

โดยหลักทั่วไปในระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ในระบบรัฐสภา องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นสถาบันของผู้ที่เป็นตัวแทนของปวงชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตาม การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาจะสามารถดำเนินไปได้ด้วยดีนั้น รัฐสภาจะต้องเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพมั่นคงสามารถที่จะควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ มิใช่เป็นสถาบันที่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารและมีฐานะเป็นรัฐสภาก็แต่เพียงในนามเท่านั้น

การที่รัฐสภาจะมีความเข้มแข็งและสามารถควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ที่สำคัญคือ กลไกภายในของรัฐสภาเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีระบบคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เพราะว่าคณะกรรมการเป็นคณะบุคคลซึ่งประกอบเข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติหน้าที่สำคัญให้แก่รัฐสภา การที่ต้องมีกรรมการก็เพื่อต้องการจะแบ่งเบาภาระของสภา เพราะงานบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวางและลึกซึ้งละเอียดอ่อนยากที่รัฐสภาจะปฏิบัติหน้าที่โดยพร้อมเพรียงกันได้

สำหรับรัฐสภาไทยนั้นนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญที่มีรัฐสภาเป็นหลักในการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2532) รัฐธรรมนูญยุคก่อน พ.ศ. 2517 บัญญัติจำกัดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการไว้เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของรัฐสภาแล้ว รายงานต่อสภา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517 อันเป็นยุคแห่งเสรีภาพ ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น คือ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการใหม่มีลักษณะที่กว้างขวางขึ้นเพื่อกระทำการหรือ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ต่อมาใน ปัจจุบันได้มีการแก้ไขให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาจึงเกิดความชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่า

กฎหมายจะยอมรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างชัดเจนแล้วก็ตาม ทางปฏิบัติที่ผ่านมา อาจจะกล่าวได้ว่ายังไม่ได้พัฒนาไปเต็มที่นัก ดังนั้นจึงส่งผลถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ อันประกอบ เป็นโครงสร้างของระบบคณะกรรมการซึ่งยังไม่มีเสถียรภาพ และไม่มีวามเข้มแข็งพอที่จะ สามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เต็มที่เท่าที่ควร

จากเหตุผลต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ผู้เขียนมีความสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าวิจัยในเรื่อง "ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งถือ ว่าเป็นคณะกรรมการประเภทที่มีความสำคัญที่สุด กล่าวคือ มีอายุยาวนานตลอดอายุของสภา นั้น ๆ และมีสมาชิกซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนว่ามี อย่างไร หากมีปัญหาก็จะมีความจำเป็นในการที่จะต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือแก้ไข อำนาจหน้าที่หรือบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรให้ขยายขอบเขต กว้างขวางและมีประสิทธิภาพได้อย่างไร โดยการศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่กับ บทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อเป็น แนวทางที่จะทำให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นโดยอาศัยหลักการใน เรื่องนี้ของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มี การศึกษารวบรวมข้อมูลและเสนอข้อวิเคราะห์ปัญหาให้เห็นอย่างแจ่มชัด โดยเปรียบเทียบกับ องค์กรในลักษณะเดียวกันที่มีปรากฏอยู่ในรัฐสภาประเทศอื่น ๆ และศึกษาปัญหาที่เป็นอุปสรรค ต่อการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์- วัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

(1) ทำการศึกษาและวิจัยถึงระบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ในประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งส่วนใหญ่ ยังไม่เป็นระบบและไม่ชัดเจน

(2) ทำการศึกษาและรวบรวมปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ กับบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยให้เห็น เค้นชัดยิ่งขึ้น

(3) เสนอแนวทางปรับปรุง โครงสร้างของคณะกรรมการใหม่มีความเหมาะสม ตลอดจนวิเคราะห์บทบัญญัติ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ให้มีความชัดเจน และเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความถูกต้อง และแนวทางที่จะเป็นไปได้ และเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและค้นคว้าของ ผู้ที่มีความสนใจในรายละเอียดต่อไปในอนาคต

