



บทที่ ๔

การศึกษา เปรียบเทียบบทบาทของคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐสภา ๒๕๑๒ และรัฐสภา ๒๕๑๘-๒๕๑๙

ความสำคัญของคณะกรรมการและระบบกรรมการ

เครื่องมือในการดำเนินงานอีกอย่างหนึ่งของรัฐสภาก็คือ คณะกรรมการ เนื่องมาจากรัฐสภามีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมทุกด้านของประเทศ และจะต้องพิจารณาปัญหากฎหมายมากมายหลายประการ ดังนั้น จึงทำให้รัฐสภาจะต้องทราบข้อเท็จจริงและความเป็นไปในด้านต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจ แต่เนื่องจากข้อจำกัดของรัฐสภาเองที่มีขนาดใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากเกินไป มีระยะเวลาในการประชุมจำกัด ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปริมาณงานของรัฐสภาที่มีอย่างมากมายและซับซ้อนในกิจกรรมต่างๆ ด้านได้ ทั้งสมาชิกสภาแต่ละคนก็มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่แตกต่างกันตามความสนใจในปัญหาของแต่ละคน ย่อมทำให้เกิดความแตกต่างในการเข้าถึงปัญหาแต่ละด้าน ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐสภาจึงต้องตั้งคณะกรรมการขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่มากนัก เพื่อรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่อง หรือเพื่อดำเนินงานในกิจการต่างๆ ที่อยู่ในวาระของสภา ซึ่งมีผลดีที่ทำให้สมาชิกสามารถเข้าถึงปัญหาและข้อเท็จจริงได้ลึกซึ้ง ทำให้คณะกรรมการมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและมีความสามารถเรียนรู้ในแขนงงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง ลักษณะของคณะกรรมการเช่นนี้ เสมือนเป็นสภาเล็ก (little legislature)<sup>๑</sup> ซึ่งสามารถ เลือกสรรสมาชิกสภาที่มีความชำนาญเฉพาะด้านได้ การที่คณะกรรมการเป็นตัวจักรกลที่สำคัญในการดำเนินงานของรัฐสภา ก็เนื่องจากว่า คณะกรรมการเป็นตัวแทนของสภาพิจารณารายละเอียดในเรื่องต่างๆ ที่สภารับหลักการมาแล้ว อันจะช่วยย่นระยะเวลาและกำลังคนในการดำเนินงานได้ เพราะมีระยะเวลาในการประชุมได้ไม่จำกัด คือไม่มีสมัยประชุมแบบรัฐสภา

<sup>๑</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนากฎการนิติบัญญัติ", วารสารการบริหาร (๓ สิงหาคม ๒๕๑๕), หน้า ๑๖.

นอกจากนี้ อาจมีบุคคลภายนอกมาร่วมประชุมในคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อช่วยให้ความรู้หรือรายละเอียดแก่สมาชิก ทั้งรัฐสภายังได้ใช้ประโยชน์จากความรู้ความชำนาญของสมาชิกได้เต็มที่ และในการประชุมของกรรมการ เป็นการประชุมโดยไม่เปิดเผย ทำให้การอภิปรายเป็นไปได้อย่างตรงไปตรงมา เพราะสมาชิกไม่ต้องหวังผลการหาเสียงกับประชาชน นอกจากนี้ ในการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการนั้น อาจเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ มาแสดงความคิดเห็น ทำให้ทราบข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง อันจะยังผลให้การสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการถูกต้องหรือใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการดำเนินงานของรัฐสภาเอง<sup>๑</sup>

เราอาจสรุปหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการได้ ๓ ประการ คือ

๑. เป็นแหล่งที่จะค้นหาข้อมูลข่าวสารและมติมหาชนจากนอกรัฐสภา เข้าสู่รัฐสภา
๒. เป็นที่ๆ จะช่วยสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาตัดสินใจในการวางมาตรการและการออกพระราชบัญญัติต่างๆ
๓. เป็นองค์การที่จะคอยชักจูงให้รัฐสภายอมรับข้อยุติต่างๆ ที่ได้จากการถกเถียงกัน ในระหว่างสมาชิกของสภา<sup>๒</sup>

ดังนั้น คณะกรรมการจึงทำหน้าที่คล้ายผู้ช่วยของสภาฯ ส่วนอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น ข้อบังคับการประชุมสภา จะกำหนดอำนาจไว้เช่นไร นอกจากนี้ ก็ยังขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองหรือสถานการณ์ของการเมืองอีกด้วย เราอาจจะแบ่งประเภทของคณะกรรมการในรัฐสภาได้ตามกิจกรรมที่ถือปฏิบัติ ดังนี้

<sup>๑</sup> เกษมศักดิ์ แสนโกชน, "การศึกษา เปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา", หน้า ๗-๒๐.

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปฏิรูปรัฐสภา ข้อเสนอเบื้องต้นในการปรับปรุงรัฐสภาไทย, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, ๒๕๑๗), หน้า ๒๔-๓๐.

๑. คณะกรรมาธิการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติหรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (Legislative Committee)
๒. คณะกรรมาธิการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานคลัง (Final Committee)
๓. คณะกรรมาธิการที่มีหน้าที่ในการสอบสวนตรวจสอบตราส่งการปฏิบัติงานของรัฐบาล (Investigating Committee)
๔. คณะกรรมาธิการที่มีหน้าที่ในการจัดระเบียบการประชุมและเสนอรายงานการประชุมของรัฐสภา (House - Keeping Committee) \*

#### ระบบคณะกรรมาธิการของไทย

คณะกรรมาธิการของรัฐสภาไทย จำแนกออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ

๑. คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee)
๒. คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Ad Hoc Committee)
๓. คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole)
๔. คณะกรรมาธิการร่วมกัน (Joint Committee)

#### กรรมาธิการสามัญ (Standing Committee)

เป็นคณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตลอดสมัยรัฐสภา และปฏิบัติงานในเรื่องที่อยู่ในางงานของสภา สมาชิกของคณะกรรมาธิการสามัญจะต้องเป็นสมาชิกของรัฐสภาเท่านั้น และมีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการให้ไปปฏิบัติงานใดๆ ตามที่คณะกรรมาธิการมอบหมายได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ..." <sup>๒</sup> และ

\* เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑-๓๒.

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๕ ตอนพิเศษ วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑.

คณะกรรมการสามัญที่วุฒิสภาและสภาผู้แทน เลือกขึ้นนี้ มี ๗ คณะประกอบด้วยกรรมการ

๑๑ คน <sup>๑</sup>

๑. คณะกรรมการต่างประเทศ
๒. คณะกรรมการการทหาร
๓. คณะกรรมการการปกครอง
๔. คณะกรรมการการศึกษา การสาธารณสุข และการสาธาณูปการ
๕. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
๖. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
๗. คณะกรรมการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

และถ้าหากมีความจำเป็น ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทน อาจตั้งกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มขึ้นอีกได้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๑ บัญญัติว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ..." <sup>๒</sup> และคณะกรรมการสามัญที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนเลือกขึ้นนี้ มี ๑๑ คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๑๔ คน <sup>๓</sup> ดังนี้

๑. คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์
๒. คณะกรรมการการคมนาคม

<sup>๑</sup> ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๒, ข้อ ๖๘ และ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓, ข้อ ๖๒.

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม ๔๑ ตอนที่ ๑๖๔, วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗.

<sup>๓</sup> ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๗, ข้อ ๘๐.

๓. คณะกรรมการการต่างประเทศ
๔. คณะกรรมการการทหาร
๕. คณะกรรมการการปกครอง
๖. คณะกรรมการวัฒนธรรมและสังคม
๗. คณะกรรมการการศึกษา
๘. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
๙. คณะกรรมการการสาธารณสุข
๑๐. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
๑๑. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ส่วนข้อบังคับการประชุม ของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้สภาตั้งคณะกรรมการขึ้น

๑๒ คณะ คือ เพิ่มคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย<sup>๑</sup>

คณะกรรมการสามัญมี ผู้อำนวยการหน้าที่จะกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา<sup>๒</sup> ดังนั้น จึงมีอำนาจที่จะเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนเพื่อศึกษาผู้นั้นได้ ที่ประชุมสภาจะเป็นผู้พิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติใดควรมอบให้คณะกรรมการสามัญคณะใดนำไปพิจารณา ถ้าที่ประชุมสภามิได้มอบหมาย ประธานสภาจะเป็นผู้ระบุให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณาแทน โดยปกติ คณะกรรมการสามัญจะพิจารณาเรื่องราวที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นเรื่องงานประจำทั่วไป (Routine) มากกว่าจะเป็นนโยบายสำคัญ ซึ่งรัฐบาลมักจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาเป็นรายๆ ไป

ในช่วงรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔ มีการประชุมปรึกษาของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา โดยแยกตามคณะและจำนวนเรื่องที่ประชุมดังนี้

<sup>๑</sup> ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๘, ข้อ ๖๗.

