



การดำเนินงานของรัฐสภา

จะมีประโยชน์อันใด ถ้าเราจะสามารถยังอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่อำนาจของรัฐสภาอย่างมากมาย แต่ไม่ให้อำนาจแก่รัฐสภาที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการดำเนินงาน ฉะนั้นการศึกษาดังกล่าวถึงความอ่อนแอของรัฐสภาไทย จึงไม่สามารถมองข้ามความสำคัญของโครงสร้างภายในหรือเครื่องมือในการดำเนินงานของรัฐสภาได้ ในบทนี้จึงจะได้อธิบายถึงเครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐสภาในการดำเนินงาน และความสามารถของรัฐสภาที่จะใช้เครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้ให้เป็นประโยชน์และยังประสิทธิผลแก่อำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่

2.1 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาคือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานภายในรัฐสภา และจัดทำงานธุรการและให้บริการต่าง ๆ แก่รัฐสภา สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของไทย มีกำเนิดขึ้นพร้อมกับรัฐสภา และมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับ ยังมีลักษณะที่ไม่ต่างอะไรมากกับหน่วยราชการอื่น ๆ โดยขึ้นกับรัฐสภาส่วนหนึ่งและขึ้นกับฝ่ายบริหารส่วนหนึ่ง

2.1.1 ความเป็นอิสระ

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขององค์กรนิติบัญญัติของไทย ในด้านองค์กร เคยมีลักษณะทั้งที่เป็นสำนักงานที่แยกจากกันตามรูปรัฐสภาที่แยกเป็นสองสภา และเป็นสำนักงานเพียงสำนักงานเดียว ไม่ว่ารัฐสภาจะแยกเป็นสองสภาหรือเป็นสภาเดียว ในด้านตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการนั้น มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน เป็นแต่ในบางขณะมีฐานะทางจากราชการพลเรือนทั่วไปโดยแยกออกเป็นข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภา แต่ตลอดมาการบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือนคงเป็นไปภายใต้การอำนวยการของฝ่ายบริหาร ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯลฯ

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของไทย มีชื่อเรียกในครั้งแรกว่า "กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" ในขณะนั้นยังไม่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นกรมตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ยังคงมีแต่ข้าราชการไม่กี่คนที่ขอยืมตัวมาจากหน่วยราชการอื่น และผู้เขาทำงานใหม่ซึ่งยังไม่ได้บรรจุเป็นข้าราชการประจำ¹ กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นกรมอย่างเป็นทางการ อยู่ในใต้อำนาจบังคับบัญชาของประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 13 พ.ย. 2476 ให้มีหน้าที่ดำเนินงานเลขาธิการของสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร² ในปีเดียวกันได้เปลี่ยนชื่อเป็น "สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร"³ มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ⁴ แต่ต่อมา โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ได้แยกข้าราชการปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกต่างหากเป็น "ข้าราชการพลเรือนฝ่ายผู้แทนราษฎร"⁵ การบรรจุการแต่งตั้งเลื่อนอันดับชั้น และการออกจากราชการมีกฎ ก.พ. วาง

(1) อาสา ทวีพจน์ันต์, "สี่สิบปีของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา", รัฐสภาสาร, ปีที่ 20 (กรกฎาคม 2515), หน้า 15.

(2) พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรมแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2476, หน้า 639 - 640, มาตรา 3

(3) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 9 ธันวาคม 2476, หน้า 763 - 771, มาตรา 21

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 24 เมษายน 2476, หน้า 43 - 81, มาตรา 4 - 5.

(5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 53 วันที่ 27 ธันวาคม 2479, หน้า 939, มาตรา 5

ระเบียบไว้ต่างหากออกไป แต่โดยทั่ว ๆ ไปมีฐานะไม่ผิดกับข้าราชการพลเรือนสามัญ
ในกระทรวงกรมอื่น ในปี พ.ศ. 2482 กฎ ก.พ. กำหนดให้เลขาธิการสภาผู้แทน
ราษฎรสามารถมีอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ในกรณีที่ไม่มีประธาน หรือ
ผู้ทำการแทนประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมุ่งหวังที่จะให้งานของสำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องในกรณีที่สภาผู้⁶ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นทบวงการเมือง เมื่อ พ.ศ.
2487⁷ และต่อมาได้กำหนดให้มีฐานะเทียบกรม⁸ ประเภทของข้าราชการพลเรือน
ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรหลังจากมีการแบ่งแยกออกจากประเภทข้าราชการพลเรือนสามัญ
อยู่ 6 ปี ก็ถูกยกเลิกไปใน พ.ศ. 2485⁹ ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎรจึงกลับไปมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเช่นเดิมนับแต่นั้นมา ภายใต้
รัฐธรรมนูญ 2489 ซึ่งแบ่งรัฐสภาออกเป็นพฤฒสภาและสภาผู้แทนนั้น เป็นผลให้มีการ

(6) กฎ ก.พ. ฉบับที่ 64, ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2482, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 56 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2482,
หน้า 1821, ข้อ 22.

(7) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2484, ราชกิจจา
นุเบกษา, เล่มที่ 58 วันที่ 19 สิงหาคม 2484, หน้า 1047, มาตรา 26.

(8) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2495, ราชกิจจา
นุเบกษา, เล่มที่ 69 ตอนที่ 16 วันที่ 11 มีนาคม 2495, หน้า 325, มาตรา 32.

(9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, ราชกิจจา
นุเบกษา, เล่มที่ 59 ตอนที่ 68 วันที่ 23 ตุลาคม 2485, หน้า 1942 - 1943
มาตรา 3 - 4.

แยกสำนักงานเลขาธิการออกเป็นของพุทธสภาและสภาผู้แทนตามไปด้วย แต่ในกรณีที่สองสภาประชุมรวมกัน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนเป็นผู้ปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ¹⁰ นับเป็นการแบ่งแยกออกเป็นสำนักงานเลขาธิการ เมืองสำนักงานเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวเท่านั้น เพราะเมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2490 ได้จัดตั้ง "สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา" ขึ้นเป็นทบวงการเมืองมีหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของทั้งสองสภา และอยู่ในการบังคับบัญชาของประธานพุทธสภาและประธานสภาผู้แทน¹¹ ทำให้มีการรวมอำนาจหน้าที่ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ของพุทธสภาและสภาผู้แทนเข้าไว้ด้วยกัน และนับตั้งแต่นั้นมา แม้จะปรากฏว่ามีระบบสองสภาอีกถึง 3 ครั้ง ก็ไม่ปรากฏว่ามีการแยกออกเป็นสำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภาอีกเลย

จึงอาจกล่าวได้ว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของไทย มีฐานะเป็นทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม เป็นทบวงการเมืองอิสระที่มีใ้ขึ้นอยู่กับกระทรวงหรือทบวงการเมืองอื่นใด¹² มีเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในกรณีที่ไม่มีรัฐสภาไม่วารัฐสภาถูกยุบเลิกไปโดยการปฏิวัติรัฐประหารหรือถูกยุบตามรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็ยังคงอยู่

(10) เกษม คำรงมูล, "ประวัติความเป็นมาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" รัฐสภาสาร, ปีที่ 10 (มิถุนายน 2505), หน้า 34 - 35

(11) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2490, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 64 ตอนที่ 2 วันที่ 7 มกราคม 2490, หน้า 13 - 15, มาตรา 3

(12) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2506, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ 80 ตอนที่ 50 วันที่ 22 พฤษภาคม 2506, มาตรา 3, 5, 31.

และยังคงปฏิบัติงานประจำต่อไปเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น ๆ แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงสายการบังคับบัญชาบ้าง ดังปรากฏในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 18 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2514 ว่า "..... ราชการใดที่มีราชการประจำตามปกติ หรือที่เป็นปัญหาหรือเป็นนโยบาย หรือเกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่น สำหรับ..... ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ให้เสนอหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยผ่านสำนักงานเลขาธิการคณะปฏิวัติ¹³ อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าถึงแม้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะได้อธิบายว่าเป็นทบวงการเมืองอิสระก็ตาม แต่การปรับปรุงคุณภาพและปริมาณงานยังต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร โดยต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และคานาตัวบุคคลก็ต้องขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารอยู่ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงพ้นจากการควบคุมของฝ่ายบริหารได้ อีกทั้งตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในระดับสูงสุดตำแหน่งหนึ่งของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา คือ เลขาธิการรัฐสภา ซึ่งมีบทบาทเป็นอย่างมากในงานของรัฐสภา ก็เป็นตำแหน่งซึ่งรัฐสภามีได้เป็นผู้กำหนดหรือเลือกตัวบุคคล ดังนั้นทางปฏิบัติฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งจึงเป็นผู้คัดเลือก

ได้เคยมีความคิดกันในหมู่นิติกรรัฐสภา ถึงวิถีทางที่จะให้รัฐสภาได้สามารถมีสำนักงานเลขาธิการซึ่งเป็นอิสระและขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มิให้ฝ่ายบริหารมาใช้อิทธิพลได้ อาทิเช่น ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญร่างข้อบังคับการประชุมปรึกษาของพฤกษสภา ก็ได้มีการปรึกษากันว่าทำอย่างไร จึงจะให้รัฐสภาสามารถดำเนินงานของตนโดยอิสระ มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐสภา ขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละสภา (ขณะนั้นมีสองสภา) โดยในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ก่อให้เกิด

(13) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 18, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ 88 ตอนที่ 138, วันที่ 10 ธันวาคม 2514, ข้อ 1.

อุปสรรคในการประสานงานกับฝ่ายบริหาร¹⁴ และในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2513 คณะกรรมการวิสามัญโคตงข้อสังเกตแก่ฝ่ายบริหารว่า สมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาชั้นต่อหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงให้สมกับที่เป็นสำนักงานเลขาธิการของรัฐสภาแห่งชาติ¹⁵

จะเห็นได้ว่าอำนาจสำคัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไทยตกอยู่กับฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอำนาจในการกำหนดขอบเขต และปริมาณของงาน อันได้แก่ การเพิ่ม, ลด, ขยาย, เปลี่ยนแปลง, ยุบเลิกหน่วยงานย่อยภายใน และการกำหนดขอบเขตของงาน ซึ่งเมื่อบวกกับอำนาจเหนือตัวบุคคลในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาควยแล้ว ฝ่ายบริหารจึงมีฐานะไม่ผิดกับเป็นผู้กำหนดว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรมีเครื่องมืออย่างไรมากน้อยเพียงใดในขณะใดในการปฏิบัติงาน อันจักยังผลให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลที่จะให้บังเกิดความสำเร็จหรือไม่สำเร็จผลเพียงใดในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติไ้มาก ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีฐานะเสมือนศิระที่ปราศจากอำนาจบังคับบัญชาอวัยวะในตัวของตัวเอง เพราะมีแต่ที่ประชุมแห่งสภาเท่านั้น ที่พอจะถือว่าอยู่ในอำนาจของสภา

ในแง่นี้จะเห็นได้ว่ารัฐสภาไทยแตกต่างจากรัฐสภาของหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งต่างก็มีสำนักงานเลขาธิการสภา ซึ่งอยู่ในอำนาจของตนเอง เช่น กรณีรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่น เลขาธิการของแต่ละสภาจะได้รับการเสนอตัวและเลือกตั้งจากสภาเลขาธิการสภาเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับรอง ๆ ลงไปโดยความเห็นชอบของ

(14) ไพโรจน์ ชัยนาม "เรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของเรา" หนังสือประกอบคำบรรยายวิชาสังคมกับการปกครองเรื่องรัฐธรรมนูญไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514) หน้า 47.

(15) ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, "สำนักงานเลขาธิการของสภาในนานาประเทศ" รัฐสภาสาร, ปีที่ 18 (กุมภาพันธ์ 2513), หน้า 9 - 10.

ประธานสภาและคณะกรรมการประจำสภา พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน
 เลขาธิการสภาอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการดำเนินงานสภา (steering
 committee) ซึ่งประกอบด้วยประธานสภา, เลขาธิการสภา และสมาชิกสภา
 จำนวนหนึ่งซึ่งสภาแต่งตั้งขึ้น อำนาจในการพิจารณาขยายหรือลดวงงานของสภาอยู่
 ภายใต้การพิจารณาเห็นสมควรของสภา¹⁶ ในประเทศเนเธอร์แลนด์ เลขาธิการสภา
 ของแต่ละสภาได้รับการแต่งตั้งจากแต่ละสภา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการของ
 แต่ละสภา ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แต่ได้
 รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารของแต่ละสภา และอยู่ในความควบคุมดูแล
 บังคับบัญชาของเลขาธิการสภานั้น ๆ¹⁷ ในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย อาทิ
 เดนมาร์ก เลขาธิการสภาก็เป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเอง
 การกำหนดหน้าที่ที่ถี่ การดำเนินงานและการเงินก็ดี ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารแต่ขึ้นกับ
 สภา¹⁸ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วยสองสภา
 รัฐธรรมนูญบัญญัติให้แต่ละสภาเป็นผู้เลือกเจ้าหน้าที่ของตนเอง¹⁹ อันได้แก่ประธาน
 สภาผู้แทน, ประธานสำรองของวุฒิสภา (President Pro Tempore)
 เลขาธิการของแต่ละสภา, ตำรวจสภา (Sergeant at Arms) ฯลฯ
 ตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้ ยกเว้น ประธานสภาผู้แทน และประธานสำรองของวุฒิสภา
 ไม่ใช่สมาชิกสภา²⁰ เลขาธิการของแต่ละสภาเป็นผู้เลือกเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของ

(16) Ibid., หน้า 13

(17) Ibid., หน้า 14 - 15

(18) ภราดา บุรณศิริ, "การไปศึกษางานของรัฐสภาในบางประเทศ",
รัฐสภาสาร, ปีที่ 19 (มกราคม 2514), หน้า 13 - 14.

(19) C. Herman Pritchett, The American Constitution, (2nd,
 ed., New York : Mc Graw - Hill Book Co., 1968) P. 782.

(20) Harold Zink, Howard R. Penninan, and Guy B. Hathorn,
American Government and Politics, (New York : D. van Nostrand
 Company Inc., 1959) P. 173.

สำนักงานเลขาธิการสภาอีกทอดหนึ่ง ซึ่งมีทั้งเจ้าหน้าที่ประจำและชั่วคราว เลขาธิการสภาเป็นผู้ควบคุมและปฏิบัติงานธุรการภายในวงงานของสภาของตน เจ้าหน้าที่ทั้งหมดของแต่ละสภามีประธานสภานั้น ๆ เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาสูงสุด สำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภาเป็นทวิงอิสระที่ขึ้นตรงต่อสภาของตนสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขอบเขตวงงานของสภาตนได้ โดยตราขึ้นเป็นกฎหมาย²¹ ในทางปฏิบัติเนื่องจากพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาที่มีความโน้มเอียงเป็นอย่างมากไปในทางที่เป็นระบบสองพรรค ดังนั้นในรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาจึงต้องมีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งมีเสียงข้างมากเสมอ ตำแหน่งสำคัญ ๆ ของสภาผู้แทนและวุฒิสภาจึงอยู่ในมือของพรรคเสียงข้างมากที่จะจัดดำเนินการของสภาตามแนวทางของตน โดยมีสมาชิกในสภาของพรรคการเมืองเสียงข้างมากเป็นผู้กำหนดองค์การของรัฐสภา²² พรรคการเมืองสหรัฐอเมริกามีบทบาทสูงในสภาผู้แทนและน้อยลงในรัฐสภาโดยส่วนรวม อย่างไรก็ตามในสหรัฐอเมริกาปัจจุบันมีแนวโน้มที่สมาชิกรัฐสภาจะดำเนินการในสภาแบบ "ไม่มีพรรค" หรือ "เข้าข้างสองพรรค" มากขึ้น เพราะสมาชิกรัฐสภาถือเอาคุณประโยชน์และคุณธรรมประจำใจของแต่ละคนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่าความซื่อสัตย์ต่อพรรคการเมือง²³ ดังนั้น การที่รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจเด็ดขาดในการจัดดำเนินการและเลือกสรรเจ้าหน้าที่ของ

(21) ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, สำนักงานเลขาธิการของสภาในนานาประเทศ, Op. cit., หน้า 12

(22) Harold Zink, Op.cit., P. 172.

(23) Ernest S. Griffith, ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา, แปลจาก The American System of Government, โดย นิพนธ์ มาสะวิสุทธิ์. (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2515) หน้า 46 - 47
97 - 99.

ตนเอง จึงไม่น่าจะก่อให้เกิดผลเสียเพราะอิทธิพลของพรรคการเมืองดังกล่าวแล้ว ยิ่งกว่านั้นการที่รัฐสภาสามารถมีความเป็นอิสระและลักษณะเฉพาะที่มีความคล่องตัว และแตกต่างจากองค์กรอื่น ๆ ทำให้รัฐสภาปลอดจากอิทธิพลภายนอกแม้แต่พรรคการเมืองมากขึ้น เพราะการที่สามารถมีขอบเขตงานที่กว้างขวางและค่อนข้างสมบูรณ์ในตัวเองของรัฐสภา

2.1.2 บทบาทของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

บทบาทของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไทยเป็นไปภายในขอบเขตที่จำกัดมากและเป็นงานธุรการทั่วไปเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ส่วนหนึ่ง สืบเนื่องมาจาก ทั่วบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนเป็นผู้กำหนด กับข้อจำกัดทางด้านจำนวนและความสามารถของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่อำนวยให้เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานธุรการมากกว่าจะสามารถให้บริการทางวิชาการและข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากการแบ่งงานภายในสำนักงานเลขาธิการ และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการ กล่าวคือ แท้เดิมนั้นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 กอง ตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน พ.ศ. 2476 ได้แก่²⁴

1. สำนักงานเลขาธิการ แบ่งเป็น 5 แผนก

- แผนกสารบรรณ
- แผนกการออกระเบียบวาระและรายงานการประชุม
- แผนกพิจารณาญัตติกระทู้ถามและคำร้องทุกข์
- แผนกทะเบียน
- แผนกคลัง

(24) พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50 วันที่ 30 มกราคม 2476, หน้า 930, มาตรา 3.

2. กองปฏิคม แบ่งเป็น 2 แผนก
 - แผนกรักษาสถานที่และตำรวจสภา
 - แผนกสโมสร
3. กองบรรณารักษ์และกรรมการ แบ่งเป็น 3 แผนก
 - แผนกบรรณารักษ์
 - แผนกกรรมการสามัญ
 - แผนกกรรมการวิสามัญ

ต่อมาพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485 ได้จัดแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ คือ²⁵

1. สำนักงานเลขานุการ มี 4 แผนก
 - แผนกสารบรรณ
 - แผนกการประชุม
 - แผนกคลัง
 - แผนกตำรวจสภา
2. กองปฏิคม ไม่มีแผนกอยู่ในสังกัด
3. กองกรรมการ มี 3 แผนก
 - แผนกกรรมการ
 - แผนกห้องสมุด
 - แผนกัญัติติและกระทุถตาม



(25) พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 59 ตอนที่ 13 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2485, หน้า 562 - 564, มาตรา 4

ภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามรูปรัฐสภาซึ่งเป็นระบบสองสภาแล้ว ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไว้เป็น 3 กอง ได้แก่²⁶

1. กองกลาง แบ่งออกเป็น 5 แผนก
 - แผนกสารบรรณ
 - แผนกคลัง
 - แผนกทะเบียนประวัติ
 - แผนกตำรวจสภา
 - แผนกปฏิคมและสถานที่
2. กองการประชุม แบ่งออกเป็น 3 แผนก
 - แผนกการประชุมสภา
 - แผนกญัตติและยืนยันมติ
 - แผนกกระทูถาม
3. กองกรรมาธิการ แบ่งออกเป็น 2 แผนก
 - แผนกการประชุมกรรมาธิการ
 - แผนกห้องสมุด

ในปี พ.ศ. 2491 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา กำหนดส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการ เช่นเดียวกับภายใต้พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2490 แต่ให้เปลี่ยนชื่อแผนกตำรวจสภาเป็นแผนกตำรวจรัฐสภา

(26) พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2490 ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 64 ตอนที่ 28 วันที่ 24 มิถุนายน 2490, หน้า 452 - 454, มาตรา 4

เท่านั้น²⁷ ในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการเพิ่มแผนกตุลาการรัฐธรรมนูญเข้าเป็นแผนกที่ 6 ในกองกลาง, เพิ่มแผนกระเบียบวาระเป็นแผนกที่ 4 ในกองการประชุม และเพิ่มแผนกสหภาพรัฐสภา เข้าเป็นแผนกที่ 3 ของกองกรรมาธิการ ก็ให้เปลี่ยนชื่อแผนกการประชุมสภาในกองการประชุม เป็นแผนกการประชุมนอกนั้นคงเป็นไปเหมือนที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2492²⁸ พระราชกฤษฎีกาฉบับต่อมาซึ่งประกาศใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496 ก็คงแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเหมือนกับพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2494 เว้นแต่มีการเปลี่ยนชื่อแผนกตำรวจรัฐสภา กลับไปเป็นแผนกตำรวจสภาผู้แทนราษฎร ตามรูปรัฐสภาซึ่งเป็นรูปสภาเดี่ยวในขณะนั้น²⁹ ภายหลังการปฏิวัติของคณะทหารซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในครั้งหลังเมื่อ พ.ศ. 2501 และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 กลับได้จัดตั้งสภาาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2503 แบ่งส่วนงานของ

(27) พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2491, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 65 ตอนที่ 8 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2491, หน้า 127 - 130, มาตรา 3 - 4

(28) พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2494, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 68 ตอนที่ 10 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2494, หน้า 145 - 147, มาตรา 4

(29) พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 70 ตอนที่ 15 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2496, หน้า 320 - 322, มาตรา 3

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 4 กอง คือ³⁰

1. กองกลาง แบ่งเป็น 4 แผนก
 - แผนกสารบรรณ
 - แผนกคลัง
 - แผนกทะเบียนและสถิติ
 - แผนกห้องสมุด
2. กองการประชุม แบ่งเป็น 4 แผนก
 - แผนกระเบียบวาระ
 - แผนกรายงานการประชุม
 - แผนกญัตติและกระทู้ถาม
 - แผนกสหภาพรัฐสภา
3. กองกรรมาธิการ แบ่งเป็น 2 แผนก
 - แผนกกรรมาธิการสามัญ
 - แผนกกรรมาธิการวิสามัญ
4. กองปฏิคมและสถานที่ แบ่งเป็น 4 แผนก
 - แผนกปฏิคม
 - แผนกสถานที่
 - แผนกขยายเสียงและบันทึกเสียง
 - แผนกตำรวจสภา

(30) พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2503, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ 77 ตอนที่ 64 วันที่ 1 สิงหาคม 2503, หน้า 1 - 4, มาตรา 4

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดรูปรัฐสภาเป็นระบบสองสภา มีการเลือกตั้ง และจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ได้มีการจัดแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาใหม่ดังนี้³¹

1. กองกลาง แบ่งเป็น 5 แผนก

- แผนกสารบรรณ
- แผนกการเจ้าหน้าที่
- แผนกห้องสมุด
- แผนกบัญชีและพัสดุ
- แผนกเงิน



2. กองการประชุม แบ่งเป็น 4 แผนก และรวมงานของแผนกสหภาพรัฐสภาเดิม กับงานตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

- แผนกระเบียบวาระ
- แผนกรายงานการประชุม
- แผนกนิติ
- แผนกกระทู้ถาม

3. กองปฏิคม และสถานที่ แบ่งเป็น 4 แผนก

- แผนกปฏิคม
- แผนกสถานที่
- แผนกขยายเสียงและบันทึกเสียง
- แผนกตำราจรัฐสภา

(31) พระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2512 ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 86 ตอนที่ 84 วันที่ 30 กันยายน 2512, หน้า 829 - 830, มาตรา 4

4. กองกรรมาธิการ ไม่ได้แบ่งเป็นแผนกไว้ มีหน้าที่ปฏิบัติงาน
กรรมาธิการของสภาผู้แทนและวุฒิสภา

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2514 ได้มีการเพิ่มกองวิเทศสัมพันธ์ขึ้นเป็นกอง
ใหม่³² โดยรับเอางานคานสภารัฐสภาจากกองการประชุมมาปฏิบัติ กองนี้ไม่มี
การกำหนดแผนกในสังกัด

จะเห็นได้ว่าขอบเขตของงานในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไทยตั้งแต่
เริ่มแรกมาจนถึง พ.ศ. 2514 เกือบไม่เปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงที่มีก็เป็น
การเปลี่ยนแปลงในขอบเขตของงานคานธุการเป็นสำคัญ ยังไม่เคยมีการปรับปรุง
ให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้มีส่วนราชการที่มีหน้าที่โดยเฉพาะในการให้บริการ
คานวิชาการ ข้อมูลสถิติต่าง ๆ และการค้นคว้ารวบรวมข่าวสารต่าง ๆ แດอย่างใด

พิจารณาจากการจัดแบ่งกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วน
ราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อ พ.ศ. 2514 ที่ได้กำหนดขึ้นไว้โดย
คำสั่งของเลขาธิการรัฐสภา³³ ตามรูปการจัดแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการ
รัฐสภา ซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
พ.ศ. 2514 นั้น อาจกล่าวได้ว่า หากสมาชิกรัฐสภาผู้ใดหรือกลุ่มใดมีความประสงค์
ที่จะให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาช่วยเหลือให้บริการทางวิชาการ ข้อมูลสถิติต่าง ๆ
หรือช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์เทคนิค หรือ
ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ นอกเหนือจากบริการทางคานธุการทั่วไป แล้ว สมาชิก

(32) พระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ.
2514, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 88 ตอนที่ 40 วันที่ 14 เมษายน
2514, หน้า 4, มาตรา 4.

(33) โปรครุรายละเอียดใน ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, "วันที่ระลึกคล้ายวัน
สถาปนาสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา", รัฐสภาสาร, ปีที่ 19 (มิถุนายน 2514),
หน้า 49 - 80.

อาจขอความช่วยเหลือจากส่วนงานต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาดังนี้

1. จากนิติกรพิเศษ ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นพิเศษ จำนวน 1 นาย อาจขอคำปรึกษาเกี่ยวกับคานกฎหมายได้
2. จากแผนกห้องสมุด ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นโท 1 นาย ชั้นตรี 2 นาย ชั้นจัตวา 3 - 4 นาย อาจขอให้คนควา รวมความเรียบเรียงย่อเรื่องเพื่อทำเป็นเค้าโครงการหรือประกอบเรื่องราวเกี่ยวกับวิชาการได้
3. จากแผนกผู้คดี ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นโท 1 นาย ฯลฯ อาจขอให้ช่วยเหลือในการยกร่าง หรือพิจารณาผู้คดีต่าง ๆ, ร่างพระราชบัญญัติ ร่างรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ให้ถูกต้องตามกฎหมายและข้อบังคับได้
4. จากแผนกกระทูถาม ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นโท 1 นาย ฯลฯ สมาชิกอาจขอให้ช่วยเหลือในการร่างหรือแก้ไขกระทูถามได้
5. จากกองวิเทศสัมพันธ์ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นเอก 1 นาย ฯลฯ อาจใช้บริการในฐานะ "เป็นหน่วยงานกลางทางคานวิชาการในการไปประชุมระหว่างประเทศ" ได้
6. จากแผนกสารบรรณ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นโท 1 นาย ฯลฯ อาจขอให้ช่วยปฏิบัติงานที่ไม่มีงบประมาณเป็นหน้าที่ของแผนกหรือกองใด โดยเฉพาะจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และบริกรตั้งถลาว กูจะเป็นไปโดยยากที่ส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จะสามารถให้บริการทางคานที่นอกเหนือจากงานธุรการแก่สมาชิกรัฐสภาได้ เพราะแม่งานของแผนกห้องสมุดที่กูจะเป็นส่วนราชการ เคียวที่สมาชิกพอจะขอพึ่งบริการทางคานคนควาขอมูลและวิชาการได้ ก็มาติดขัดที่อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอยู่เพียง 6 - 7 นาย และวัสดุอุปกรณ์สำหรับการคนควาซึ่งมีจำกัด ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ ยังคงมีฐานะไม่ต่างอะไรกับห้องสมุดเล็ก ๆ ทั่ว ๆ ไป ของหน่วยราชการอื่น ๆ

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อ พ.ศ. 2514 มีประมาณ 250 นาย ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้ปฏิบัติงานจริง เมื่อ 28 กันยายน 2514 จำนวน 222 นาย คือข้าราชการ 120 นาย และลูกจ้าง 102 นาย³⁴

ในสหรัฐอเมริกาสำนักงานเลขาธิการสภา ให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา ไม่เพียงแต่ทางธุรการเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนสหรัฐอเมริกาปัจจุบัน ได้ให้ความช่วยเหลือทางคานขาวสาร ข้อมูล และการค้นคว้าทางวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภาในรูปต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาจึงอาจได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งต่าง ๆ อย่างมากมาย ผิดกับสมาชิกวุฒิสภาของไทย กล่าวคือ จากห้องสมุดรัฐสภา (Library of Congress) ซึ่งเป็นห้องสมุดที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ประกอบด้วยเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย และรวบรวมสรรพตำราแขนงต่าง ๆ ไว้ อย่างค่อนข้างจะสมบูรณ์กว่า 42 ล้านเรื่อง สมาชิกวุฒิสภาสามารถได้รับบริการคานขาวการค้นคว้าทางวิชาการต่าง ๆ โดยผ่านทางสำนักงานบริการคานขาวของห้องสมุด (Legislative Reference Service) อันประกอบด้วยนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ กว่า 100 นาย ซึ่งจะเป็นผู้ให้บริการในการจัดหาข้อมูลขอเท็จจริงต่าง ๆ ตามความประสงค์ของสมาชิก ในปี 1962 บริการนี้ได้สนองคำสอบถามของสมาชิกวุฒิสภาได้ถึงประมาณ 100,000 คำขอ และแม้แต่การตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร สมาชิกวุฒิสภาก็อาจตรวจสอบผ่านบริการทางห้องสมุดได้ นอกจากนั้นภายใต้ประธานสภา ยังมีสำนักงานที่ปรึกษาทางนิติบัญญัติ (Office of Legislative Council) ทำหน้าที่ให้บริการทางคานขาวการร่างกฎหมาย (Bill Drafting) แก่สมาชิกรัฐสภาอีก สำหรับสภาผู้แทนยังมีศูนย์บริการขาวสาร ซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการงานในคานขาวต่าง ๆ ทำหน้าที่ตรวจสอบขาวสารที่สำคัญ ๆ ในคาน

(34) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนาองค์กรนิติบัญญัติ", วารสารการบริหาร, ปีที่ 3 (สิงหาคม 2515), หน้า 48.

การเมือง เศรษฐกิจ สังคม เพื่อบริการแก่สมาชิกด้วย³⁵

2.1.3 สรุป

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาโดยทั่ว ๆ ไป มักจะถูกมองข้ามความสำคัญไปว่า เป็นเพียงสำนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการที่จำเจ แต่ที่จริงแล้ว สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาสามารถมีส่วนช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและความเข้มแข็งให้แก่รัฐสภาได้มากเท่า ๆ กับที่คงความอ่อนแอให้กับรัฐสภา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐสภาสามารถใช้หน่วยงานนี้ให้เป็นประโยชน์ได้เพียงใดและอย่างไร

รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่โดยปกติจะได้อสมาชิกส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดจากการเลือกตั้งนั้นมักจะหลีกเลี่ยงปัญหาข้อหนึ่งไม่พบนเสมอ คือทำอย่างไรจึงจะทำให้สมาชิกสภาซึ่งล้วนแต่มีที่มา ความรู้ความสามารถ การศึกษา ประสบการณ์ และความรู้สึกนึกคิดต่าง ๆ กัน และต่างก็เป็นนักวางการมาก่อน จะสามารถมาร่วมกันพิจารณาตรากฎหมายออกมาได้อย่างเหมาะสมกับสภาพของประเทศ, สังคมซึ่งนับวันก็มีแต่จะเพิ่มความสลับซับซ้อนความขัดแย้ง และสับสนยิ่ง ทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้สมาชิกสภาหน้าใหม่ ซึ่งยังไม่เคยมีประสบการณ์ และความเข้าใจในการบริหารและนโยบายระดับสูงของประเทศมาก่อน สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลและขอเท็จจริงให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ ทำอย่างไรจึงจะให้สมาชิกรัฐสภาสามารถควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีข้าราชการทั้งประเทศเป็นผู้สนับสนุนได้อย่างเท่าทันและทั่วถึง สิ่งเหล่านี้เป็นที่แน่นอนวายอมเกินกำลังความสามารถของสมาชิกสภาแต่ละคนที่จะกระทำโดยลำพังได้

(35) ภราดา บุรณศิริ, "รัฐสภาสหรัฐอเมริกา", รัฐสภาสาร, ปีที่ 20 (กรกฎาคม 2515), หน้า 38 - 46

ทางแกที่จะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิผลและความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ในการพิจารณาตรากฎหมายของสมาชิกสภา ก็โดยการจัดให้มีบริการทางคานชาวดารและข้อมูลรวมทั้งความช่วยเหลือในการทำงานคนควาเรื่องราวต่าง ๆ ทางวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภา เช่นในกรณีรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะส่งผลสะท้อนส่วนหนึ่งมาถึงผลในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจตราฝ่ายบริหารด้วย ในสหรัฐอเมริกาเองแต่เดิมนั้นสมาชิกรัฐสภาก็ยังต้องอาศัยข้อมูล ทางกลุ่มผลประโยชน์และฝ่ายบริหารอยู่มากจนมีบางท่านแสดงความเห็นว่า "เว้นแต่ว่ารัฐสภาจะสามารถหาแหล่งข้อมูลข่าวสารที่เป็นเอกเทศออกไป รัฐสภาจะยังมีฐานะเป็นตรายางประทับ (Rubber Stamp) ของฝ่ายบริหาร และในข้อเท็จจริงจะเสียฐานะความเป็นหน่วยอำนาจอิสระหน่วยหนึ่งไป"³⁶ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เป็นปัญหาซึ่งรัฐสภาไทยประสบอยู่ตลอดมา ในด้านการออกกฎหมายก็ถึงการควบคุมตรวจตราการปฏิบัติของรัฐบาลก็ดี โดยที่รัฐสภาไทยต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจ จึงไม่อาจเชื่อได้ในความเป็นกลางของข่าวสารข้อมูลนั้น ๆ วาจะไม่ถูกบิดเบือนให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายบริหารบาง แมแต่หน่วยงานของรัฐสภาเอง คือสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็ยังตกอยู่ในอิทธิพลของฝ่ายบริหารในหลาย ๆ ทางดังกล่าวมาแล้ว จึงทำให้รัฐสภาไทยจะเข้าลักษณะของคนตาบอด ที่ต้องมีความสัมพันธ์ต่อกับคนตาดี คือฝ่ายบริหาร จึงเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งให้รัฐสภาต้องถูกจูงและเอาเปรียบอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การที่รัฐสภาไทยมีสำนักงานเลขาธิการมีขีดความสามารถในการให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภาได้จำกัดเพียงเฉพาะคานชุกรการเท่านั้น น่าจะมีความเกี่ยวพันกับการที่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลควบคุมสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอยู่บางพอสมควร

(36) William L. Morrow, Congressional Committees,

(New York : Charles Scribner's Son's, 1969), P. 52.

เพราะหากสมาชิกวุฒิสภาสมควรได้รับข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอ การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาก็น่าจะมีประสิทธิภาพดีขึ้น และฝ่ายบริหารก็น่าจะชักจูงรัฐสภาให้คล้อยตามความประสงค์ของตนได้มากขึ้น ดังนั้น รัฐสภาจึงไม่ควรจะหวังให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้สามารถให้บริการทางข้อมูลและวิชาการแก่สมาชิกวุฒิสภา แต่ควรเป็นความพยายามของรัฐสภาเองที่จะจัดให้มีแหล่งข้อมูลที่เพียงพอและเป็นอิสระจากภายนอกอย่างเด็ดขาด เพื่อให้ทัดเทียมกับฝ่ายบริหารซึ่งสามารถได้ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ของตน ซึ่งมีจำนวนมากมาครอบคลุมทั้งประเทศ การปรับปรุงบริการด้านข่าวสารอาจทำได้เป็นขั้น ๆ โดยจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงงานสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้นเป็นผู้พิจารณาปรับปรุง สำหรับหน่วยงานที่จะตั้งขึ้นเพื่อให้บริการทางข่าวสาร ข้อมูล ทางวิชาการแก่สมาชิกวุฒิสภานั้น ควรเป็นหน่วยงานระดับใหญ่พอสมควร เช่นจัดตั้งเป็นกองคนควา และบริการทางวิชาการและข้อมูลคล้าย ๆ Legislative Reference Service ของสหรัฐอเมริกา โดยมีสถานที่อุปกรณ์ และการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร เอกสารที่เพียงพอสำหรับการคนควาส่วนรวม และส่วนตัวสำหรับสมาชิกวุฒิสภาผู้ต้องการคนควา ส่วนการติดตามผลงานของรัฐบาล หรือการดำเนินงานตามที่รัฐบาลแถลงแก่รัฐสภาไว้แล้ว ซึ่งรัฐสภาไทยเรายังไม่เคยจัดตั้งขึ้น ก็อาจกระทำได้โดยจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของกองคนควา หรือตั้งเป็นหน่วยงานเอกเทศก็ได้ จะยังผลให้หูตาของสมาชิกวุฒิสภากว้างขวางขึ้น³⁷ สิ่งเหล่านี้เป็นการปรับปรุงซึ่งอาจทำได้โดยที่มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานเดิมของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพียงเล็กน้อย แต่อาจยังประโยชน์และความเข้มแข็งมีประสิทธิภาพ ให้แก่รัฐสภาได้อย่างมาก

ในส่วนของการพิจารณาให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไทย เป็นสำนักงานเอกเทศจากฝ่ายบริหารมาขึ้นกับรัฐสภา โดยสมบูรณ์นั้น หากการอุปการ

(37) โปรคคูล ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *Op. cit.*, . หน้า 50 - 63.