สำหรับช่วงระยะเวลาการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยจะ เริ่มตั้งแต่เมื่อเปิดสมัยประชุมสภาสามัญประจำปี พ.ศ. 2522 จนกระทั่งปิดสมัยประชุมสภาสามัญประจำปี พ.ศ. 2526 ช่วงปี 2526 - 2529 ช่วงปี 2529 - 2531 และช่วงปี 2532 - ปัจจุบัน อันเป็นช่วงเวลากายไต่รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน

ความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสภาได้ทวีมากขึ้น เป็นอย่างมากและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพิ่มมากขึ้น รัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่อาจมีเวลาเพียงพอ หรือเตรียมพร้อมที่จะดำเนินงานในลักษณะที่จะอำนวยความสะดวกและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และเนื่องจากมีจำนวนสมาชิกสภาเป็นจำนวนมาก บรรดารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ และเรื่องพิเศษต่าง ๆ จึงต้องมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณาแทน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ดังนั้นคณะกรรมการสามัญประจำสภาจึงเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐสภาที่มีความสำคัญยิ่ง และควรที่จะประกอบไปด้วยโครงสร้างตลอดจนมีอำนาจหน้าที่กับบทบาทที่สามารถเอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่สภาได้

ระบบคณะกรรมการเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินงานของรัฐสภาที่มีเพิ่มมากขึ้น และนับวันจะมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามระบบคณะกรรมการจะเอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐสภาได้ก็ต่อเมื่อเป็นระบบคณะกรรมการที่มีโครงสร้างที่สมบูรณ์และเป็นระบบ

ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ในปัญหาที่ในต่างประเทศที่มี
 วัฒนาการทางกฎหมายที่ก้าวหน้าได้ประสบปัญหาที่เช่นกันแต่ก็ได้ปรับปรุงโครงสร้างตลอดจน
 กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับและเด็ดขาด
 ยิ่งขึ้น โดยมีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจ ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจมากจนกระทบ
 กระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน

จากความเป็นจริงข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึง
 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของรัฐสภา รวมทั้งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบคณะ
 กรรมการในรัฐสภาไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

วิธีวิจัยและขอบเขตการศึกษา

การวิจัยจะใช้วิธีศึกษา วิเคราะห์เอกสารโดยการค้นคว้าแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับ
 ระบบคณะกรรมการของรัฐสภา ประกอบกับการสังเกตการณ์งานของคณะกรรมการ
 สามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและสภามหาชนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนประธานคณะ
 กรรมการคณะต่าง ๆ โดยจะศึกษาระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทยที่เป็นอยู่ในอดีตจน
 ถึงปัจจุบัน เป็นหลัก และนำแนวความคิดและหลักเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันของต่างประเทศโดยเฉพาะ
 อังกฤษและสหรัฐอเมริกา มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ผสมผสานกันไปเพื่อช่วยเสริมให้เห็น
 ถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของรัฐสภาว่าเป็นประการใด การนำแนวความคิด
 และหลักเกณฑ์เรื่องนี้ของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์จะช่วยทำให้เห็นถึงแนว
 ความคิดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของรัฐสภาได้เป็นระบบและแจ่มชัดยิ่งขึ้น
 อันจะนำไปสู่การค้นพบปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

ในการวิจัยนี้ผู้เขียนเลือกวิเคราะห์โดยอาศัยแนวความคิดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบ
 คณะกรรมการของรัฐสภาโดยเฉพาะ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์
 เนื่องจากว่าประเทศทั้งสอง เป็นประเทศที่มีวัฒนาการทางกฎหมายที่ก้าวหน้ามาก และทั้งสอง
 ประเทศมีลักษณะการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันทั้งในรูปของรัฐและรูปแบบของรัฐบาลอย่างไร
 ก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของรัฐสภานี้อาจมีแตกต่างกันหลากหลายออกไป
 ตามโครงสร้างของสังคมและตลอดจนวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ เป็นหลัก ไม่เพียงแต่แตกต่างกันออก

