายบริหารนี้ทำได้ยาก แต่ก็มีความจำเป็นจะเรียกว่าเป็นหัวใจสำคัญทางกติกาดการเมืองในระบบรัฐสภาดีกว่าได้ ดังที่ระบอบการเมืองการปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยนั้น เมื่อถึงเวลาจะจัดให้เป็นรูปธรรมจริงจึงมีกติกา ในทางปฏิบัติเป็นขั้นเป็นตอน ก็นิยมจัดกันเป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ รูปแบบรัฐสภา (Parliamentary system) หรือระบบอังกฤษ เพราะมีที่มาจากอังกฤษและพัฒนาในประเทศนั้นจนเป็นที่ยอมรับแพร่หลายทั่วไป ในการจัดรูปแบบรัฐบาลของนานาประเทศอีกรูปแบบหนึ่ง คือ ระบบหรือรูปแบบประธานาธิบดี (Presidential system) หรือระบบอเมริกัน เพราะมีที่มาจากสหรัฐอเมริกาและพัฒนาในประเทศนั้นจนเป็นที่ยอมรับแพร่หลายทั่วไปเช่นกัน การควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายจึงมีอยู่ในรูปแบบหรือระบบรัฐบาลทั้งสอง แต่ที่เห็นได้ชัดเจนถือว่าเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เพราะเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการจัดรูปแบบรัฐบาลแบบนี้ และลักษณะการควบคุมก็ทำกันอย่างมีระบบเห็นได้ชัดเจนตลอดจนมีทางใดสมควรจนถึงกับใช้มาตรการเด็ดขาดบังคับได้จริงก็คือ การควบคุมในระบบรัฐสภา ส่วนประเทศที่

ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แต่จัดให้ราษฎรเลือกตั้งผู้บริหารประเทศหรือหัวหน้ารัฐบาลโดยตรง เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการเลือกตั้งประธานาธิบดี ความจำเป็นที่จะให้สภาซึ่งก็มาจาก การเลือกตั้ง เช่นกัน ไปทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลด้วย จึงไม่จำเป็นต้องมีหรือยึดถือเคร่งครัดนัก เพราะเป็นไปตามหลักในระบอบประชาธิปไตยโดยอยู่แล้ว ดังนั้นมาตรการควบคุมมันก็เป็นเรื่อง ที่ต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในประเทศที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบรัฐสภา เช่น การกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 135 โดยบัญญัติว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" และคำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสภาผู้แทนราษฎรมีมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1. การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม (Question หรือ Interpellation) ตามมาตรา 136
2. การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ (Vote of censure) ตามมาตรา 137

ดังนั้น มาตรการทั้งสองประการข้างต้นจึงเป็นมาตรการในการควบคุมการทำงานของ รัฐบาลหรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย แต่เพียงเท่านั้น

นอกจากมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรการอื่นที่ไม่ใช่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่มีลักษณะและให้ผลที่คล้ายคลึงกันโดยถือเป็นเรื่องที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติจัดการของตนเอง มาตรการดังกล่าวนี้ก็คือการตั้งคณะกรรมการ ที่กล่าวว่าเป็นมาตรการที่มีลักษณะและให้ผลที่คล้ายคลึงกันกับมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารนั่นก็คือ การสอบสวนตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในรูปคณะกรรมการ ฝ่ายต่าง ๆ ที่ตั้งนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมของฝ่ายบริหารทำให้เกิดการวางดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เนื่องจากคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เหล่านี้มีอำนาจในการที่จะเรียกเอกสาร ข้าราชการหรือราษฎรทั่วไปเพื่อนำมาเป็นประโยชน์ในการสอบสวนไต่ถามตนเอง

1.3.1 อำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการ

จากการที่วิธีการตั้งคณะกรรมการของสภาเป็นวิธีปกติกี่มี การนำมาใช้เป็นการทั่วไป การใช้ตรวจสอบ ศึกษา หรือติดตามดูแลเรื่องใด ๆ ย่อมทำให้องค์กรรัฐสภาได้ข้อมูลที่แน่ชัดขึ้น เพื่อไว้ใช้ในการควบคุมองค์กรบริหารต่อไป และจากการที่รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางตามนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติจัดวางไว้ให้ จึงจำเป็นที่รัฐสภาจะต้องเข้าควบคุมดูแลการบริหารงานตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร แม้ว่ากฎหมายนั้นจะมีการร่างอย่างดีแล้วก็ตามก็ไม่อาจให้หลักประกันได้ว่าจะมีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้ ดังนั้นกฎหมายที่รัฐสภาออกไปในั้นจึงเป็นเพียงข้อชี้แนะทั่วไป หรือหัวข้อของการสอบสวนตรวจสอบ การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น คณะกรรมการของรัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนตรวจสอบ สอดส่อง การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้อย่างต่อเนื่องแทนรัฐสภา ซึ่งมีสมัยประชุมของรัฐสภาที่มีระยะเวลาอย่างจำกัด ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง คือ ⁵⁸

1. เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง (information) ที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาตามกฎหมาย
2. เพื่อตรวจสอบการบริหารงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและเพื่อที่จะควบคุมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ
3. เพื่อให้ความรู้ข่าวสาร ให้การศึกษาต่อประชาชนและสร้างอิทธิพลต่อมติมหาชน

ดังนั้น นอกจากคณะกรรมการของรัฐสภาที่มีความจำเป็นต่อมีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนตรวจสอบ สอดส่อง การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารแล้ว ก็ยังอาจดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับความประพฤติและการปฏิบัติของสมาชิกสภาด้วยกันเอง ตามที่สภามอบหมายให้ดำเนินการได้อีกด้วย ในประเทศอังกฤษ มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) เพื่อทำหน้าที่สอบสวนตรวจสอบ สอดส่อง การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารตามที่สภามอบหมาย คณะกรรมการวิสามัญนี้บางครั้งเป็นการตั้งตามข้อบังคับการประชุมสภา เช่น คณะกรรมการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะ

⁵⁸ William J Keefe and Morris S. Ogul, The American Legislative Process, pp. 219 - 220.

(Committee of Public Accounts) และคณะกรรมการด้านค่าใช้จ่าย
 (Expenditure Committee)⁵⁹ บางขณะก็เป็นการตั้งตามคำสั่งในสมัยประชุม
 บางขณะก็เป็นการตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะและบางครั้งก็เพื่อพิจารณาพระราช
 บัญญัติด้วย⁶⁰ โดยทั่วไปคณะกรรมการวิสามัญจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้กำหนด
 ไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา โดยขอบเขตของการพิจารณาสอบสวนจะอยู่ในคำสั่งแต่งตั้งคณะ
 กรรมการ (order of reference)⁶¹ และภายใต้ข้อเสนอแนะซึ่งสภาสามัญได้มีมติ
 เห็นชอบด้วยแล้ว เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1979 ได้มีการกำหนดใหม่โครงสร้างใหม่สำหรับ
 คณะกรรมการวิสามัญเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามคณะกรรมการวิสามัญที่มีอยู่ก่อนแล้วก็ยังดำรงอยู่
 เช่นกัน โครงสร้างใหม่นี้ได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการวิสามัญที่มีต่อหน่วยงาน
 ฝ่ายบริหารไว้โดยคณะกรรมการวิสามัญเหล่านี้มีทั้งสิ้น 14 คณะด้วยกัน แต่ละคณะประกอบด้วย
 กรรมการทั้งสิ้นเป็นจำนวนตั้งแต่ 9 - 13 คน โดยการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือก
 แต่ต้องไม่เกิน 15 คน โดยมีองค์ประชุมไม่เกิน 6 คน คณะกรรมการวิสามัญแต่ละคนมีขอบเขต
 การปฏิบัติหน้าที่คือ สอบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย การบริหารงานและนโยบายของ
 หน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนพิจารณาเรื่องทั่วไปภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อ
 ให้ข้อเสนอแนะต่อสภา และมีอายุตลอดระยะเวลาของสภา คณะกรรมการประเภทนี้จึงมักถูก⁶²
 เรียกกกันว่า "คณะกรรมการเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ (Departmental Committees)
 ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการวิสามัญตามโครงสร้างใหม่นี้มีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมมา-
 ธิการสามัญประจำสภาซึ่งตามข้อบังคับการประชุมของสภาได้มีบทบัญญัติรองรับในการใช้อำนาจสอบ
 สวนหรือตรวจสอบของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวไว้ กล่าวคือ ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ

59

Standing Orders of the House of Commons, No. 86, 87.

60

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

61

David Lidderdale, Erskine May's treatise on the law, Priviledges, Proceedings and Usage of Parliament, p. 635.

62

A.F.S. Cox, Dod's Parliamentary Companion 1988 156 th Year, p. 655.

วิสามัญทุกคณะมีอำนาจในการเรียกบุคคล เอกสาร หรือบันทึกต่าง ๆ ได้ ⁶³

ในสหรัฐอเมริกา รัฐบัญญัติการจ้องครทงานนิติบัญญัติใหม่ในปี ค.ศ. 1946 ได้บัญญัติว่าให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใช้อำนาจ "ในการ สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องของฝ่ายบริหาร" เกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบโดยคณะกรรมการแต่ละคณะมีอำนาจวิเคราะห์ ประเมิน ศึกษา ทบทวน ตลอดจนสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของ คณะกรรมการแต่ละคณะที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับการประชุมสภา ข้อที่ 10 และตามข้อบังคับการประชุมของสภา ข้อที่ 11 ก็ได้มีบทบัญญัติรองรับในการใช้อำนาจสอบสวน ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาในการเรียกบุคคล เอกสาร หรือบันทึกต่าง ๆ ไว้เช่นกัน

ส่วนประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจในการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ แก่ คณะกรรมการตามที่สภามอบหมายไว้ตลอดจนให้อำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการไว้อย่างชัดเจนแล้ว แต่ก็ยังคงมีปัญหาในการตีความเพื่อยอมรับอำนาจหน้าที่นี้

1.3.2 การตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีอย่างไร ขึ้นอยู่กับการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ และ ตลอดระยะเวลาที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้มีแนวความคิดในการ พยายามตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาโดยตลอดจนกระทั่งถึงทุกวันนี้ ซึ่งอาจ แยกอธิบายได้ ดังนี้

1. การตีความคำว่า "วงงานของสภา"

คำว่า "วงงานของสภา" ได้เริ่มปรากฏใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475⁶⁴ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511⁶⁵ นอกจากนี้ก็เริ่มปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516⁶⁶ เช่นกัน

การตีความคำว่า "วงงานของสภา" เป็นปัญหาที่มีข้อถกเถียงกันมาตลอด โดยมีประเด็นข้อถกเถียงคือ⁶⁷

(1) พิจารณาอย่างแคบ วงงานของสภา หมายถึง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาในการพิจารณาร่างกฎหมาย

(2) พิจารณาอย่างกว้างขวาง วงงานของสภาไม่จำกัดอยู่เฉพาะการตีความตามนัยแห่งข้อ 1 ข้างต้น แต่รวมไปถึงการริเริ่มกระทำกิจการซึ่งอาจเป็นการเสนอร่างกฎหมายพิจารณาร่างกฎหมาย รวมตลอดถึงพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ทางปฏิบัติที่ผ่านมาคำว่า "วงงานของสภา" ถูกตีความจำกัดอยู่เพียงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งให้พิจารณา ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าฝ่ายบริหารมีความต้องการให้รัฐสภามีบทบาทในการตรวจตรานโยบายหรือการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของรัฐบาล⁶⁸

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 43.

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 131.

⁶⁶ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ข้อ 76.

⁶⁷ กองกรรมาธิการ, "รายงานผลการพิจารณาการปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาวของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา," 2517, หน้า 12.

⁶⁸ ไฉตรี วิริยะ, "รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2518 และ 2519 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2519," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 265.

จากปัญหานี้เองจึงนำไปสู่การถกเถียงกันเพื่อให้กรรมการสามัญประจำสภา มีบทบาทในทางปฏิบัติได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังเช่นระหว่างปี 2512 - 2514 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพยายามให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี 2513 และปี 2514 เรียกประชุม คณะกรรมการการต่างประเทศ ซึ่งปรากฏว่าไม่เคยมีการเรียกประชุมแม้แต่ครั้งเดียวเลย แต่ก็ได้รับคำตอบว่าประธานสภาจะเรียกประชุมคณะกรรมการไม่ได้ เพราะจะทำให้ต้องให้สภามอบหมายให้กระทำหรือพิจารณาเสียก่อน⁶⁹

ในเรื่องนี้ นักการเมืองอาวุโสบางท่าน⁷⁰ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า "คณะกรรมการสามัญ น่าจะมีขอบเขตต่ออำนาจหน้าที่ที่จำกัดอยู่เฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นแปรญัตติ ซึ่งสภาส่งให้พิจารณา เว้นแต่คณะกรรมการวิสามัญเท่านั้นที่จะมีอำนาจสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ได้"

แต่ก็มีผู้เห็นแย้งว่า วงงานของรัฐสภาจะครอบคลุมถึงการควบคุมรัฐบาลในปฏิบัติ ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาแล้ว ดังนั้นคณะกรรมการสามัญก็น่าจะมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนกิจการที่ได้ปฏิบัติไป หรือกำลังจะปฏิบัติในนามของรัฐบาลได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกิจการที่รัฐบาลได้ปฏิบัติไปหรือจะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุซึ่งนโยบายของรัฐบาล⁷¹

ในปี 2516 ได้มีความพยายามขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาอีกในรูปของการเสนอขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ของ นายเล็ก วานิชองกุล โดยมีหลักการว่า "แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติ

⁶⁹ ตาหมอลอ (นามแฝง), "แง่คิดจากข่าว," สยามรัฐ (16 พฤษภาคม 2513) : 3.

⁷⁰ เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์, "สภามีอำนาจจะเสนอตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รวมทั้งเชิญบุคคลสำคัญ ๆ มาให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ," ประชาธิปไตย (20 มิถุนายน 2512) : 7.

⁷¹ เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, "การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา," หน้า 90 - 91.

แห่งชาติ พ.ศ. 2516 ข้อ 76 เพื่อให้คณะกรรมการของสภาสามารถกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนได้ด้วย"⁷² ในการเสนอครั้งนี้ผู้เสนอได้อภิปรายว่า "เห็นควรระบุหน้าที่ของคณะกรรมการในข้อ 76 นั้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการมีโอกาสประชุมปรึกษาพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง หาข้อมูลรวมทั้งความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันแก้ไขปัญหาของประเทศชาติเพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อไป" ในการพิจารณาของที่ประชุมสภาได้มีสมาชิกอภิปรายทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย สรุปได้ว่า

ฝ่ายที่เห็นด้วย เห็นว่าควรแก้ไขให้เกิดความชัดเจนและให้รวมถึงการริเริ่มการหางานของตนเองได้ด้วย

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่าไม่เห็นด้วยให้แก้ไขข้อบังคับฉบับนี้ เพราะถ้าแก้ไขกรรมการอาจจะไปเบงกับข้าราชการประจำได้⁷³

ในที่สุดจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากรณรับหลักการ แต่ผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญผู้คนที่กลับผลกลับไปให้สภาฯ ที่ความชอบบังคับการประชุม และที่ประชุมสภาฯ ได้พิจารณารายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญผู้คนที่แล้ว ได้มีมติให้เลื่อนการพิจารณาเรื่องนี้ไปจนกว่าจะมีผู้เสนอญัตติให้มีการตีความข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ 2516 ข้อ 76

นายวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ จึงได้เสนอให้สภาตีความข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ 2516 ข้อ 76 แต่ผลปรากฏว่าญัตตินี้ต้องตกไป เพราะที่ประชุมลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 123

⁷² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2)

พ.ศ. 2517 ครั้งที่ 7/2517, 8 กุมภาพันธ์ 2517.

⁷³ เรื่องเดียวกัน.

2. การตีความคำว่า "อำนาจหน้าที่ของสภา"

สืบเนื่องจากปัญหาการตีความคำว่า "วงงานของสภา" ซึ่งมีอิทธิพลต่อการพยายามแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่สภาตั้งใหม่ด้วยความชัดเจนและขยายอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในเวลาต่อมาจึงมีการเสนอแก้ไขในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517⁷⁴ และส่งผลให้บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต้องเปลี่ยนแปลงไป⁷⁵

ต่อมาในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ก็ได้มีความคิดที่จะพยายามขยายบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาใหม่ด้วยความชัดเจนดังเช่น รัฐธรรมนูญ ปี 2517 ซึ่งในการพิจารณาครั้งนี้ นายไพโรจน์ ชัยนาม โคอภิปรายว่า "ผมเข้าใจว่าในเรื่องคณะกรรมการฝ่ายการต่างประเทศนั้น ไม่ใช่มีหน้าที่แต่ในทางพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น ยังมีในเรื่องอื่น ๆ ถ้าจะรอพิจารณาเรื่องกฎหมายหรือพิจารณาเรื่องสัญญาระหว่างประเทศแล้วก็คงหลายปีเต็มทีที่จะมี นอกจากนี้แล้วผมเข้าใจว่าหน้าที่ของกรรมการนั้นไม่ใช่แต่เพียงว่าพิจารณาในร่างกฎหมายเท่านั้น ยังมีหน้าที่พิจารณาสอบสวนเรื่องอื่น ๆ ซึ่งสรุปแล้วแต่สภาจะสั่ง และนอกจากนี้ยังมีหน้าที่ที่จะกระทำการช่วยสภาควบคุมรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ อีกด้วย"⁷⁶

ในสมัยใช้รัฐธรรมนูญปี 2517 นี้เอง นายอุทัย ทิมพ์ใจชน (ในฐานะดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา) ได้เชิญประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร มาร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือและหาข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่และแนวทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2517 มาตรา 161

⁷⁴ ภูษย์สารนิเทศผลปฏิบัติราชการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33/2517," 21 มกราคม 2517.

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 161.

⁷⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 4/2517," 24 ตุลาคม 2517.

คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีอำนาจที่จะกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาโดยสภาไม่ค่อมอบหมายใดหรือไม่ ซึ่งความเห็นของประธานคณะกรรมการที่เข้าร่วมประชุมมีเป็น 2 ฝ่าย คือ ⁷⁷

ฝ่ายที่ 1 เห็นว่า คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะดำเนินการเรื่องใดใดต่อเมื่อ สภามีมติมอบหมายให้ดำเนินการ

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีอำนาจดำเนินการในเรื่องอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาโดยสภาไม่ต้องมอบหมาย

แต่ละฝ่ายมีเหตุผล ดังนี้

เหตุผลของฝ่ายที่ 1

1. ตามที่มาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ว่า มีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภานั้น เมื่อพิจารณาถึงความโดยเคร่งครัดแล้ว ย่อมหมายความว่า คณะกรรมการจะพิจารณาดำเนินการในเรื่องใดใด ต่อเมื่อสภาได้มอบหมายและเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 156 ซึ่งบัญญัติให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว เป็นที่เห็นได้ว่า คณะกรรมการไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 156 ได้ เพราะหากเรื่องใดก็ตามที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แม้เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่จะควบคุมได้ก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ เว้นแต่บทบัญญัติในมาตรา 161 ซึ่งคณะกรรมการจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 161 เข้าควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ก็แต่โดยได้รับมอบหมายจากสภาเท่านั้น

2. คณะกรรมการสามัญของสภา ตามข้อบังคับนั้น สภาตั้งขึ้นใช้เพื่อสะดวกในการดำเนินงานของสภา เมื่อสภามีเรื่องที่จะส่งให้คณะกรรมการพิจารณาจะได้ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ สภาอาจส่งให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาได้เลย การที่คณะกรรมการสามัญมีชื่อต่าง ๆ กันนั้นมิใช่เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติได้เอง โดยไม่ต้องได้รับมอบหมายจากสภา

77

กิมิต อารยะกิริ, "ความรู้เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ," รัฐสภาสาร

ตั้งแต่เดิมข้อบังคับกำหนดไว้เป็นเพียงคณะกรรมการสามัญ ชุดที่ 1 ที่ 2 ที่ 3 และ
คณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น

3. ข้อบังคับการประชุมของสภา กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวกับการ
ทำงานของคณะกรรมการเฉพาะในเรื่องที่สภามอบหมายเท่านั้นว่าคณะกรรมการจะพึงดำเนินการ
อย่างไร และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ก็กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป
แต่ถ้าคณะกรรมการจะริเริ่มงานตัวเอง มีปัญหาว่าจะดำเนินการด้วยวิธีการประการใดและเมื่อ
ดำเนินการเสร็จแล้ว จะทำอย่างไรต่อไป ซึ่งไม่มีระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการนี้ไว้ในข้อบังคับฯ

4. การดำเนินงานของคณะกรรมการ ถ้าหากสามารถดำเนินการพิจารณาสอบสวน
หรือศึกษาได้เอง โดยสภามีใ้มอบหมายอาจเป็นการก้าวท้าวหรือสร้างปัญหาให้แก่ฝ่ายบริหารได้
ทั้งนี้เพราะการปกครองในระบบรัฐสภานั้นรัฐบาลดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินโดยได้รับความ
ไว้วางใจจากรัฐสภาฝ่ายนิติบัญญัติ จึงไม่ควรก้าวท้าวงานประจำของฝ่ายบริหารในลักษณะเช่นนี้

เหตุผลของฝ่ายที่ 2

1. ตามบทบัญญัติมาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2517 ที่ว่า คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจ
หน้าที่ของสภานั้น หมายความว่า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจ
หน้าที่ของสภาได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าสภาจะมอบหมายหรือไม่ และเมื่อพิจารณามาตรา 156 ประกอบ
จะเห็นว่าสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมการของสภามีอำนาจ
ควบคุมการบริหารของรัฐบาลตามสายงานของตน โดยสภามีใ้มอบหมายได้ด้วย

2. การกำหนดชื่อของคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ เป็นการกำหนด
สายงานของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ ว่ามีขอบข่ายงานอยู่ในด้านใด ทั้งนี้ ด้วยเจตนารมณ์จะให้
คณะกรรมการดำเนินงานในด้านนั้น ๆ แทนสภา

3. ในปัจจุบันขอบข่ายงานของสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร มีความซับซ้อนและ
กว้างขวางกว่าแต่ก่อนมาก ทั้งนี้เนื่องจากในระยะเวลาที่ผ่านมาสังคมไทยมีวิวัฒนาการรุดหน้า
ไปอย่างรวดเร็ว การที่สภาเลือกสมาชิกมาประกอบเป็นคณะกรรมการก็เพื่อเป็นการแบ่งงาน

ให้สมาชิกของสภาได้มีความชัดเจนในงาน เฉพาะด้านอย่างลึกซึ้ง เพื่อเป็นประโยชน์ในกรณีที่เกิดปัญหาเข้าสู่สภา คณะกรรมการซึ่งมีความเข้าใจในปัญหาแต่ละด้านเป็นอย่างดี จะได้เป็นผู้ให้ข้อมูลและความรู้ที่ถูกต้อง เพื่อประกอบการพิจารณาของสภา ฉะนั้น หากคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาคำเนิการในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะของตน โดยต้องรอให้สภามอบหมายก่อนแล้ว คณะกรรมการแต่ละคนย่อมจะไม่มีข้อมูลและความรู้ในงานของตน และย่อมจะไม่สามารถทำประโยชน์ให้แก่สภาได้

4. การที่คณะกรรมการจะพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาโดยที่สภามีได้มอบหมายนั้น เป็นการเข้าควบคุมฝ่ายบริหารในด้านต่าง ๆ แทนสภา ซึ่งมีได้เป็นการก้าวล่วงงานของฝ่ายบริหาร แต่เป็นเพียงระบบงานของสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากจึงต้องตั้งตัวแทนคือ คณะกรรมการให้ไปดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เฉพาะด้านเพื่อควบคุมการบริหารราชการของฝ่ายบริหารได้โดยทั่วถึงเท่านั้น

ในความเห็นของประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งมีความเห็นแตกต่างกัน ดังกล่าว ประธานรัฐสภาได้ขอข้อยุติเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการที่ประชุมเห็นชอบด้วย คือ

ก. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 161 โดยคณะกรรมการมีอำนาจ "กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน" หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา . . ." และตามมาตรา 156 " . . . สภา . . . มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ"

ข. แนวทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการจะดำเนินการเรื่องใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นการกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา จะต้องได้รับมอบหมายจากสภาก่อน

การไปศึกษาอย่างไม่เป็นทางการย่อมกระทำได้ในฐานะสมาชิกของสภา รวมทั้งการเยี่ยมเยียนหรือรับฟังความคิดเห็นตามคำเชิญ ย่อมกระทำได้โดยสภามีต้องมอบหมาย 78

อย่างไรก็ตาม ในการยกย่องข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญร่างข้อบังคับการประชุมได้แก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้ในข้อ 76 ดังนี้ "คณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพระราชบัญญัติหรือกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่สภามีมติส่งให้ดำเนินการ"⁷⁹ ทั้งนี้เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการสามัญประจำสภาไว้เพื่อสะดวกแก่สภาว่าสมควรจะให้คณะกรรมการสามัญประจำสภานั้นมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง⁸⁰

และในการพิจารณารายงานการยกย่องข้อบังคับของคณะกรรมการชุดดังกล่าวขึ้นต้น นายชัชวาลย์ ชมภูแดง ได้อภิปรายว่า "ข้อบังคับข้อ 76 นั้นได้ทำการจำกัดอำนาจและหน้าที่ของกรรมการไว้อย่างชัดเจน ในข้อบังคับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองนั้น ซึ่งเราได้เอามาใช้อยู่ในขณะนี้ก็ยังไม่มีการจำกัดด้วยความเด็ดขาดลง เหมือนข้อบังคับที่ท่านกรรมการวิสามัญได้ร่างมากระผมเองได้พยายามพิจารณาอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 161 วรรคต้นแล้วพยายามได้มาเปรียบเทียบกับข้อบังคับ ข้อ 76 แล้วนั้น กระผมมีความรู้สึกอึดอัดใจและรู้สึกไม่สบายใจเลย ทั้ง ๆ ที่ว่ากระผมรู้สึกว่าจะจากข้อบังคับข้อ 76, 77, 78 และนี่เองรู้สึกมีลักษณะที่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 161 . . ." ⁸¹ หลังจากนั้นสภาฯ ได้มีมติรับหลักการยกย่องร่าง ๆ นี้และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพิจารณาฯ ชุดเดิมนี้เพื่อพิจารณาในรายละเอียดต่อไป⁸²

ในการพิจารณารายละเอียดของยกย่องข้อบังคับฯ ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ชุดดังกล่าว ปรากฏผลการพิจารณาว่าไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติข้างต้น แต่มีการสงวนคำแปรญัตติของสมาชิกในเรื่องดังกล่าวจำนวน 4 คนด้วยกัน ทั้งนี้มีหลักการเหมือนกันคือ ให้

⁷⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญแรก) ครั้งที่ 15/2518," 2 พฤษภาคม 2518.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

⁸² เรื่องเดียวกัน.

กรรมการอาจกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่
ของสภาได้⁸³

เมื่อสภาฯ ได้พิจารณารายงานการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. . . . ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเสร็จแล้ว ได้มีสมาชิกอภิปรายในเรื่องนี้
11 คน ในจำนวนนี้ 6 คน เห็นว่าเมื่อสภาแต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการก็ควรมี
อำนาจหน้าที่กระทำกิจการใด ๆ ใดเลย แต่อีก 4 คนเห็นว่าคณะกรรมการต้องขออนุมัติจาก
สภาในการกระทำกิจการแต่ละเรื่องเสียก่อน และอีก 1 คน เห็นว่าคณะกรรมการต้องขออนุมัติ
จากสภาในการกระทำกิจการใด ๆ แต่ควรมอบเป็นอำนาจทั่ว ๆ ไปเป็นสมัยประชุมเลย ทั้งนี้
เพื่อให้ผลการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปอย่างทันต่อเหตุการณ์⁸⁴ ในที่สุดที่ประชุมได้
มีมติให้แก้ไขตามผู้แปรญัตติเสนอด้วยคะแนนเสียง 79 คนต่อ 12 คน⁸⁵ และที่ประชุมได้พิจารณา
แก้ไขบทบัญญัติในข้อ 76 เป็นดังนี้ "คณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณา
พระราชบัญญัติหรือกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่สภามีมติสั่งให้ทำ
การหรือที่คณะกรรมการเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสภาในกิจการฝ่ายของตน⁸⁶ ร่างข้อบังคับฯ
ฉบับนี้ยังพิจารณาไม่เสร็จสิ้นก็มีการยุบสภาเมื่อ 12 มกราคม 2519 เสียก่อน

ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 แล้ว ได้มีการนำร่างข้อบังคับฯ
ฉบับดังกล่าวมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็มีกรณีสภาปรารถนาปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519
เสียก่อนร่างข้อบังคับฯ ฉบับนี้จึงยังคงไม่ปรากฏการบังคับใช้แต่อย่างใด⁸⁷

⁸³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ
สมัยที่สอง) ครั้งที่ 7/2518," 17 กรกฎาคม 2518.

⁸⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ
สมัยที่สอง) ครั้งที่ 20/2518," 25 สิงหาคม 2518.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ
สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24/2518," 5 กันยายน 2518.

⁸⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ
สมัยที่สอง) ครั้งที่ 9/2519," 10 มิถุนายน 2519.

รัฐสภาในปี 2519 ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาผู้คดีขอให้มีความอำนาจในวงงานของสภา ของนาย ชุมพล มณีเนตร แต่ก็ไม่มีข้อยุติใด ๆ ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกว้างขวางเพียงใด⁸⁸ ในการอภิปรายครั้งนั้นมีสมาชิกรัฐสภาอภิปรายในเนื้อหา 14 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 คน เห็นว่าผู้คดีดังกล่าวทำได้ เพราะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรรมการ ซึ่งจะนำไปสู่การค้นหาข้อมูลข้อเท็จจริงในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในประการอื่น ๆ ต่อไป นอกจากนั้นแล้วก็ยังคงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่กรรมการไว้ตั้ง เช่นสภา และเห็นด้วยกับการตีความหมายอย่างกว้างของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปี 2517 ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 6 คน มีความเห็นคัดค้าน คือ เห็นว่าผู้คดีดังกล่าวทำไม่ได้ เพราะจะเป็นการก้าวก่ายอำนาจบริหาร ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากเกินไป และที่จะเป็นการทำให้เสียภาพพจน์แก่สภาผู้แทนราษฎรได้ สำหรับสมาชิกวุฒิสภาอีก 3 คน ก็มีความเห็นคัดค้านเช่นกัน และเห็นว่าหากให้ผู้คดีดังกล่าวทำได้ก็จะเป็นการก้าวก่ายอำนาจบริหารและเป็นการให้อำนาจแก่สภาจนเกินสภาพความเป็นจริง ซึ่งจะต้องเป็นเพียงเรื่องนโยบายเท่านั้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 2 คน ได้อภิปรายกันถึงการตีความว่าควรตีความเฉพาะมาตรา 161 หรือควรวินิจฉัยผู้คดีดังกล่าวว่าทำได้ด้วยหรือไม่

ในที่สุดที่ประชุมรัฐสภาได้ให้ข้อยุติแต่เพียงว่าการเสนอผู้คดีให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญสอบสวนการบ่อนทำลายชาติ และเฟิกถอนสัญชาติของบุคคลจำนวนหนึ่งนั้น สภาไม่มีอำนาจกระทำได้ด้วยคะแนนเสียง 175 : 21 คน แต่ก็ไม่มีข้อยุติใด ๆ ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกว้างขวางเพียงใด⁸⁹

⁸⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารประกอบการพิจารณาในการจัดทำรัฐธรรมนูญเล่มที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป.), หน้า 190.

⁸⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) ครั้งที่ 1/2519," 11 สิงหาคม 2519.

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในปี 2519 ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. . . . ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อป้องกันการปฏิบัติการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาโดยที่สภามีได้มอบหมายและนอกเหนือจากเจตนารมณ์ของสภาที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น จึงได้แก้ไขข้อ 71 วรรคแรกเป็นดังนี้

"สภาอาจตั้งคณะกรรมการใหม่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกระทำกิจการใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาตามที่สภามอบหมาย โดยจะกำหนดให้เป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้"

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลทางกฎหมาย 2 ประการ คือ

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีหน้าที่เฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกระทำกิจการตามที่สภามอบหมายเท่านั้น หากกระทำการอื่นใดนอกเหนือจากที่กล่าวไว้แล้ว การที่ทำนั้น เป็นเพียงบทบาทของคณะกรรมการที่ไม่มีผลผูกพันต่อสภา
2. จะมีสิทธิเบิกเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ และอื่น ๆ ได้เฉพาะเมื่อกระทำการตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น หากการใดเป็นการซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ย่อมไม่มีสิทธิดังกล่าว ⁹⁰

การยกร่างข้างต้นได้ปรากฏว่าที่ประชุมสภาไม่ได้แก้ไขแต่ประการใด สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงใช้ข้อบังคับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 2520 นี้จนสภาลิ้นสุดลงเพราะมีการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520

ในปัญหาเรื่องนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า สิ่งสำคัญที่สุดที่เราควรนำมาเป็นหลักการในการพิจารณาตีความคำว่า "วงงานของสภา" ก็คือ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหลักการในการจัดตั้งกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะมี 2 ประการด้วยกันคือ

⁹⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญร่างข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. . . . , ครั้งที่ 3/2519," 27 ธันวาคม 2519.

1. กระทำกิจการใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาหรืออำนาจหน้าที่สภา ซึ่งได้แก่ การพิจารณาพระราชบัญญัติ

2. พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานหรืออำนาจหน้าที่ของสภา ซึ่งได้แก่ การควบคุมฝ่ายบริหาร

ส่วนสิทธิในการริเริ่มกระทำการตามข้อ 1 และข้อ 2 เป็นของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามแต่จะแบ่งสายงานกัน โดยมีต้องรอให้สภาคอยมอบหมายให้ จึงจะกระทำกิจการใด ๆ ⁹¹

ต่อมาหลังการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ระยะเวลาก่อนที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้น จึงมีการใช้บทบัญญัติธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 โดยมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาพระราชบัญญัติ ⁹² และมีอำนาจตราข้อบังคับเพื่อกำหนดการตามอำนาจหน้าที่ใด ๆ ⁹³ และในการยกร่างข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. . . . นี้เองได้มีการพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอีก สรุปการอภิปรายได้ว่า

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภาควรจะมีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ (ในลักษณะที่มีใช้เป็นการบังคับให้จะต้องกระทำ) อันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อฝ่ายบริหารได้ด้วย เพราะรัฐบาลเองอาจมองปัญหาที่สำคัญข้ามไปโดยไม่ได้พิจารณาให้ถ่องแท้ อาจเกิดผลเสียหายแก่ประเทศชาติได้ แต่ถ้ามติกรรมการสามัญประจำสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะความคิดเห็นใด ๆ ต่อฝ่ายบริหารแล้ว จะเป็นการช่วยเหลือในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 6 จะบัญญัติอำนาจหน้าที่ของสภาไว้แต่เพียงการจัดทำรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาพระราชบัญญัติก็ตาม แต่ถ้ามติกรรมการสามัญประจำ

⁹¹ ไมตรี วิริยะ, รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2518 และ 2519 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2519, หน้า 266.

⁹² ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 6.

⁹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15.

สภาได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันโดยสม่ำเสมอแล้ว ก็อาจจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติของสภา สันองตามเจตนารมณ์แห่งธรรมนูญนั้น ทำให้อาจทราบถึงอุปสรรค
และปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งอาจเสนอแนะให้ฝ่ายบริหารจัดให้มีกฎหมายเรื่องใด อันอยู่ภายใต้
ขอบเขตความรับผิดชอบของกรรมาธิการคณะนั้น ๆ ได้ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อสภาเอง

2. ทางออกอีกประการหนึ่งของการให้ข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการสามัญประจำ
สภาต่อฝ่ายบริหาร อาจกระทำได้โดยการนำเอาข้อเสนอแนะนั้นผ่านความเห็นชอบของสภาเสียก่อน
ที่จะเสนอความคิดเห็นนั้นต่อฝ่ายบริหาร เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ
อย่างสมบูรณ์ เป็นองค์กรซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ มีคุณค่าและศักดิ์ศรีตามครรลองของ
การปกครองระบอบประชาธิปไตย

แต่ที่ประชุมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าธรรมนูญ
การปกครองฯ ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันได้มีบทบัญญัติมาตรา 6
จำกัดอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้เหลือเพียงสองประการ คือ อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ
และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น สภาไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่าย
บริหารโดยประการอื่น ๆ เมื่อสภาไม่มีอำนาจ คณะกรรมาธิการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาก็ไม่มีอำนาจ
ตามไปด้วย จึงไม่สมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการเกินไปกว่าอำนาจหน้าที่
ของสภาตามที่ปรากฏในธรรมนูญการปกครอง เพราะจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการ
ปกครอง⁹⁴ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ จึงจำกัดอยู่ตามที่สภามอบหมายเท่านั้น⁹⁵
และด้วยแนวความคิดนี้เอง จึงมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2521 ในเวลาต่อมา

⁹⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมาธิการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการ
วิสามัญกร่างข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. . . . , ครั้งที่ 4/2520,"
19 ธันวาคม 2520.

⁹⁵ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 66 วรรคแรก.

3. การตีความคำว่า "เรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย"

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่ประชุม
 ใต้พิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามยกเว้นมาตรา 133 วรรคแรก
 ที่บัญญัติว่า

"วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิก
 ของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจ
 เลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิใช่เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะ
 กรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณา
 สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ
 สภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ยอม
 มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคล
 ใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการ
 ที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้"

และมีกรรมการเสนอความคิดเห็นดังนี้

1. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรานี้
 สักระยะนี้ออก เพราะไม่ถูกต้องกับการปกครองในรูปแบบรัฐสภา ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุม
 ฝ่ายบริหารหลายกรณีแล้ว เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไป หรือตั้งกระทู้ถามเพื่อให้อำนาจคณะกรรมา-
 ธิการเข้าสอบสวนหรือศึกษาการทำงานของฝ่ายบริหารด้วยแล้วก็เท่ากับสภาเข้าไปก้าวล่วงอำนาจ
 ฝ่ายบริหารเกินไป และในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาในสภาผู้แทนราษฎรชุดหลัง ๆ คณะกรรมการ
 ใต้ก้าวล่วงเข้าไปในเรื่องของฝ่ายบริหารมากเกินไปจนเกินไป ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบริหาร
 ประเทศ อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการควรให้กระทำเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการพิจารณากฎหมาย
 เท่านั้น ซึ่งควรที่จะไปกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมจะเหมาะสมกว่า

2. การให้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่สามารถมอบหมายด้วย
 มิใช่กระทำโดยลำพังมีฉะนั้นคณะกรรมการก็อาจจะกระทำกิจการอะไรก็ได้จนเกินไปจนเกินไป
 เพราะประสบการณ์ที่ผ่านมาคณะกรรมการใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปศึกษาและสอบสวนการปฏิบัติงาน
 ของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ก่อให้เกิดความเสียหายมาก คณะกรรมการ

ควรกระทำโดยเฉพาะเรื่องที่สามารถมอบหมายเท่านั้น ฉะนั้นควรที่จะเพิ่มเติมด้วยคำ ตามที่สภา
มอบหมายด้วย

3. หลักการที่ให้อำนาจคณะกรรมการตามมาตรา ๓ เป็นหลักการที่เหมาะสม
ทำให้คณะกรรมการสามัญได้มีบทบาทที่จะกระทำการศึกษาข้อเท็จจริงหรือกระทำกรอื่น
อันเป็นประโยชน์กับงานของสภาได้ นอกเหนือจากการพิจารณาร่างกฎหมาย ส่วนการกระทำ
ของคณะกรรมการที่แล้วมาอันไม่เหมาะสมและเกินจากอำนาจหน้าที่นั้น เป็นเรื่องของตัว
บุคคลเท่านั้น มิได้ทำให้หลักนี้เป็นที่เสียหายอย่างใด จึงไม่ควรถือเอาพฤติกรรมของบุคคลมา
เป็นข้ออ้าง ส่วนกรณีที่จะให้เพิ่มเติมด้วยคำว่า "ตามที่สภามอบหมาย" นั้นไม่เห็นด้วยเพราะการ
ที่สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นนั้นเท่ากับมอบหมายให้กระทำกรในหน้าที่ต่าง ๆ
อยู่แล้ว คณะกรรมการย่อมมีอำนาจที่จะทำกิจการต่าง ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้
หากจะมีเหตุข้อความตั้งกล่าวขึ้นอีก คณะกรรมการบางคณะอาจไม่สามารถกระทำกรได้เลย
ถ้าสภามีใ้มอบหมายเป็นกรณีเฉพาะ จึงเป็นการผิดต่อหลักการตามมาตรา ๓ จึงเห็นควรให้คงไว้
ตามเดิม

ในที่ล้สุดที่ประชุมโคลงมติในประเด็นที่ว่าไม่สมควรให้เพิ่มเติมด้วยคำ "ตามที่สภามอบ
หมาย" ด้วยคะแนนเสียง 12 : 9 เสียง

อย่างไรก็ตามมีผู้เห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการที่จะกระทำกรหรือพิจารณาสอบ
ส่วนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ควรให้อยู่ภายในขอบเขตเฉพาะเรื่องที่สภามอบหมาย มิฉะนั้นจะมี
อำนาจมากเกินไป และจะเป็นการก้าวก้าวยในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและส่วนราชการ
ต่าง ๆ ซึ่งความคิดเห็นนี้ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. . . . ได้เห็นชอบ และมอบให้คณะทำงานของคณะกรรมการฯ ไปยกร่าง 96 ซึ่ง
คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. . . . ได้มีมติเห็นชอบ
ด้วยให้กำหนดกรอบการทำงานของคณะกรรมการว่าเรื่องที่จะไปกระทำนั้นให้อยู่ในเรื่องที่
ได้รับมอบหมายจากสภา เพราะหากไม่กำหนดกรอบไว้จะทำให้การทำงานของคณะกรรมการอาจ

⁹⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกสรุปการประชุมคณะ
กรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8," 24 สิงหาคม 2521.

จะขัดแย้งกับฝ่ายบริหารได้⁹⁷

ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. . . .
ในสภานิติบัญญัติครั้งนั้นมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแสดงความคิดเห็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
ธิการสามัญประจำสภาออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่าควรกำหนดกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการไว้เฉพาะงาน
ที่สภามอบหมายเท่านั้น ทั้งนี้เพราะป้องกันการดำเนินงานขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร หากคณะกรรมการ
ชุดใดจะศึกษาเรื่องใดเองก็ได้ แต่ถ้าจะไปศึกษาเองแล้วจะไปเรียกเอกสารหรือจะไปเรียกโทร
มานั้นไม่ได้อยู่ในอำนาจของสภามอบหมาย ก็ต้องแล้วแต่จะใช้วิจารณ์ตาม ไม่ได้คัดค้าน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าควรบัญญัติดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
มาตรา 171 เพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการมีงานที่จะต้องกระทำ และเพื่อหาความรู้
ความชำนาญและให้ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นที่จะเกิดประโยชน์แก่รัฐบาล หรืออาจเกิดประโยชน์
ต่อการศึกษาที่จะพิจารณากฎหมายที่จะเข้าสู่สภาต่อไป

ในการอภิปรายเรื่องนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแสดงความคิดเห็นทั้งสิ้น 7 ท่าน
ด้วยกัน และมีสมาชิกสภาฯ จำนวน 4 คนเห็นด้วยกับร่างที่คณะกรรมการฯ ได้แก้ไขใหม่ ส่วน
สมาชิกสภาฯ อีก 3 คน เห็นว่าควรจะคงไว้ตามร่างเดิม และในที่สุดเมื่อที่ประชุมได้พิจารณา
แล้ว ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้แก้ไขตามร่างที่คณะกรรมการแก้ไขด้วยคะแนนเสียง 92 : 17 คน

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า จากปัญหาการตีความบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว
ข้างต้นเอง จึงไม่อาจทำให้เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้อย่างชัดเจนในเวลาต่อมา
ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ตลอดเวลา เช่น ในปี 2526 สืบเนื่องมาจากขออนุมัติ
เดินทางไปศึกษาหาข้อมูล ข้อเท็จจริงในประเทศกลุ่มอาเซียน เพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาและ
รวบรวมข้อมูลตามภารกิจของคณะกรรมการการต่างประเทศ และเพื่อส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรี

⁹⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 73,"
17 พฤศจิกายน 2521.

ระหว่างประเทศ⁹⁸ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตอบว่าการที่สภามอบหมายให้คณะกรรมการไปกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ นั้น ต้องเป็นเรื่องที่สภาได้มอบหมายให้กระทำโดยชัดแจ้ง แต่เรื่องการขอเดินทางไปต่างประเทศนี้ ยังไม่มีการมอบหมายโดยแน่ชัด จึงควรจะให้สภาพิจารณาเสียก่อน⁹⁹ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเสนอญัตติให้สภาพิจารณาหรือให้รัฐสภาตีความในเรื่องนี้จึงทำให้เรื่องนี้ต้องจบไปอย่างไม่มีข้อยุติเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แม้ว่าสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีอำนาจดำเนินการภายในขอบเขตของตนเห็นการทั่วไปแล้วก็ตาม¹⁰⁰ ดังนั้นคณะกรรมการทหารสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและได้มีมติให้มีการเชิญประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เข้าร่วมประชุมปรึกษาเรื่องนี้ต่อไป¹⁰¹ ซึ่งการประชุมครั้งนี้ที่ประชุมได้พิจารณาถึงอุปสรรคข้อขัดข้องเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจกรรมการว่ามีมากน้อยเพียงใด ซึ่งการที่สภานุมัติให้คณะกรรมการสามัญทุกคณะดำเนินการศึกษาหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนในประเด็นนี้มีปัญหาที่ควรพิจารณาคำที่ว่า "เรื่องใด ๆ" นั้น มีความหมายเพียงใด ซึ่งสามารถที่จะแยกความหมายได้ 2 ความหมายแล้วแต่การตีความ กล่าวคือ

⁹⁸ กองกรรมการ, "วันที่ 338/2526 เรื่อง ขออนุมัติเดินทางไปศึกษาหาข้อมูลข้อเท็จจริงในประเทศกลุ่มอาเซียน ของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์," 8 กรกฎาคม 2526.

⁹⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "หนังสือที่ สก 004/24552 เรื่อง การขออนุมัติเดินทางไปศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริงในประเทศกลุ่มอาเซียนของเลขาธิการรัฐสภา," 5 สิงหาคม 2526.

¹⁰⁰ กองกรรมการ, "วันที่ 242/2526 เรื่อง สภามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีอำนาจดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจของตน ของเลขาธิการรัฐสภา," 20 มิถุนายน 2526.

¹⁰¹ คณะกรรมการทหาร สภาผู้แทนราษฎร, "ความเห็นริเริ่มของคณะกรรมการทหาร สภาผู้แทนราษฎร," เอกสารเสนอที่ประชุมปรึกษาระหว่างประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ สภาผู้แทนราษฎร 2526. (อัดสำเนา)

ก. เรื่องใด ๆ ในความหมายของเรื่องที่ได้รับมอบหมายมาให้พิจารณาโดยชัดแจ้ง ซึ่งส่วนใหญ่สภามักจะมอบหมายร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้คณะกรรมการการคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาเท่านั้น

ข. เรื่องใด ๆ ในความหมายตาม ก. และรวมถึงเรื่องที่คณะกรรมการได้หยิบยกปัญหาขึ้นพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเอง ¹⁰²

ต่อมาปัญหาได้มีการปรึกษาหารือกันอีกในการประชุมปรึกษาระหว่างประธานสภา ผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการ ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง และที่ประชุมปรึกษานี้ได้มีการพิจารณาโดยย่อว่า "เรื่องใด ๆ" ว่าจะมีความหมายเพียงใด ซึ่งในการตีความเรื่องนี้ผู้ที่เข้าร่วมประชุมได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยมีความเห็นเป็นสองฝ่ายคือ ¹⁰³

ฝ่ายหนึ่ง มีความเห็นว่า ในความหมายของเรื่องใด ๆ น่าจะหมายถึงเรื่องที่สภาได้มอบหมาย คือ ต้องมีเรื่อง (ญัตติ) เข้าสู่การพิจารณาของสภาแล้ว และสภาได้มอบหมายเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปโดยชัดแจ้ง ซึ่งการที่คณะกรรมการจะเรียกประชุมหรือเสนอญัตติ หรือลงมติในเรื่องที่สภาไม่ได้มอบหมาย หรือในเรื่องที่ไม่มีเรื่องในสภามาก่อน หากจะอาศัยอำนาจของสภา น่าจะกระทำไม่ได้ ส่วนการหยิบยกปัญหาต่าง ๆ ขึ้นพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนน่าจะ เป็นเรื่องส่วนตัวของผู้นั้น ซึ่งไม่ใช่กระทำในนามสภา

¹⁰² กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมปรึกษาระหว่างประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการ ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ สภาผู้แทนราษฎร," 21 ธันวาคม 2526.

¹⁰³ กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมปรึกษาระหว่าง ฯพณฯ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการ ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ และบุคคลที่เกี่ยวข้องสภาผู้แทนราษฎร," 12 มกราคม 2527.

ส่วนในการพิจารณาศึกษาหาข้อมูล และข้อเท็จจริงของคณะกรรมการอิสระต่าง ๆ นั้น ก็น่าจะกระทำไม่ได้เช่นกันถ้าหากว่าไม่ใช่เรื่องที่เขาสามารถพิจารณาของสภาและสภาไม่ได้ มอบหมาย ซึ่งการที่ว่าหากมีปัญหาสำคัญเกิดขึ้นต้องการให้มีการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจเสนอข้อยุติในเรื่องนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ ซึ่งหากสภาเห็นควยก็อาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับญัตตินั้นพิจารณาได้ ส่วนในระหว่างปิดสมัยประชุมนั้น หากมีเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่ต้องการแก้ไขให้ลุล่วงไปโดยเร็ว ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ก็เป็นผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจเข้าชื่อเสนอให้มีการเปิดประชุมสภาวิสามัญได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งหากสภาเห็นว่าจำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสมเพื่อประกอบการวินิจฉัยลงมติในปัญหาต่าง ๆ ก็อาจตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาศึกษา

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า ในความหมายของเรื่องใด ๆ น่าจะหมายถึงเรื่องที่สภาได้มอบหมายให้มาพิจารณาศึกษาโดยเฉพาะ และรวมถึงเรื่องที่คณะกรรมการได้ยกขึ้นพิจารณาศึกษาในที่ประชุมคณะกรรมการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนด้วย ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ มีการปฏิบัติการในรูปแบบต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน อาทิเช่น มีการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ โดยเชิญเจ้าหน้าที่มาร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็น หรือเรียกเอกสารจากบุคคลหรือหน่วยงานใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเดินทางไปศึกษาภารกิจของหน่วยงานในส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อฝ่ายบริหารในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการเสนอความเห็นต่อสภาในกิจการที่กระทำไปภายในขอบเขตอำนาจ สภาอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการก็ได้

ส่วนในการที่คณะกรรมการยกปัญหาใดขึ้นพิจารณาศึกษานั้น ก็น่าจะกระทำได้ ถ้าปัญหานั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ ในประเด็นนี้เพื่อต้องการให้ได้มีการพิจารณาศึกษาโดยได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง เพื่อประกอบการวินิจฉัยลงมติของสภา นอกจากนี้ในการพิจารณาถึงกิจการต่าง ๆ ยังเป็นหลักการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นกลไกของรัฐสภาในการติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ประกอบกับมติของสภาที่มอบหมายให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ศึกษา หรือสอบสวนเรื่องใด ๆ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว คณะกรรมการคณะต่าง ๆ เหล่านั้นก็สามารถดำเนินงานไปได้ถึงแม้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง ได้หยิบยกปัญหาขึ้น พิจารณาหรือสอบสวนเอง

ในที่สุดที่ประชุมได้ปรึกษาหารือแล้วผู้ที่เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยตามความเห็นของฝ่ายที่สอง กล่าวคือ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินกิจการไปตามที่สภาได้มอบหมายมาให้พิจารณาศึกษาโดยเฉพาะ และรวมถึงเรื่องที่คณะกรรมการได้ยกปัญหาหรือเรื่องใดภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนขึ้นพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเอง โดยถือความดีของสภาที่มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาดำเนินกิจการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ที่ สก 0003/13845 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2526 มีความสมบูรณ์อยู่แล้วที่ให้อำนาจคณะกรรมการสามัญ ดำเนินการได้ ¹⁰⁴

อย่างไรก็ตามการพิจารณาปัญหานี้ยังคงไม่ได้รับข้อยุติแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะมีเหตุการณ์ซับซ้อนสืบเนื่องเสียก่อนเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 และจนกระทั่งทุกวันนี้ก็ยังไม่ได้ข้อยุติเกี่ยวกับเรื่องนี้

ตามความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายที่สอง และเห็นว่ารัฐธรรมนูญฯ โดยบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัดแล้ว ฉะนั้นแนวทางแก้ไขปัญหานี้จึงอยู่ที่สภาที่จะตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไป ส่วนมติที่สภามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาดำเนินกิจการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนได้แก่ไหน เพียงไรนั้นก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการแต่ละคณะ ดังจะได้อธิบายต่อไปโดยละเอียด

¹⁰⁴ ในสภาผู้แทนราษฎรชุด พ.ศ. 2529 - 2531 และชุด 2531 - ปัจจุบัน ก็ยังคงมีการมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรดำเนินกิจการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน โดยมติของสภาตามที่ได้มีการเสนอเป็นญัตติให้สภาพิจารณา เช่นเดียวกับกับในสภาผู้แทนราษฎรชุดก่อน ๆ

2. การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ (jurisdiction of powers and duties)

ตามที่ได้อธิบายโดยละเอียดในบทที่ 3 เกี่ยวกับรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการ-
 ธิการสามัญประจำสภาที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ แล้วว่าอาจแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่
 รูปแบบแรก คือ การจัดตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาให้ครอบคลุมงานของกระทรวง
 แต่ละกระทรวง และรูปแบบที่สอง คือ การจัดตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาให้ครอบ
 คลุมงานตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำ แต่คาบเกี่ยวงานในหน้าที่ของกระทรวง
 หลายกระทรวง และผู้เขียนเห็นว่ารูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาในรูปแบบ
 ที่สองมีข้อดีมากกว่ารูปแบบแรกในประการที่สำคัญคือ เป็นไปตามกิจกรรมของฝ่ายบริหารตาม
 แผนเศรษฐกิจแห่งชาติ และตามแผนงานงบประมาณ ช่วยเฉลี่ยภารกิจระหว่างคณะกรรมการธิการ
 แต่ละคณะ ตลอดจนลดปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ความรับผิดชอบของคณะ
 กรรมการธิการต่าง ๆ แล้วยัง ในเรื่องการลดปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ
 หน้าที่ที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการนี้เองจึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้รูปแบบการ
 จัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบที่สองที่ผู้เขียนได้เสนอแนะไว้แล้วข้างต้น การกำหนดขอบเขต
 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรอาจอธิบายได้คือ

การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร
 แต่ละคณะ ได้แก่ การกำหนดจัดแบ่งรายละเอียดความรับผิดชอบของกิจการหรือเรื่องที่คณะ
 กรรมการธิการจะปฏิบัติได้ ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- (1) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการแต่ละคณะ
- (2) เพื่อขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบางคณะ
- (3) เพื่อขจัดปัญหาในการมอบหมายงานให้แก่คณะกรรมการโดยสภา
- (4) เพื่อช่วยให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร แสดงบทบาทในการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะที่เป็นที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ มี 2 รูปแบบ ดังจะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

2.1 การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยบทบัญญัติทั่วไป (General Provisions) เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้สภา หรือประธานสภาเป็นผู้วินิจฉัยมอบหมายหน้าที่การกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะจะถูกกำหนดไว้โดยมติซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการคณะนั้น ๆ และจากการที่สภาไม่ได้มีมติกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนนี้เอง จึงทำให้การพิจารณามอบหมายภาระหน้าที่แก่คณะกรรมการต้องอาศัยแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาเป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณา

2.2 การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยบทบัญญัติที่มีรายละเอียด (Detailed Provisions) ได้แก่ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเป็นการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาหรือกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นใดโดยเฉพาะ

รูปแบบนี้ได้ถือปฏิบัติกันในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาอย่างละเอียดชัดแจ้งว่าคณะกรรมการแต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานใดแค่ไหนเพียงไร และจะปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากกิจการที่ได้กำหนดไว้ไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาและแรงงานไว้ ดังนี้

- (1) มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาและแรงงานทั่วไป
- (2) แรงงานเด็ก
- (3) สถาบันโคลัมเบียว่าด้วยคนใบ้ หูหนวก และตาบอด มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด และ

โรงพยาบาลเฟรดแมน

- (4) แรงงานนักโทษและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ราชทัณฑ์
- (5) มาตรฐานแรงงาน
- (6) สถิติแรงงาน
- (7) การเจรจาไกล่เกลี่ย และการประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับแรงงาน
- (8) การออกกระเบียบ และการกำหนดมาตรการห้ามการนำเข้าแรงงานต่างประเทศ

ภายใต้สัญญา

- (9) การวางแผนค่านอาหารเพื่อเด็กในวัยเรียน
- (10) คณะกรรมการคานทดแทนแรงงาน
- (11) การฝึกอบรมอาชีพ
- (12) ค่าจ้างและเวลาในการทำงาน
- (13) สวัสดิการของชาวเหมือง
- (14) แผนการเพื่อกระตุ้นการทำงาน

ทั้งนี้ คณะกรรมการคณะนี้จะทำการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และทบทวนโดยละเอียดในเนื้อหาที่เกี่ยวกับการศึกษา และแรงงานทั่วไป และจัดทำรายงานเสนอต่อสภาอย่างสม่ำเสมอ

สำหรับประเทศไทย ก็ได้ยึดถือรูปแบบแรก กล่าวคือ ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้อย่างละเอียดแต่อย่างใด ข้อบังคับการประชุมสภาองค์กำหนดไว้แต่เพียงรายชื่อของคณะกรรมการแต่เพียงเท่านั้น¹⁰⁵ และจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 139 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสามัญประจำสภากระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา¹⁰⁶ จึงเกิดปัญหาว่าขอบเขตรายละเอียดของกิจการที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะปฏิบัติได้นั้นต้องเป็นไปตามที่สภามอบหมายแค่ไหนเพียงไร และหากพิจารณาว่ามีอำนาจดำเนินการเฉพาะเรื่องที่สภามอบหมายเท่านั้น คณะกรรมการก็ไม่อาจดำเนินการในเรื่องใดได้เลย จากแนวความคิดและแนวปฏิบัติให้คณะกรรมการสามัญประจำสภามีบทบาทมากขึ้นในการพิจารณาศึกษาปัญหาต่าง ๆ อันอยู่ในขอบข่ายของตน มีการเดินทางไปศึกษาดูงาน และศึกษาสถานการณ์ในพื้นที่มากขึ้น แม้สภามีได้มอบหมายให้ดำเนินการก็ตาม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาวิพากษ์วิจารณ์ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภามากขึ้น¹⁰⁷ เพื่อแก้ไขปัญหากับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ในปี 2523 นายพาดิษฐ์ สัมภวคุปต์ ประธานคณะกรรมการการเศรษฐกิจ จึงได้เสนอญัตติให้สภามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภามีอำนาจดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจของตน ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติมอบหมายตามเสนอด้วยเสียงเอกฉันท์¹⁰⁸ และเมื่อพิจารณาจากมติของสภาผู้แทนราษฎรที่มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ ดำเนินงานภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้ ก็มีได้มีรายละเอียดหรือขอบเขตกิจการที่คณะกรรมการ

¹⁰⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 74.

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139.

¹⁰⁷ ปธาน สุวรรณมงคล, "บทบาทของรัฐสภาต่อรัฐวิสาหกิจ : หลักการและกรณีศึกษา," เอกสารในการสัมมนา เรื่องปัญหากฎหมายรัฐวิสาหกิจ เสนอที่สภาผู้แทนราษฎร 24 เมษายน 2530. (อัคราเนา)

¹⁰⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 16/2523," 10 มกราคม 2523.

สามัญประจำสภาจะปฏิบัติไว้แต่ประการใด ดังต่อไปนี้ 109

1. มอบหมายให้คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ กระทำกิจการหรือพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์
2. มอบหมายให้คณะกรรมการคมนาคม กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการคมนาคม
3. มอบหมายให้คณะกรรมการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน กระทำ กิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการคลัง การธนาคารและ สถาบันการเงิน
4. มอบหมายให้คณะกรรมการต่างประเทศ กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการต่างประเทศ
5. มอบหมายให้คณะกรรมการทหาร กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการทหาร
6. มอบหมายให้คณะกรรมการปกครอง กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการปกครอง
7. มอบหมายให้คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน กระทำ กิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
8. มอบหมายให้คณะกรรมการวัฒนธรรมและสังคม กระทำกิจการหรือพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการวัฒนธรรมและสังคม
9. มอบหมายให้คณะกรรมการการศึกษา กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการศึกษา
10. มอบหมายให้คณะกรรมการเศรษฐกิจ กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการเศรษฐกิจ
11. มอบหมายให้คณะกรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กระทำกิจการหรือ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

12. มอบหมายให้คณะกรรมการสวัสดิการและการแรงงาน กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการสวัสดิการและการแรงงาน
13. มอบหมายให้คณะกรรมการการอุตสาหกรรมกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม
14. มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณการลับกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับ

หลังจากนั้น ก็ได้มีการนำแบบอย่างการเสนอญัตติขอให้สภามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีอำนาจดำเนินกิจการภายในขอบเขตอำนาจของตนเช่นนี้มาใช้ทุกคราวที่มีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรใหม่จนถึงปัจจุบัน ¹¹⁰

จะเห็นได้ว่า การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร โดยบทบัญญัติทั่วไปนั้นทำให้สภาเกิดปัญหาในการที่จะมอบหมายร่างพระราชบัญญัติหรือปัญหาใด ๆ ให้คณะกรรมการสามัญพิจารณา และทางออกในสภาผู้แทนราษฎร ระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 - 2530 นั้น สภาก็มักจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเป็นผู้พิจารณาเสมอ และในสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน แม้ว่าสภาจะได้ออกหมายกำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา มากขึ้นกว่าแต่ก่อนก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าคณะกรรมการการปกครอง เป็นคณะกรรมการที่สภาได้มอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมากที่สุด จนกระทั่งคณะกรรมการคณะอื่นแทบจะไม่มีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอยู่เลย ทั้งนี้เพราะว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการสามัญประจำสภานั้นไม่ได้มีความแตกต่างกันแต่ประการใด นอกจากนั้นก็ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างละเอียด จึงทำให้การแสดงบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ ที่มีต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แสดงได้ไม่ค่อยจะเต็มที่นัก นอกจากนั้นแล้วทางด้าน การตรวจสอบดูแลการดำเนินงานของรัฐบาล คณะกรรมการแต่ละคณะก็ได้แสดงบทบาทที่เป็นไปในลักษณะ

¹¹⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 6/2526," 9 มิถุนายน 2526. และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร," (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 5/2529, 4 กันยายน 2529. และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 8/2531," 15 กันยายน 2531.

ต่างคนต่างทำ กล่าวคือ อาจมีการพิจารณาเรื่องเดียวกันหลายคณะได้ เช่น ในสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. 2526 ได้มีการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยคณะกรรมการอธิการถึง 3 คณะคือ คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการการคลังและสถาบันการเงิน และ คณะกรรมการการปกครอง และปัญหาที่เกี่ยวกับราคาไม้อัดซึ่งมีราคาสูงขึ้น โดยคณะกรรมการอุตสาหกรรม คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการการเศรษฐกิจ เป็นต้น

แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาบางคณะได้กำหนดขอบเขตหรือแนวทางการดำเนินงานของ คณะกรรมการเป็นการภายในไว้อย่างคร่าว ๆ เหมือนกัน เช่น คณะกรรมการการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และแนวทางในการปฏิบัติงานไว้ว่า ¹¹¹

"... เมื่อรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ตามที่สภามอบหมาย ถ้าคณะกรรมการ เห็นสมควรที่จะพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ในอันที่จะเกิดประโยชน์แล้ว คณะกรรมการก็จำเป็นต้องเสนอญัตติต่อสภา เพื่อจะได้ให้สภามีมติมอบหมายแก่ คณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไป และคณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมยังได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานในเรื่องเกี่ยวกับ . . .

1. ปัญหาในด้านการรักษาพยาบาลแก่ผู้เจ็บป่วย
2. ปัญหาการผลิตแพทย์และพยาบาล
3. ปัญหาการควบคุมและจำหน่ายยา
4. ปัญหาอำนาจในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายยาแผนโบราณ
5. ปัญหาการจดทะเบียนตำรับยา
6. ปัญหาเกี่ยวกับแพทย์ประจำตำบล
7. ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. . ."

สำหรับการประชุมคณะกรรมการการปกครองก็กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้กว้าง ๆ ว่า ¹¹² ตามหลักแล้วคณะกรรมการจะทำงานเมื่อได้รับมอบหมายจากสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 ขณะเดียวกันถ้าคณะกรรมการเห็นว่าปัญหาใดสำคัญจะต้องศึกษา

¹¹¹ โสกา สวงนเกียรติ, "บทบาทคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร," หน้า 38.

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 38 - 39.

โดยรีบด่วน ก็จะได้มีการประชุมกันเป็นการภายใน โดยกรรมการแต่ละท่านสามารถนำเรื่องนั้น
เสนอต่อที่ประชุมได้ เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาว่าควรจะศึกษาเรื่องนั้นหรือไม่ และจะได้นำ
การตามความเหมาะสมต่อไป"

ส่วนการกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการ
สภาผู้แทนราษฎร¹¹³ นั้นได้มีการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของตนค่อนข้างชัดเจน ทั้งนี้
เพราะคณะกรรมการคณะนี้ได้ศึกษาเปรียบเทียบกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
กิจการสภาของรัฐสภาประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะของสภาผู้แทนราษฎร สหรัฐอเมริกา โดย
กำหนดดังนี้

- "1. การจ้างเสมียนประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. การสนับสนุนให้โตมาซึ่งงบประมาณของสภา
3. กิจการที่เกี่ยวกับการเดินทางของสมาชิกสภา
4. กิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสถานที่ให้แก่สมาชิกสภา
5. กิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำลายเอกสาร เอกสารที่
ไม่ใช่ประโยชน์ที่ใช้ในการบริหารงานของสภา
6. การรายงานให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของ
รัฐสภาทราบถึงการเดินทางของสมาชิกสภา
7. จัดแจงโครงการที่เหมาะสมสำหรับให้สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรกระทำพิธีระลึกถึงสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรที่ถึงแก่กรรมก่อนระยะเวลาอันและการ
ประชาสัมพันธ์ไปประชาชนทราบ"

ผลจากการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนของคณะกรรมการคณะนี้ได้มี
บทบาทหลักอันทำให้มีการจ้างเลขานุการส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผลสำเร็จ

นอกจากคณะกรรมการสามัญดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีคณะกรรมการประจำสภา
ชุดใดที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนไว้อย่างชัดเจนเลย

113 เรื่องเดียวกัน, หน้า 39 - 40.

3. อำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก (Power to send for persons, papers and records)

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ คณะกรรมการจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ผลสมกับที่เป็นเครื่องมือหรือปัจจัยที่สำคัญในการช่วยเผย เบาลาระของรัฐบาลในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่แสวงหาข้อมูลเพื่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพได้ มาตรการที่ว่านี้ได้แก่ อำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก

การที่คณะกรรมการมีอำนาจต่อบุคคลภายนอกดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมการนั้นจำเป็นต้องใช้อำนาจของตนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะบุคคลภายนอกมักจะให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการเป็นอย่างดีซึ่งหากเป็นเช่นนี้เสมอไป แม้ว่าคณะกรรมการจะขาดอำนาจที่มีต่อบุคคลภายนอกนี้ไปก็ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมการนั้นไร้อำนาจ ในทางตรงกันข้ามหากคณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอกคณะกรรมการนั้นก็ขาดอำนาจไป ดังนั้นเพื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจต่อบุคคลภายนอกอย่างแท้จริงนี้เอง รัฐสภาในบางประเทศจึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อสภาไว้เพื่อเป็นกฎหมายรองรับอำนาจของสภาหรือคณะกรรมการที่มีต่อบุคคลภายนอกดังจะได้อธิบายโดยละเอียด คือ

3.1 การกระทำที่เป็นความผิดต่อสภา (Acts against the House)

ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของจารีตประเพณีที่ว่ารัฐสภาควรมีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของ รัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าวว่าถึงขั้นใดจึงจะเป็นความผิดและมีอำนาจลงโทษแก่ผู้กระทำผิดได้ กล่าวคือในสมัยกลางของรัฐสภานี้เอง รัฐสภาได้เป็นที่รู้จักกันในฐานะศาลยุติธรรมดั้งเดิมที่เรียกกันว่า "ศาลสูงของรัฐสภา" (High Court of Parliament) ในเวลานี้จะประกอบไปด้วยสภาขุนนางซึ่งเป็นสมาชิกดั้งเดิมและบรรดาผู้พิพากษา ดังนั้นสภาขุนนางจึงเป็นเจ้าของอำนาจในการลงโทษ ส่วนสภาสามัญซึ่งเพิ่งมีในภายหลังนั้นในระยะแรกเป็นแต่เพียงผู้ร้องทุกข์ (Petitioners) แต่เพียงเท่านั้น ต่อมาในตอนเริ่มต้นรัชสมัยของพระราชินี Elizabeth จึงได้พบว่ามี การยอมรับสิทธิในการลงโทษผู้กระทำผิดของสภาสามัญเช่นเดียวกัน

กับสภาขุนนาง การกระทำที่เป็นความผิดต่อสภาหนึ่งแต่ละสภามีอำนาจในการลงโทษเอกเทศ แยกจากกันนี้ เรียกว่า เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจสภา (Breach of privileges or Contempt อันมีความแตกต่างจากกันดังนี้

3.1.1 ข้อแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์กับความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา ความแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์ (Breach of Privileges) ละเมิดอำนาจสภา (Contempt) ยังไม่เป็นที่เห็นได้อย่างเด่นชัด ทั้งนี้เพราะความผิดฐานละเมิดอำนาจสภามักจะมีผู้กล่าวว่าเป็นความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์อยู่เสมอ นอกจากนี้ คำถามเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการละเมิดอำนาจสภาที่ต่อสภาก็จะมีการเสนอต่อสภาในฐานะคำถามเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์และมักจะมอบหมายให้คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) เป็นผู้พิจารณาสอบสวนเพื่อรายงานต่อสภา

อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้ให้คำอธิบายถึงข้อแตกต่างระหว่างความผิดทั้งสองฐานไว้ดังนี้

คณะกรรมการเอกสิทธิ์ในสภาสามัญของประเทศอังกฤษ ได้ให้ความเห็นว่า "ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตามเมื่อเนื้อหาของเรื่องนั้นมีความสัมพันธ์หรือคล้ายคลึงกันกับเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาในการที่ถูกรบกวนรังควานตลอดจนการเผยแพร่โฆษณาเพื่อการใส่ร้ายป้ายสีที่มีผลต่อศักดิ์ศรีของสภาหรือของความสามารถของสมาชิกสภานั้น การกระทำเช่นนั้นจะต้องถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภา . . . " 114

May ได้กล่าวถึง ความแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์กับละเมิดอำนาจสภาไว้ว่า "เมื่อสิทธิและเสรีภาพใด ๆ ทั้งของตัวสมาชิกสภาและของที่ประชุมสภาซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่ว ๆ ไป ในนามของเอกสิทธิ์ได้ถูกถือเสียว่าไม่สำคัญหรือถูกโจมตีโดยบุคคลใด ๆ หรืออำนาจใด ๆ การกระทำเช่นนี้เรียกว่าเป็นการกระทำความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์ และผู้กระทำผิดจะต้องถูกลงโทษภายใต้กฎหมายของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม แต่ละสภาก็มีสิทธิที่จะลงโทษผู้กระทำผิดใด ๆ ที่เป็นการกระทำที่ขัดต่ออำนาจและศักดิ์ศรี เช่น การไม่เชื่อฟังหรือ

114 P.S. Pachauri, The Law of Parliamentary Privileges in U.K. and in India, (Bombay : N.M. Tripathi Private Ltd, 1971), p. 202.

หมิ่นประมาทต่อคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมายของสภาหรือพนักงานของสภาหรือสมาชิกสภาซึ่งการกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาจะเหมาะสมกว่าที่จะเรียกว่าเป็นความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์" 115

Halsbury ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และละเมิดอำนาจสภาว่า "อำนาจของทั้งสองสภาในการลงโทษต่อความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานั้น คือ อำนาจที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับการพิจารณาคดีของศาลสูงและมีโทษจำคุกอยู่แต่เพียงการลงโทษต่อการละเมิดเอกสิทธิ์แต่เพียงเท่านั้น การกระทำหรือการเพิกเฉยใด ๆ ซึ่งขัดขวางหรือทำให้การปฏิบัติงานของสภาล่าช้าไป หรือขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ของสภาในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลดังกล่าว อาจถูกนับได้ว่าเป็นการละเมิดอำนาจสภา . . ." 116

Sir Barnett Cocks เลขาธิการสภาสามัญของประเทศอังกฤษได้ตอบคำถามต่อคณะกรรมการเอกสิทธิ์ในสมัยประชุม ปีค.ศ. 1964 - 1965 เกี่ยวกับความแตกต่างของความผิดทั้งสองฐานนี้ดังนี้ " . . . คำว่า "ละเมิดเอกสิทธิ์" นั้นจริง ๆ แล้วหมายถึงการละเมิดต่อสิทธิใหญ่ ๆ สองประการคือ ประการแรกคือ สิทธิของสมาชิกสภาในการมีอิสระที่จะกล่าวถ้อยคำใด ๆ และอิสระจากการถูกจับกุมในคดีทางแพ่ง หรืออิสระจากการรังควานเบียดเบียน ดังนั้นถ้าผู้กระทำผิดใดกระทำการละเมิดต่อสิทธิใดสิทธิหนึ่งจะถูกนับว่า เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ แต่ถ้าการกระทำความผิดนั้นยังคลุมเครืออยู่หรือยากต่อการชี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างก็จะถูกถือว่าเป็นการกระทำ ความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา . . . คณะกรรมการในอดีตไม่เคยให้คำนิยามของคำว่า "ละเมิดอำนาจ" แต่โดยทั่วไปแล้วก็คือ การกระทำใด ๆ ซึ่งตั้งใจที่จะโจมตีหรือเหยียดหยันหรือลดการยกย่องของสาธารณชนต่อสภา" 117

115 Ibid.

116 Ibid.

117 P.S. Pachausi, The Law of Parliamentary Privileges in U.K. and in India, p. 203.

จากความแตกต่างดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า มูลฐานสำคัญของประการซึ่งการกระทำ หรือการประพฤติปฏิบัติที่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจสภา ก็คือ การสบประมาท (Affront) ต่อศักดิ์ศรี (Dignity) หรืออำนาจ (Authority) ของสภา ดังนั้นการที่สภาได้ให้ คณะกรรมการของสภามีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอกนั้น หากผู้ใดขัดขืนอำนาจนี้จึงเป็นการสบประมาทต่อศักดิ์ศรีหรืออำนาจของสภาอันเป็นความผิดฐาน ละเมิดอำนาจสภานั้นเอง

สำหรับสหรัฐอเมริกาอำนาจที่จะลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานั้นมีรากฐาน มาจากกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ อำนาจของรัฐสภาในการลงโทษผู้ที่กระทำ ความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้ถูกพิจารณาในศตวรรษของการดิ้นรนต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้ถูกตั้งขึ้นเสมือนเป็นศาลสูงสุดของราชอาณาจักร (The highest court of the realm) รัฐสภามีอำนาจที่จะเรียกพยานมาไขปากคำได้และในกรณีที่ยานไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ของรัฐสภาก็มีอำนาจนำตัวพยานนั้นมาที่ห้องพิจารณาของสภา (The bar) และพยานที่ไว้ให้ ความร่วมมือก็จะต้องถูกลงโทษ¹¹⁸ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1857 สภาคองเกรสก็ได้ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาเฉพาะกรณีอำนาจ เรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก (The Statute of 1857) ซึ่งในมาตรา 1 ได้บัญญัติไว้ว่า

"บุคคลใด ๆ ถูกเรียกให้มาปรากฏตัวในฐานะพยานโดย อำนาจของสภาในการไต่ถาม หรือเพื่อนำเสนอเอกสาร เกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ต่อสภาทั้งสอง ผู้ซึ่งมีเจตนาที่จะไม่ กระทำตามคำสั่งหรือผู้ซึ่งมาปรากฏตัวต่อหน้าสภาหรือคณะ กรรมการสภา แต่ได้ปฏิเสธที่จะตอบคำถามใด ๆ เกี่ยวกับ เรื่องที่คำสั่งมีการสอบสวนอยู่นั้น ปัจจุบันได้มีบทลงโทษ คือ ผู้นั้นจะต้องรับผิดทางอาญาในความผิดลหุโทษ (Misdemeanor) โดยคำตัดสินของศาลยุติธรรม

¹¹⁸ Carl Beck, Contempt of Congress : A Study of The Prosecutions : Initiated by the Committee on the Un - American Activities 1945 - 1957, (New York : Da capo Press, 1974), p. 1.

ใด ๆ ของสหรัฐอเมริกาที่มีเขตอำนาจศาล โดยต้อง
ระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 เหรียญ และไม่น้อย
กว่า 100 เหรียญ และอาจจะถูกจำคุกไม่น้อยกว่า
1 เดือน และไม่เกิน 12 เดือน" 119

ดังนั้นจากบทบัญญัติของกฎหมายนี้เองจึงทำให้อำนาจลงโทษผู้ที่ได้กระทำความผิดฐาน
ละเมิดอำนาจสภา เฉพาะกรณีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ เปลี่ยนจากอำนาจ
ลงโทษบุคคลโดยสภาไปสู่อำนาจลงโทษโดยศาลยุติธรรมอันเป็นข้อแตกต่างไปจากกระบวนการรัฐ
สภาแบบอังกฤษซึ่งเป็นต้นกำเนิด

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษสำหรับการกระทำผิดฐานละเมิดอำนาจ
สภา ในปี ค.ศ. 1857 (The Statute of 1857) นี้เอง จึงเป็นที่มาของบทบัญญัติเกี่ยวกับ
การปฏิเสธที่จะให้การในฐานะพยานในการสอบสวนหรือปฏิเสธที่จะนำเอกสารใด ๆ มาแสดงต่อทั้ง
สองสภาหรือคณะกรรมการของทั้งสองสภา ตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา
(United States Code Annotated) หมวด 2 มาตรา 192 ซึ่งมีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกัน คือ

"บุคคลใด ๆ ถูกเรียกให้มาปรากฏตัวในฐานะพยาน
โดยอำนาจของทั้งสองสภาในการให้การหรือเพื่อนำ
เสนอเอกสารเกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ที่กำลังสอบสวนอยู่
ต่อทั้งสองสภา หรือคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสอง
สภา หรือคณะกรรมการใด ๆ ของทั้งสองสภา
ได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่มาแสดงตัวหรือหากมาแสดงตัว
แล้วได้ปฏิเสธที่จะตอบคำถามใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่กำลัง
สอบสวนอยู่นั้น บุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญา
ในความผิดลหุโทษ (misdemeanor) . . . ต้องระวาง
โทษปรับไม่เกิน 1,000 เหรียญ หรือไม่น้อยกว่า 100
เหรียญ และจำคุกไม่น้อยกว่า 1 เดือนหรือไม่เกิน 12
เดือน" 120

119 Ibid., pp. 5 - 6.

120 United States Code Annotated Chapter 6 title 2
section 192, p. 490.

ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา ก็มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่หาข้อมูลที่สำคัญเพื่อช่วยเหลือสภาในการร่างบรรดากฎหมายต่าง ๆ และคณะกรรมการดังกล่าวจึงมีอำนาจสอบสวนได้เช่นเดียวกับสภาผู้มอบอำนาจ กล่าวคือ อาจจะมีหมายเรียกบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาให้มาให้การเป็นพยานและบังคับให้ปฏิบัติตามหมายเรียกนั้นได้โดยกำหนดโทษแก่บุคคลที่ไม่มาแสดงตัวตามหมายเรียกนั้น¹²¹ อย่างไรก็ตามก็ตีบางมลรัฐ เช่น นิวยอร์ก ก็ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215.60 ว่า

"บุคคลใดที่รู้รับหมายเรียกให้มาเป็นพยานต่อสภานิติบัญญัติไม่ว่าสภาใดหรือต่อคณะกรรมการใด ๆ ของสภาแล้ว ไม่มาหรือปฏิเสธไม่ยอมมาโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันชอบด้วยกฎหมายก็ดี ปฏิเสธไม่ยอมสาบานตัวก็ดี ปฏิเสธไม่ยอมตอบคำถามในสาระสำคัญและที่สมควรก็ดี หรือปฏิเสธไม่ยอมส่งหนังสือหรือเอกสารที่ตนเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของตนจึงเป็นพยานหลักฐานในสาระสำคัญและสมควรในเมื่อได้รับแจ้งตามสมควรแล้วก็ดี บุคคลนั้นมีความผิดอาชญาฐานละเมิดอำนาจสภานิติบัญญัติ (Criminal Contempt of the Legislature) ตกลงระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี (Class A misdemeanor)"¹²² ทัวย

3.1.2 องค์ประกอบความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา ได้แก่ การกระทำความผิดและเจตนาตั้งอธิษายใดดังนี้

(1) การกระทำความผิด ได้แก่ การที่บุคคลใด ๆ ถูกเรียกให้มาปรากฏตัวในฐานะพยานในการให้การ หรือเพื่อนำเสนอเอกสารและบันทึกต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ที่คณะกรรมการของสภากำลังสอบสวนอยู่ แต่ได้เพิกเฉยหรือปฏิเสธที่จะมาปรากฏตัวเพื่อให้การหรือมาปรากฏตัวแล้วแต่ได้ปฏิเสธที่จะให้การ หรือปฏิเสธไม่นำเสนอเอกสารและบันทึกต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการของสภา

¹²¹

American Jurisprudence 2 ed. Vol. 72, 1974, pp. 449 - 452.

¹²²

Penal Law of the State of New York, 1967 - 1968, New York :

Gould Publications, pp. 19, 76.

นอกจากการกระทำข้างต้นแล้ว สำหรับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ Common Law และจากการที่อำนาจลงโทษผู้ที่กระทำความผิดเป็นการพิจารณาตัดสินโดยสภาเอง จึงไม่มีการบัญญัติถึงการกระทำทุกประการที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตามหลักการที่แน่ชัดก็ได้มีการรวบรวมไว้ในรายงานการประชุมของสภาอันอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ได้แก่ การกระทำหรือการละเว้นไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินงานของรัฐสภา หรือขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นโดยทางตรง หรือทางอ้อม และแม้ว่าจะไม่มีคดีตัวอย่างมาก่อนเลย ก็อาจถือได้ว่าเป็นการละเมิดอำนาจของสภา อาทิ การไม่เชื่อฟังคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการซึ่งรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง อันได้แก่ กรณีที่บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียกให้มาปรากฏตัว ไม่แสดงหนังสือหรือเอกสารใด ๆ ต่อคณะกรรมการหรือหลบหนีไม่ยอมรับหมายเรียกให้ไปแสดงตัวต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ ตลอดจนการแสดงเอกสารเท็จต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการโดยเจตนาที่จะหลอกลวงสภาหรือคณะกรรมการ เป็นต้น ¹²³

ทั้งนี้คำสั่งของคณะกรรมการของสภานี้จะต้องเป็นคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการซึ่งสภาได้มอบหมายให้ ¹²⁴ นอกจากนี้การประชุมของคณะกรรมการต้องเป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมายโดยต้องเป็นการประชุมที่ครบองค์ประชุม ¹²⁵ คำถามที่ไต่ซักถามหรือเอกสารต่าง ๆ หรือบันทึกต่าง ๆ ที่คณะกรรมการได้เรียกจากบุคคลภายนอกนั้นจะต้องมีความเกี่ยวข้องหรือตรงประเด็น (Pertinency) กับเรื่องที่กำลังสอบสวนอยู่ ณ ¹²⁶ คอย

¹²³

โปรดดูรายละเอียดใน David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceeding and Usage of Parliament, pp. 136-161.

¹²⁴ United States Code Annotated Chapter 6 title 2 section 192, p. 500.

¹²⁵

Ibid., p. 502.

¹²⁶

Ibid., p. 505.

(2) เจตนา ได้แก่ ผู้กระทำผิดได้กระทำผิดด้วยความรู้สึกหรือจงใจที่จะปฏิเสธต่อคำสั่งของคณะกรรมการธิการ การกระทำผิดความผิดฐานนี้ไม่ประสงค์มูลเหตุจงใจพิเศษ นอกจากนั้นแล้วการกระทำที่เป็นการขัดขืนหรือเพิกเฉยต่อคำสั่งของคณะกรรมการธิการที่เป็นการกระทำโดยการหลั่งไหลหรือเป็นอุบัติเหตุก็ไม่ได้หมายความว่าเป็นการกระทำโดยเจตนา¹²⁷

3.2 อำนาจลงโทษผู้กระทำผิด (Power to Punish Offenders)

ตามที่วัตถุประสงค์ของการที่สภาทั้งสองจำเป็นต้องมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันกระบวนการรัฐสภาไปพลตกภัยจากการถูกรบกวนทุกรูปแบบไม่ว่าจะมาจากฝ่ายบริหาร หรือสาธารณชนโดยทั่วไป¹²⁸ และเพื่อเป็นการบังคับคำเบิกความในกรณีที่มีการขัดขืนต่อคำสั่งของทั้งสองสภาหรือคณะกรรมการ¹²⁹ นั้นของทั้งสองสภา จึงทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ อำนาจลงโทษของสภา และอำนาจลงโทษโดยศาล

3.2.1 อำนาจลงโทษของสภา (Power of House to Punish Offenders)

อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาของสภาเป็นรูปแบบของกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ แต่ละสภามีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจ¹³⁰ของกฎหมายและประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกลักษณ์ของรัฐสภา

127

Ibid., pp. 504 - 505.

128

The International Centre for Parliamentary Documentation of the Inter - Parliamentary Union, Parliaments of the World Volume II, p.138.

129

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

130

David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law Privileges, Proceeding and Usage of Parliament, p. 117.

("Keystone of Parliamentary Privileges") และเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาด
 ของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล ¹³¹ กล่าวคือ ผู้กระทำไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำ
 วินิจฉัยของสภาที่วินิจฉัยลงโทษตน แต่ผู้ที่ถูกลงโทษจำคุกโดยคำสั่งของสภาอาจร้องขอให้
 ศาลสั่งปล่อยโดยอาศัยเหตุที่ว่า การจำคุกตน เป็นไปโดยไม่ชอบ (Writ of habeas
 corpus) อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงที่ว่า การกระทำนั้น
 เป็นการละเมิดอำนาจสภาหรือไม่ รวมทั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยในปัญหาที่ว่า สภาที่มีสิทธิที่จะใช้
 เอกสิทธิ์ของสภาในการลงโทษการกระทำที่สภาถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจสภาหรือไม่
 เว้นแต่สภาจะชี้แจงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา ¹³²

นอกจากนั้น ศาลโดยอ้อมรับถึงขอบเขตของอำนาจลงโทษของสภาว่าจะต้องเป็น
 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในของสภาและเป็นเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจสภา
 เท่านั้น ¹³³

สำหรับสหรัฐอเมริกา ขอบเขตอำนาจของสภาทั้งสองยังไม่ชัดเจน กล่าวคือ ระยะเวลา
 แรกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1818 ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ได้พิจารณาคดี
 ที่ John Anderson ¹³⁴ ซึ่งเป็นผู้ที่ให้เงินแก่ William สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 มลรัฐนอร์ท คาโรไลนา เพื่อเป็นการตอบแทนต่อการให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง
 แต่ William ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกระทำที่พยายามให้สินบนแก่สมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎร จึงได้รายงานเรื่องนี้เสนอต่อสภา และสภาได้พิจารณาแล้วได้มีคำสั่งให้ Thomas
 Dunn ซึ่งเป็นตำรวจสภาจับกุม John Anderson เพื่อมาสอบสวนที่ห้องพิจารณาของ
 สองสภาและได้มีมติให้ลงโทษ John Anderson โดยการว่ากล่าวตักเตือน หลังจากนั้น

¹³¹ Ibid., p. 116.

¹³² O'Connell, "Offences against Parliament," in Constitutional and Parliamentary Information, 72 (October 1967) : 160.

¹³³ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law Privileges, Proceeding and Usage of Parliament, p. 199.

¹³⁴ Carl Beck, Contempt of Congress A : Study of The Prosecution : Initiate by the Committee on the Un - American Activities 1945-1957, p.4.

John Anderson ไตฟอง Dunn กลับในข้อหาทำร้ายร่างกาย และจับกุมโดยไม่
 ถูกต้องในการตัดสินคดีนี้ศาลสูงสุดไตฟอนิจฉัยในประเด็นที่ว่าสภามีอำนาจลงโทษผู้ที่กระทำความ
 ผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้หรือไม่ โดยศาลไตฟอนิจฉัยว่าเป็นความจำเป็นที่สภาผู้แทนราษฎร
 จะมีอำนาจนี้ มิเช่นนั้นแล้วสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับการประพฤติกและปฏิบัติตอบอย่างไม่สมควร
 และเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินงานของสภา โดยอาจมีการกระทำที่เป็นการขัดขวาง
 หมายกาย การกระทำตามอำเภอใจ หรือแม้แต่การคบคิดกันกระทำผิด แต่ในปี ค.ศ. 1876
 ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้พิจารณาคดี Hallet Kilbourn¹³⁵ พยานผู้ฟ้อง
 ไม่ยอมให้สภาทำการสอบสวน โดยศาลไตฟอนิจฉัยว่า "จะถือแบบอย่างแต่เดิม และวิธีปฏิบัติ
 ของสภาทั้งสองแห่งรัฐสภาสหราชอาณาจักรมาสนับสนุนอำนาจลงโทษผู้ที่กระทำผิดฐานละเมิด
 อำนาจสภาไม่ได้" อีก 18 ปี ต่อมาในราว ค.ศ. 1894 ศาลกลับขึ้นชั้นสิทธิของสภาทั้งสอง
 ในคดี Chapman¹³⁶ ซึ่งเป็นพยานผู้ฟ้องอีกคนหนึ่ง กล่าวคือ ศาลไตฟอนิจฉัยว่าสภาทั้งสอง
 มีสิทธิที่จะลงโทษผู้ที่กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในกรณีที่มีการใช้อำนาจสภาภายใน
 ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นในเวลาต่อมาศาลไตฟอนิจฉัยในคดี Marshall V.
 Gordon¹³⁷ ว่าไม่มีการมอบอำนาจให้สภาทั้งสอง โดยแจ้งชัดที่จะลงโทษในความผิดฐาน
 ละเมิดอำนาจสภา เว้นแต่กรณีที่สมาชิกของสภาเองเป็นผู้กระทำละเมิด

¹³⁵ Holmes Brown, Constitution Jefferson's Manual and Rules of the House of Representative of the United States Ninety Ninth Congress, (Washington D.C. : U.S. Government Printing office, 1985), p. 121.

¹³⁶ Ibid., p. 122.

¹³⁷ Ibid.

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าในคดีที่ศาลยื่นขึ้นอำนาจลงโทษของสภานี้ สหรัฐอเมริกาได้รับแนวความคิดมาจากกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษที่ด้วยเหตุผลที่ว่า สภาทั้งสองควรมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดตามละเมิดอำนาจสภาได้โดยตรงตราบ เเท่าที่มีความจำเป็นที่จะต้องรักษาและใช้อำนาจนิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นเพียงอำนาจที่จะ ป้องกันการกระทำอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสภาเอง ดังนั้นใน ค.ศ. 1837 สภาจึงได้ปฏิเสธที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะและรายละเอียด ของการกระทำความผิดทางอาญาของการละเมิดอำนาจสภาและบทลงโทษไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาได้บัญญัติกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับกรณีพิพยานที่ถูกเรียกให้ไปแสดงตัวต่อสภาใด สภาหนึ่งหรือคณะกรรมการของสภาใดสภาหนึ่งแต่พิพยานผู้นั้นไม่ได้ไปหรือพยานปฏิเสธที่จะ ตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังทำการสอบสวนใหม่มีความผิดอาญาในความผิดสุโทษ (Misdemeanor) ไว้ ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐสภาอาจออกกฎหมายเท่าที่มีความจำเป็น และเหมาะสมในการส่งเสริมให้รัฐสภาได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ได้¹³⁸ จึงทำให้เฉพาะกรณี ความผิดนี้เท่านั้นที่ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจลงโทษแต่เพียงกรณีเดียว

3.2.2 อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishments of Offenders by Courts)

ในขณะที่การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นการละเมิดอำนาจสภาด้วยและสภามีอำนาจลงโทษ ได้และการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งศาลมีอำนาจลงโทษได้ด้วย สภาจึงมีสิทธิ ที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจของตนเองหรือส่งผู้กระทำความผิดไปให้ศาลเป็นผู้พิจารณาโดยปกติกรณี เช่นนี้สภามักจะส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่ในการตัดสินใจสภาจะยึดเอา ลักษณะของความผิดและอำนาจลงโทษที่สภามีอยู่เป็นหลัก และเมื่อสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาล วินิจฉัยสภาที่ไม่มีอำนาจพิจารณาบททวนคำวินิจฉัยหรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำความผิดอีก

138

Ibid, p. 126.

ส่วนในกรณีที่รัฐสภาไม่ได้อำนาจลงโทษแก่ความผิดต่อรัฐสภาหรือสมาชิกสภาวิธีการก็ตรงไปตรงมา
139
ไม่มีปัญหาอะไร

ตัวอย่างของรัฐสภาที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น กานาและไนจีเรีย ความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับรัฐสภา และศาลเป็นผู้วินิจฉัยลงโทษซึ่งอาจเป็นโทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งปรับและจำคุก ในเบลเยียม แคนาดา สหพันธรัฐเยอรมัน กรีซ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ โชมเลีย สเปน และยูโกสลาเวีย จะมีประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ ในฝรั่งเศส ฟินแลนด์ ปากีสถาน และญี่ปุ่น ไม่มีกฎหมายระบุความผิดไว้เป็นพิเศษ รัฐสภาและสมาชิกสภาไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากเจ้าหน้าที่และข้าราชการของรัฐแต่อย่างใด 140

3.3 วิธีดำเนินการเกี่ยวกับความผิด (Procedure in dealing with Offences)

จากการที่อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบข้างต้น จึงขอกล่าวถึงวิธีดำเนินการเกี่ยวกับความผิดออกเป็น 2 กรณี คือ

3.3.1 วิธีดำเนินการเกี่ยวกับความผิดที่ใช้ในแต่ละสภา (Procedure in House in dealing with Offences) วิธีดำเนินการเกี่ยวกับความผิดที่ใช้ในแต่ละสภานี้เป็นรูปแบบของกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ เมื่อมีการละเมิดอำนาจสภาอันเป็นการกระทำความผิดต่อหน้าสภาทั้งสอง เช่น พยายามให้การกลับไปกลับมา เสนอรายงานหลักฐานเท็จ หรือปฏิเสธไม่ตอบคำถาม สภาจะดำเนินการลงโทษพยานฐานละเมิดอำนาจสภาโดยไม่จำเป็นต้องมีการรับฟังคำให้การของผู้กระทำความผิด เว้นแต่กรณีที่ได้มีการขอภัยหรือแสดงความเสียใจต่อการกระทำความผิดที่ได้กระทำไปแล้วนั้น ส่วนกรณีเป็นการกระทำความผิดนอกสภา สภาจะยังไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดจนกว่าจะได้มีการรับฟังคำให้การจากบุคคลที่เกี่ยวข้องเสียก่อน เว้นแต่ในบางกรณีที่มีการละเมิดอำนาจสภาต่อหน้าคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งของสภา ซึ่งคณะ

139

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

140

Ibid.

กรรมวิธีการขณะนั้น ๆ ได้เสนอรายงานถึงการที่มีการกระทำผิดต่อสภาแล้ว

สภาทั้งสองมีอำนาจเรียกตัวบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดเพื่อมาให้ปากคำในข้อหาละเมิดอำนาจสภาโดยไม่ต้องแจ้งรายละเอียดไว้ในคำสั่งให้มาแสดงตัว นอกจากนั้นแล้วก็ยังมีความสามารถที่จะเรียกตัวผู้ต้องหาซึ่งกำลังถูกควบคุมตัวตามกระบวนการยุติธรรมเพื่อมาให้ปากคำต่อสภาได้อีกด้วย

ในกรณีที่ความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาเป็นการกระทำความผิดนอกสภา หรือในอาณาเขตของสภาแต่มิใช่ต่อหน้าสภาจะมีการกล่าวโทษ (Complaint) ต่อสภาโดยอาจแบ่งออกได้เป็น 4 กรณี คือ การกล่าวโทษโดยสมาชิกสภา การกล่าวโทษโดยการเสนอรายงานของคณะกรรมการ การกล่าวโทษโดยการร้องทุกข์ (Petition) และการกล่าวโทษโดยการเสนอรายงานของหัวหน้าตำรวจสภา (Serjeant At Arms)

(1) วิธีพิจารณาการกล่าวโทษในการละเมิดอำนาจสภาโดยสมาชิกสภา การกล่าวโทษว่าการละเมิดอำนาจสภาโดยสมาชิกสภานั้น จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ คือ ประการแรก ได้แก่ บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลที่ถูกกล่าวโทษว่าได้เป็นผู้กระทำความผิดนั้นเป็นสมาชิกสภาหรือไม่ และประการที่สอง ได้แก่ การกล่าวโทษโดยมีหรือไม่มีหลักฐานเป็นเอกสาร ดังนั้นจะไดกล่าวถึงวิธีพิจารณาในประการแรก คือ วิธีพิจารณาในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวโทษไม่ใช่สมาชิกสภาและเป็นการกล่าวโทษโดยไม่มีหลักฐานเป็นเอกสาร ต่อมาเป็นวิธีพิจารณาในกรณีที่เป็นการกล่าวโทษบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาโดยมีหลักฐานเป็นเอกสาร จากนั้นจึงเป็นวิธีพิจารณาของการกล่าวโทษสมาชิกสภา และสุดท้ายก็คือ วิธีพิจารณาเมื่อบุคคลที่ถูกกล่าวโทษเป็นสมาชิกของอีกสภาหนึ่ง

ก. วิธีพิจารณาในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวโทษเป็นบุคคลภายนอกและเป็นการกล่าวโทษโดยไม่มีหลักฐานเป็นเอกสาร วิธีปฏิบัติที่ผ่านมาในสภาทั้งสองเมื่อมีการกล่าวโทษบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาและเป็นการกล่าวโทษโดยไม่มีหลักฐานเป็นเอกสาร คือ การเสนอญัตติเพื่อให้สภาออก

¹⁴¹ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, pp. 161 - 177.

คำสั่ง (Order) ให้ผู้ถูกกล่าวโทษมาแสดงตัวต่อสภา เพื่อพิจารณาและตัดสินคดีที่ห้องพิจารณาของสภา (Bar of the House) และหากเรื่องที่มีการกล่าวโทษนั้นไม่อาจพิจารณาและตัดสินได้ในทันที สภาก็มักจะมอบหมายให้คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) เป็นผู้พิจารณาและเสนอรายงานต่อสภา ทั้งนี้หากเป็นการกระทำที่ความผิดต่อคณะกรรมการคณะใด คณะหนึ่งของสภาแล้ว คณะกรรมการคณะนั้น ๆ จะทำการสืบสวนสอบสวนแล้วจึงเสนอรายงานต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ข. การกล่าวโทษบุคคลภายนอกโดยมีหลักฐานเป็นเอกสาร เมื่อมีการกล่าวโทษโดยมีหลักฐานเป็นเอกสาร อาทิ การกล่าวโทษเกี่ยวกับข้อความที่ได้พิมพ์เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ หรือหนังสือ จะต้องมีการนำส่งสำเนาของหนังสือพิมพ์หรือหนังสือฉบับที่โต้รับคำร้อง และหากเป็นการกล่าวโทษเกี่ยวกับจดหมายที่ส่งให้แก่สมาชิกสภา ก็จะต้องมีการนำส่งจดหมายฉบับจริงทั้งฉบับเช่นกัน และถ้าสมาชิกสภาผู้กล่าวโทษไม่ได้ยื่นเอกสารเหล่านั้นให้สภาฟัง เจ้าหน้าที่ของสภาก็จะเป็นผู้อ่านข้อความที่ถูกกล่าวโทษนั้นเพื่อให้สภาทราบต่อไป

หากสมาชิกสภาผู้กล่าวโทษไม่นำส่งสำเนาหนังสือหรือจดหมายฉบับจริงดังกล่าว เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะสั่งยุติการกล่าวโทษนั้น

ในกรณีที่เป็นการกล่าวโทษเกี่ยวกับบทความในหนังสือพิมพ์หรือหนังสือ ผู้กล่าวโทษจะต้องนำส่งสำเนาหนังสือพิมพ์หรือหนังสือที่มีบทความนั้นทั้งบทความ ไม่ใช่ตัดทอนมาแต่เพียงบางส่วน

เมื่อได้มีการเสนอคำกล่าวโทษที่โต้รับร้องคำร้องแล้ว คำกล่าวโทษนั้นจะถูกกำหนดให้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวันถัดไป เพื่อให้โอกาสแก่สมาชิกสภาได้พิจารณาคำกล่าวโทษนั้น ก่อนที่จะได้มีการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมสภา ในกรณีที่ประธานสภาพิจารณาเห็นว่าคำกล่าวโทษนั้นมีความสำคัญมากกว่าเรื่องอื่น ๆ ก็อาจสั่งให้ที่ประชุมสภาพิจารณาคำกล่าวโทษนั้นก่อนเรื่องอื่น ๆ ตามระเบียบวาระการประชุมได้

นอกจากนั้น ในกรณีที่สภาได้พิจารณาคำกล่าวโทษโดยได้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารแล้วเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดโดยชัดแจ้ง สภาจะดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องให้คำให้การของผู้นั้นก็ได้ และหากยังเป็นที่สงสัยอยู่ก็อาจจะเลื่อนการพิจารณา

ออกไปเพื่อมอบหมายให้คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อรายงานต่อสภา อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ตามปกติสภามักจะมอบหมายให้คณะกรรมการเอกสิทธิ์พิจารณาเฉพาะกรณี

ในกรณีที่สภาพิจารณาแล้วเห็นว่าคำกล่าวโทษนั้นไม่เป็นความผิดสภาก็จะปฏิเสธที่จะสั่งให้คำกล่าวโทษนั้นเป็นการละเมิดอำนาจสภาและจะดำเนินการประชุมต่อไปตามระเบียบวาระการประชุม

บุคคลซึ่งถูกกล่าวโทษว่าได้กระทำละเมิดอำนาจสภาจะไม่ได้รับอนุญาตให้มีการให้ปากคำแทนโดยที่ปรึกษา (Counsel) เว้นแต่สภาจะอนุญาต

ในกรณีที่สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนนั้น เมื่อคณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อสภาแล้วทางปฏิบัติตามปกติสภามักจะพิจารณารายงานของคณะกรรมการในทันที และสภาก็มักจะให้ความเห็นชอบต่อรายงานของคณะกรรมการเสมอ

ถ้าคณะกรรมการรายงานว่ามี การละเมิดอำนาจสภา สภาก็จะมีคำสั่งให้บุคคลที่กระทำผิด และผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น บรรณาธิการและผู้พิมพ์โฆษณา มาแสดงตัวต่อสภาเพื่อพิจารณาคำทักท้วงโทษ ในโอกาสต่อไป ในกรณีที่ผู้กระทำผิดได้มาแสดงตัวแล้วและได้กล่าวคำขอภัย สภาก็อาจไม่ลงโทษผู้กระทำผิด หรืออาจลดหย่อนผ่อนโทษลงได้ และหากผู้กระทำผิดขัดขืนไม่มาแสดงตัวสภาก็จะมีคำสั่งให้มีการควบคุมตัวผู้กระทำผิดในทันที

ค. การกล่าวโทษสมาชิกสภา วิธีพิจารณาของการกล่าวโทษสมาชิกสภามีขั้นตอนที่คล้ายคลึงกันกับวิธีพิจารณาของการกล่าวโทษบุคคลภายนอก จะแตกต่างกันออกไปบ้างก็แต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการกล่าวโทษสมาชิกสภานั้น เป็นมารยาทที่จะต้องมีการแจ้งให้สมาชิกสภานั้นทราบถึงการกล่าวโทษก่อนเป็นการล่วงหน้า หากไม่มีการแจ้งดังกล่าวแล้วตามปกติสภาก็จะเลื่อนการพิจารณาเป็นวันถัดไป ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้ถูกกล่าวโทษนั้นมีโอกาสได้รับทราบคำกล่าวโทษก่อน

ในกรณีที่มีสมาชิกสภาซึ่งถูกกล่าวโทษได้รับคำสั่งให้มาแสดงตัวต่อสภาแล้ว แต่ได้ขี้ขิ้นหรือเพิกเฉยต่อคำสั่ง และตำรวจสภาได้แจ้งให้สภาทราบว่าคำสั่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวให้กับสมาชิกสภาผู้นั้นแล้ว สภาอาจออกคำสั่งให้สมาชิกผู้นั้นอยู่ในความควบคุมของตำรวจสภา หรืออาจถูกไล่ออกได้ อย่างไรก็ตามทางปฏิบัติสภามักจะออกคำสั่งให้มาแสดงตัวในวันถัดไป และจะไม่ใช้มาตรการทั้งสองข้างต้นจนกว่าสมาชิกสภาผู้นั้นจะแสดงอย่างชัดเจนต่อสภาว่าไม่มีความเคารพยำเกรงต่อสภาเลย หากตำรวจสภาไม่สามารถแจ้งให้สมาชิกสภาทราบถึงคำสั่งดังกล่าวได้หรือสมาชิกสภาที่มีหนังสือแจ้งประธานสภาว่าไม่สามารถมาแสดงตัวต่อสภาได้โดยมีเหตุอันสมควร เช่น เพราะความเจ็บป่วย สภาก็อาจจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้นั้นมาแสดงตัวในวันอื่นใดตามความเหมาะสม

ง. การกล่าวโทษสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ของอีกสภาหนึ่ง หลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดของกระบวนการระหว่างสภาทั้งสองของรัฐสภาก็คือ การมีความเสมอภาคอย่างสมบูรณ์ (Perfect equality) และมีความเป็นอิสระจากกันและกันอย่างสิ้นเชิง (Totally independent) ดังนั้นจึงไม่มีสภาใดสามารถอ้างได้ว่ามีอำนาจเหนือสมาชิกของอีกสภาหนึ่ง แต่ละสภาไม่มีอำนาจลงโทษในกรณีความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาที่มีการกล่าวโทษโดยสมาชิกของอีกสภาหนึ่งได้ ดังนั้นวิธีดำเนินการที่ปฏิบัติตามปกติก็คือ การตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอหลักฐานต่อสภาที่ผู้ถูกกล่าวโทษเป็นสมาชิกหรือเป็นเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

(2) วิธีพิจารณาในกรณีที่คณะกรรมการได้รายงานว่ามีการละเมิดอำนาจสภา เมื่อมีการละเมิดอำนาจสภา หรือมีการละเมิดอำนาจคณะกรรมการ เช่น ผู้ที่ถูกเรียกตัวมาเป็นพยานปฏิเสธที่จะตอบข้อซักถามหรือพูดกลับกรอก หรือแสดงหลักฐานเท็จ หรือมีการหมิ่นประมาทประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการนั้น ๆ อาจเสนอรายงานพิเศษของคณะกรรมการเกี่ยวกับการกระทำความคิดที่เกิดขึ้นนี้ต่อสภาได้

ตามธรรมเนียมปฏิบัติในปัจจุบัน ในสภาสามัญเมื่อคณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อสภาแล้วจะได้รับการพิจารณาไปโดยไม่มีกำหนดหลังจากนั้นกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับรายงานนี้เหมือนกันกับกระบวนการดำเนินการกับรายงานของคณะกรรมการเอกสิทธิ์

ตั้งได้กล่าวไปแล้ว ส่วนในสภาขุนนางนั้น เป็นเรื่องปกติที่รายงานนี้จะได้รับการพิจารณาในวันถัดไป หลังจากที่ได้มีการเสนอรายงานต่อสภา ทั้งนี้เพื่อให้สภาเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาแสดงตัวต่อสภาและ เมื่อมีการกำหนดวันพิจารณารายงานของคณะกรรมการที่แน่นอนแล้วก็ให้ถือว่าวาระการพิจารณาเรื่องนี้มีความสำคัญมากกว่าเรื่องอื่น ๆ

ในการพิจารณารายงานของคณะกรรมการนี้ บุคคลที่เกี่ยวข้องอาจได้รับคำสั่งให้มาแสดงตัวต่อสภา หรือสภาอาจมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาสืบสวนสอบสวนใหม่ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นที่ประจักษ์ว่ามีการกระทำความผิดจริง และผู้กระทำความผิดไม่แก้ไขข้อแก้ตัวเพื่อบรรเทาความผิดลงได้ เช่น กรณีที่คณะกรรมการรายงานว่าพยานบุคคลลับถ้อกหรือให้หลักฐานเท็จ หรือปฏิเสธการตอบข้อซักถาม หรือผู้ที่ถูกเรียกตัวเป็นพยานโกหกพยายามทุกวิถีทางที่จะหลีกเลี่ยงการมาแสดงตัวต่อคณะกรรมการ หรือมีหลักฐานปรากฏต่อคณะกรรมการว่ามีผู้ชักชวนมิให้บุคคลที่ถูกเรียกตัวในฐานะพยานไปแสดงตัวต่อสภา หรือให้สินบนแก่ผู้ใด คณะกรรมการเรียกตัวเพื่อซักจูงมิให้มีการเสนอหลักฐานต่อคณะกรรมการ สภาก็อาจดำเนินการลงโทษบุคคลผู้นั้นฐานละเมิดอำนาจสภาได้ในทันทีโดยไม่ต้องมีการรับฟังปากคำจากผู้กระทำความผิด

(3) วิธีพิจารณาเกี่ยวกับการร้องทุกข์กล่าวโทษในเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกสิทธิ์ของสภา การร้องทุกข์กล่าวโทษเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกสิทธิ์ของสภาอาจได้รับการพิจารณาเมื่อมีการนำเสนอต่อที่ประชุมสภาและในกรณีที่เป็นเรื่องที่สภาไม่จำเป็นต้องพิจารณาในทันทีสภาก็มักจะกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องนี้ในวันถัดไปโดยให้มีการจัดพิมพ์เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ในกรณีที่กำหนดให้มีการพิจารณาคำร้องทุกข์ในวันถัดไปบุคคลที่ถูกกล่าวโทษจะได้รับคำสั่งให้มาแสดงตัวต่อสภาในวันที่กำหนดนั้น นอกจากนั้นในสภาสามัญก็อาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาคำร้องทุกข์นั้นได้

เมื่อสภารับคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเมิดเอกสิทธิ์แล้ว วิธีพิจารณาหลังจากนั้นก็คล้ายคลึงกันกับวิธีพิจารณาเมื่อสมาชิกสภาเป็นผู้กล่าวโทษ กล่าวคือ บุคคลที่เกี่ยวข้องอาจได้รับคำสั่งให้มาแสดงตัวต่อสภา หรือคำร้องทุกข์อาจถูกส่งไปยังคณะกรรมการเอกสิทธิ์

(Committee of Privileges) หรือคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) เพื่อค้นหากรณีบรรทัดฐาน (Precedents)

เมื่อคำร้องทุกข์นั้นเป็นการกล่าวหาสมาชิกสภาผู้ใดผู้หนึ่งจะต้องแจ้งให้สมาชิกสภาผู้นั้นทราบล่วงหน้าเพื่อที่จะได้เข้าประชุมสภาในวันนั้น และมีโอกาสพิสูจน์ตนเองเพื่อแก้ข้อกล่าวหา หากไม่มีการแจ้งให้สมาชิกสภาดังกล่าวทราบ สภาก็มีคำสั่งไม่รับคำร้องทุกข์นั้น ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้ถูกฟ้องได้รับแจ้งแล้ว แต่ได้เพิกเฉยไม่มาแสดงตัวต่อสภาตามกำหนด สภาก็จะออกคำสั่งให้สมาชิกสภาผู้นั้นมาแสดงตัวต่อสภาในโอกาสต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้ถูกกล่าวโทษอยู่ในที่ประชุมสภา ก็อาจมีการเสนอคำร้องทุกข์ได้แม้ว่าจะไม่ได้มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก็ตาม

(4) การกล่าวโทษโดยเจ้าหน้าที่ของสภาใดสภาหนึ่ง วิธีพิจารณา

ในกรณีที่หัวหน้าตำรวจสภาใดกล่าวโทษว่ามีผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับวิธีพิจารณาคำกล่าวโทษโดยสมาชิกสภาเช่นกัน กล่าวคือ ผู้ที่ถูกกล่าวโทษอาจถูกเรียกตัวมาที่สภาในวันหรือในวันถัดไป ทั้งนี้เพื่อตอบข้อกล่าวโทษหรือคำเนินการอย่างอื่นตามที่เห็นว่าเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติโดยปกติของการกล่าวโทษโดยหัวหน้าตำรวจสภาวิธีดำเนินการได้ 2 รูปแบบคือ วิธีแรก โท้แก่ ประธานสภาแจ้งให้สภาทราบว่าหัวหน้าตำรวจสภาประสงค์จะกล่าวโทษต่อสภา จากนั้นจึงอนุญาตให้หัวหน้าตำรวจสภาเข้าแถลงข้อเท็จจริงต่อสภาได้ สภาก็จะพิจารณาคำกล่าวโทษนั้นในวันหรือในวันถัดมาที่แน่นอนเพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนวิธีที่สอง โท้แก่ ประธานสภาเสนอในที่ประชุมสภาพิจารณารายงานเกี่ยวกับกรณีปรากฏว่ามีการละเมิดอำนาจสภาของหัวหน้าตำรวจสภาที่โต้เสนอต่อประธานสภาไว้แล้ว

อนึ่ง ในสหรัฐอเมริกา แม้จะไม่มีการใช้อำนาจนั้นมานานแล้ว แต่คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งอาจเสนอไปหาต่อสภา และผู้ถูกกล่าวโทษจะถูกนำไปพิจารณา ณ ห้องพิจารณาของสภา ในกรณีนี้ผู้ที่เห็นประธานของสภาอาจลงโทษผู้กระทำผิดได้ และผู้ถูกลงโทษจะถูกนำไปจำคุกยังห้อง

ซึ่งธรรมดาใน District of Columbia จนกว่าจะสิ้นสมัยประชุมของรัฐสภา¹⁴²

3.3.2 การมอบอำนาจของสภา (Delegation of Powers of House) จากการสำรวจยังไม่พบว่ารัฐสภาใดที่มีอำนาจของตุลาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษปรับหรือจำคุกผู้กระทำผิด โท้มอบอำนาจดังกล่าวให้ศาลหรือสถาบันอื่นใดเลย¹⁴³

จะเห็นได้ว่าอำนาจลงโทษของสภามีความสอดคล้องกันกับวัตถุประสงค์ของการที่จำต้องมีบทลงโทษผู้กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจสภา ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันกระบวนการรัฐสภาให้ปลอดพ้นจากการถูกรบกวน และเพื่อเป็นการบังคับคำเบิกความของพยานผู้ซึ่งต้องมาให้ปากคำต่อสภาหรือคณะกรรมการอันถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับเกียรติยศ และอำนาจของสภาอันเป็นสถาบันที่สำคัญสถาบันหนึ่งและจากการที่อาจเทียบเคียงความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้กับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา การรักษาความสงบเรียบร้อยของสถาบันนั้น อันเป็นวิสัยสามัญเกี่ยวกับการพิจารณาคดี ไม่ใช่เป็นเรื่องในทางอาญา ดังนั้นการละเมิดหรือฝ่าฝืนอำนาจและหน้าที่ในอันที่จะควบคุมการดำเนินกระบวนการและการรักษาความสงบเรียบร้อยไม่ว่าจะเป็นในศาลหรือในสภาก็ตาม จึงมิใช่การกระทำความผิดอาญา แต่เป็นเพียงการละเมิดอำนาจและหน้าที่ของสถาบันนั้น ๆ ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่พิเศษเท่านั้น ความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาจึงควรเป็นความผิดต่อสภา ถ้าได้กระทำต่อสภาขอเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดก็จะต้องปรากฏต่อสภา สภาย่อมลงโทษได้ในทันที จึงไม่มีกระบวนการที่ชักช้า แต่ถ้ามิได้กระทำต่อสภาหรือสภายังไม่ทราบขอเท็จจริง สภาก็ชอบที่จะให้มีการสืบสวนสอบสวนหาความจริงได้ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจลงโทษของสภานี้ยังเป็นที่ยังสงสัยอยู่ว่าจะมีความสอดคล้องกับหลักปฏิบัติโดยทั่วไปของสภา (General practice of the House) หรือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งได้เปิดโอกาสให้บุคคลผู้เสียหายมีสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านหรือมีสิทธิในการป้องกันตนเองดังที่ในอังกฤษเรียกกันว่าหลักการรับฟัง (Hearing) หรือหลักต้องฟังผู้กระทำความผิดทั้งสองฝ่าย (Audi

¹⁴² O'Connell, "Offences against Parliament," in Constitutional and Parliamentary Information, p. 161.

¹⁴³ Ibid., p. 163.

Alteram Partem) แล้วหรือไม่ ทั้งนี้เพราะสภาอาจลงโทษผู้กระทำผิดโดยไม่ต้องให้ คำชี้แจงของผู้นั้นได้ ดังนั้นก่อนที่สภาจะลงโทษผู้กระทำผิดในกรณีที่ไม่ใช่การกระทำผิดที่ได้ กระทำต่อหน้าสภาหรือไม่ใช่การกระทำผิดโดยชัดแจ้ง สภาจึงควรต้องไต่สวนทั้งสองฝ่าย เสียก่อนก็จะเป็นการแก้ไขข้อหาที่ยัง เป็นที่สงสัยอยู่นี้ได้

3.3.3 วิธีดำเนินคดีในศาล (Procedure in Courts dealing with Offences) ในประเทศที่รัฐสภาไว้แต่อำนาจลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามละเมิดอำนาจ สภาได้ การดำเนินคดีในความผิดดังกล่าวจึง เป็นอำนาจของ ศาลซึ่งมีวิธีพิจารณาตามปกติทั่วไป

ในสหรัฐอเมริกาเมื่อมีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกรณีที่ยานที่ถูกเรียกให้ไปแสดงตัวต่อ สภาหรือคณะกรรมการแต่ยานผู้นั้นขัดขืนไม่แสดงตัวหรือปฏิเสธที่จะตอบคำถามเกี่ยวกับ เรื่องที่ กำลังทำการสอบสวนผู้นั้นมีความผิดอาญาตามที่ใดกล่าวไปแล้ว ดังนั้นประธานสภาโดยมติที่ประชุม สภาจะต้องเป็นผู้ให้การรับรอง (Certify) ต่ออัยการ (Attorney) ที่มีอำนาจใน เขตที่การกระทำผิดได้เกิดขึ้นสำหรับในกรณีที่เป็นการกระทำผิดต่อสภา ในอีกกรณีถึงคณะกรรมการ- ธิการจะต้องรายงานต่อประธานสภาเพื่อให้สภาพิจารณาเห็นชอบในทันทีแล้วประธานสภาจึงให้ การรับรองต่ออัยการสำหรับกรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ¹⁴⁴ ทั้งนี้เพื่อให้อัยการดำเนินคดีอาญาต่อไปโดยผู้กระทำความผิดจะถูกฟ้องว่าได้กระทำความผิดฐานละเมิด อำนาจสภา (Contempt of Congress) และจะถูกนำตัวมาอยู่ต่อหน้าคณะลูกขุน (Grand Jury) เมื่อมีการฟ้องร้องและพิจารณาคดีโดยศาลแห่งสหพันธรัฐ (Federal Court) ¹⁴⁵ ถ้าศาลพิจารณาคดีแล้วเห็นว่าเป็นผู้กระทำความผิดจริงก็จะต้องถูกลงโทษจำคุกสูงสุด 1 ปี และปรับ 1,000 เหรียญ หากผู้กระทำความผิดไม่พอใจในคำตัดสินของ ศาลก็อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้

¹⁴⁴ Holmes Brown, Constitution Jefferson's Manual And Rules of the House of Representatives of the United States Ninety - Ninth Congress, p. 127.

¹⁴⁵ Carl Beck, Contempt of Congress : A Study of The Prosecutions : Initiated by the Committee on the Un - American Activities 1945 - 1957, pp. 6 - 7.

ในกานาและไนจีเรียจะมีการฟ้องคดีเมื่อมีคำร้องขอจากรัฐสภา ในสหพันธรัฐเยอรมัน กรีซ และอิตาลี ซึ่งถือว่าความผิดดังกล่าวเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทสภา (Insult to the House) จะไม่มีการฟ้องคดีจนกว่าสภานั้นจะอนุญาตให้ดำเนินคดีได้ ประเทศอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวไปแล้วที่ใช้รูปแบบนี้อาจกล่าวได้ว่าองค์กรที่ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีหน้าที่เสนอเรื่องต่ออัยการเพื่อดำเนินคดีในความผิดที่ได้กระทำขึ้น 146

จะเห็นได้ว่า วิธีดำเนินคดีในศาลนี้เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งประเทศที่รับหลักการเรื่องการละเมิดอำนาจสภาตามระบบอังกฤษได้ใช้เพื่อหลีกเลี่ยงข้อสงสัยที่ว่าวิธีพิจารณาเกี่ยวกับความผิดที่ใช้ในแต่ละสภาอาจจะไม่มีความเที่ยงธรรมเท่ากับวิธีพิจารณาในศาล กล่าวคือ สภาไม่ควรตั้งตนเป็นผู้พิพากษาและลูกขุนในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย และผู้ถูกกล่าวโทษไม่มีสิทธิตามคำกล่าวโทษของตน คำวินิจฉัยก็อาจมีอิทธิพลทางการเมืองแฝงอยู่ และคู่ความไม่มีสิทธิอุทธรณ์ฎีกา นอกจากนี้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ก็อาจเป็นการคุกคามเสรีภาพในการพูดและอิสระของนักหนังสือพิมพ์อีกด้วย

3.4 โทษที่กำหนด (Penalties Punishment)

โทษที่กำหนดสำหรับความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาสำหรับกรณีบุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำผิดนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาโดยสภาหรือศาลส่วนใหญ่ได้แก่ จำคุก ปรับ คุกคาม หรือตัดเดือน 147 ส่วนกรณีที่เป็นสมาชิกสภานอกจากโทษที่กล่าวข้างต้นแล้วยังมีโทษอื่น ๆ อีก 2 อย่าง คือ การทำงาน และการไล่ออก 148

ในสภาสามัญของอังกฤษ ประธานสภาสามัญและประธานสภาขุนนางมีอำนาจออกหมายสำหรับการลงโทษจำคุกตามมติของแต่ละสภา โดยมีกำหนดเวลาหรือไม่มีกำหนดเวลาก็ได้ ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดเวลาไว้ จะต้องปล่อยตัวเมื่อใดสมัยประชุมรัฐสภาแต่ประธานสภาที่มีอำนาจสั่งขังต่อ

146. O'Connell, Constitutional and Parliamentary Information, p.163.

147. The International Centre for Parliamentary Documentation of the Inter - Parliamentary Union, Parliament of the World, p. 139.

148. Ibid., p. 175.

เมื่อเปิดสมัยประชุมคราวต่อไปได้¹⁴⁹ สำหรับโทษปรับ ปรากฏว่าประธานสภาสามัญไม่ได้ใช้อำนาจนี้มาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1666 ในปัจจุบันจึงเป็นที่เข้าใจกันว่าประธานสภาสามัญไม่มีอำนาจลงโทษปรับ แต่ตรงกันข้ามสำหรับสภาขุนนาง ประธานสภาขุนนางได้ใช้อำนาจสั่งปรับบ่อยครั้ง¹⁵⁰ ส่วนโทษวากลาวหรือตักเตือน ถ้าเป็นการวากลาวหรือตักเตือนสมาชิกสภาจะต้องลุกขึ้นยืนฟังคำวากลาวหรือตักเตือนของประธานสภา ณ ที่นั่งของเขา หรือที่ห้องพิจารณาของสภาแล้วแต่กรณี ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้องถูกนำตัวมายืนฟังที่ประตูสภา และหากขัดขืนไม่มาแสดงตัวต่อสภาก็อาจจะถูกควบคุมตัวโดยตำรวจสภาเพื่อไปแสดงตัวที่สภาหรือห้องพิจารณาของสภาในวันรุ่งขึ้นหรือในวันถัดไปเพื่อประธานสภาจะได้วากลาวตักเตือน คำวากลาวตักเตือนนี้จะ¹⁵¹ ต้องมีการบันทึกไว้ในรายงานการประชุมของสภาด้วยเสมอ

สำหรับโทษพักงานและไล่ออกนั้น เป็นโทษที่ใช้กับเฉพาะกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นสมาชิกสภาเท่านั้น ในบางคดีโทษดังกล่าวอาจเป็นโทษที่เพิ่มขึ้นด้วย โทษพักงานนี้เป็นโทษที่ใช้ในสภาสามัญ ส่วนโทษไล่ออกมิใช้ในทั้งสองสภาและมักจะใช้กับกรณีที่เป็นการกระทำความผิดร้ายแรง เช่น ให้การเป็นพยานเท็จ หมิ่นประมาท หรือกระทำความผิดอื่นอันเป็นปฏิปักษ์ต่อสภา¹⁵² เป็นต้น

ประเทศอื่นที่ใช้ระบบเดียวกับอังกฤษก็มี เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา อินเดีย ไอร์แลนด์ สหพันธ์มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา¹⁵³ แต่สำหรับสหรัฐอเมริกาความผิด

149

David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, pp. 128 - 129.

150

Ibid., pp. 129.

151

Ibid., p. 130

152

Ibid., pp. 132 - 133, 135.

153

สมภพ โทตระกิตย์, "อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา," รัฐสภาสาร 28

(กรกฎาคม 2523) : 4.

บางอย่างคือความผิดเกี่ยวกับกรณีพิพยานที่ถูกเรียกให้ไปแสดงตัวต่อสภาหรือคณะกรรมการ
แต่พิพยานผู้นั้นขัดขืนไม่แสดงตัวหรือปฏิเสธที่จะตอบคำถามใด ๆ นั้นมีกฎหมายกำหนดให้ศาลเป็น
ผู้ใช้อำนาจลงโทษในความผิดลหุโทษ (Misdemeanor) กล่าวคือ จำคุกไม่น้อยกว่า 1
เดือน และไม่เกิน 12 เดือน หรือปรับไม่น้อยกว่า 100 เหรียญ และไม่เกิน 1,000 เหรียญ
ทั้งที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น

3.5 ประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 139 วรรคแรก
ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ". . . คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ
หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่อง
ที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาผู้นั้นได้" ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติให้คณะกรรมการ
มีอำนาจเรียกบุคคล และเอกสารจากบุคคลภายนอกได้ อย่างไรก็ตามก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติ
เกี่ยวกับบทลงโทษต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนต่ออำนาจนี้ไว้ หากจะมีก็เป็นแต่เพียงแนวความคิดที่
เกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ กล่าวคือ ในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2514 ได้มีความคิดของนายเสวตร
เปี่ยมพงศ์สานต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติลงโทษผู้ไม่มาหรือไม่ยอม
แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จต่อคณะกรรมการของ
วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา¹⁵⁴ แต่เนื่อง
จากในสมัยนั้นรัฐบาลมีพรรคการเมืองข้างมากในสภานิติบัญญัติและเกรงว่าจะมีผลกระทบ
กระเทือนต่อรัฐบาล ร่างกฎหมายนี้จึงถูกระงับไป¹⁵⁵ แต่ความพยายามที่จะผลักดันให้แนว
ความคิดนี้สำเร็จลงได้ ยังคงปรากฏอยู่เนื่อง ๆ และต่อมาในปี พ.ศ. 2524 นายบุญเทียม
เขมาภิรตน์ นายสมัคร สุนทรเวช และนายอภิชัย ตังติณานัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹⁵⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รับที่ 50/14 เรื่อง เสนอร่างพระราชบัญญัติ
ลงโทษผู้ไม่มาหรือไม่ยอมแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะ
กรรมการของวุฒิสภาและสภาผู้แทน พ.ศ. . . . ของนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์,"
6 มกราคม 2514.

¹⁵⁵

สมภาพ โทตระกูลพิชัย, อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา, หน้า 2.

ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยกฏเกณฑ์การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ พ.ศ. . . .
 156
 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา เหตุผลเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการของ
 รัฐสภา ได้เป็นไปโดยความสะดวกปราศจากอุปสรรค เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยกำหนด
 ความผิดทางอาญาสำหรับผู้ที่ทราบคำสั่ง คำเชิญ หรือเรียกให้กระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งของ
 คณะกรรมการ ซึ่งกระทำตามหน้าที่แล้วไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ที่ประชุมคณะ
 กรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นส่วนใหญ่ว่า การที่
 ร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือ
 คำเชิญของคณะกรรมการ อาจมีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพบุคคลภายนอก โดยเฉพาะ
 เอกชน ในกรณีคณะกรรมการใช้อำนาจเกินขอบเขต การกำหนดโทษทางอาญาดังนี้เป็น
 การกำหนดเกินเลยไปจากรัฐธรรมนูญ ส่วนข้าราชการก็อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว
 และหากคณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือ ก็อาจใช้วิธีการอื่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
 ได้อยู่แล้ว เช่น การตั้งกระทู้ถาม การลงมติไม่ไว้วางใจ ที่ประชุมคณะกรรมการจึงได้มี
 มติไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป 157

แนวความคิดนี้ยังคงได้รับการผลักดันอยู่อย่างสม่ำเสมอในเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้จาก
 ความเห็นริเริ่มของคณะกรรมการทหาร สภาผู้แทนราษฎรที่จะให้มีการพิจารณาทบทวนเรื่อง
 อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา 158 โดยได้มีการประชุมปรึกษาระหว่างประธานคณะกรรมการ

156 กองกรรมการ, "รับที่ 329/2524 เรื่องร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยกฏเกณฑ์การ
 คณะกรรมการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. . . . ของนายบุญเทียม เขมาภิรัตน์
 นายสมัคร กุศลเวช และนายอภิชัย ตรังคิณาด," 21 กันยายน 2524.

157 กองกรรมการ, "บันทึกของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ
 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีมติไม่ให้คำรับรอง, ครั้งที่ 55," 18 พฤศจิกายน 2524.

158 คณะกรรมการทหาร สภาผู้แทนราษฎร, "ความเห็นริเริ่มคณะกรรมการ
 การทหาร สภาผู้แทนราษฎร," เอกสารเสนอที่ประชุมปรึกษาระหว่างประธานคณะกรรมการ
 รองประธานคณะกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการ ของคณะกรรมการสามัญประจำ
 สภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ สภาผู้แทนราษฎร 2526. (อัคราเนา)

รองประธานคณะกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการของคณะกรรมการสามัญ
ประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ในวันที่ 21 ธันวาคม 2526 ซึ่งที่ประชุมดังกล่าวก็ได้
พิจารณาถึงปัญหาการเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นและปัญหา
การเรียกเอกสาร สรุปได้ว่า ¹⁵⁹

ก. การเรียกบุคคลใด ๆ ควรแยกพิจารณาออกเป็น

(1) บุคคลในภาคราชการ สำหรับบุคคลประเภทนี้จะเป็นข้าราชการ ทั้ง
ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งหากคณะกรรมการได้เชิญบุคคลประเภทนี้
มาชี้แจงแสดงความถึกเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการแล้วปฏิเสธหรือชักชวนไม่ให้ความร่วมมือ
กับคณะกรรมการตามคำเชิญหรือบุคคลเหล่านี้มาตามคำเชิญแต่ไม่ยอมชี้แจง หรือไม่ยอมเปิดเผย
ข้อความจริงหรือชี้แจงข้อความอันเป็นที่จ ในขณะนี้ไม่มีบทบัญญัติหรือกฎหมายใดที่ให้อำนาจ
ลงโทษบุคคลเหล่านี้

(2) บุคคลในภาคเอกชน สำหรับบุคคลประเภทนี้จะเป็นบุคคลธรรมดา ซึ่ง
ขณะนี้ก็ไม่มีบทบัญญัติหรือกฎหมายใดที่ให้อำนาจลงโทษบุคคลประเภทนี้ การจะพิจารณากำหนด
โทษกับบุคคลทั้งสองประเภทนี้ควรจะได้แยกประเภทออกจากกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า
บุคคลประเภทแรกนั้นสามารถกระทำได้สะดวกกว่า

ข. การเรียกเอกสาร ควรแยกพิจารณาออกเป็น

(1) เอกสารเปิดเผย ในกรณีที่เป็นเอกสารเปิดเผยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควร
จะได้พิจารณามอบหมายเอกสารให้กับคณะกรรมการได้

(2) เอกสารลับ ในกรณีที่เป็นเอกสารลับฝ่ายบริหารควรจะได้พิจารณา
มอบเอกสารบางอย่างถึงแม้จะเป็นเอกสารลับให้กับคณะกรรมการ เพื่อประกอบการพิจารณา

¹⁵⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมปรึกษา
ระหว่างประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการ
ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ สภาผู้แทนราษฎร," ม.ป.ป.

ให้มากขึ้น ทั้งนี้แล้วแต่ฝ่ายบริหารจะได้พิจารณาเห็นสมควร

ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ท. 2517 ด้วย

ค. การกำหนดโทษ เกี่ยวกับบทลงโทษบุคคลที่คณะกรรมการได้เชิญแล้วปฏิเสธหรือขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการนั้น ควรจะได้พิจารณาบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นเพื่อรองรับซึ่งการจะบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากตามหลักกฎหมายสากลแล้วมักจะไม่มีบทลงโทษบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงควรพิจารณาเป็นดังนี้

(1) การบัญญัติความผิดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา สำหรับผู้ที่คณะกรรมการได้เรียกหรือเชิญให้กระทำการหรือไม่กระทำการตามคำเชิญของคณะกรรมการและไม่ปฏิบัติตามคำเชิญนั้น โดยไม่ปฏิบัติตามคำเชิญโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ควรจะได้พิจารณากำหนดเป็นความผิดและบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งอาจบัญญัติเพิ่มเติมเป็นมาตรา 399 โดยอาจกำหนดโทษปรับหรือทั้งปรับทั้งจำคุกก็ได้

(2) การกำหนดเป็นข้อตกลงของคณะรัฐมนตรีสำหรับการลงโทษบุคคลในเรื่องนี้ ควรแยกพิจารณาคือ

ก. ภาคราชการ อาจเสนอให้เป็นข้อตกลงของคณะรัฐมนตรี โดยให้คณะรัฐมนตรีรับเป็นนโยบายและให้รัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดในสังกัดมาชี้แจง แสดงความคิดเห็นตามที่สภาหรือคณะกรรมการได้เรียกบุคคลหรือเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ ซึ่งหากข้าราชการผู้นั้นปฏิเสธหรือขัดขืนไม่ยอมให้ความร่วมมือก็อาจเป็นความผิดฐานขัดคำสั่งได้ โดยอาจมีความผิดฐานผิดวินัย ซึ่งในการเสนอเป็นข้อตกลงนี้เป็นข้อยุติที่ดีและมีความเหมาะสม

ข. ภาคเอกชน การเรียกบุคคลหรือเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ ในภาคเอกชนนั้น หากภาคเอกชนไม่ยอมให้ความร่วมมือก็ควรจะได้พิจารณาแก้ไขให้เหมาะสมด้วยเช่นกัน

ในปีที่ทำการไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการนี้ยังมีแนวความคิดเพิ่มเติมอีกว่าควรจะได้มีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาจดำเนินการในรูปของระเบียบข้อบังคับว่าบุคคลใดให้ความร่วมมือและบุคคลใดไม่ให้ความร่วมมือให้ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการที่เสนอต่อสภา ซึ่งจะเป็น

ทางหนึ่งเพื่อรายงานให้ฝ่ายบริหารได้ทราบ ¹⁶⁰ ซึ่งแนวความคิดนี้เคยปฏิบัติมาแล้วดัง เช่นที่ คณะกรรมการการเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอรายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาการ ขื่อน้ำหนักจากประเทศซาอุดีอาระเบีย และได้หมายเหตุว่า บุคคลที่คณะกรรมการเชิญมา ชี้แจง ลำดับที่ 1.10 คือ นายสุมิตร เหลืองสุวรรณ มิได้ให้ความร่วมมือโดยไม่ยอมมาชี้แจง ต่อคณะกรรมการ แม้ว่าคณะกรรมการจะได้ติดต่อเชิญไปถึงสามครั้งแล้วก็ตาม ¹⁶¹

ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2527 นายการุณ ไสงาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้พยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ด้วยพิจารณาเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งมีอุปสรรค ขัดข้องในปัญหาการเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือเรียกเอกสารมาเพื่อประกอบการ พิจารณา ซึ่งบุคคลที่ถูกเรียกนั้นปฏิเสธหรือขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการโดยไม่มี เหตุผลอันสมควร หรือแจ้งข้อความหรือส่ง เอกสารอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ซึ่งปัญหานี้ ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นนายการุณ ไสงาม จึงได้ส่งร่างกฎหมายฉบับนี้ไปให้ประธานคณะกรรมการการปกครอง ซึ่งเป็นผู้ประสานงานการ ประชุมประธานคณะกรรมการทุกคณะพิจารณา ¹⁶² ซึ่งก็ได้รับคำตอบว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็น มาตรการแก้ไขปัญหาที่ดีและอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการเป็นอย่างยิ่ง จึงควรที่จะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามบท

¹⁶⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมปรึกษาหารือ ากษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการ คณะกรรมการของคณะกรรมการสามัญ ประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง สภาผู้แทนราษฎร," 12 มกราคม 2527.

¹⁶¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3/2525," 13 พฤษภาคม 2525.

¹⁶² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รับที่ 134/2527 เรื่อง ขอส่ง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ของ นายการุณ ไสงาม," 29 กุมภาพันธ์ 2527.

บัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ตามความในมาตรา 125 ¹⁶³

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ฉบับนี้ก็ยังคงไม่ปรากฏว่ามีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแต่ประการใด

ปัญหานี้ยังคงไม่สิ้นสุดลง เพราะแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งด้วยกันเองบางคนในบางกรณีก็ยังกล่าวหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบางคณะเป็นการก้าวก่ายงานของฝ่ายบริหาร ดังเช่น ในปี 2528 กรณีการสอบสวนเรื่องรถทัวร์ของคณะกรรมการการคมนาคม จนเป็นเหตุขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการการคมนาคม จนเป็นเหตุให้มีการขับไล่นายสรวิช นิชมทรัพย์ ออกจากพรรค

เหตุขัดแย้งครั้งนี้เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการกับพรรคประชาธิปัตย์ไทย เกี่ยวกับการตั้งประธานคณะกรรมการ ซึ่งทางพรรคถือว่าเป็นโควตาของพรรคประชาธิปัตย์ แต่ที่ประชุมกลับมีมติให้นายสรวิช นิชมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครปฐม อดีตถูกพรรคประชาธิปัตย์ไทย ปัจจุบันสังกัดพรรคชาติไทยดำรงตำแหน่งนี้ โดยไม่ยอมให้แทนของพรรคประชาธิปัตย์ไทย ซึ่งทางพรรคได้ขอยอมเปลี่ยนจากนายสุมิตร สุนทรเวช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร น้องชายนายสมักร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ไทย มาเป็น นายเกรดี จินวาลา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร อีกผู้หนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการตามข้อตกลงที่มีเอาไว้ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงมีการตอบโต้โดยการไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจง ¹⁶⁴ หรือส่งเอกสารใด ๆ จากกระทรวงคมนาคม แก่ว่านายกรัฐมนตรียังคงมีหนังสือ

¹⁶³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "สงที่ 726/2527 เรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ของพลตำรวจโทจรัส มังคลารัตน์," 3 พฤษภาคม 2527.

¹⁶⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, หน้า 123.

¹⁶⁵ "กรรมการการคมนาคมไม่ทำงานต้องลาออก," สยามรัฐ (สัปดาห์วิจารณ์)

(1 กันยายน 2528) : 6.

ชี้แจงในเรื่องนี้ โดยมีเนื้อหาย่อ ๆ ว่า "ในการที่คณะกรรมการจะเชิญตัวข้าราชการประจำมาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการนั้น ขอให้แจ้งไปยังรัฐมนตรีต้นสังกัด เนื่องจากว่าข้าราชการซึ่งคณะกรรมการเชิญมานั้นอาจจะยังไม่ทราบถึงนโยบายเพียงพอ" แล้วก็ตาม ¹⁶⁶

คำตอบของนายกรัฐมนตรีกังกล่าว มีผู้ที่เห็นว่าน่าจะไม่มีเหตุผลเพียงพออยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุให้คณะกรรมการต้องเสนอรัฐมนตรีต้นสังกัดเมื่อต้องการให้ข้าราชการในกระทรวงนั้นมาให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ

ประการที่สอง เนื่องจากข้าราชการที่คณะกรรมการพิจารณาให้ข้อเท็จจริงส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับอธิบดีขึ้นไป ซึ่งย่อมต้องเข้าใจนโยบายของกระทรวงและกรมนั้น ๆ เป็นอย่างดีแล้ว ¹⁶⁷

ในการพิจารณาปัญหานี้ได้มีการพิจารณาถกเถียงในคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎรในเวลาต่อมา โดยในการประชุมครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้มีตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ความสนใจซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว สรุปเนื้อหาได้ว่า

1. กระทรวงคมนาคมควรที่จะให้ความร่วมมือต่อคณะกรรมการ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมฯ ก็ได้รับอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนแล้ว
2. การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 หรือไม่
3. การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายรัฐมนตรีมีบทลงโทษหรือไม่
4. มีความจำเป็นหรือไม่ในการที่คณะกรรมการจะพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาก่อน

¹⁶⁶

มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 109.

¹⁶⁷

เรื่องเดียวกัน.

5. ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เข้าใจว่าเป็นปัญหาของแต่ละบุคคล
6. ควรนำเสนอให้สภาพิจารณาเพื่อกำหนดหลักการในการปฏิบัติงานต่อไป
7. ควรเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อกำหนดโทษผู้ที่ไม่ให้ความ
ร่วมมือแก่คณะกรรมการไต่หรือไม¹⁶⁸

จากการประชุมในครั้งนี้นี้จึงเป็นสาเหตุประกอบการตัดสินใจเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . โดยมีหลักการให้เพิ่มลักษณะ 1 ทวิ ความผิดเกี่ยวกับสถานิติบัญญัติแห่งรัฐอีกครั้งหนึ่งโดยนายสรายุทธ นิยมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁶⁹

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะพิจารณาหาข้อยุติเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ยังคงไม่เป็นที่สิ้นสุดลงได้ ทั้งนี้เพราะเกิดเหตุการณ์ยุบสภา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องตกไปในที่สุด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดต่อสาธารณชนละเมิดอำนาจสภาไว้ การเสนอร่างกฎหมายกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการที่เรียกเอกสารหรือเรียกให้บุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นอันเป็นความเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวอาจสรุปได้ว่าได้เสนอเป็น 2 รูปแบบคือ รูปแบบแรก คือ เสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อคณะกรรมการของสภาโดยเฉพาะ และรูปแบบที่สองคือ เสนอเป็นร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตามการเสนอให้มีกฎหมายกำหนดโทษดังกล่าวแม้ว่าจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันก็ตาม แต่เนื้อหาของสาระของกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก กล่าวคือ หากปรากฏว่าผู้ใดขัดขืนคำสั่งให้กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การขัดขืนต่อคำสั่งของคณะกรรมการที่บุคคลใด

¹⁶⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการกรรมการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 27, " 5 กุมภาพันธ์ 2529.

¹⁶⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "รับที่ 18/2529 เรื่องขอเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ของนายสรายุทธ นิยมทรัพย์," 3 มีนาคม 2529.

ไปแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามอำนาจหน้าที่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนั้นแล้ว หากปรากฏว่าผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ หรือส่ง หรือแสดงเอกสารหรือหลักฐานอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทหรือสองหมื่นบาท

การเสนอให้มีกฎหมายดังกล่าว มีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี คือ

1. เป็นหนทางขจัดอุปสรรคการดำเนินงานของคณะกรรมการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ
2. เป็นกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีสภาพบังคับใช้อย่างเด็ดขาดโดยแท้จริง
3. ช่วยให้คณะกรรมการได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอก
4. ช่วยให้การแบ่งเบาภาระของสภาในการหาข้อมูลประกอบการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
5. เป็นการยืนยันสิทธิของสภาในการที่จะป้องกันรักษาตนจากการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการขัดขวาง หรือกีดกันการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือการไม่ยอมปฏิบัติในสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้กระทำอยู่ในตัวเอง เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติได้
6. เป็นไปตามหลักกฎหมายสากลที่ไม่มีการบัญญัติบทลงโทษไว้ในรัฐธรรมนูญฯ 170
7. เป็นการเพิ่มพูนเกียรติของสภาและยืนยันความอิสระจากฝ่ายบริหาร
8. เป็นการให้อำนาจลงโทษโดยศาล

170

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมปรึกษา
ระหว่างประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการ
ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ สภาผู้แทนราษฎร," 21 ธันวาคม 2526.

ข้อเสีย คือ

1. อาจทำให้ข้าราชการ หรือบุคคลภายนอกเกิดความรู้สึกอึดใจในการที่จะต้องให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอันเป็นไปตามบทบังคับของกฎหมาย
2. การบัญญัติบทลงโทษดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นรูปแบบ การกำหนดโทษไว้ในกฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือรูปแบบการกำหนดไว้เป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาก็ตามอาจเป็นการกำหนดไว้เกินเลยไปจากรัฐธรรมนูญ¹⁷¹ และอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่ากฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่
3. อาจมีผลกระทบต่อเสรีภาพส่วนบุคคลของบุคคลภายนอกโดยเฉพาะเอกชนในกรณีคณะกรรมการใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมายหรือในกรณีที่เป็นเรื่องลับหรือเรื่องส่วนตัวของพยาน ซึ่งไม่อาจเปิดเผยได้
4. อาจทำให้ขัดกับหลักการสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภาเพราะระบบกรรมการของในระบบรัฐสภานั้นไม่มีอำนาจมากเหมือนระบบกรรมการในระบบประธานาธิบดี อาทิ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างค่อนข้างเด็ดขาด ดังนั้นกรรมการของสภาองเกรสสหรัฐอเมริกาจึงมีอำนาจค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบงานของฝ่ายบริหาร แต่ในระบบรัฐสภาถ้าฝ่ายบริหารไม่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายนิติบัญญัติ สภาก็อาจใช้มาตรการซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อรัฐมนตรีที่ไม่ให้ความร่วมมือได้ ซึ่งน่าจะเป็นการเพียงพออยู่แล้ว¹⁷²

ในเรื่องนี้ตามความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแล้วเห็นว่า การให้มีกฎหมายกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการที่เรียกเอกสารหรือเรียกให้บุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นนั้นมีข้อดีมากกว่าข้อเสีย โดยเฉพาะในประการที่สำคัญที่สุดก็คือ ช่วยให้คณะ

¹⁷¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาพระราชบัญญัติที่มีมติไม่ให้รับรอง," 18 พฤศจิกายน 2524.

¹⁷² มนตรี รูปสุวรรณ, "ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. 2522 - 2526 ชุด พ.ศ. 2526 - 2529 และชุดปัจจุบัน," หน้า 103.

กรรมวิธีการของสภาเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภารกิจของสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับข้อเสียห้วงที่ประการข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าข้อคัดค้าน คือ ประการแรกที่ว่าอาจทำให้ข้าราชการ หรือบุคคลภายนอกเกิดความรู้สึกอึดใจในการที่จะต้องให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอันเป็นไปตามบทบังคับของกฎหมายนั้น เห็นว่าในปัจจุบันนี้จากการสังเกตเห็นได้ว่าคณะกรรมการได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอกเป็นอย่างดี จึงไม่น่าที่จะเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกเกิดความรู้สึกอึดใจมากนัก ส่วนในประการต่อไปที่ว่า อาจเกิดปัญหาว่ากฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เห็นว่าควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ให้มีบทบัญญัติในหลักการเพื่อรองรับเรื่องนี้ไว้ ส่วนบทบัญญัติในรายละเอียดควรบัญญัติไว้เป็นกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะ นอกจากนั้นในประเด็นที่ว่าอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของบุคคลภายนอกนั้นก็ควรที่จะมีการจำกัดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้อย่างแจ่มชัด ตลอดจนเรื่องที่ถูกขัดค้านนั้นต้องเป็น เรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการสอบสวนและไม่เป็นการให้การที่เป็นภัยแก่ตนเอง ส่วนประเด็นสุดท้ายที่ว่าขัดกับหลักการสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา นั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าที่จะเป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะแม่แต่สหราชอาณาจักรเองซึ่ง เป็นต้นกำเนิดหลักการปกครองในระบบรัฐสภา ก็ปรากฏว่าสภามีอำนาจลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นจารีตประเพณีและมีค่าเป็นรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรที่สภาได้ยอมรับนับถือปฏิบัติมาเป็นเวลาช้านานแล้ว

ทั้งนี้ควรกำหนดให้การกระทำที่เป็นความผิดต่อสภาฐานละเมิดอำนาจสภานี้เป็นอำนาจลงโทษโดยสภาตามรูปแบบดั้งเดิมตามกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ เพื่อเป็นการเพิ่มฐานะเกียรติของสภา ชินยันความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและเป็นการหลีกเลี่ยงความล่าช้าอันเนื่องมาจากกระบวนการพิจารณาในศาล โดยการใช้อำนาจนี้กรรมการทุกคนควรที่จะต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่โดยควรมาประชุมให้ตรงตามกำหนดเวลาประชุม และการประชุมคณะกรรมการควรเป็นการประชุมที่ถูกต้องตามกฎหมายคือควรมีองค์ประชุมที่ครบถ้วนตามกฎหมายครั้งที่ได้เคยกล่าวถึงไปแล้วด้วย