<sup>๒</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๑ ใช้คำว่า "วงงานของสภา".

## ตารางที่ ๔๔

การประชุมปรึกษาของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา แยกตามคณะและจำนวน เรื่องที่ประชุม<sup>๑</sup>

คณะกรรมการ	จำนวน เรื่องที่ประชุมในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ - ๒๕๑๔
คณะกรรมการต่างประเทศ	-
คณะกรรมการทหาร	๓
คณะกรรมการปกครอง	๓๔
คณะกรรมการเศรษฐกิจ	๑๒
คณะกรรมการการศึกษา การสาธารณสุข และการสาธารณสุขูปการ	๗
รวม	๕๖

ที่มา : กองกรรมาธิการ, รายงานผลการพิจารณาการปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาว ของ  
คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาปรับปรุงงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา  
ตุลาคม ๒๕๑๗, หน้า ๖

คณะกรรมการต่างประเทศ เป็นคณะกรรมการเพียงคณะเดียวที่ไม่เคยมีการ  
ประชุมเลย เนื่องจากไม่มีร่างพระราชบัญญัติใดๆ ประชุมสภาส่งมาให้พิจารณา ส่วนคณะกรรมา  
ธิการสามัญชุดอื่นๆ ก็มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดๆ ประชุมสภาส่งมาให้พิจารณาที่มี  
การประชุมกันมากที่สุด ก็ได้แก่ คณะกรรมการปกครอง ๓๔ เรื่อง คณะกรรมการเศรษฐกิจ-  
กิจ ๑๒ เรื่อง คณะกรรมการการศึกษา การสาธารณสุข และการสาธารณสุขูปการ ๗ เรื่อง  
และคณะกรรมการทหาร ๓ เรื่อง : เรื่องที่กรรมาธิการเหล่านี้พิจารณาส่วนใหญ่เป็นร่างพระ-  
ราชบัญญัติที่เป็นงานทั่วไป ซึ่งมักจะไม่ค่อยขัดแย้งกันมาก เช่น กรรมาธิการปกครองมักจะ

<sup>๑</sup> ไม่รวมการประชุมของคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและคณะกรรมการ  
เปิดเผยรายงานการประชุมลับ

พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ คณะกรรมการปกครองก็พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติครู เป็นต้น

ในรัฐสภา ๒๕๑๘ และรัฐสภา ๒๕๑๙ มีเรื่องที่คณะกรรมการสามัญได้พิจารณาศึกษาทั้งหมดใน พ.ศ. ๒๕๑๘ รวม ๓๙ เรื่อง และ พ.ศ. ๒๕๑๙ รวม ๔๓ เรื่อง จำแนกได้ดังนี้

ตารางที่ ๔๕

จำนวนเรื่องที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาศึกษา จำแนกตามคณะกรรมการ<sup>๑</sup>

คณะกรรมการ	จำนวนเรื่องที่คณะกรรมการยกขึ้นมาสืบพิจารณา	
	กรรมการสามัญของสภา ๒๕๑๘	กรรมการสามัญของสภา ๒๕๑๙
๑. คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์	๑๑	๕
๒. คณะกรรมการคมนาคม	๔	๔
๓. คณะกรรมการต่างประเทศ	๑๑	๖
๔. คณะกรรมการการทหาร	๑	๓
๕. คณะกรรมการปกครอง	๑	๔
๖. คณะกรรมการวัฒนธรรมและสังคม	๒	๔
๗. คณะกรรมการการศึกษา	๒	๕
๘. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ	๕	๔
๙. คณะกรรมการสาธารณสุข	๒	๘
รวม	๓๙	๔๓

ที่มา : กองกรรมการ, รายงานการประชุมของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙

<sup>๑</sup> ไม่รวมการประชุมของคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและคณะกรรมการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

คณะกรรมการการสามัญที่มีเรื่องพิจารณามากที่สุด ในรัฐสภา ๒๕๑๔ ได้แก่ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์และคณะกรรมการการต่างประเทศ คณะกรรมการละ  
๑๑ เรื่อง รองลงไปได้แก่ คณะกรรมการเศรษฐกิจ ๕ เรื่อง ส่วนในรัฐสภา ๒๕๑๕ คณะกรรมการสามัญ ที่มีเรื่องประชุมมากที่สุด คือ คณะกรรมการสาธารณสุข ๘ เรื่อง รองลงมาได้แก่คณะกรรมการต่างประเทศ ๖ เรื่อง

งานของคณะกรรมการสามัญในรัฐสภา ๒๕๑๕ มีมากที่สุดคือ ๔๓ เรื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับงานของคณะกรรมการสามัญในรัฐสภา ๒๕๑๔ ซึ่งมีจำนวน ๓๙ เรื่อง และงานของคณะกรรมการสามัญในรัฐสภา ๒๕๑๒ ซึ่งมีจำนวน ๕๖ เรื่อง ทั้งนี้โดยเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาในการดำเนินงานด้วย สาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการสามัญในรัฐสภา ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ มีบทบาทมากขึ้นจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อที่เกี่ยวกับบทบาทของกรรมการของรัฐบาลไทย ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียด

#### กรรมการวิสามัญ (Ad Hoc Committee)

ที่ประชุมรัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติงานในการสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา โดยปกติจะพิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญที่นอกเหนือไปจากงานประจำ และเมื่อได้ปฏิบัติภารกิจเสร็จสิ้นแล้วให้รายงานต่อสภา แล้วคณะกรรมการวิสามัญก็จะสิ้นสภาพไป จำนวนของคณะกรรมการวิสามัญนี้ไม่จำกัด แล้วแต่ที่ประชุมสภาจะเห็นสมควร หรือมติให้มีจำนวนเท่าใดในแต่ละเรื่องแต่ละคราว สมาชิกของคณะกรรมการวิสามัญที่ประชุมสภา มีอำนาจที่จะแต่งตั้งทั้งสมาชิกรัฐสภาและบุคคลภายนอก<sup>๑</sup> เพื่อดำเนินงานร่วมกัน นอกจากนี้ กรรมการวิสามัญมีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อไปปฏิบัติการตามที่มอบหมายได้ คณะกรรมการวิสามัญที่สำคัญที่สุดได้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เนื่องจากสามารถพิจารณาแก้ไขงบประมาณจากส่วนราชการหนึ่งไปให้ส่วนราชการอื่นๆ ได้ จึงมีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลด้วย

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๑๑, มาตรา ๑๓๑.



### กรรมวิธีการเต็มสภา

กรรมวิธีการเต็มสภายุคใหม่ หมายถึง ที่ประชุมของสภาที่ได้มีมติให้เปลี่ยนสภาจากที่ประชุมสภาไปเป็นที่ประชุมคณะกรรมวิธีการ คือ สมาชิกรัฐสภาในที่ประชุมทุกคน ประกอบกันเป็นคณะกรรมวิธีการนั้นเอง และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานกรรมวิธีการด้วย<sup>๑</sup> ดังนั้น กรรมวิธีการเต็มสภา จึงทำหน้าที่ ๒ ประการพร้อมๆ กัน คือทำหน้าที่เป็นกรรมวิธีการและทำหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง โดยปกติ เรื่องที่จะพิจารณาโดยใช้คณะกรรมวิธีการเต็มสภา มักจะเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยฉับพลันทันต่อสถานการณ์ ยกเว้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะตั้งกรรมวิธีการเต็มสภาขึ้นพิจารณาไม่ได้ การที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมวิธีการเต็มสภาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิก ไม่น้อยกว่า ๓๐ คนร้องขอ<sup>๒</sup> เท่านั้น

### กรรมวิธีการร่วมกัน

คณะกรรมวิธีการร่วมกัน ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีความเห็นแตกต่างกัน ซึ่งสภาใดสภาหนึ่งได้ทำการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิมที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาหนึ่งแล้ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการหาข้อยุติและประนีประนอมความขัดแย้งที่มีอยู่ให้หมดไป คณะกรรมวิธีการร่วมกันนี้ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกของทั้งสองสภานั้น มีจำนวนเท่ากัน<sup>๓</sup> คณะกรรมวิธีการร่วมกันนี้อาจที่จะเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ ให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นใน

<sup>๑</sup> ข้อบังคับการประชุมศึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๔๑๓, ข้อ ๑๑๖

ข้อบังคับการประชุมสภามติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. ๒๔๑๗, ข้อ ๑๐๘.

<sup>๒</sup> ข้อบังคับการประชุมสภามติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๑๗, ข้อ ๑๐๑.

<sup>๓</sup> ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๔๑๓, ข้อ ๑๒๕

ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๔๑๘, ข้อ ๔๘.

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ เมื่อคณะกรรมการร่วมกัน ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วให้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาทั้งสอง เมื่อถึงขั้นตอนนี้ กรรมการร่วมกันจะสิ้นสภาพไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกัน เสนอมา ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นของสภาผู้แทน ก็ให้ยับยั้งพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

#### การคัดเลือกกรรมการ

การคัดเลือกกรรมการสามัญ ที่ประชุมสภาจะเป็นผู้ทำการเลือกคณะกรรมการสามัญชุดต่างๆ ส่วนกรรมการวิสามัญ จะทำการคัดเลือกเป็นครั้งคราวไปตามความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติที่สภาต้องการพิจารณา การกำหนดอัตราส่วนจำนวนกรรมการสามัญในแต่ละคณะ ในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ มีจำนวนคณะกรรมการสามัญ ๗ คณะ แต่ละคณะมีกรรมการ ๑๑ คน ซึ่งทั้งในข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนและวุฒิสภาไม่ได้ระบุว่า กรรมการแต่ละคณะจะต้องประกอบด้วยจำนวนสัดส่วนของที่นั่งของสมาชิกสภาแต่ละพรรคการเมือง เท่าที่เคยปฏิบัติกันมาในอดีต กรรมการจะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลเท่านั้น สมาชิกสภาที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จะได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นกรรมการหรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับการทำข้อตกลงระหว่างพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ พรรคการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านคือ พรรคประชาธิปไตย ซึ่งได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นกรรมการคณะละ ๑ คน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของคณะกรรมการสามัญที่พรรคฝ่ายค้านร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย<sup>๑</sup> ทั้งนี้ เพราะว่าการทำความตกลงกันระหว่างพรรครัฐบาล คือ พรรคสหประชาไทยกับพรรคประชาธิปไตย ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าได้กำหนดตามอัตราส่วนของจำนวนที่นั่งของสมาชิกพรรคการเมืองในสภาแต่อย่างใด สาเหตุหนึ่งก็อาจจะเนื่องมาจากระบบพรรคการเมืองหลายพรรคในสภา ที่ทำให้ยากแก่การกำหนดจำนวน

<sup>๑</sup> เกษมศักดิ์ แส่นโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐบาลไทยและสหรัฐอเมริกา, หน้า ๑๐๒.

กรรมการลงไป แต่คณะกรรมการสามัญในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ ก็ได้เป็นรูปจำลองของรัฐสภา เช่น ในรัฐสภาต่างประเทศ โดยดูได้จากจำนวนที่นั่งของพรรคสหประชาไทย ๗๕ ที่นั่ง และพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมี ๕๗ ที่นั่ง

โดยปกติการคัดเลือกกรรมการสามัญ จะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งกรรมการในด้านนั้นๆ เช่น สมาชิกสภาที่มีความรู้ ความชำนาญทางด้านการศึกษา หรือมีประสบการณ์ทางด้านนี้ ก็จะได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการต่างประเทศ เช่นกัน ทั้งนี้ อาจจะถูกจากพื้นฐานการศึกษา หรือโดยผ่านการประกอบอาชีพทางด้านนี้หรือเป็นผู้ที่มีความสนใจเป็นพิเศษ ซึ่งได้ติดตามศึกษาหาความรู้อยู่เสมอ หรือโดยอาวุโส คือการได้รับเลือกเป็นกรรมการด้านใดด้านหนึ่งและทำหน้าที่ติดต่อกันมาเป็นเวลานานจนมีประสบการณ์มากกว่าสมาชิกสภาคนอื่น ๆ สำหรับคณะกรรมการสามัญ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ พรรคสหประชาไทยและพรรคประชาธิปัตย์ ก็ได้คำนึงถึงเรื่องความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้านอยู่บ้าง แต่ไม่ถือเป็น เรื่องที่เคร่งครัดมากนัก และการคัดเลือกกรรมการในที่ประชุม โดยส่วนใหญ่ก็ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัว ระหว่างสมาชิกในพรรค<sup>๑</sup>

ส่วนการคัดเลือกกรรมการสามัญของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๕ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๑ ระบุว่า<sup>๒</sup>

"วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้ง เป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา..."

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๖.

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๔๑ ตอนที่ ๑๐๔ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗.

กรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดต้องมีจำนวนตาม หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมือง ที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๖๔ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสาม

กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงการตั้งกรรมการ โดยให้การคำนวณตามอัตราส่วนของที่นั่งในสภาของแต่ละพรรคการเมือง

#### บทบาทของกรรมการของรัฐบาลไทย

คณะกรรมการสามัญ เป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากต้องปฏิบัติงานประจำอย่างต่อเนื่องตลอดสมัยรัฐสภา ดังนั้น จึงเป็นแหล่งของข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ และรวบรวมความคิดเห็นความต้องการของประชาชนเข้าสู่ที่ประชุมสภา นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ให้ความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกสภา เพื่อให้ได้ข้อยุติในปัญหานั้นๆ ดังนั้นขั้นตอนการตัดสินใจของที่ประชุมสภา จะเป็นอย่างไรหรือมีประสิทธิภาพแค่ไหน ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสามัญประจำสภาเอง

การที่คณะกรรมการสามัญ จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับการศึกษาความคำว่า "วงงานของสภา" หรือ "อำนาจหน้าที่ของสภา" ให้มีความหมายกว้างขวางเพียงพอ ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่าจะมีมากหรือน้อยเพียงใดด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า<sup>๑</sup> "วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ... เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา..."

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๕ ตอนพิเศษ, วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑.

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๑ บัญญัติว่า<sup>๑</sup>  
 "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ เลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้ง เป็นคณะกรรมการการสามัญ...  
 เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงาน  
 งานต่อสภา..."

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เปลี่ยนมาใช้คำว่า "อำนาจ  
 หน้าที่ของสภา" แทนคำว่า "วงงานของสภา" ก็เพื่อที่จะให้ความหมายครอบคลุมถึงการควบคุม  
 รัฐบาลด้วย การตีความคำว่า "วงงานของสภา" หรือ "อำเภอนาหน้าที่ของสภา" นี้ มีปัญหาข้อถก-  
 เทียงกันมาก โดยพิจารณาแบ่งออกเป็น ๒ ประเด็น คือ<sup>๒</sup>

๑. การพิจารณาอย่างแคบ หมายถึง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาในการพิจารณา  
 ร่างกฎหมาย ซึ่งเสนอเข้าสู่สภาโดยฝ่ายบริหาร หรือโดยสมาชิก

๒. การพิจารณาอย่างกว้าง หมายถึง ไม่ใช่เฉพาะการพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น  
 แต่รวมถึงการริเริ่มกระทำการซึ่งอาจ เป็นการ เสนอร่างกฎหมายจากคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ  
 โดยไม่ต้องคอยพิจารณาเฉพาะร่างกฎหมายที่ส่งมาจากที่ประชุมสภา และรวมทั้งพิจารณาในการ  
 ดำเนินการพิจารณาสอบสวน เรื่องใดๆ ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

การจะตีความอย่างไรนั้น ต้องดูที่เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและหลักการในการ  
 จัดตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำสภา ซึ่งจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญประ-  
 กอบด้วย

๑. อำนาจหน้าที่ของสภา ได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
๒. การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ  
 และอำนาจหน้าที่ทั้ง ๒ ประการนี้ สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องรอให้สภาเป็นผู้มอบ  
 หมายให้

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๔๑ ตอนที่ ๑๖๔, วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗.

<sup>๒</sup> กองกรรมาธิการ, "รายงานผลการพิจารณาปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาว ของ  
 คณะกรรมาธิการสามัญพิจารณาปรับปรุงของสำนักเลขาธิการรัฐสภา" ตุลาคม ๒๕๑๗, หน้า ๑๒.

ในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ "รายงานของสภา" มีความหมาย เพียงการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ที่ที่ประชุมสภาส่งให้พิจารณาเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายบริหารต้องการจำกัดบทบาทของรัฐสภาลง และไม่ต้องการให้รัฐสภามีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งในค่านโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากฝ่ายบริหารเองด้วย ทำให้คณะกรรมการสภาสามัญประจำสภาไม่สามารถเข้าไปศึกษาปัญหาหรือพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้น แต่ความพยายามต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิของคณะกรรมการสภาสามัญ ซึ่งก็คือการขยายอำนาจและบทบาทในการปฏิบัติงานให้กว้างขวางขึ้น อันจะทำให้สถาบันรัฐสภามีความเข้มแข็ง สามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลย์แห่งอำนาจกับฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง ซึ่งความพยายามนี้ก็ต้องต่อสู้กับความพยายามของฝ่ายบริหารที่จะจำกัดบทบาทและอำนาจของคณะกรรมการสภาสามัญประจำสภา ซึ่งมีผลให้สถาบันรัฐสภาอ่อนแอ ไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในรัฐสภา ๒๕๑๒ นี้มีความพยายามขยายอำนาจและบทบาทของคณะกรรมการสภาสามัญประจำสภา โดยคณะกรรมการต่างประเทศ คือ นายพิชัย รัตตกุล และนายพานิช สัมภวคุปต์ ดังนี้

นายพิชัย รัตตกุล <sup>๑</sup> และนายพานิช สัมภวคุปต์ <sup>๒</sup> ได้ทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ให้เรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้คณะกรรมการต่างประเทศ ทั้ง ๒ ท่านนี้ได้กล่าวถึงสถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป สงครามเวียดนามกำลังดำเนินไปอย่างรุนแรง เพราะสหรัฐอเมริกาบังคับให้กองทัพของตนร่วมรุกรบกับกองทัพเวียดนามใต้ ซึ่งจะต้องมีผลกระทบกระเทือนมาถึงประเทศไทย ดังนั้นจึงต้องการ

<sup>๑</sup> กองกรรมการธิการ, "รายงานผลการพิจารณาปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาว ของคณะกรรมการสภาสามัญพิจารณาปรับปรุงของสำนักเลขาธิการรัฐสภา" ตุลาคม ๒๕๑๒, หน้า ๑๒.

<sup>๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รับที่ ๘๖๖/๑๓ วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๑๓ เวลา ๑๒.๐๐ น. เรื่อง ขอให้เรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศของสภาผู้แทนฯ ของนายพิชัย รัตตกุล.

<sup>๓</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รับที่ ๘๐๗/๑๓ วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๑๓ เวลา ๑๔.๔๔ น. เรื่อง ขอให้เรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศเป็นการด่วน ของนายพานิช สัมภวคุปต์.

ให้คณะกรรมการต่างประเทศ ได้มาประชุมปรึกษาและรับฟังข้อเท็จจริงต่างๆ จากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารราชการด้านต่างประเทศ แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำสั่งให้เลขาธิการรัฐสภาคอบหนังสือทั้งสองฉบับว่า<sup>๑</sup>

"ที่ท่านเสนอให้เรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศนั้น ขณะนี้จะกระทำมิได้ จะกระทำได้อีกเมื่อปี เรื่องที่สภามอบหมายให้กระทำหรือพิจารณา แต่กรณีที่ท่านอ้างนั้นสภาผู้แทนราษฎรจะส่งการในเรื่องนี้มิได้"

แต่ความพยายามของ นายพิชัย รัตตกุล ยังไม่หมดไป คณะกรรมการต่างประเทศก็ยังไม่มีการประชุมกัน ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ นายพิชัย รัตตกุล ได้ทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง<sup>๒</sup> โดยให้เหตุผลว่า เหตุการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นอยู่ในขณะนั้น อาจจะนำอันตรายอย่างใหญ่หลวงมาสู่ประเทศไทยได้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของชาติมหาอำนาจในระบะนั้น อาจจะทำให้ประเทศไทยต้องมีความจำเป็นที่จะเปลี่ยนท่าทีและนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งทั้งนี้ เป็นผลจากท่าทีอันแข็งกร้าวของรัฐบาลต่างประเทศของเรา ดังนั้น ในฐานะที่นายพิชัย รัตตกุล เป็นคณะกรรมการต่างประเทศด้วย จึงย่อมมีความรับผิดชอบต่อสภาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาชน และคราวนี้ นายพิชัย ได้อ้างความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ครั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๑ ซึ่งให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีอำนาจในการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภา โดยไม่ต้องรอให้ที่ประชุมสภามีมติ หรือขอคำปรึกษามายังคณะกรรมการก่อน ประธานสภาผู้แทนก็มีอำนาจที่จะเรียกประชุมกรรมการสามัญประจำสภาได้ และกิจกรรมด้านต่างประเทศก็เป็นกิจกรรมที่อยู่ในวงงานของสภา จึงไม่ถือว่าการกระทำนี้อยู่นอกเหนือวงงานของสภาแต่อย่างใด และถ้ากรรมการสามัญที่ตั้งขึ้นได้แต่อยู่เฉยๆ จนกว่า

<sup>๑</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ที่ สพ.๐๐๐๓/๕๘๗๑ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓ และที่ สพ. ๐๐๐๓/๕๘๘๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๑๓.

<sup>๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รับที่ ๑๑๔๘/๑๔ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๔ เวลา ๑๔.๔๕ น.

สภาจะมอบหมายงานให้ทำ กรรมการสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีประโยชน์อะไร และคราวนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตอบหนังสือเพียงสั้นๆ ว่า<sup>๑</sup>

"การประชุมคณะกรรมาธิการนั้น ประธานสภาไม่มีสิทธิเรียกประชุม จึงกระทำมิได้"

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ เป็นปัญหาที่อยู่ระหว่างการตีความ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๑ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญอย่างกว้างๆ แต่ไม่ได้บัญญัติว่า เรื่องที่คณะกรรมาธิการสามัญจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณา จะต้องได้รับมอบหมายจากที่ประชุมสภาเสียก่อน กรรมการจึงจะมีสิทธิที่จะดำเนินการได้<sup>๒</sup> และตามข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ ข้อ ๗๑<sup>๓</sup> ได้บัญญัติถึงอำนาจในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายให้ แต่ไม่ได้หมายความว่า เรื่องที่สภามีได้มอบหมายให้ทำนั้น จะกระทำมิได้ ดังนั้น เราจึงสรุปได้ว่า ข้อโต้แย้งของนายพิชัย รัตตกุล นั้นเชื่อถือได้ เพราะเป็นเรื่องที่มีได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนประธานสภาผู้แทนราษฎร ตีความว่า กรรมการสภาสามัญไม่มีสิทธิที่จะหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณา โดยที่สภามีได้มอบหมาย ดังนั้น ประธานสภาจึงไม่มีสิทธิที่จะเรียกประชุมคณะกรรมาธิการ

ปัญหาเรื่องวางงานของสภามีได้สิ้นสุดลงเพียงเท่านั้น ในที่ประชุมสภา พ.ศ. ๒๕๑๖ นายเล็ก วานิชชังกูร ได้เสนอร่างข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เข้าสู่สภาเพื่อ

<sup>๑</sup> เรื่อง ขอโต้โปรดเรียกประชุมคณะกรรมาธิการต่างประเทศ ของนายพิชัย รัตตกุล สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ที่ สพ. ๐๐๐๓/๗๑๔๖ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๑๔.

<sup>๒</sup> มาตรา ๑๓๑ วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจ เลือกสมาชิกของแต่ละสภา ซึ่งเป็นกรรมาธิการสามัญและมีอำนาจ เลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้ เป็นสมาชิกตั้ง เป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวน เรื่องใดๆ อันอยู่ในงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการ ที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจ เรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความ คิดเห็นในการกระทำหรือ เรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้.

<sup>๓</sup> ข้อ ๗๑ ในการประชุมคณะกรรมาธิการนั้น คณะกรรมาธิการมีอำนาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายได้ และให้นำข้อบังคับนี้เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุมของสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม...



พิจารณาโดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมข้อที่ ๗ เพื่อให้คณะกรรมการธิการของสภาสามารถกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนได้ด้วย<sup>๑</sup> นอกจากนี้ ยังมีสถิติของ นายวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ<sup>๒</sup> ที่เสนอในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ ให้พิจารณาถึงความข้อบังคับการประชุมสภา ข้อ ๗ เพื่อให้คำว่า "ผลงานของสภา" ครอบคลุมถึง การพิจารณา เริ่มออกกฎหมายรวมทั้งการศึกษาและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อการนี้ และมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังให้กรรมการมีสิทธิในการริเริ่มเพื่อศึกษาปัญหาต่างๆ ได้ แต่ปรากฏว่าสถิตินี้ตกไป

คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ ได้ปฏิบัติงานตามนัยแห่งการตีความของนายวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๑ และ ๑๕๖ ซึ่งให้อำนาจแก่กรรมการในการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๕ นอกจากการพิจารณาพระราชบัญญัติแล้ว ยังรวมถึงการพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนโยบายของรัฐบาลและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ที่สำคัญมากก็คือการควบคุมรัฐบาลซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในอดีต และบทบาทใหม่อีกอย่างหนึ่งก็คือการริเริ่มเสนอพระราชบัญญัติ รวมทั้งการเดินทางไปดูงานเยี่ยมชมกิจการต่างๆ การไปศึกษาสถานการณ์และการฟังคำบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ และการเดินทางไปต่างประเทศด้วย

<sup>๑</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ ครั้งที่ ๗, หน้า ๙.

<sup>๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (ลำเนา) รมที่ ๑๐๙๗/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๗ เรื่องสถิติขอให้สภาตีความข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖.

## ตารางที่ ๔๖

กรณีที่มีการมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙

ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาศึกษา จำแนกตามคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการ	เรื่องที่คณะกรรมาธิการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมาธิการสามัญ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมาธิการสามัญ พ.ศ. ๒๕๑๙
๑. กรรมาธิการเศรษฐกิจ	๑. ปัญหาอ้อยและปัญหาน้ำตาล ๒. ปัญหาปูนซีเมนต์ ๓. ปัญหาปุ๋ยเคมี ๔. ปัญหาน้ำมัน ๕. ปัญหาข้าว	๑. ปัญหาเรื่องข้าว ๒. ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษี ๓. ปัญหาคนว่างงาน ๔. หลักเกณฑ์และวิธีการ ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๒๐
๒. กรรมาธิการคมนาคม	๑. ปัญหาการรวมรถเมล์ในกรุงเทพฯ ๒. ปัญหาการดำเนินงานของกรมการขนส่งทางบก และบริษัทขนส่งจำกัด ๓. ศึกษากิจการของกรมการบินพลเรือนและกรมเจ้าท่า ๔. ปัญหาการรวมบริษัทการบินไทยกับแอร์สยาม	๑. ปัญหาบริษัทการบินไทย ๒. ปัญหาการรวมรถเมล์ของบริษัทมหาชนขนส่งและการรวมสหกรณ์แท็กซี่และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ๓. การพิจารณาการดำเนินการของบริษัทไทยแอม ๔. พิจารณาปัญหาการดำเนินการของกรรมาธิการคมนาคม
๓. กรรมาธิการวัฒนธรรมและสังคม	๑. พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม, วัฒนธรรมภาษาไทย ๒. พิจารณาการขยายงานของกองวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ	๑. ปัญหาสังคมทั่วไป ๒. ศึกษาปัญหาของสังคมไทย ๓. พิจารณาเรื่องภาพยนตร์ในประเทศและต่างประเทศ ๔. ศึกษางบประมาณรายจ่ายของกองวัฒนธรรมประจำปี ๒๕๒๐

## ตารางที่ ๔๖ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมการสามัญ พ.ศ.๒๕๑๔	กรรมการสามัญ พ.ศ.๒๕๑๕
๔. กรรมการปกครอง	๑. พิจารณาการแต่งตั้งกรรมการและเลขาธิการ ปปป.	๑. การพิจารณาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งเข้าทำงานในเขตของนิคมทุ่งสน ๒. พิจารณาปัญหาทหาร เขมรทำลายคันทอน้ำและต้อนวัวควายของประชาชน ๓. พิจารณาปัญหาสวัสดิภาพและ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ถูกคุกคาม ๔. พิจารณาขอ เขตอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของกรรมการปกครอง
๕. กรรมการเกษตรและสหกรณ์	๑. ปัญหาราคาสุกร ๒. การพยุงราคาข้าว ๓. ปัญหาหนี้สินของชาวไร่ชาวนา ๔. ปัญหาที่ดินป่าสงวนที่หมดสภาพ ๕. พิจารณานโยบายการค้าปุ๋ยของรัฐบาล ๖. ปัญหาการค้ายางพาราตกต่ำ ๗. ปัญหาเกี่ยวกับการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ทะเลสาบสงขลาและสถานีเพาะพันธุ์ปลาที่กว๊านพะเยา ๘. ปัญหาตีกันถนนป่าหังกา	๑. ปัญหาฝน เทียม ๒. ศึกษานโยบายการปฏิบัติการฝนหลวง ๓. ศึกษาหลักการ เกี่ยวกับการส่งสินค้าออกนอกประเทศ ๔. ปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่ข้าวโพดและปัญหาการส่งข้าวโพดออกนอก ๕. ปรึกษาหารือเพื่อ เสนอข้อคิด เห็นให้รัฐบาลจัดตั้งโรงงานเกษตรกรรม

## ตารางที่ ๔๖ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมการสามัญ พ.ศ. ๒๕๑๔	กรรมการสามัญ พ.ศ. ๒๕๑๕
๖. กรรมการสาธารณสุข	<p>๙. ปัญหาการพัฒนา เศรษฐกิจภาคใต้</p> <p>๑๐. ปัญหา น้ำท่วม</p> <p>๑๑. พิจารณางานอำนาจหน้าที่และบทบาทของกรรมการ เกษตร</p> <p>๑. ศึกษาการแบ่งส่วนราชการเกี่ยวกับการสาธารณสุขและในกระทรวงสาธารณสุข</p> <p>๒. ปรึกษาหารือเพื่อป้องกันและปราบปรามโรคติดต่อที่อาจเกิดจากผู้ลี้ภัยทางการเมือง</p>	<p>๑. ศึกษาแนวทางในการปฏิบัติงานของกรรมการสาธารณสุข</p> <p>๒. ศึกษางานและหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข</p> <p>๓. พิจารณานามมัยชนบท</p> <p>๔. ศึกษาการสงเคราะห์แก่ผู้มีรายได้น้อยโดยเชิญเจ้าหน้าที่รัฐบาลมาแสดงความคิดเห็น</p> <p>๕. ศึกษา เรื่องการจัดแพทย์หมุนเวียนไปตามสถานีอนามัยชั้น ๒</p> <p>๖. จัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อวางโครงการเกี่ยวกับงานค้ำคนสาธารณสุข</p> <p>๗. ศึกษาและรับฟังคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุข ปี ๒๕๑๐</p> <p>๘. การจัดนายภาพยนต์เกี่ยวกับสาธารณสุข</p>

## ตารางที่ ๔๖ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมการสามัญ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการสามัญ พ.ศ. ๒๕๑๙
๗. กรรมการการศึกษา	๑. ศึกษาพิจารณาเรื่องการวางแผนปฏิรูปการศึกษา ๒. ดึงอนุกรรมการ เพื่อย่อยราย-งานของคณะกรรมการวางพื้นฐาน เพื่อปฏิรูปการศึกษา	๑. ปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ๒. พิจารณาปัญหา เรื่องครูจบแล้วไม่มีงานทำ ๓. พิจารณาหลัก เกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกนักเรียนฝึกหัดครูระดับตำบล ๔. พิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการการศึกษา ๕. พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานในการปฏิรูปการศึกษา
๘. กรรมการทหาร	๑. ปรึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ภายในประเทศ	๑. กำหนดวิธีการและขั้นตอนของการดำเนินงานของกรรมการทหาร ๒. ปัญหาเกี่ยวกับชายแดนไทย ๓. ปัญหาลาวอพยพ
๙. กรรมการต่างประเทศ	๑. ศึกษานโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ๒. พิจารณาปัญหาสถานการณ์รอบ-บ้าน ๓. พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีน ๔. ปัญหาการรับรองรัฐบาลของประเทศ ในภาคพื้นอินโดจีน ๕. ปัญหาสถานการณ์อินโดจีน	๑. พิจารณากรณีเบตง ๒. พิจารณาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา ๓. พิจารณาปัญหาค่ายรามสูร ๔. พิจารณาปัญหาผู้อพยพลี้ภัยที่หนองคาย ๕. พิจารณางานของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับปัญหาชายแดนระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนลาว

## ตารางที่ ๔๖ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมการสามัญ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการสามัญ พ.ศ. ๒๕๑๙
	<p>๖. ปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการต่างประเทศ</p> <p>๗. ศึกษาสถานการณ์ภายในประเทศและความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศสังคมนิยม</p> <p>๘. ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกองพล ๔๓</p> <p>๙. สรุปร่างของคณะกรรมการ</p> <p>๑๐. ศึกษาสถานการณ์ระหว่างประเทศทั่วไป และท่าทีของไทยต่อปัญหาอินโดจีน</p> <p>๑๑. ศึกษาปัญหาการกีดกันระหว่างไทยกับลาว กรณีเรือ นปย. ๑๒๓ และแนวทางที่จะก่อให้เกิดสันติภาพ</p>	<p>๖. พิจารณาทบทวนและแนวทางการดำเนินงานของกรรมการต่างประเทศ</p>

ที่มา : กองกรรมการ, รายงานการประชุมของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙.

ส่วนบทบาทของคณะกรรมการสำคัญในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร (Imfective Role) เป็นบทบาทใหม่ที่สำคัญมาก และเป็นการพัฒนาสถาบันรัฐสภาให้มีความเข้มแข็ง เรื่องที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาหยิบยกขึ้นมา มีหลายเรื่องด้วยกัน ดังนี้

ตารางที่ ๔๗

การปฏิบัติงานของกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘

และ พ.ศ. ๒๕๑๙ เกี่ยวกับการควบคุมรัฐบาล จำแนกตามคณะกรรมการ

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษาเพื่อควบคุม	
	กรรมการสามัญของสภา พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการสามัญของสภา พ.ศ. ๒๕๑๙
๑. กรรมการเศรษฐกิจ	๑. การพิจารณาเสนอผู้ดีถึงสภา เรื่อง น้ำมัน ซึ่งรัฐบาลเสียเปรียบในการทำสัญญา กับบริษัททอนอมวงส์	
๒. กรรมการคมนาคม	-	๑. รับฟังคำชี้แจงจากกรรมการผู้อำนวยการบริษัทแอร์สยาม เกี่ยวกับข้อขัดแย้ง ระหว่าง บริษัทการบินไทยและแอร์สยาม ๒. รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนของบริษัทตักกลาสเกี่ยวกับการจัดซื้อเครื่องบิน DC:I ของการบินไทย
๓. กรรมการวัฒนธรรม และสังคม	๑. ทวงถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่อง การปฏิบัติ การควบคุม เยาวชนและหนังสือพิมพ์ ในด้านวัฒนธรรม	

## ตารางที่ ๔๗ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษาเพื่อควบคุม	
	กรรมการสามัญของสภา พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการสามัญของสภา พ.ศ. ๒๕๑๙
๔. กรรมการธิการปกครอง	๒. ทวงถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของนักเรียนซึ่ง เสื่อมโทรมทางศีลธรรม ว่าได้ดำเนินการแก้ไขเรื่องนี้ไปอย่างไร	๑. ยื่นข้อ เสนอแนะของคณะกรรมการ ธิการในเรื่องการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ที่นิคมทุ่งสาน ต่อ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย ๒. ขอให้รัฐบาลแก้ไขความ เดือดร้อนของราษฎรไทย ตามชายแดน เขมรคั้นปราจีนบุรี
๕. กรรมการธิการเกษตรและ สหกรณ์	๑. เสนอข้อคิดคำนึง ขอให้รัฐบาลรับ ดำเนินการประกันราคาข้าวโดย คำน	๑. ยื่นข้อคิด เห็นของคณะกรรมการ ธิการ เกี่ยวกับปัญหาการค้า ข้าวโพดและข้าวต่อรัฐบาล คำนผ่านทางประธานสภา



## ตารางที่ ๔๗ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษาเพื่อควบคุม	
	กรรมการสามัญของสภา พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการสามัญของสภา พ.ศ. ๒๕๑๘
๖. กรรมการสภาสาธารณสุข	๑. พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อเรียกร้องของผู้ช่วยพยาบาล ชนบท	๒. พิจารณารายละเอียดในการจัดซื้อ เครื่องบินของกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์เพื่อทำฝนเทียม ๓. เสนอขอให้รัฐบาลปรับปรุงส่งเสริม การเกษตร ๑. สอบสวนการซื้อที่ดินเพื่อสร้างวิ- ทยาพยาบาลลำปาง ของกระทรวง สาธารณสุข
๗. กรรมการการศึกษา	-	-
๘. กรรมการทหาร	-	๑. การจัดซื้อเรือเร็วโจมตี ๓ ลำ ของ กองทัพเรือ โดยเรียกเอกสารสัญญา ในการจัดซื้อมาตรวจสอบ ๒. การจัดซื้อเครื่องบิน เอฟ ๕ และ กรณีเครื่องบิน เอฟ ๕ ตก
๙. กรรมการต่างประเทศ	๑. รับฟังข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ กระทรวงกลาโหมและมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่องกองพล ๔๓ ๒. เรียกหนังสือสัญญาความร่วมมือ ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา จากกระทรวงการต่างประเท มาพิจารณา	๑. กรณีเบตงได้เชิญเจ้าหน้าที่จาก กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวง มหาดไทย และกระทรวง กลาโหมมาแถลงข้อเท็จจริง และ ได้เข้าพบศึกษาข้อเท็จจริงจาก พลโทสฤษดิ์ จิตรปฎิมา แม่ทัพภาค ๔

## ตารางที่ ๔๗ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการสามัญพิจารณาเพื่อควบคุม	
	กรรมการสามัญของสภา พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการสามัญของสภา พ.ศ. ๒๕๑๘
		๒. : สนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการสอบสวนและลงโทษข้าราชการที่กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงในค่ายอพยพผู้ลี้ภัยชาวลาวที่หนองคาย และให้รัฐบาลจัดการกับข้าราชการที่มีส่วนร่วมรู้เห็นและได้ผลประโยชน์กับการค้าสินค้าเถื่อนตามบริเวณชายแดน ไทย-ลาว

ที่มา : กองกรรมการ, รายงานการประชุมกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘  
และ พ.ศ. ๒๕๑๘

การเดินทางไปปฏิบัติงานเยี่ยมชมกิจการต่างๆ การไปศึกษาสถานการณ์และการฟังคำบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ ช่วยในการส่งเสริมการปฏิบัติงานควบคุมการบริหารงาน และนโยบายของรัฐบาล ทั้งยังทำให้เข้าใจถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เพราะคณะกรรมการจะได้ศึกษาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง

ตารางที่ ๔๘

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒ และ พ.ศ. ๒๕๑๔ เกี่ยวกับการเดินทางออกปฏิบัติงานเยี่ยมชมกิจการ และการไปศึกษาสถานการณ์ และการฟังคำบรรยายของผู้ทรงคุณวุฒิ จำแนกตามคณะกรรมการ

คณะกรรมการ	การเดินทางออกปฏิบัติงานเยี่ยมชมกิจการและการไปศึกษาสถานการณ์ของคณะกรรมการสามัญ	
	กรรมการสามัญของสภาฯ ๒๕๑๒	กรรมการสามัญของสภาฯ ๒๕๑๔
๑. กรรมการเศรษฐกิจ	-	-
๒. กรรมการคมนาคม	- เดินทางไปเยี่ยมชมกิจการของ ๑. บริษัทขนส่งจำกัด ๒. การท่าเรือแห่งประเทศไทย ๓. การบินไทย ๔. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ๕. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ๖. การรถไฟแห่งประเทศไทย ๗. กรมการขนส่งทางบก	- เยี่ยมชมกิจการของกระทรวงคมนาคม และรับฟังการบรรยายสรุป
๓. กรรมการวัฒนธรรมและสังคม	๑. เข้าเยี่ยมชมคารวะนายกรัฐมนตรี และปรึกษาข้าราชการเกี่ยวกับวัฒนธรรม ๒. เข้าเฝ้าสมเด็จพระสังฆราช	๑. รับฟังคำบรรยายเรื่องปัญหาสังคมไทย จากนายพิทยา สายหู ๒. เข้าพบนายกรัฐมนตรี

## ตารางที่ ๔๘ (ต่อ)

คณะกรรมการ	การเดินทางออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการและการไปศึกษาสถานการณืของคณะ กรรมการสามัญ	
	กรรมการสามัญของสภาฯ ๒๕๑๔	กรรมการสามัญของสภาฯ ๒๕๑๕
๔. กรรมการการปกครอง	๑. เดินทางไปศึกษาสถานการณืชาย- แดน ด้านจังหวัดหนองคาย ขอนแก่น	๑. เดินทางไปอำเภอพะเยาจังหวัด เชียงราย เพื่อหาข้อมูลก่อนที่ร่าง พระราชบัญญัติจังหวัดพะเยา เข้าสู่ สภา
๕. กรรมการเกษตร และสหกรณ์	๑. เดินทางไปศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง ทะเลสาบสงขลา	๑. รับฟังคำบรรยายและชี้แจงจากอธิบดี กรมปศุสัตว์และกรมประมงในเรื่องที่ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกรม ๒. เดินทางไปศึกษาหาข้อมูลในภาคอีสาน
๖. กรรมการสาธารณสุข	๑. เดินทางไปศึกษาสถานการณืด้าน สาธารณสุข ในค่ายอพยพของ เขมร ที่ตราด ปราจีนบุรี และ จันทบุรี	๑. เยี่ยมชมกิจการค้ำต่างๆ ของ กระทรวงสาธารณสุข
๗. กรรมการศึกษา	-	-
๘. กรรมการทหาร	-	๑. เดินทางไปเยี่ยมกองทัพภาค ๒ และ ศูนย์ล่าวอพยพ ๒. เยี่ยมชมกิจการของกองทัพเรือ ๓. เยี่ยมชมกิจการของโรงงานพลัง อาวูธป็น HK 33 กรมสรรพวุธ ทหารบก

## ตารางที่ ๔๘ (ต่อ)

คณะกรรมการ	การเดินทางออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการและการไปศึกษาสถานการณ์ของ คณะกรรมการสามัญ	
	กรรมการสามัญของสภาฯ ๒๕๑๘	กรรมการสามัญของสภาฯ ๒๕๑๙
๔. คณะกรรมการ- ต่างประเทศ	๑. เดินทางไปศึกษาหาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับกองพล ๙๓ ฅ. ที่ตั้ง	๑. เดินทางไปอำเภอเบตง จังหวัด ยะลา เพื่อศึกษานักโทษสถานการณื ชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย ๒. เดินทางไปศึกษาสถานการณ์ชายแดน ไทย-ลาว ที่จังหวัดหนองคาย รวม ทั้งการเยี่ยมศูนย์ลาวอพยพในจังหวัด หนองคาย

ที่มา : กองกรรมการ, รายงานการประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร  
พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙

นอกจากนี้ กิจกรรรมใหม่อีกอย่างหนึ่งของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ก็คือ การ  
ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยริเริ่มจากกรรมการ ๒ คณะ คือ คณะกรรมการวัฒนธรรม  
และสังคมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้พิจารณาการร่างพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งสถาบันวัฒนธรรมแห่งชาติ<sup>๑</sup> เพื่อเป็นการส่งเสริมและรักษาประเพณีและวัฒนธรรมประจำชาติ  
โดยพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์กรในก้าวมวัฒนธรรม รวมทั้งอำนาจหน้าที่และโครงสร้างของสถาบัน  
วัฒนธรรมแห่งชาติ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยกร่างขึ้นนี้ ยังไม่ได้มีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑</sup> กองกรรมการ, รายงานการประชุมของคณะกรรมการวัฒนธรรมและสังคม สภา  
ผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ ครั้งที่ ๔, ๕ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ ครั้งที่ ๓, ๖, ๗.

พิจารณาถึงเกิดการยุบสภาเสียก่อน เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔

ในรัฐสภา ๒๕๑๔ มีคณะกรรมการ ๒ คณะ คือคณะกรรมการการศึกษา และกรรมการบริหารคมนาคม เดินทางไปปฏิบัติงานในประเทศภาคพื้นยุโรป และในรัฐสภา ๒๕๑๔ มีคณะกรรมการ ๕ คณะ เดินทางไปปฏิบัติงานต่างประเทศ คือ กรรมการเศรษฐกิจ กรรมการคมนาคม กรรมการการศึกษา กรรมการต่างประเทศ และกรรมการสาธารณสุข การเดินทางไปต่างประเทศของคณะกรรมการสามัญประจำสภาส่วนใหญ่อีกก็เพื่อไปหาความรู้เพิ่มเติมในสาขาต่างๆ ที่คณะกรรมการชุดนั้นรับผิดชอบอยู่และเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ ในนามของสถาบันรัฐสภาด้วย ซึ่งนับว่าเป็นกิจกรรมที่มีประโยชน์

บทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้รับความวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้าง โดยมีสมาชิกทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อบทบาทของคณะกรรมการสามัญดังกล่าว ปัญหาที่ถกเถียงกันก็เป็นปัญหาที่เคยถกเถียงกันมาแล้ว นั่นก็คือเรื่องอำนาจของกรรมการที่จะเข้าไปควบคุมรัฐบาลควรจะมีหรือไม่ และคณะกรรมการสามัญมีสิทธิที่จะหยิบยกเรื่องใดๆ ขึ้นมาพิจารณาศึกษาหรือสอบสวน โดยสภาไม่ต้องเป็นผู้มอบหมายได้หรือไม่ ในที่นี้เราจะศึกษากรณีของคณะกรรมการต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นตัวอย่าง

คณะกรรมการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้เดินทางไปศึกษาสถานการณืชายแดน ไทย-ลาว ณ. จังหวัดหนองคาย โดยได้เข้าเยี่ยมชมศูนย์ลาวอพยพด้วย และได้ขอให้สำนักงานเลขาธิการจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ แต่รองเลขาธิการรัฐสภา<sup>๑</sup> และประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>๒</sup> มีความเห็นว่า คณะกรรมการชุดนี้ มิได้รับมอบหมายจากสภา ให้ไปศึกษาสถานการณืชายแดนไทย-ลาว แต่อย่างใด และยังไม่มีถือว่าเป็นงานในวงงานของสภา

<sup>๑</sup> ลงรับวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๔.

<sup>๒</sup> ลงรับวันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๔.

เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๔ ได้มีการเรียกประชุมประธานคณะกรรมการสมาชิกสามัญของสภาผู้แทนและวุฒิสภา เพื่อพิจารณาเรื่องขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ และแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสมาชิกประจำสภา ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย<sup>๑</sup> เหตุผลของฝ่ายที่เห็นด้วย คือ

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ มีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๕๖ เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุว่าสภาจะต้องมอบหมายงานเสียก่อน คณะกรรมการจึงจะปฏิบัติงานได้ ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีอำนาจที่จะหยิบยกเรื่องใดมาพิจารณาได้ โดยไม่ต้องรอให้รัฐสภามอบหมาย
๒. คณะกรรมการ เป็นตัวแทนของสมาชิกสภาทั้งหมด เข้าควบคุมฝ่ายบริหาร จึงไม่ใช่การก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด
๓. ปริมาณงานและความซับซ้อนของปัญหาที่มีมากในปัจจุบัน ผลักดันให้เกิดความจำเป็นที่คณะกรรมการสามัญจะต้องเตรียมรับปัญหา ดังนั้น จึงควรได้มีการเตรียมพร้อมทางด้านข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การที่จะต้องรอคอยให้สภามอบหมาย จึง เป็นการถ่วงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการโดยเปล่าประโยชน์

ส่วนเหตุผลของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็มีดังนี้

๑. ได้พิจารณาดีความ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๑ และ มาตรา ๑๕๖ โดยเคร่งครัดแล้วจะเห็นว่า คณะกรรมการจะดำเนินการใดๆ ต้องได้รับการมอบหมายจากสภา เสียก่อน และไม่มอบบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการควบคุมฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

<sup>๑</sup> กองกรรมการ, บันทึกการรายงานการประชุมประธานคณะกรรมการสมาชิกประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา, วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๔.

๒. ไม่มีระเบียบข้อบังคับใดที่ระบุถึงการริเริ่มดำเนินการในกิจการใดๆ โดยคณะกรรมการ ทั้งนี้ จึงต้องให้สภาฯ เป็นผู้มอบหมาย
๓. ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรก้าวล่วงงานของฝ่ายบริหาร การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ถ้าหากกระทำตัวเอง ก็จะเป็นการก้าวล่วงฝ่ายบริหารอย่างแน่นอน

เหตุผลของทั้ง ๒ ฝ่าย เกิดจากการที่ฝ่ายที่เห็นด้วย มีความหมายเจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยตีความตามตัวบทอย่างเคร่งครัด ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุให้กระทำการใดๆ ได้ นั้นจึงหมายถึงว่า คณะกรรมการฯ ไม่มีสิทธิที่จะกระทำการดังกล่าว ดังนั้น ข้อยุติจากการประชุมคราวนี้ ก็คือ <sup>๑</sup>

๑. คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีอำนาจในการกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษา เรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล
๒. กรรมการฯ จะดำเนินการในเรื่องใดๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา จะต้องได้รับการมอบหมายจากสภาฯ ก่อน

มติของที่ประชุม เช่นนี้ ยังเป็นการจำกัดอำนาจของสถาบันรัฐสภาไม่ให้ดำเนินการควบคุมฝ่ายบริหาร และหน้าที่ในการนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ คณะกรรมการฯ ต้องรอคอยจนกว่าสภาฯ จะมอบหมายงานให้ จึงจะดำเนินการได้ แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร คณะต่างๆ ได้ทำการทบทวนมตินี้และ เพิกเฉยต่อมติของที่ประชุม และยังคงปฏิบัติงานหรือดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ กันต่อไป โดยไม่สนใจต่อมติของที่ประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนและวุฒิสภา แต่อย่างใด

---

<sup>๑</sup> กองกรรมการฯ, บันทึกการประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา, วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๙, หน้า ๕.



### บทสรุป

คณะกรรมการมีความสำคัญมาก เปรียบเสมือนกับเป็นสภาเล็ก ทำหน้าที่เป็นตัวจักรกลที่สำคัญในการดำเนินงานของรัฐสภา โดยมีคณะกรรมการ ๔ ประเภทด้วยกัน คือ กรรมการธิการสามัญ กรรมการธิการวิสามัญ กรรมการธิการร่วม และกรรมการธิการเต็มสภา แต่คณะกรรมการที่มีความสำคัญมากที่สุด คือกรรมการธิการสามัญ ซึ่งในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ ประกอบด้วยคณะกรรมการ ๗ คณะ คณะละ ๑๑ คน ทั้งในวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔-พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบด้วยคณะกรรมการ ๑๑ คณะ คณะละ ๑๕ คน ในสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการ ๑๒ คณะในวุฒิสภา งานของคณะกรรมการธิการสามัญโดยปกติเป็นเรื่องงานประจำทั่วไป (routine) ซึ่งไม่มีความซับซ้อนมากนัก ในช่วงรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔ คณะกรรมการที่มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมากที่สุด คือ คณะกรรมการปกครอง ซึ่งมี ๓๔ เรื่อง และคณะกรรมการเศรษฐกิจ ๑๒ เรื่อง ส่วนในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์และคณะกรรมการต่างประเทศ มีการประชุมกันมากที่สุดคณะละ ๑๑ เรื่อง ในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๕ คณะกรรมการที่มีการประชุมกันมากที่สุดคือคณะกรรมการสาธารณสุข ๔ เรื่อง และคณะกรรมการต่างประเทศ ๖ เรื่อง

งานของคณะกรรมการธิการสามัญในรัฐสภา ๒๕๑๕ มีมากที่สุด ๔๓ เรื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับงานของคณะกรรมการสามัญในรัฐสภา ๒๕๑๔ ซึ่งมีจำนวน ๓๔ เรื่อง และในรัฐสภา ๒๕๑๒-๒๕๑๔ ซึ่งมี ๔๖ เรื่อง ทั้งนี้โดยเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาในการดำเนินงาน สาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการธิการสามัญในรัฐสภา ๒๕๑๕ และรัฐสภา ๒๕๑๕ มีบทบาทมากกว่า คณะกรรมการสามัญในรัฐสภา ๒๕๑๒-๒๕๑๔ ก็เนื่องมาจากการตีความคำว่า "วงงานของสภา" หรือ "อำนาจหน้าที่ของสภา" แตกต่างกัน คือในรัฐสภา ๒๕๑๒ คำว่า "วงงานของสภา" มีความหมายเพียงการพิจารณาพระราชบัญญัติที่ที่ประชุมสภาสั่งให้พิจารณาเท่านั้น เพราะฝ่ายบริหารต้องการจำกัดบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลให้สถาบันรัฐสภาอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน แม้ว่าจะได้มีความพยายามต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิของคณะกรรมการสามัญ ในการขยายอำนาจและบทบาทในการปฏิบัติงานให้กว้างขวางขึ้น โดยคณะกรรมการต่างประเทศก็ตาม แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้ตีความ มาตรา ๑๖๑ และ มาตรา ๑๘๖ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งให้อำนาจแก่กรรมการ ในการกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ ซึ่งหมายถึงไม่เฉพาะแต่เพียงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐบาล และปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ที่สำคัญมากก็คือการควบคุมรัฐบาล ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในอดีต และยังมิพบทบทวนในการริเริ่มมาเสนอร่างพระราชบัญญัติอีกด้วย รวมทั้งการเดินทางไปดูงาน การไปศึกษาสถานการณื เป็นต้น ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการธิการสามัญเหล่านี้ มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จึงได้มีการเรียกประชุมประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนและวุฒิสภา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีข้อยุติว่า คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา มีอำนาจในการกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล แต่การกระทำเหล่านี้จะต้องได้รับมอบหมายจากสภาเสียก่อน แต่ก็ได้ปรากฏว่า คณะกรรมการธิการสามัญคณะต่างๆ ได้ทำการทบทวนมติแล้ว และเพิกเฉยต่อมติของที่ประชุม และยังคงปฏิบัติงานของตนต่อไป

บทบาทที่สำคัญของคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ เหล่านี้ ย่อมเกิดมาจากการตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชน และความพยายามที่จะสร้างหรือผลักดันให้สถาบันรัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมือง ที่มีความเข้มแข็งโดยการเข้าไปควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ย่อมเป็นผลอันสืบเนื่องมาจาก (๑) บรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ แล้ว เพราะก่อนหน้านี้ เราจะเห็นได้ว่ารัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒-พ.ศ. ๒๕๑๔ คณะกรรมการธิการสามัญประจำรัฐสภา ไม่ได้มีความพยายามที่จะมีบทบาทในด้านอื่นนอกเหนือไปจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ยกเว้นคณะกรรมการต่างประเทศ เพียงคณะเดียวเท่านั้น ที่ต้องการจะมีบทบาทกว้างขวางขึ้น แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลว เพราะขาดความร่วมมือจากคณะกรรมการธิการสามัญชุดอื่นๆ (๒) เนื่องจากสมาชิกของคณะกรรมการแต่ละชุด ซึ่งมี ๑๑ คนนี้ ในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ จะเป็นสมาชิกพรรคสหประชาไทย ซึ่งเป็นพรรคที่จัดตั้งรัฐบาล ๑๐ คน

และมีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน ๑ คน ดังนั้น คณะกรรมการสามัญเหล่านี้ จึงต้องพยายามสนับสนุนฝ่ายบริหารให้มากที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้ทุกวิถีทาง ส่วนคณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ให้ใช้การคำนวณตามอัตราส่วนของที่นั่งในรัฐสภาของแต่ละพรรคการเมือง สมาชิกของคณะกรรมการสามัญ จึงมีบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองหลายพรรค ประกอบกันทำให้มีแนวความคิดหลากหลายไม่ใช่เพียงแต่จะคอยสนับสนุนฝ่ายบริหารเท่านั้น