ไปตามรูปของ รัฐหรือรูปแบบของรัฐบาล ซึ่งประเทศนั้นใช้อยู่ ดังนั้นเพื่อให้ได้หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเพื่อให้เห็นถึงความเหมือนหรือความแตกต่าง ตลอดจนความน่าจะเป็นของระบบคณะกรรมการของ รัฐสภาไทยว่าควรเป็นไปในแนวทางใด ผู้เขียนจึงได้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของ รัฐสภาในประเทศอื่น ๆ มาช่วยวิเคราะห์ผสมกันไปภายใต้ข้อจำกัดความเอกสารข้อมูลเท่าที่สามารถค้นคว้าได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ทำการศึกษาวิจัยโดยแยกพิจารณาออกเป็น 7 บท ดังนี้

- บทที่ 1 : บทนำ
- บทที่ 2 : แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของ รัฐสภา
- บทที่ 3 : ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการสามัญประจำสภา
ผู้แทนราษฎร : การจัดตั้งคณะกรรมการและการสิ้นสุด
- บทที่ 4 : ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการสามัญประจำสภา
ผู้แทนราษฎร : บุคคลในคณะกรรมการ
- บทที่ 5 : ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการสามัญประจำสภา
ผู้แทนราษฎร : การดำเนินงานของคณะกรรมการ
- บทที่ 6 : ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับบทบาทของคณะกรรมการสามัญ
ประจำสภาผู้แทนราษฎร
- บทที่ 7 : บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 1 จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร วิธีการวิจัยและขอบเขตการศึกษา โดยจะได้บรรยายถึงว่าในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้อธิบายถึงเรื่องใดบ้าง และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 จะศึกษาแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของ รัฐสภาโดยจะศึกษาถึงความหมายของคณะกรรมการของสภา ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการของ รัฐสภากับรัฐสภา ความสำคัญและประโยชน์ของ ระบบคณะกรรมการ ความเป็นมาและระบบในปัจจุบัน โดยจะแยกพิจารณาเป็นตัวอย่างเปรียบเทียบสามประเทศ คือ อังกฤษ

สหรัฐอเมริกา และไทย ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดความเข้าใจถึงระบบคณะกรรมการของรัฐสภาเพื่อที่จะได้นำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทย และเนื่องจากระบบคณะกรรมการของรัฐสภามีความหลากหลายแตกต่างกันออกไปตามสภาพสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ จึงจำเป็นต้องแยกอธิบายเป็นแต่ละประเทศไป

บทที่ 3 - 5 จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร โดยจะพิจารณาตามความสำคัญก่อนหลังตามทางปฏิบัติและตามกฎหมายตั้งแต่การจัดตั้งและการยุบเลิกคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการและตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร คณะทำงานของคณะกรรมการ ตลอดจนกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการอันได้แก่ กำหนดการประชุมคณะกรรมการและวิธีพิจารณาโดยทั่วไป ทั้งนี้โดยจะนำหลักเกณฑ์ในรัฐสภาประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอังกฤษและสหรัฐอเมริกา มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์

บทที่ 6 จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร โดยจะพิจารณาตามรัฐธรรมนูญว่าควรมีการกำหนดไว้อย่างไร และควรมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร นอกจากนั้นจะได้พิจารณาถึงอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอกของคณะกรรมการอีกด้วย ซึ่งในบทนี้จะได้นำหลักเกณฑ์ในรัฐสภาสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์

บทที่ 7 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ ซึ่งบทนี้จะได้สรุปหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กล่าวมาแล้วโดยย่อกับจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาและแนวทางที่น่าจะนำมาทดลองใช้ในระบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร โดยจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวของต่างประเทศเป็นแนวทางในการเสนอแนะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อช่วยเสริมสร้างความเข้าใจถึงระบบคณะกรรมการของรัฐสภา โดยเฉพาะเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่กับบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมากยิ่งขึ้น
2. เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาปรับปรุงระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรให้เกิดประโยชน์และปรับปรุงกิจกรรมของรัฐสภาต่อไป
3. เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เสนอให้เห็นถึงภาพรวมของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรอย่างกว้างขวาง และเสนอให้เห็นถึงปัญหาสำคัญต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรดังกล่าว ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อาจเป็นแนวทางแก่ผู้ที่มีความสนใจในการวิจัยเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในรายละเอียดต่อไปในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย