

ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการสามัญ

ประจำสภาผู้แทนราษฎร : การจัดตั้งและสิ้นสุด

รัฐสภาเป็นสถาบันสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยสถาบันหนึ่ง แต่รัฐสภาจะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญให้ลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหากไม่มีระบบคณะกรรมการสามัญที่มีประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่าการที่รัฐสภาจะสามารถปฏิบัติภารกิจของรัฐสภาซึ่งมีอย่างมากมายอันอาจกล่าวโดยสรุปได้คือ การกำหนดนโยบายโดยการบัญญัติกฎหมาย การควบคุมฝ่ายบริหาร การเป็นตัวแทนของปวงชนอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง ตลอดจนแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างถูกเป้าหมายและอย่างต่อเนื่องได้นั้น คณะกรรมการโดยเฉพาะคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่กว้างขวางและครอบคลุมกิจกรรมของฝ่ายบริหารไปในทุก ๆ ด้านในฐานะกลุ่มบุคคลเล็ก ๆ ควรจะมีฐานะเป็นเครื่องจักรอันสำคัญที่จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐสภาให้เกิดผลสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก่อนที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต้องประกอบไปด้วยโครงสร้างที่สมบูรณ์แบบที่สามารถสนองตอบต่อภาระหน้าที่ได้ และจากการที่ได้ศึกษาถึงแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาในบทที่แล้ว โดยการเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการในบางประเทศตลอดจนจากการเฝ้าสังเกตทำให้พิจารณาได้ว่าคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยยังคงประสบกับปัญหาที่มีความสำคัญบางประการเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการโดยอาจจำแนกออกตามความสำคัญก่อนหลังประกอบการใช้วิธีวิเคราะห์จากหลักเกณฑ์ในรัฐสภานานาชาติประกอบเพื่อให้เกิดความกว้างขวางยิ่งขึ้นได้ ดังนี้

การจัดตั้งและการยุบเลิกคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

จากการที่คณะกรรมการเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการมีหน้าที่ในการแบ่งงานของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งนับวันจะมีขอบเขตกว้างขวางและสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกขณะ ดังนั้นการที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะกรรมการประเภทที่มีสถานภาพประจำตลอดอายุของสภาและในบาง

ประเทศอาจมีความต่อเนื่องจากสภาหนึ่ง ไปยังอีกสภาหนึ่งด้วยทั้ง ใต้กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ในการจัดตั้ง และการยุบเลิกคณะกรรมการที่ เป็นแบบแผนเพื่อ ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการ คือ

1. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรที่ กำหนดโดยกฎหมาย

จากการพิจารณาถึงรัฐสภาในบางประเทศมักจะมีการกำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้ง คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลี และสวีเดน เป็นต้น¹ ในขณะที่บางประเทศก็มีการกำหนดรายชื่อ คณะกรรมการไว้โดยกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของสภาอย่างแจ่มชัด เช่น เดนมาร์ก อียิปต์ กรีซ อินโดนีเซีย อินเดีย อิสราเอล อิตาลี นอร์เวย์ ฟิลิปปีนส์ โปแลนด์ สเปน สหรัฐอเมริกา และแชนร์ เป็นต้น ในขณะที่บางครั้งรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติ ทั่วไปเป็นบทบังคับเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ด้วย เช่น กรีซ อิตาลี โปแลนด์ และ สเปน เป็นต้น²

รัฐสภาในประเทศอื่น ๆ นอกจากนั้นก็จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ ประเภทที่แน่นอนไว้แต่เพียงเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีทั้งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ออสเตรีย หรือในกฎหมายอื่น เช่น อังกฤษ หรือในกฎหรือระเบียบข้อบังคับของสภา เช่น แคนาดา เป็นต้น³

¹ Helmut Schnellknecht, "The System of Parliamentary Committees," Constitutional and Parliamentary Information, 3 rd and 4 th Quarter (1984) : 101.

² Ibid.

³ Ibid.

รายชื่อคณะกรรมการที่แน่ชัดดังกล่าวจะต้องจัดตั้งขึ้นภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทบังคับโดยอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการตามกฎหมายอื่น หรือข้อบังคับของสภา ดังเช่นในประเทศแคนาดา วินเซนต์ และเกรนาดา ซึ่งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาได้เพียงคณะเดียวในขณะที่ยานูอาตู กำหนดไว้ใหม่ 2 คณะ⁴ หรือฝรั่งเศส ได้กำหนดไว้เพียง 6 คณะ ในขณะที่ฟิลิปปินส์ได้กำหนดไว้ถึง 10 คณะ อย่างไรก็ตาม บางประเทศก็ลดจำนวนคณะกรรมการลงเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของสภาใหม่ประสิทธิภาพขึ้น เช่น เบลเยียม ได้มีการลดจำนวนคณะกรรมการลงจาก 20 คณะ เป็น 11 คณะ เป็นต้น⁵

สำหรับประเทศไทยได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶ และข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดรายชื่อคณะกรรมการไว้โดยในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 18 คณะด้วยกัน⁷

2. ประเภทของการจัดตั้งคณะกรรมการ

การจัดตั้งคณะกรรมการ อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 วิธี คือ

2.1 การจัดตั้งโดยการยอมรับตามบทบัญญัติของกฎหมาย (Adoption of the relevant provisions)

การจัดตั้งวิธีนี้เป็นการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงมีความจำเป็นแต่เพียงการแต่งตั้งกรรมการเท่านั้น คณะกรรมการคณะใหม่อาจถูกกำหนดเพิ่มเติมได้

⁴ The International Centre for Parliamentary Documentation of The Inter - Parliamentary Union, Parliaments of the World, Volume I, (London : Gower Publishing Company Limited, 1986), pp. 625 - 626.

⁵ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 101.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139.

⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 74.

หากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ให้อำนาจสภาไว้ซึ่งในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมาธิการคณะใหม่ นั้นจะต้อง เกิดขึ้นโดยมติของสภา

สำหรับประเทศไทยตามข้อบังคับการประชุมสภาได้มีบทบัญญัติดังกล่าวไว้ว่า

"หากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำสภาได้ไม่เกินสองคณะ" ⁸

ทั้งนี้เพื่อเป็นบทบัญญัติให้ดุลพินิจแก่สภาเมื่อมีความจำเป็นไว้เช่นกัน ⁹ ในเรื่องนี้มีข้อดีคือ เพื่อเป็นการยืดหยุ่นและเพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมในยุคนี้ ๆ ใดที่เห็นใจ

2.2 การจัดตั้งในลักษณะพิเศษ (Special features concerning the setting up of committees)

ในรัฐสภาบางประเทศจะมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกันอันอาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ ¹⁰

(1) การจัดตั้งโดยสภา เช่น ในประเทศฟินแลนด์ ที่ประชุมสภาครอบครัประชุมจะเป็นผู้จัดตั้งคณะกรรมาธิการภายใน 7 วัน หลังจากที่มีการประชุมรัฐสภาครั้งแรกไปแล้ว เป็นต้น

⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 74 วรรคสอง.

⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมาธิการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. . . . ครั้งที่ 2/2519," 20 ธันวาคม 2514.

¹⁰ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, pp. 102 - 103.

(2) การจัดตั้งโดยคณะกรรมการคัดเลือก เช่น

ในประเทศไอร์แลนด์ คณะกรรมการคัดเลือก (Committee of Selection) เป็นผู้จัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วย ประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภาอื่นอีกเป็นจำนวน 8 คน โดยการแต่งตั้งจากสภา

นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษ คณะกรรมการคัดเลือกจะเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญ และแต่งตั้งประธานคณะกรรมการจากบัญชีรายชื่อซึ่งขึ้นอยู่กับเมื่อสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายหรือเรื่องต่าง ๆ เป็นเรื่อง ๆ ไป

(3) การจัดตั้งโดยประธานสภา ได้แก่ วิธีการที่ใช้ในประเทศกรีซ และอินเดีย เป็นต้น

3. รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา

การจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ ¹¹

(1) การจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาให้ครอบคลุมงานของกระทรวงแต่ละกระทรวง

(2) การจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาให้ครอบคลุมงานตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำ แต่คาบเกี่ยวงานในหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวง

¹¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ," (กรุงเทพมหานคร : หน่วยวิจัยสมาคมสังคมศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 8 - 9.

3.1 การจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาให้ครอบคลุม
งานของกระทรวงแต่ละกระทรวง ได้แก่ รูปแบบที่ใช้ในประเทศเชกโกสโลวาเกีย
 ในสภาแห่งชาติ (Chamber of Nations) และในสภาประชาชน (Chamber of
 the People) และประเทศอัฟริกาใต้ในสภาสมัชชา (House of Assembly) กล่าวคือ
 ในเชกโกสโลวาเกีย มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาในทั้งสองสภา ๆ ละ 9 คณะ
 โดยการจัดตั้งมีพื้นฐานอยู่บนปัญหาหลัก และครอบคลุมกระทรวงต่าง ๆ ¹² ส่วนในอัฟริกาใต้
 มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาสมัชชาเป็นจำนวนทั้งสิ้น 26 คณะ โดยการจัดตั้ง
 17 คณะ มีพื้นฐานอยู่บนกิจกรรมของรัฐมนตรีแต่ละคน นอกจากนั้นที่เหลืออีก 9 คณะ จะเป็น
 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในสภา ¹³

การจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาในรูปแบบนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ

ข้อดี คือ

1. ง่ายและสะดวกในการจัดตั้ง
2. ทำให้คณะกรรมการสามารถเรียนรู้งานของแต่ละกระทรวง เพื่อเตรียมพร้อม
 ที่จะป็นรัฐบาลแทนได้ เมื่อมีโอกาส

ข้อเสีย คือ

1. ทำให้ภารกิจความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ
 มีไม่เท่าเทียมกัน
2. ทำให้คณะกรรมการบางคณะไม่สามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้
 อย่างทั่วถึงจนเกิดความค้างค้ำงของงาน

¹² The International Centre for Parliamentary Documentation of
 the Inter - Parliamentary Union, Parliaments of the World, Volume I,
 pp. 634 - 635.

¹³ Ibid., pp. 644 - 645.

3. อาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อนกัน
4. อำนาจนิติบัญญัติจะมีความซ้ำซ้อนกับอำนาจบริหาร ¹⁴

3.2 การจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาให้ครอบคลุมงานตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำแต่คาบเกี่ยวงานในหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวง ได้แก่ รูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในรัฐสภาหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก อิตาลี เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ในสหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปนั้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำเรื่องไว้วงหน้า ¹⁵ โดยในปี ค.ศ. 1913 สหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 61 คณะ ต่อมาในปี ค.ศ. 1946 มีการตรา รัฐธรรมนูญการจตุรูปองค์การทางนิติบัญญัติใหม่ เรียกว่า "The Legislative Reorganization Act of 1946" มีผลทำให้คณะกรรมการสามัญลดจำนวนลงเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญของสภาไว้อย่างจำกัดตายตัว เพราะการที่มีคณะกรรมการจำนวนมากเกินไปทำให้สมาชิกรัฐสภาเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ มากเกินไป และยากแก่การจักเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพให้ได้ และถ้าพิจารณาควบคู่กับการเกิดขึ้นของคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับประวัติศาสตร์ความเป็นไป หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำ ทั้งนี้ก็เพราะว่าแต่ละคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ หรือปัญหาของประเทศชาติที่เกิดขึ้นตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำ เช่น การขยายตัวของการค้าขายในระหว่างมลรัฐ และการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาทำให้ต้องจัดตั้งคณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามนัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 4,"

6 กรกฎาคม 2519.

¹⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ระบบคณะกรรมการ," รัฐสภาสาร 22 (กรกฎาคม 2517) : 11.

(Committee on Interstate and Foreign Commerce) ขึ้นในปี ค.ศ. 1795 สหรัฐอเมริกาจัดซื้อหลุยเซียนาจากฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1803 ทำให้เกิดคณะกรรมการที่ดินสาธารณะ (Committee on Public Lands) ในปี ค.ศ. 1805 การจัดตั้งคณะกรรมการกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออเมริกา (Un-American Activities Committee) ในปี ค.ศ. 1945 ก็มีผลมาจากความหวาดกลัวของชาวอเมริกันที่มีต่อการบ่อนทำลายที่อาจจะเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาหรือการมีการจัดตั้งคณะกรรมการวิทยาศาสตร์และอวกาศ (Committee on Science and Astronautics) ในปี ค.ศ. 1958 ก็เนื่องมาจากความเจริญทางด้านเทคโนโลยีและโลกได้ก้าวมาสู่ยุคอวกาศนั่นเอง¹⁶

ในปัจจุบันนี้สหรัฐอเมริกามีจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 22 คณะด้วยกัน คือ¹⁷

1. คณะกรรมการการเกษตร (Committee on Agriculture)
2. คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ (Committee on Appropriations)
3. คณะกรรมการทหาร (Committee on Armed Services)
4. คณะกรรมการการธนาคาร การคลัง และกิจการภายในประเทศ (Committee on Banking, Finance and Urban Affairs)
5. คณะกรรมการงบประมาณ (Committee on Budget)
6. คณะกรรมการกิจการย่านโคลัมเบีย (Committee on District of Columbia)
7. คณะกรรมการการศึกษาและแรงงาน (Committee on Education and Labor)

¹⁶ เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา, หน้า 29 - 30.

¹⁷ David C. Kozak and John D. Macartney, Congress and Public Policy, (Illinois : The Dorsey Press, 1982), pp. 114 - 115.

8. คณะกรรมาธิการกิจการต่างประเทศ (Committee on Foreign Affairs)
9. คณะกรรมาธิการดำเนินงานของรัฐบาล (Committee on Government Operations)
10. คณะกรรมาธิการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎร (Committee on House Administration)
11. คณะกรรมาธิการกิจการภายในประเทศและประเทศราช (Committee on Interior and Insular Affairs)
12. คณะกรรมาธิการการพาณิชย์ระหว่างรัฐและต่างประเทศ (Committee on Interstate and Foreign Committee)
13. คณะกรรมาธิการยุติธรรม (Committee on Judiciary)
14. คณะกรรมาธิการการการคาทางทะเล และการประมง (Committee on Merchant Marine and Fisheries)
15. คณะกรรมาธิการการไปรษณีย์ (Committee on Post Office)
16. คณะกรรมาธิการงานโยธาและการขนส่ง (Committee on Public Works and Transportation)
17. คณะกรรมาธิการระเบียบข้อบังคับ (Committee on Rules)
18. คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Committee on Science and Technology)
19. คณะกรรมาธิการธุรกิจขนาดย่อม (Committee on Small Business)
20. คณะกรรมาธิการมาตรฐานความประพฤติของข้าราชการ (Committee on Standards of Official Conduct)
21. คณะกรรมาธิการกิจการของทหารผ่านศึก (Committee on Veterans Affairs)
22. คณะกรรมาธิการภาชีอากาศ (Committee on Ways and Means)

จึงอาจกล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการโดยมีความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศชาติ และแบ่งออกให้ครอบคลุมงานตามสาขา กิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำแต่คาบเกี่ยวงานในหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวง

การจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาในรูปแบบนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ

ข้อดี คือ

1. มีประโยชน์เพราะเป็นไปตาม Functional Activities ซึ่งเป็นการแบ่งกิจกรรมตามแผนเศรษฐกิจแห่งชาติและตามแผนงานงบประมาณ¹⁸
2. ช่วยเฉลี่ยภารกิจระหว่างคณะกรรมการแต่ละคณะ
3. ลดปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ

ข้อเสีย คือ

ยากต่อการพิจารณากำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ

นอกจากการก่อตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาตามสองรูปแบบข้างต้นแล้ว ยังมีอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นรูปแบบที่มีลักษณะพิเศษคือรูปแบบการก่อตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่ใช้ในประเทศอังกฤษ อันน่าที่จะถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่สาม กล่าวคือ ความรูปแบบของอังกฤษ มีทั้งคณะกรรมการไต่ตามสาขางานของรัฐ หากแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาไว้เป็นชุด ๆ และมีชื่อเรียกตามตัวอักษร ทั้งนี้เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องราวต่าง ๆ ตามที่ประธานสภามอบหมาย และที่มีชื่อว่า "สามัญประจำสภา" นั้นก็เป็นแต่เพียงในนาม ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการคัดเลือกจะเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการเป็นครั้งคราวไปตามงานที่ได้รับมอบหมายในแต่ละครั้ง และไม่มี การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบไว้ ดังนั้นจึงทำให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญในประเทศอังกฤษเป็นแต่เพียงคณะกรรมการซึ่งเป็นที่ซึ่งใช้สำหรับการอภิปราย แต่ไม่ใช่

¹⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ,

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่ใช่คณะกรรมการที่มีหน้าที่
เกี่ยวกับการสอบสวนด้วย¹⁹

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังประเทศอังกฤษ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับ
หน่วยงานต่าง ๆ (Departmental Committees) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่เรียกว่า
"Select Committee" ขึ้นโดยมีอายุยาวนานตลอดสมัยประชุมสภา ดังเช่นคณะกรรมการ
สามัญประจำสภาในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป และมีทั้งสิ้นเป็นจำนวน 14 คณะ คือ²⁰

1. คณะกรรมการการเกษตร (Agriculture)
2. คณะกรรมการกลาโหม (Defence)
3. คณะกรรมการการศึกษา วิทยาศาสตร์ และศิลปะ (Education Science and Arts)
4. คณะกรรมการการจ้างงาน (Employment)
5. คณะกรรมการพลังงาน (Energy)
6. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (Environment)
7. คณะกรรมการการต่างประเทศ (Foreign Affairs)
8. คณะกรรมการกิจการภายในประเทศ (Home Affairs)
9. คณะกรรมการกิจการภายในของชาวสกอต (Scottish Affairs)
10. คณะกรรมการให้บริการสังคม (Social Services)
11. คณะกรรมการการค้าและอุตสาหกรรม (Trade and Industry)
12. คณะกรรมการการขนส่ง (Transport)
13. คณะกรรมการการคลังและกิจการพลเรือน (Treasury and Civil Service)
14. คณะกรรมการกิจการภายในของชาวเวลส์ (Welsh Affairs)

¹⁹ Kenneth Bradshaw and David Pring, Parliament and Congress, p.213.

²⁰ A.F.S. Cox, Dod's Parliamentary Companion 1988 156th Year,
(London : Parliamentary Companion Ltd., 1988), pp. 653 - 654.

ทั้งนี้เป็นการจัดตั้งตามรูปแบบที่สอง กล่าวคือ เป็นการจัดตั้งให้ครอบคลุมงานตาม สาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำแต่คาบเกี่ยวงานในหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ หลายกระทรวง โดยคณะกรรมการแต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบค่าใช้จ่าย การบริหารงาน และ นโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ²¹

ดังนั้น จึงมีผู้เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญที่มีอายุยาวนานตลอดสมัยประชุมในประเทศอังกฤษนี้ควรใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการสามัญประจำสภา" มากกว่าคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญจริง ๆ เสียอีก²²

อนึ่ง จากกรณีในระยะปัจจุบันประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับ หน่วยงานต่าง ๆ (Departmental Committees) ซึ่งเป็นคณะกรรมการประเภทที่เรียกว่า "คณะกรรมการวิสามัญ" (Select Committee) แต่คณะกรรมการดังกล่าวนี้กลับเป็นคณะกรรมการที่มีวัตถุประสงค์และระยะเวลาในการจัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ตามที่สภามอบหมายเป็นการ เฉพาะเรื่องโดยมีอายุยาวนานตลอดสมัยประชุมสภา ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการดังกล่าว ควรจัดอยู่ในประเภทของคณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee) มากกว่าคณะกรรมการที่เรียกว่า "Select Committee"

ส่วนคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย เองกลับมี วัตถุประสงค์และระยะเวลาในการจัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ตามที่สภามอบหมายเป็นครั้งคราวไปและ เมื่อดำเนินงานเสร็จสิ้นกรรมการก็พ้นสภาพไป (โปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า 43 - 46) ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า จึงควรจัดอยู่ในประเภทของคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee Committee) มากกว่าคณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee)

²¹ Kenneth Bradshaw and David Pring, Parliament and Congress, pp. 222 - 223.

²² Ibid., p. 207.

การจัดประเภทของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นจึงไม่ได้คำนึงถึงหลักการแบ่งแยกประเภทคณะกรรมการออกตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาในการจัดตั้งอันเป็นเกณฑ์สากลนิยม จึงทำให้เกิดความเข้าใจหรือเกิดความคิดเชวได้

อาจกล่าวสรุปได้ว่า คณะกรรมการที่เรียกว่า "Standing Committees on Bills" ในประเทศอังกฤษก็คงเทียบเคียงได้กับ "Select Committee or Special Committee" หรือในบางครั้งก็มักมีผู้เรียกว่า "Ad Hoc Committee" ในสหรัฐอเมริกา และ "Ad Hoc Committee" หรือ "คณะกรรมการวิสามัญ" ในประเทศไทย ส่วนคณะกรรมการเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ (Departmental Committees) ซึ่งเป็นคณะกรรมการประเภทที่เรียกว่า "Select Committee" ในประเทศอังกฤษก็คงเทียบเคียงได้กับ "Standing Committee" ทั้งในสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย

4. การยุบเลิกคณะกรรมการสามัญประจำสภา

โดยทั่วไปคณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีความดำรงอยู่จนกระทั่งสิ้นสุดสภาหรือสิ้นสุดสมัยประชุมสภา จึงไม่มีรัฐสภาใดมีบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับการยุบเลิกคณะกรรมการ อย่างไรก็ตามการยุบเลิกคณะกรรมการคณะใดก็อาจเกิดขึ้นได้โดยวิธีการเช่นเดียวกันกับการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนั้น²³

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสามัญประจำสภานั้นอาจแบ่งลักษณะการยุบเลิกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. การยุบเลิกตามอายุของสภา
2. การเปลี่ยนแปลงขอบเขตความรับผิดชอบ โดยการโอนความรับผิดชอบจากคณะกรรมการคณะหนึ่งไปยังคณะกรรมการอีกคณะหนึ่ง หรือแบ่งแยกคณะกรรมการ

²³ Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 104.

คณะใหญ่ออกเป็นสองคณะ หรือรวมคณะกรรมการสองคณะหรือมากกว่าเป็นคณะเดียวกัน²⁴

ในประเทศเบลเยียมเมื่อไม่นานมานี้ ได้มีการลดจำนวนคณะกรรมการลงจากมากกว่า 20 คณะ เป็น 11 คณะ ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น²⁵

5. การจัดตั้งและการยกเลิกคณะกรรมการสามัญประจำสภา

สภานิติบัญญัติไทย

5.1 วิวัฒนาการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองซึ่งมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 26 ได้บัญญัติให้สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น เสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้²⁶ สภาผู้แทนราษฎรตามธรรมนูญฉบับนี้มีได้คร่าข้อบังคับการประชุมสภาขึ้น และอนุโลมใช้บังคับกับสภากรรมการองคมนตรี เฉพาะที่ไม่ขัดกับธรรมนูญไปพลางก่อน²⁷ ซึ่งก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในเรื่องการตั้งคณะกรรมการไว้ แต่ทางปฏิบัติแล้วมีการตั้งกรรมการประจำอยู่

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid., p. 101.

²⁶ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 26.

²⁷ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 27.

2 คณะ คือ อนุกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุม²⁸ และอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ²⁹ ทั้งนี้เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ต้องปฏิบัติเป็นการประจำ

ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีระบบสภาเป็นระบบสภาเดี่ยวและบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการไว้ในมาตรา 43 โดยบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา³⁰ และเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ระบบกรรมการของสภาในระยะแรกก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่หลังจากนั้นสภาได้ตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้สภาแต่งตั้งกรรมการสามัญไว้ประจำ มีจำนวนคณะตามความต้องการของกิจการของสภาในวาระที่เปิดสมัยประชุมทุกสมัยประชุม ในทางปฏิบัติ สภาในระยะนั้นแต่งตั้งกรรมการสามัญประจำสภาเพียงคณะเดียวคือ กรรมการตรวจร่างพระราชบัญญัติ³¹

ต่อมาได้ตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับกรรมการเพิ่มเติมจากเดิม คือ การแต่งตั้งกรรมการสามัญทุกครั้งที่เปิดสมัยประชุมนั้น ๆ ให้แต่งตั้งกรรมการสามัญไว้

²⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 3/2475," 4 กรกฎาคม 2475.

²⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1/2475," 28 มิถุนายน 2475.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43.

³¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 3/2476," 3 มกราคม 2476.

เป็นชุด ๆ ดังนั้นในระยะต่อมาสภาจึงมีคณะกรรมการสามัญที่มีชื่อเรียก คือ ³²

1. กรรมการสามัญ ชุดที่ 1
2. กรรมการสามัญ ชุดที่ 2
3. กรรมการสามัญ ชุดที่ 3
4. กรรมการสามัญตรวจรายงานการประชุม
5. กรรมการสามัญพิจารณาการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ทั้งนี้ กรรมการสามัญแต่ละชุดมีกรรมการทั้งสิ้นเป็นจำนวน 7 คน สมาชิกสภาจะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะไม่ได้

และในปี พ.ศ. 2489 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แล้วก็มีการตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2490 และข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของวุฒิสภา พ.ศ. 2490 ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบกรรมการและระบบกรรมการที่เป็นจริงของรัฐสภาไม่แตกต่างกันไปจากเดิมแต่อย่างใด จะแตกต่างไปจากเดิมก็เฉพาะที่มีกรรมการของวุฒิสภาเพิ่มขึ้นเท่านั้นเอง ³³ หลังจากนั้นแม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 แล้วแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับกรรมการและระบบกรรมการของรัฐสภา ก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ³⁴

ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตได้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการในสมัยนั้นมีรูปแบบดัง เช่น รูปแบบของประเทศอังกฤษ ดังจะเห็นได้จากหลักฐานการอภิปรายในการพิจารณาร่างข้อบังคับ

³² เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา, หน้า 83 - 84.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84 - 85.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

การประชุมสภา ว่า 35

"1. ให้มีกรรมาธิการสามัญประจำสภาที่เรียกว่า "สแตนดิ้งคอมมิเตตี" ประมาณสัก 3 ชุด มีอายุ 4 ปี มีการผลัดเปลี่ยนกันในตำแหน่งคราวละครึ่งหนึ่ง หรือ หนึ่งในสี่ ทั้งนี้เพื่อให้ใดคณะกรรมาธิการที่เป็น เอกชนเปิดจริง ๆ โดยอาศัยเปรียบเทียบหลักของ ต่างประเทศ

2. กรรมาธิการวิสามัญ ก็แล้วแต่เหตุการณ์ จะตั้งหรือไม่ก็ได้

3. กรรมาธิการให้แบ่งออกเป็นชุด"

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้คงบัญญัติเกี่ยวกับกรรมาธิการไว้ลักษณะเดิม³⁶ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการตราข้อบังคับ การประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2494 ข้อบังคับฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงระบบ กรรมาธิการสามัญไปเป็นอย่างมากโดยเฉพาะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมาธิการสามัญ 7 คณะ คือ³⁷

1. คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ
2. คณะกรรมาธิการต่างประเทศ
3. คณะกรรมาธิการการปกครอง
4. คณะกรรมาธิการการทหาร
5. คณะกรรมาธิการการศึกษา การสาธารณสุข และการสาธารณูปการ
6. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม
7. คณะกรรมาธิการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

³⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมาธิการ, "รายงานการประชุมกรรมาธิการ วิสามัญพิจารณาข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11," 7 พฤษภาคม 2490.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

³⁷ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2494 ข้อ 90.

คณะกรรมการแต่ละคณะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนคณะละ 5 คน สมาชิกสภาจะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะ ในขณะเดียวกันมิได้³⁸ ซึ่งข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2495 ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันนี้อีก³⁹

เมื่อมีการปฏิบัติ เมื่อ 20 ตุลาคม 2501 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ซึ่งได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาและหลังจากนั้นก็ได้มีการตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ขึ้น โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการเช่นเดิม จะเปลี่ยนแปลงไปก็แต่เฉพาะกำหนดให้แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการสิบเอ็ดคนและไม่มีการจำกัดจำนวนคณะในการเป็นกรรมการของสมาชิกฯ ไว้⁴⁰ และในปี พ.ศ. 2511 ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และมีการตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513 โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ⁴¹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มขึ้นเป็น 11 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 19 คน และสมาชิกสภาจะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะ ในขณะเดียวกันมิได้⁴² คือ

1. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
2. คณะกรรมการการคมนาคม
3. คณะกรรมการการต่างประเทศ

³⁸ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2494 ข้อ 92 และ ข้อ 94.

³⁹ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2495 ข้อ 84, ข้อ 86 และ ข้อ 88.

⁴⁰ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 65.

⁴¹ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513 ข้อ 69.

⁴² ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ข้อ 17.

4. คณะกรรมการการทหาร
5. คณะกรรมการการปกครอง
6. คณะกรรมการการวัฒนธรรม
7. คณะกรรมการการศึกษา
8. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
9. คณะกรรมการการสาธารณสุข
10. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
11. คณะกรรมการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงครั้งนั้นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมอีก 3 คณะ คือ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการการคมนาคม และคณะกรรมการการวัฒนธรรมและสังคม โดยไม่อาจหาเหตุผลเป็นอย่างอื่นได้ นอกเสียจากว่าเป็นเพียงแนวความคิดเพิ่มเติมเนื่องจากต้องการให้โอกาสแก่สมาชิกดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการให้มากขึ้น ตลอดจนคำนึงถึงความสำคัญของเรื่องต่าง ๆ ที่มีปัญหาเฉพาะกิจขึ้น⁴³ ส่วนอีกคณะหนึ่งนั้น ได้แก่ คณะกรรมการการสาธารณสุขนั้นเป็นการแยกโครงสร้างของคณะกรรมการการศึกษา การสาธารณสุข และการสาธารณสุข⁴⁴ และตัดคำว่า "สาธารณสุขการ" ออกไปเพราะ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงหลายกระทรวง เช่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งก็มีคณะกรรมการคณะอื่นรับผิดชอบอยู่แล้ว⁴⁵

⁴³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณากร่างข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 6," 8 กุมภาพันธ์ 2516.

⁴⁴สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณากร่างข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 1," 8 มกราคม 2516.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แล้ว ได้มีการยกร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยในการยกร่างครั้งนั้นก็ได้อำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการไต่สวนเหมือนเดิม⁴⁶ แต่ร่างข้อบังคับฉบับนี้ยังพิจารณาไม่เสร็จสิ้นก็มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเสียก่อน

หลังจากมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2519 แล้วได้มีการตราข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 โดยมีข้อ 72 บัญญัติเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการไต่สวนจะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับในปี พ.ศ. 2516 คือ⁴⁷

1. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
2. คณะกรรมการการคมนาคม
3. คณะกรรมการการต่างประเทศ
4. คณะกรรมการการทหาร
5. คณะกรรมการการปกครอง
6. คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
7. คณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
8. คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
9. คณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
10. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
11. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ และสมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกินหนึ่งคณะ

⁴⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญแรก) ครั้งที่ 15/2518," 2 พฤษภาคม 2518.

⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 ข้อ 72.

มีข้อเสนอแนะว่า แม้จำนวนการจัดตั้งคณะกรรมการจะมีเท่าเดิม แต่ก็มี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยอีก คือ มีการรวมคณะกรรมการการศึกษากับคณะกรรมการ การวัฒนธรรมเป็นคณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม เพิ่มเติมคณะกรรมการการแรงงาน และสวัสดิการสังคมขึ้นใหม่เพื่อดูแลปัญหาคนแรงงาน สวัสดิการสังคม และให้สอดคล้องกับ นโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ ตลอดจนเพื่อรับผิดชอบในปัญหาที่คาบเกี่ยว หลายด้าน เช่น ปัญหาคนการประกันสังคม เป็นต้น และเพิ่มเติมความรับผิดชอบด้าน อุตสาหกรรมแก่คณะกรรมการการเศรษฐกิจเป็นคณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เพิ่มเติมสิ่งแวดลอมแก่คณะกรรมการสาธารณสุขเป็นคณะกรรมการสาธารณสุขและ สิ่งแวดลอม 48

ทั้งนี้ การเพิ่มความรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรมนั้น อาจเกิดจาก การได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดใหม่การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวในอดีต กล่าวคือ ได้มีแนวความคิดในปี พ.ศ. 2516 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสภาพแวดล้อมโดย นายนาท ตัญวิรุฬห์ กับคณะ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีเหตุผลว่าปัญหาสภาพแวดล้อม เป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนและงานด้านสภาพแวดล้อมเป็นงานที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญเป็นพิเศษ⁴⁹ เพื่อให้สภานิติบัญญัติมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสำหรับพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม อันมีลักษณะสลับซับซ้อนต้องการความรู้ ความชำนาญเป็นพิเศษ และนับวันจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น ทุกที⁵⁰ และสำหรับคณะกรรมการอุตสาหกรรมนั้นเข้าใจได้ว่า คงจะมีแนวความคิดทำนอง

⁴⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณากร่างข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. . . . , ครั้งที่ 2/2519," 20 ธันวาคม 2519.

⁴⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รมที่ 478/2516 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2516 ของ นายนาท ตัญวิรุฬห์ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

⁵⁰ นาท ตัญวิรุฬห์, "ปัญหาสภาพแวดล้อมกับการพัฒนา," เอกสารเสนอต่อ ประธานคณะกรรมการพิจารณากร่างข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2516.

เดียวกัน แต่ในสมัยนั้นเห็นว่า อุตสาหกรรมรวมอยู่ในคณะกรรมการชุดอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการการเศรษฐกิจหรือคณะกรรมการการคลังอยู่แล้ว นอกจากนั้น ข้อบังคับการประชุมสภา ก็ยังเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มเติมอีกเมื่อไรก็ได้ อีกด้วย⁵¹ จึงยังไม่มี การจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ในขณะนั้น

หลังจากมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินปี 2519 ได้มีการตราข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 โดยมีข้อ 72 บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการไว้ว่า ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นเหมือนเดิม เปลี่ยนแปลงเฉพาะจำนวนกรรมการคือ ลดลงเหลือคณะละ 15 คน และสมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกินหนึ่งคณะ⁵²

ในปี พ.ศ. 2522 สภาผู้แทนราษฎรได้ตราข้อบังคับการประชุมให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มขึ้นเป็น 16 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 19 คน และมีสมาชิกสภา จะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะในขณะเดียวกันไม่ได้ คือ⁵³

1. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
2. คณะกรรมการคมนาคม
3. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
4. คณะกรรมการการต่างประเทศ
5. คณะกรรมการการทหาร
6. คณะกรรมการการปกครอง
7. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
8. คณะกรรมการการวัฒนธรรมและสังคม

51 เรื่องเดียวกัน.

52 ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 ข้อ 72.

53 ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 22.

9. คณะกรรมการการศึกษา
10. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
11. คณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
12. คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและการแรงงาน
13. คณะกรรมการอุตสาหกรรม
14. คณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินจากราชการลับ
15. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
16. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนมีการจัดตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงานเพิ่มเติม และความซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง เช่นว่านั้น ได้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติขยายตัวตามไปด้วย แต่ก็เป็นเพียงการขยายตัวโดยการแยกโครงสร้างย่อย กล่าวคือ มีการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการอีก 3 คณะ คือ คณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงิน⁵⁴ คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน⁵⁵ และคณะกรรมการตรวจ

⁵⁴ เป็นการเพิ่มตามคำแปรญัตติของนายสมิทร สุนทรเวช รายละเอียดโปรดดูสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 13, 30 สิงหาคม 2522.

⁵⁵ เป็นการเพิ่มคณะกรรมการให้ครอบคลุมงานของกระทรวงแต่ละกระทรวง กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีการตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงานเพิ่มเติมจึงมีการตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้น รายละเอียดโปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 5," 21 มิถุนายน 2522.

สอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณลับ⁵⁶ และแยกความรับผิดชอบของคณะกรรมการอีกสอง คณะ คือ แยกความรับผิดชอบด้านวัฒนธรรมออกจากคณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม โดยตั้งเป็นคณะกรรมการการวัฒนธรรมและสังคม ตลอดจนแยกความรับผิดชอบด้านอุตสาหกรรม ออกจากคณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมโดยจัดตั้งเป็นคณะกรรมการอุตสาหกรรม

5.2 ปัจจุบัน ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้น 18 คณะ แต่ละ คณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 19 คน และสมาชิกสภาฯ จะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะในขณะเดียวกันไม่ได้ คือ⁵⁷

1. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
2. คณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชน
3. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
4. คณะกรรมการการคมนาคม
5. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
6. คณะกรรมการการต่างประเทศ

⁵⁶ เป็นการเพิ่มตามมติที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . โดยมีเหตุผลว่า "เนื่องจากในปัจจุบันมีส่วนราชการทุก กระทรวงมีการตั้งงบประมาณลับ จึงเห็นว่าควรตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อคอยรับทราบการดำเนินงานด้านนี้ ถึงแม้ว่าจะควบคุมการใช้จ่ายเงินไม่ได้ แต่ก็ควรทราบว่างบราชการลับซึ่ง ส่วนราชการแต่ละกระทรวงนำไปใช้จ่ายนั้นในแต่ละปีเหลือเงินงบประมาณลับอยู่เท่าไร ทั้งนี้ เพื่อประชาชนได้ทราบและจะเป็นการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ รายละเอียดโปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 15," 10 กันยายน 2522.

⁵⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 74.

7. คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี
8. คณะกรรมการการทหาร
9. คณะกรรมการการปกครอง
10. คณะกรรมการการแรงงาน
11. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
12. คณะกรรมการการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว
13. คณะกรรมการการศึกษา
14. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
15. คณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
16. คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและการกีฬา
17. คณะกรรมการอุตสาหกรรม
18. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับและตรวจรายงานการประชุม

การเปลี่ยนแปลง เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการในระยะปัจจุบันก็ยังคงมีสาเหตุ
 ทันทองเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงในอดีต กล่าวคือ เป็นการแยกโครงสร้างย่อยโดยการเพิ่ม
 เติมจำนวนคณะกรรมการอีก 3 คณะ คือ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร⁵⁸
 คณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชน⁵⁹ คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณ

⁵⁸ เหตุผลเพราะเพื่อให้ความช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายประจำและข้าราชการ
 ประจำ เช่น ให้ความสนับสนุนด้านงบประมาณเกี่ยวกับกิจการของสภาผู้แทนราษฎร รายละเอียด
 ไปรศู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3
 (สมัยสามัญ)," 16. พฤษภาคม 2528.

⁵⁹ เหตุผลเพราะเป็นปัญหาสำคัญในปัจจุบัน รายละเอียดไปรศู สำนักงานเลขาธิการ
 รัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาข้อยกเว้น
 การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 10," 28 กรกฎาคม 2526.

รายงานประจำปี⁶⁰ และแยกคณะกรรมการแรงงาน⁶¹ ออกมาจากคณะกรรมการ
สวัสดิการสังคมและการแรงงานเพิ่มเติมความรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว⁶² ให้แก่คณะ
กรรมการการวัฒนธรรม ด้านการกีฬา⁶³ ให้แก่คณะกรรมการสวัสดิการสังคม
ตลอดจนรวมความรับผิดชอบคณะกรรมการสองคณะ เป็นคณะกรรมการพิจารณาเปิดเผย
รายงานการประชุมลับและตรวจรายงานการประชุม⁶⁴

⁶⁰ ไม่ปรากฏหลักฐานทางราชการถึงเหตุผลของการจัดตั้งคณะกรรมการคณะนี้
อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ทัศนะต่อการจัดตั้งคณะกรรมการคณะนี้ว่า "เป็นการจัดตั้งเพื่อรับปัญหา
มากกว่ามีได้เป็นคณะกรรมการที่สามารถเข้าไปทำงานโดยตรง นโยบายใดที่เป็นนโยบาย
ระยะยาวควรที่สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกลุ่มศึกษาขึ้น และกลุ่มศึกษานี้ไม่ใช่แค่เส้นแต่เฉพาะ
พวกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่น่าจะเอาคนนอกที่มีความรู้เข้ามาร่วมด้วย," รายละเอียด
โปรดดู "เสนอผ้าคัคใหญ่ ส.ส.ให้ตั้งกลุ่มเข็ครัฐบาล," สยามรัฐ 9 (กุมภาพันธ์ 2528) : 1.

⁶¹ เหตุผลเพราะงานสวัสดิการสังคมและการแรงงาน เป็นกรณีต่างกันคือ
การสวัสดิการ หมายความว่าสวัสดิการความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคม แต่การแรงงาน หมายถึง
ปัญหาการทำงานหรือปัญหาเนื่องมาจากการทำงาน รายละเอียดโปรดดู สำนักงานเลขาธิการ
รัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับ
การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 7," 15 กรกฎาคม 2526.

⁶² เรื่องเดียวกัน.

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁴ เหตุผลเพราะคณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับมักไม่
คอยมีงานให้พิจารณา รายละเอียดโปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ,
"บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทน
ราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 7," 15 กรกฎาคม 2526.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีการขยายตัวเพิ่มจำนวนคณะกรรมการใหม่มีหน้าที่เฉพาะเจาะจงและเข้าไปครอบคลุมกิจการของฝ่ายบริหารมากขึ้นเป็นช่วง ๆ ดังจะเห็นได้ คือ

ระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2494 มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา
จำนวน 5 คณะ

ระหว่างปี พ.ศ. 2494 - 2516 มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา
จำนวน 7 คณะ

ระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2522 มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา
จำนวน 11 คณะ

ระหว่างปี พ.ศ. 2522 - 2528 มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา
จำนวน 16 คณะ

ระหว่างปี พ.ศ. 2528 - ปัจจุบัน มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา
จำนวน 18 คณะ

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คณะกรรมการในระยะแรกนั้นมีลักษณะขององค์กรที่ค่อนข้างเล็กและไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ของกรรมการอาจแบ่งออกเป็นเพียง 7 เรื่อง คือ เรื่องการต่างประเทศ การทหาร การปกครอง การเศรษฐกิจและการศึกษา การสาธารณสุขและสาธารณูปการ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการประจำสภา คือ เรื่องการตรวจรายงานการประชุมกับการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ใน พ.ศ. 2512 สภาผู้แทนราษฎร มีคณะกรรมการสามัญเพียง 7 คณะ แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2522 และ 2528 สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการสามัญถึง 16 คณะและ 18 คณะตามลำดับ ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ประชากรและการเพิ่มกระทรวงตลอดจนความซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ ⁶⁵ ที่เป็นผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง

⁶⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 4/2522," 18 ตุลาคม 2522.

เช่นว่านั้น ได้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติขยายตัวออกไปด้วย การขยายตัวนี้จัดได้ว่าเป็นการแบ่งแยก แจกแจงโครงสร้างออกเป็นส่วนย่อยหลาย ๆ ส่วนที่มีหน้าที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น กล่าวคือ ในปี 2528 ได้มีการแยกโครงสร้างย่อยมากขึ้น และให้แต่ละส่วนมีหน้าที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ก็จะเห็นได้ว่า เรื่องเศรษฐกิจซึ่งเดิมมีเพียงคณะกรรมการเดียว ได้มีการแตก แขนงออกไปถึง 6 เรื่อง ตามตารางข้างล่าง ดังนี้

พ.ศ. 2512	พ.ศ. 2528
1. คณะกรรมการเศรษฐกิจ	1. คณะกรรมการเศรษฐกิจ 2. คณะกรรมการการคมนาคม 3. คณะกรรมการอุตสาหกรรม 4. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน 5. คณะกรรมการการเกษตรและ สหกรณ์ 6. คณะกรรมการการแรงงาน

สำหรับกิจการด้านอื่น ๆ ก็ได้มีโครงสร้างย่อยหรือองค์ประกอบย่อยของฝ่ายนิติบัญญัติ เกิดขึ้นใหม่เช่นกัน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชนเพิ่มขึ้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2528⁶⁶ การแยกคณะกรรมการการแรงงานออกเป็นเอกเทศจากคณะกรรมการสวัสดิการสังคมและการแรงงาน แยกคณะกรรมการการวัฒนธรรมออกจากคณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม และเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้คณะกรรมการการวัฒนธรรม ดูแลเรื่องการท่องเที่ยวด้วย เป็นต้น

⁶⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 6/2528," 30 พฤษภาคม 2528.

ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมภายในของรัฐสภานั้น นอกจากจะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2518 เพื่อจัดให้มีการบริหารบุคคลของข้าราชการที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นโดยเฉพาะ แยกออกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ในปี พ.ศ. 2528 ฝ่ายนิติบัญญัติยังได้จัดตั้งคณะกรรมการสามัญที่สำคัญขึ้นอีก 2 คณะ คือ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ได้รวมเอาคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม กับคณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ เข้าเป็นชุดเดียวกัน

5.3 แนวความคิดใหม่การจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติม ตลอดเวลาที่มีการพิจารณาแก้ไขข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้น และมีแนวความคิดใหม่การจัดตั้งคณะกรรมการบางคณะซึ่งยังคงไม่เป็นผลสำเร็จหรือจัดตั้งแล้วแต่ได้ยกเลิกไป คือ

1. คณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุม

คณะกรรมการชุดนี้เคยปรากฏว่ามีการจัดตั้งมาแล้วในสภาร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2504 ประกอบด้วยกรรมการ 15 คน⁶⁷ มีหน้าที่กันควาและรวบรวมหลักสารสำคัญอันควรพิจารณาในการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสนอเป็นหัวข้อระเบียบวาระต่อประธานสภาเป็นคราว ๆ⁶⁸ เมื่อประธานสภาได้รับหัวข้อระเบียบวาระที่คณะกรรมการฯ เสนอแล้วให้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมต่อไป การจัดระเบียบวาระประชุมั้น เฉพาะหัวข้อระเบียบวาระประชุมตามข้อ 95 ให้จัดตามลำดับที่คณะกรรมการระเบียบวาระเสนอ⁶⁹ กรรมการระเบียบวาระอาจถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมหัวข้อระเบียบวาระที่ได้เสนอต่อประธานสภาตามที่คณะกรรมการฯ ได้เสนอไปแล้วได้ แต่การถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมภายหลังที่ประธานสภาสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความยินยอมของที่ประชุม⁷⁰ สมาชิกไม่น้อย

67 ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 91 (2).

68 ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 95.

69 ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 96.

70 ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 97.

กว่า 10 คน มีสิทธิเสนอญัตติร่วมกัน ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักสารสำคัญอันควรพิจารณาในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการระเบียบวาระเสนอเป็นหัวข้อระเบียบวาระญัตติดังกล่าวนี้ไม่ควรมีผู้รับรอง 71

อย่างไรก็ตาม ในสภาผู้แทนราษฎร ได้เคยมีแนวความคิดให้มีการตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุมของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ กล่าวคือในการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ในปี พ.ศ. 2518 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ส่งวนคำแปรญัตติให้มีการตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุมถึง 8 คน 72 โดยได้ให้เหตุผลในการตั้งคณะกรรมการชุดนี้ว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อความเป็นกลางในการจัดระเบียบวาระการประชุม อย่างไรก็ตามที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นด้วย และเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของคณะกรรมการ คือ ไม่มีการตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุมด้วยคะแนนเสียง 86 : 26 เสียง ทั้งนี้ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นชอบกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับฯ ที่ว่าได้มีการแก้ไขร่างข้อบังคับการประชุม และมีการแก้ไขอุกช่องโหว่ต่าง ๆ ซึ่งอาจจะทำให้มีการพิจารณาไม่เป็นธรรมในเรื่องการบรรจุระเบียบวาระไว้หลายประการแล้ว เช่น เรื่องกระทู้ ประธานต้องจัดทำลาคับก่อนหลังที่ได้รับ หรือถ้าเป็นกระทู้ที่มีความสำคัญอย่างเดียวกันซ้ำกัน ก็ให้บรรจุพร้อมกัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติ ให้ประธานสภาต้องบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 21 วัน ตามลาคับที่ได้รับก่อนหลัง และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดไม่พอใจก็ให้สิทธิประท้วงเป็นลายลักษณ์อักษรได้ นอกจากนั้นเห็นว่าหากให้มีคณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุมแล้วจะเกิดปัญหาเรื่องการไม่ครบองค์ประชุม อันเป็นปัญหาสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการเกิดขึ้นได้ 73

71 ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 98.

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

73 เรื่องเดียวกัน.

2. คณะกรรมการผังเมือง

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. . . . ในปี พ.ศ. 2516 มีกรรมการท่านหนึ่ง เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการผังเมือง โดยมีเหตุผลว่าปัญหาเรื่องผังเมือง เป็นปัญหาที่มีความสำคัญและเกี่ยวกับความเจริญของบ้านเมือง ซึ่งในการพิจารณาครั้งนั้นมีกรรมการส่วนใหญ่พิจารณาเห็นว่า การจัดตั้งคณะกรรมการไม่คุ้มค่า เพื่อให้ไปพิจารณาสอบสวนเรื่องราวต่าง ๆ แต่จะพิจารณาเฉพาะเมื่อมีกฎหมายเข้าสู่สภาเท่านั้น นอกจากนั้น ถ้ามีพระราชบัญญัติผังเมือง เข้าสู่สภา ก็สามารถจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อปฏิบัติงานได้ จึงเป็นเรื่องเทคนิคไม่ใช่เรื่องของนักการเมือง ในที่สุด ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างข้อบังคับฯ จึงได้มีมติไม่จัดตั้งคณะกรรมการคณะนี้⁷⁴

3. คณะกรรมการตรวจสอบรายงานของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา

คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคณะกรรมการสามัญคณะอื่น ๆ และเป็นคณะกรรมการที่รัฐสภาเคยตั้งขึ้นตามมาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เพื่อพิจารณาตรวจสอบรายงานของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา

ลักษณะพิเศษของคณะกรรมการสามัญชุดนี้ คือ⁷⁵

1. เป็นคณะกรรมการสามัญคณะเดียวที่ตั้งขึ้นโดยการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา
2. คณะกรรมการชุดนี้แม้ว่าจะตั้งขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ผู้มีสิทธิที่จะเป็นกรรมการ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิที่จะเป็นกรรมการ

⁷⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. . . . ครั้งที่ 12," 14 พฤษภาคม 2516.

⁷⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษฐพร คูศิริพิทักษ์, กลไกรัฐสภา, หน้า 80 - 81.

3. คณะกรรมาธิการนี้เป็นคณะกรรมาธิการคณะเดียวที่รัฐธรรมนูญระบุรายละเอียดในการแต่งตั้งซึ่งมีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะไว้ และรัฐสภาทุกสมัยของสภาจะต้องตั้งคณะกรรมาธิการชุดนี้ จะเลิกล้มไปหรือไม่มีการตั้ง เหมือนกับคณะกรรมาธิการสามัญชุดอื่น ๆ ไม่ได้

4. คณะกรรมาธิการนี้มีองค์ประกอบเป็นพิเศษออกไป กล่าวคือ มาตรา 172 ระบุไว้ว่า ประธานคณะกรรมาธิการจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (มาจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งมีใช้พรรครัฐบาล) และมีจำนวนกรรมาธิการประกอบไปด้วยกรรมาธิการซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านมากกว่ากรรมาธิการซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหนึ่งคน

4. คณะกรรมาธิการสอบสวนและวิจัยการบริหารราชการของเจ้าหน้าที่รัฐบาล

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ในปี 2522 ได้มีความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งให้เพิ่มคณะกรรมาธิการสอบสวนและวิจัยการบริหารราชการของเจ้าหน้าที่รัฐบาลด้วย โดยมีเหตุผลว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้ด้วย ซึ่งอาจจะควบคุมรัฐบาลในนโยบายว่าได้ปฏิบัติตามที่ได้แถลงไว้ต่อสภาหรือไม่ หรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ซึ่งในการพิจารณาครั้งนั้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเห็นว่าการสอบสวนข้าราชการของเรามีกฎหมายใช้อยู่แล้ว และเห็นว่าการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาเป็นการจัดตั้งตามข้อบังคับ และต้องอยู่กับการมอบหมายของสภา และเห็นว่าแม้จะจัดตั้งคณะกรรมาธิการชุดนี้เพิ่มเติมก็คงไม่เกิดผลอะไร เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้⁷⁶

การพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมาธิการชุดนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการอภิปรายจึงถือว่าเป็นเรื่องนี้ยุติไปโดยปริยาย และไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการชุดนี้ปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมฯ ในเวลาต่อมาแต่ประการใด

⁷⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมาธิการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 15,"

5. คณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณลับ

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ในปี 2522 นอกจากมีความคิดใหม่ในการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนและวิจัยการบริหารราชการของเจ้าหน้าที่รัฐบาลตามที่โคกลาวข้างต้นแล้ว ก็ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่อีก 1 คณะ คือคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณลับ โดยมีเหตุผลว่าส่วนราชการทุกกระทรวงในขณะนั้น มีการตั้งงบประมาณลับ จึงเห็นว่าควรจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อคอยรับทราบการดำเนินงานค่านี้นี้ ถึงแม้ว่าจะควบคุมการใช้จ่ายเงินไม่ได้ แต่ก็ควรทราบว่างบราชการลับซึ่งส่วนราชการแต่ละกระทรวงนำไปใช้จ่ายนั้น ในแต่ละปีเหลือเงินงบประมาณลับอยู่เท่าไร ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ทราบและจะเป็นการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้⁷⁷

และในการพิจารณาร่างข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ในสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายถึงการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ 4 คนด้วยกัน ในจำนวนนี้มี 3 คน ที่เห็นชอบใหม่ในการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ด้วยเหตุผลข้างต้น แต่อีก 1 คน เห็นว่าไม่ควรจัดตั้ง เพราะจะเป็นการก้าวภายในเรื่องบริหาร และไม่มีผลอันใดที่ข้อบังคับนี้จะเกิดผล เพราะฝ่ายบริหารอ้างได้ว่าเป็นเรื่องลับ

ในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติให้จัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ด้วยคะแนนเสียง 94 : 51 เสียง⁷⁸

ต่อมานายชาติ ไหวดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติให้รัฐสภาตีความว่าการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณลับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139 หรือไม่ และการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา

⁷⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมาธิการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 15," 10 กันยายน 2522.

⁷⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 4/2522," 18 ตุลาคม 2522.

ในเรื่องนี้ส่วนใหญ่อภิปรายเกี่ยวกับอำนาจการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ส่วนในประเด็นที่ว่า คณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณการลับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139 หรือไม่ ไม่มี การอภิปราย ทั้งสนับสนุนว่าไม่ขัดเพราะควรมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณลับของส่วนราชการทุกกระทรวงได้ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงการดำเนินงานของส่วนราชการ ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าขัดได้ให้เหตุผลว่า การตรวจสอบการใช้จ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ มีกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว และเห็นว่าภารกิจของคณะกรรมาธิการคณะนี้เป็นการก้าวก่ายฝ่ายบริหาร ในที่สุดที่ประชุมจึงได้มีมติว่า ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อ 14 ที่ให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณการลับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139 ด้วยคะแนนเสียง 184 : 125 เสียง⁷⁹ การตีความของรัฐสภาครั้งนี้จึงเป็นเค็ดชขาด⁸⁰

ก็เป็นอันว่าสภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณการลับไม่ได้ และส่งผลให้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ไม่มี คณะกรรมาธิการชุดนี้ปรากฏอยู่

6. คณะกรรมาธิการขบวนการยุติธรรม

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ปี 2522 มีกรรมาธิการท่านหนึ่งเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการขบวนการยุติธรรมขึ้น โดยมีเหตุผลว่า ขบวนการยุติธรรมเป็นหัวใจของความสงบสุขในสังคมจึง เป็นเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งในการพิจารณา คณะกรรมาธิการได้มีความเห็นว่าไม่ควรตั้งคณะกรรมาธิการชุดนี้ เพราะจะเป็นการก้าวก่ายสถาบันยุติธรรมและขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁸¹

⁷⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 18," 11 มกราคม 2523.

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 141.

⁸¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมาธิการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาการร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5," 21 มิถุนายน 2522.

ในที่สุด จึงไม่มีการตั้งคณะกรรมการคณะนี้

7. คณะกรรมการการวางแผนแห่งชาติ

ในการพิจารณาขอร้องรับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ในปี 2526 ได้มีกรรมการท่านหนึ่งเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการการวางแผนแห่งชาติ โดยมีเหตุผลเพื่อทำหน้าที่ศึกษางานของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในเรื่องนี้กรรมการส่วนใหญ่เห็นว่า สภามักหน้าที่ทางนิติบัญญัติจึงไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานของฝ่ายบริหาร สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมเป็นผู้กำหนดแผนงานพัฒนาและจำนวนเงินที่จะใช้ตามแผน สภามักหน้าที่ที่จะอนุมัติเงินให้ใช้ตามแผนมากหรือน้อยเท่านั้นจึงไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ และในที่สุดที่ประชุมคณะกรรมการจึงมีมติไม่จัดตั้งคณะกรรมการคณะนี้⁸²

8. คณะกรรมการศึกษาการปฏิบัติการแทรกแซงอำนาจอธิปไตย

ในวาระประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2526 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ท่านหนึ่งได้เสนอญัตติ เรื่องขอตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มเติม คือ คณะกรรมการศึกษาการปฏิบัติการแทรกแซงอำนาจอธิปไตย โดยมีเหตุผลว่า ปัจจุบันนี้มีการแทรกแซงการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคงแก่สถาบันสูงสุดของประเทศ เป็นการรุกรอนสิทธิของปวงชนชาวไทย⁸³ แต่ในการอภิปรายเพื่อพิจารณาญัตตินี้ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนั้นผู้เสนอญัตติได้ขอลดอนญัตติ โดยมีเหตุผลว่า เรื่องนี้ไม่น่าจะเป็นประโยชน์เท่าที่ควร เพราะถึงอย่างไรสภาก็คงมีมติไม่เห็นชอบและเมื่อที่ประชุมได้พิจารณาแล้วก็ได้มีมติ

⁸² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาขอร้องรับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 7,"

15 กรกฎาคม 2526.

⁸³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 4/2526," 25 พฤษภาคม 2526.

ยินยอมให้ถอนผู้คัดค้านด้วยคะแนนเสียง 63 : 2 เสียง จึงเป็นอันว่าไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการคณะนี้⁸⁴

9. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการคณะนี้ได้มีแนวความคิดให้มีการจัดตั้งหลายครั้งหลายหนด้วยกัน กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ในการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. . . . ได้มีสมาชิกสภาเสนอคำแปรญัตติให้เพิ่มคณะกรรมการอุตสาหกรรม รัฐวิสาหกิจ และแรงงาน โดยมีเหตุผลว่าเพื่อรวมกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณางานต่าง ๆ ที่สภามอบหมาย และเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ⁸⁵ แต่ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติไม่เห็นชอบด้วย และในปี พ.ศ. 2522 ในการพิจารณากร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ได้มีกรรมการเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงองค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกันกับคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี แต่ที่ประชุมเห็นว่าเรื่องนี้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการปกครองอยู่แล้ว จึงมีมติไม่จัดตั้งคณะกรรมการคณะนี้⁸⁶

จากแนวความคิดดังกล่าวส่งผลให้ความพยายามที่จะจัดตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในระยะปัจจุบัน กล่าวคือ มีข้อเสนอแนะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ในการสัมมนาปัญหากฎหมายรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2530 นี้ โดยมีเหตุผลว่า จากสภาพการปัจจุบัน

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. . . . ครั้งที่ 4," 3 กุมภาพันธ์ 2520.

⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. . . . ครั้งที่ 5," 21 มิถุนายน 2522.

ที่รัฐวิสาหกิจทั้ง 68 แห่ง กระจายไปอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาทั้ง 18 คณะ ขาดกรรมการที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ จึงควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกคณะหนึ่ง ให้นำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตามนโยบายของรัฐวิสาหกิจโดยโอนความรับผิดชอบการตรวจสอบควบคุมรัฐวิสาหกิจมาจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ ⁸⁷

10. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นแนวความคิดใหม่มีการจัดตั้งโดย นายชาญ แก้วชูใส ได้เป็นผู้เสนอเรื่องให้มีการจัดตั้งในนามของคณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชนต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2530 และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแสดงความคิดเห็น ซึ่งความคิดเห็นของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรในชั้นแรกเห็นด้วยกับข้อเสนอ แต่เห็นว่าควรที่จะมีการศึกษาข้อข้อเสียโดยพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบเสียก่อนจึงจะเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป ⁸⁸

ในการพิจารณาศึกษาได้รับทราบข้อมูลว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนควรมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในคานต่าง ๆ คือ

1. สิทธิทางแพ่ง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง
2. สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

⁸⁷ ปธาน สุวรรณมงคล, สนิท จรอนันต์ และตระกูล มีชัย, "บทบาทของรัฐสภาต่อรัฐวิสาหกิจ : หลักการและกรณีศึกษา," เอกสารในการสัมมนาปัญหากฎหมายรัฐวิสาหกิจ เสนอที่ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา 24 เมษายน 2530. (อัครสำเนา)

⁸⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13," 31 มีนาคม 2530.

ทั้งนี้ มีข้อ เสนอการดำเนินงาน คือ

1. ศึกษาและ เสนอแนะให้มีการออกกฎหมายที่ทั้งมีอันจะเป็นหลักประกันแห่งสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะตามที่มีบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. ศึกษาบรรดากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่ขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง และ เสนอแนะข้อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบาย ดังกล่าว
3. ศึกษากรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลมาจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่ขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง
4. ศึกษาและประมวลข้อมูลภาพรวมเกี่ยวกับสภาพของสิทธิทาง เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทั้งนี้ เพื่อเสนอให้เห็นความคืบหน้าหรือถดถอย ตลอดจนเสนอแนะเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อันจะเป็นประโยชน์แก่การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานและสันติสุขในสังคมไทย

ทั้งนี้ คาดว่าผลที่จะได้รับจะมีดังนี้

1. กรณีการสามารถทบทวนแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และสามารถพัฒนากฎหมายที่จะให้หลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น
2. ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจะได้รับหลักประกันและความคุ้มครองมากขึ้น
3. กรณีการสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้อย่างเต็มภาคภูมิอันจะส่งผลให้เกิดความศรัทธาต่อสถาบันผู้แทนราษฎร และทำให้การเมืองใน

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น 89

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันคณะกรรมการคณะนี้ยังไม่ได้มีการจัดตั้ง ทั้งนี้เพราะ ในระหว่างที่คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรกำลังพิจารณาอยู่นั้นก็ได้มีเหตุการณ์ ฉุกเฉินสภาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 เสียก่อน

11. คณะกรรมการงบประมาณประจำปี

คณะกรรมการคณะนี้เป็นคณะกรรมการที่มีการศึกษาให้มีการจัดตั้ง โดยคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างปี พ.ศ. 2530 - 2531 โดยมีเหตุผลว่า เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาในการพิจารณาให้เสร็จสิ้น ภายใน 90 วัน ซึ่งเป็นเวลาเพียงเล็กน้อย ทำให้ไม่สามารถจะพิจารณาในรายละเอียด ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งมาได้เท่าที่ควร ประกอบกับคณะกรรมการที่สภา ผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ก็จะตั้ง คณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการส่วนหนึ่งมักจะเป็นบุคคลที่มาจาก ฝ่ายบริหารนั่นเอง นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก็มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลไปในแต่ละปีด้วย ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการศึกษาและ ติดตามรายละเอียดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล เป็นเหตุให้รัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างฟุ่มเฟือยและไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ใน ประเทศ และที่สำคัญที่สุดก็คือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือว่าเป็นสถาบันตัวแทนของปวงชน ไม่สามารถที่จะควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควร มีการจัดตั้งคณะกรรมการงบประมาณประจำปีโดยมีอำนาจและหน้าที่ คือ

89 คณะกรรมการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชน, "ข้อเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนในสภาผู้แทนราษฎร," เอกสารประกอบคำชี้แจง เสนอที่ คณะกรรมการ กิจการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป. (อัสสำเนา)

1. จัดทำงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ
2. ศึกษาและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและให้คำแนะนำแก่กรรมการ

วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร ⁹⁰

อนึ่ง การพิจารณาศึกษาเรื่องนี้ยังไม่เป็นที่แล้วเสร็จก็มีเหตุการณ์ยุบสภาเมื่อวันที่ 29
เมษายน 2531 เสียก่อนและในปัจจุบันคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร
ก็ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณา

5.4 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ดังนั้นอาจกล่าวสรุปได้ว่าวิวัฒนาการของการจัดตั้งคณะกรรมการ
สามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้างย่อยโดยการเพิ่มบทบาท
และหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะให้มากขึ้น โดยไม่ได้มีการยึดถือรูปแบบการจัดตั้งคณะ
กรรมการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหากแต่เป็นแบบผสมและมีแนวโน้มที่ยังคงยึดถือรูปแบบการจัด
ตั้งคณะกรรมการให้ครอบคลุมงานของกระทรวงแต่ละกระทรวงตามรูปแบบแรกมากกว่า
แม้ว่าจะมีแนวความคิดที่จะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการโดยยึดถือรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการ
รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาแล้วก็ตาม ⁹¹ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่าคณะกรรมการบางคณะได้ถูกแยก
ความรับผิดชอบออกไป เช่น คณะกรรมการการเศรษฐกิจมีขอบเขตความรับผิดชอบครอบคลุม
กิจการถึง 6 เรื่อง หากไม่จัดตั้งคณะกรรมการคณะใหม่แล้วจะทำให้คณะกรรมการการ
เศรษฐกิจเป็นคณะที่มีหน้าที่กว้างขวางจนเกินไป นอกจากนี้เนื่องจากประชากรมีจำนวนเพิ่ม
มากขึ้น จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เพิ่มขึ้นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อยากที่จะเป็น

⁹⁰ คณะอนุกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานของคณะ
อนุกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาการศึกษาเรื่อง การตั้งคณะกรรมการงบประมาณ
ประจำปี," ม.ป.ป. (อัครสำเนา)

⁹¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะ
กรรมการวิสามัญร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร,
ครั้งที่ 5," 21 มิถุนายน 2522.

กรรมการ จึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลาย ๆ คณะ⁹² เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการได้อย่างทั่วถึง

ในเรื่องนี้การยึดถือรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่าการยึดถือรูปแบบแรก คือ การจัดตั้งคณะกรรมการให้ครอบคลุมงานของกระทรวงแต่ละกระทรวงนั้นมีข้อเสียมากกว่าข้อดี และเห็นว่ารูปแบบนี้เป็นการจัดตั้งคณะกรรมการแบบแนวนอน (Horizontal) กล่าวคือ เป็นการให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการทุกคณะเท่า ๆ กัน ทั้ง ๆ ที่มีการดำเนินงานที่มีความสำคัญมากน้อยแตกต่างกันออกไป ส่วนการจัดตั้งคณะกรรมการโดยยึดถือรูปแบบที่สอง คือ การจัดตั้งคณะกรรมการให้ครอบคลุมงานตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำ แต่คาบเกี่ยวงานในหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวงนั้นมีข้อดีมากกว่าข้อเสีย และเห็นว่ารูปแบบนี้เป็นการจัดตั้งคณะกรรมการแบบแนวตั้ง (Vertical) กล่าวคือ เป็นการจัดตั้งคณะกรรมการตามกิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำและปัญหาสำคัญ ๆ จึงทำให้สามารถแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้หลายประการ อาทิ แก้ไขการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมือง เดียวกันกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ตรงกัน ลบปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลายคณะ ซึ่งจะใกล้เคียงโดยละเอียดในบทที่ 4 และบทที่ 6 ต่อไปตามลำดับ นอกจากนี้ ยังเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับผลการพิจารณาที่อาจแตกต่างกันในเรื่องเดียวกันของคณะกรรมการหลายคณะที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันตามรูปแบบแรกได้อีกด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากประเทศไทยจะยึดถือรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาตามรูปแบบที่สองก็น่าจะเป็นการเหมาะสมกว่ารูปแบบแรก

92 เรื่องเดียวกัน.