ปกครองของประเทศไทย เป็นการปกครองในระบบรัฐสภา (PARLIAMENTARY SYSTEM OF GOVERNMENT) ที่แท้จริงแล้วก็คงไม่มีความจำเป็นนักที่จะต้องแบ่งแยก เพราะถึงแม้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะยังขึ้นกับฝ่ายบริหารอยู่มาก แต่ภายใต้ระบบรัฐสภา ตัวบุคคลที่ประกอบเป็นฝ่ายบริหารส่วนหนึ่งหรือทั้งหมด จะมาจากสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบ และคานกันได้โดยระบบอยู่แล้ว แต่เนื่องจากในระยะหลัง ๆ ที่ผ่านมานี้ ระบบการปกครองของไทยมีแนวโน้มมาตลอดที่จะเป็นการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา (Semi - Parliamentary System of Government) และการปกครองโดยฝ่ายบริหาร (Executive Government) ซึ่งกำหนดห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี อันเป็นการพยายามแยกตัวบุคคลออกจากกัน ซึ่งมีลักษณะคล้ายไปในทางระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential Government) เมื่อฝ่ายบริหารวางมาตรการโดยรัฐธรรมนูญ ป้องกันการแทรกแซงของรัฐสภาแล้ว การที่รัฐสภาจะยังยึดตามรูปแบบแผนเดิมยอมเป็นข้อเสียเปรียบ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรสนับสนุนให้รัฐสภาพิจารณาแยกสำนักงานเลขาธิการสภาออกจากฐานะที่เป็นหน่วยราชการที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร มาขึ้นกับรัฐสภา โดยเด็ดขาดควย เพื่อรักษาฐานะความเป็นอิสระของรัฐสภาอย่างน้อย ในด้านข้อมูลข่าวสารและบุคคลากร มีขอที่นำพิจารณาในการดำเนินการดังกล่าวบางคือ ในด้านความมั่นคงของตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพราะเมื่อสำนักงานขึ้นกับรัฐสภาโดยเด็ดขาดแล้ว หากรัฐสภาถูกยุบเลิก หรือสิ้นสภาพไปโดยการปฏิวัติรัฐประหารจะมีผลถึงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาควย จึงควรที่จะหาทางอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะเป็นหลักประกันในความมั่นคงก้าวหน้า และสวัสดิการให้แก่เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ เยี่ยงข้าราชการทั่วไปควย กับจะตองหามาตรการที่จะจำกัด ระบบอุปถัมภ์ (Spoil System) ในการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้อยู่ในระดับพอสมควร หากไม่สามารถป้องกันได้ อาจจะใช้การแบ่งประเภทผู้ปฏิบัติงานเป็นสองประเภท คือผู้ซึ่งได้รับบรรจุภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของพรรคการเมือง และเจ้าหน้าที่ถาวรที่บรรจุ

โดยระบบความสามารถ(MERIT SYSTEM) เพื่อไม่ให้ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร กลับมายังความอ่อนแอให้กับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในรูปแบบใหม่

2.2 คณะกรรมาธิการ

โดยที่รัฐสภามีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมถึงกิจการต่าง ๆ ทุกแขนงของประเทศ จึงเป็นความจำเป็นที่รัฐสภาจะต้องทราบข้อเท็จจริงและความเป็นไปของกิจการต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอตลอดเวลา แต่โดยเหตุที่รัฐสภามักมีข้อจำกัดในตัวเองหลายด้าน จากจำนวนสมาชิกที่มากเกินไปที่จะสามารถอำนวยความสะดวกในการพิจารณาเข้าถึงปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง ถึงข้อเท็จจริงและรายละเอียดปลีกย่อย, จากระยะเวลาการประชุม อันมีจำกัด จากความหลากหลาย และความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ จากปริมาณงานที่มาสู่รัฐสภา และจากความเหมาะสมในการพิจารณาเรื่องราวบางเรื่องที่ยังไม่ต้องการเปิดเผยต่อสาธารณชน ทำให้ต้องมี การแบ่งซอยงานของรัฐสภาออกเป็นด้านต่าง ๆ และแบ่งสมาชิกรัฐสภาออกเป็นกลุ่ม ๆ ในรูปของคณะกรรมาธิการ(Committees) เพื่อรับผิดชอบติดตามศึกษาคนควาในกิจการด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ อันจะยังผลให้รัฐสภาสามารถเข้าถึงปัญหาและข้อเท็จจริงได้ในหลาย ๆ ด้านในขณะเดียวกัน โดยผ่านการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการของสภา และโดยการแบ่งงานดังกล่าว คณะกรรมาธิการแต่ละคณะก็จะสามารถเรียนรู้ และมีความคล่องตัวในแขนงงานนั้น ๆ สามารถติดตามพิจารณากิจการงานในแขนงที่ตนรับผิดชอบได้อย่างต่อเนื่องลึกซึ้ง ซึ่งเมื่อประกอบกับการจัดตั้งคณะผู้ช่วย หรือคณะผู้ทำงาน ของคณะกรรมาธิการ (Committee Staffs) และคณะอนุกรรมาธิการ (Sub-Committees) แล้ว ก็จะทำให้คณะกรรมาธิการต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างกว้างขวาง และได้ผลในรายงานของตน อันจะส่งผลในการเพิ่มพูนความสามารถ และประสิทธิภาพงานของรัฐสภา โดยส่วนรวมด้วย ทำให้รัฐสภาสามารถปรับตัวได้ทันกับปริมาณ, ลักษณะ, และความสลับซับซ้อนของปัญหาของประเทศ และในกรณีของรัฐสภาไทยซึ่งเครื่องมือ และมาตรการต่าง ๆ ในการ

ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะใช้ไม่คอยได้ผล ก็อาจจะสามารถใช้ระบบ คณะกรรมการของสภาซึ่งได้รับการปรับปรุงแล้ว เขาช่วยในการควบคุมตรวจตรา ดังกล่าว ได้อีกทางหนึ่ง ในภาวะปัจจุบันที่กิจการของประเทศกำลังขยายตัวอย่าง รวดเร็ว และสลับซับซ้อนขึ้น ระบบกรรมการหากใช้อย่างถูกต้อง จะเป็น จักรกลที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานของรัฐบาลและทำให้งานของรัฐบาลอยู่ในระดับ ที่สามารถปฏิบัติได้ตลอดเวลา นับเป็นส่วนสำคัญของรัฐบาลที่จะอำนวยให้รัฐบาล สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพและสถานการณ์ในแต่ละขณะได้

2.2.1 การกำหนดอำนาจหน้าที่และการเลือกใช้คณะกรรมการ

คณะกรรมการของรัฐบาลไทย อาจจำแนกออกได้กว้าง ๆ เป็น 4 ประเภท คือ.

1. คณะกรรมการสามัญ
2. คณะกรรมการวิสามัญ
3. คณะกรรมการเต็มสภา
4. คณะกรรมการร่วมกัน

คณะกรรมการรัฐบาลของไทย ในระยะแรกที่มีรัฐบาล ขอบังคับ การประชุมและการปรึกษาของสภาวางข้อกำหนดไว้กว้าง ๆ ใ้หลายละเอียดขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสภามาก โดยกำหนดเพียงให้ที่ประชุมสภาเป็นผู้พิจารณาตั้งคณะ กรรมการสามัญประจำสภาขึ้นไว้ มีจำนวนคณะกรรมการและกรรมการใน คณะกรรมการแต่ละคณะตามแต่ความต้องการของสภา³⁸ ภายใต้ขอบังคับการ

(38) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมขอบังคับการประชุมและการปรึกษา ของสภาผู้แทนพฤษสภา วุฒิสภา และสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 - 2513 (พิมพ์โรเนียวเย็บเล่ม, 2515) หน้า 11 (ขอ 60), 55 (ขอ 66), 78 (ขอ 77), 102 (ขอ 70)

ประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2494 ได้กำหนดจำนวนกรรมการ
 ขึ้นต่ำในแต่ละคณะกรรมการไว้ 5 นาย³⁹ เช่นเดียวกับข้อบังคับของสภาผู้แทน
 ราษฎร พ.ศ. 2495⁴⁰ ภายหลังจากนั้นเป็นต้นมานับตั้งแต่ว่าแก้ไขข้อบังคับการประชุม
 และการปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 จึงได้กำหนดจำนวนกรรมการ
 ธิการในคณะกรรมการสามัญ แต่ละคณะให้มีจำนวนคงที่ 11 นาย⁴¹ เพิ่งจะมีการ
 กำหนดชื่อ และจำนวนคณะกรรมการสามัญของสภาให้ต้องมี 7 คณะ เป็นอย่าง
 น้อย ภายใต้ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2494 และหลังจาก
 นั้น คณะกรรมการสามัญทั้ง 7 คณะดังกล่าวได้แก่⁴²

1. คณะกรรมการเศรษฐกิจ
2. คณะกรรมการต่างประเทศ
3. คณะกรรมการการปกครอง
4. คณะกรรมการการทหาร
5. คณะกรรมการการศึกษา การสาธารณสุข และการ

สาธารณูปการ

6. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
7. คณะกรรมการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

(39) Ibid., หน้า 134 (ขอ 92)

(40) Ibid., หน้า 166 (ขอ 86)

(41) Ibid., หน้า 190 (ขอ 65), 215 (ขอ 68), 243 - 244
 (ขอ 69)

(42) Ibid., หน้า 133 (ขอ 90), 165 (ขอ 84), 190 (ขอ 65),
 215 (ขอ 68), 243 - 244 (ขอ 69)

คณะกรรมการวิสามัญของรัฐสภาทุกสมัยของไทยได้รับอำนาจที่จะใช้
 ฤทธิพิจารณาตั้งขึ้น โดยมีจำนวนคณะกรรมการในแต่ละคณะตามความต้องการ
 ของสภา⁴³

การกำหนดจัดแบ่งหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาไทยไม่ได้
 กระทำอย่างชัดเจนและมีรายละเอียดที่เพียงพอที่จะเข้าใจใ้ใจง่ายในการพิจารณาขอ
 ขยายและมอบหมายงาน เพราะนอกจากรายละเอียดซึ่งมีเพียงชื่อคณะกรรมการ
 สามัญ 7 คณะ เป็นแนวทางพอเข้าใจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ แล้ว⁴⁴ ก็
 ต้องอาศัยการตีความจากรัฐธรรมนูญจากคำว่า ".....เพื่อกระทำกิจการหรือ
 พิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา....."⁴⁵ ส่วนอำนาจ
 หน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญแต่ละคณะ เป็นไปภายใต้ขอบเขตและการกำหนด
 ของสภาเป็นคราว ๆ ไป

คณะกรรมการสามัญจะเลือกจากสมาชิกแห่งสถานนั้น ๆ แต่คณะ
 กรรมการวิสามัญจะเลือกจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก ผู้มิใช่สมาชิกก็ได้⁴⁶ และ
 คณะรัฐมนตรีอาจเป็นผู้เสนอชื่อคณะกรรมการวิสามัญส่วนหนึ่ง ให้สภาเป็นผู้
 แต่งตั้งก็ได้

(43) Ibid., หน้า 11 (ขอ 61), 28 (ขอ 61), 55 (ขอ 67),
 78 - 79 (ขอ 79), 103 (ขอ 72), 134 (ขอ 92), 166 (ขอ 87), 190
 (ขอ 64), 215 - 216 (ขอ 69), 244 (ขอ 70).

(44) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, Loc. cit.

(45) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, Loc. cit., และโปรดพิจารณาเชิงอรรถ
 ที่ 137 บทที่ 1

(46) โปรดดูข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภา

คณะกรรมการเต็มสภาใช้ในกรณี "ที่มีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้เพื่อประโยชน์สำคัญของรัฐโดยฉับพลันทันต่อสถานการณ์"⁴⁷ โดยให้ที่ประชุมสภานั้น ๆ เองทำหน้าที่พิจารณาในฐานะคณะกรรมการเต็มสภา

คณะกรรมการร่วมกัน จัดตั้งขึ้นในกรณีที่ใช้ระบบสองสภา และมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาหนึ่ง แล้วโดยอีกสภาหนึ่ง จึงจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งเป็นตัวแทนจากแต่ละสภามาร่วมกันพิจารณาหาทางประนีประนอมความเห็นที่ขัดแย้งกันนั้น⁴⁸

ทั้งคณะกรรมการเต็มสภา และคณะกรรมการร่วมกันมีกำหนดไว้เพียงในบางสมัยเท่านั้น

พิจารณาถึงการใช้คณะกรรมการของรัฐสภาไทย จะพบว่าคณะกรรมการรัฐสภาไทย ในระยะแรก เป็นไปภายใต้ "ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี" ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (ชั่วคราว) บัญญัติให้ใช้เป็นระเบียบในการปรึกษาหารือของสภาเฉพาะในส่วนที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงอาจแยกคณะกรรมการ

(47) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา *Op.cit.*, หน้า 200 (ข้อ 127, 128) 222 (ข้อ 107), 252 (ข้อ 109).

(48) *Ibid.*, หน้า 124 - 125 (ข้อ 53), 225 - 226 (ข้อ 120 - 121), 256 (ข้อ 125 - 126).

ของรัฐสภาในขณะนั้นออกได้ 3 ประเภท คือ

1. คณะกรรมาธิการซึ่งปฏิบัติกิจการใด ๆ อยู่เป็นประจำ หรืออาจอนุโลมจัดไว้ในประเภทคณะกรรมาธิการสามัญ เช่น อนุกรรมาธิการตรวจสอบรายงานการประชุม⁴⁹ เป็นต้น

2. คณะกรรมาธิการซึ่งใช้ในกรณีที่สภาต้องการอภิปรายถกเถียงเรื่องใดให้ละเอียดขึ้นได้แก่คณะกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า อนุกรรมาธิการเต็มสภา⁵⁰ เช่น คณะกรรมาธิการเต็มสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอากรแสตมป์ พ.ศ. 2475

3. คณะกรรมาธิการซึ่งจัดตั้งขึ้นพิจารณาเรื่องราวเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งอาจจัดไว้ได้ในประเภทคณะกรรมาธิการวิสามัญ เช่น อนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอากรมรดก พ.ศ. 2475⁵¹ เป็นต้น

แต่ในทางความเป็นจริงแล้วในขณะนั้นยังมีได้มีการจัดแบ่งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญและวิสามัญแต่อย่างใด

การใช้คำเรียกว่า "คณะกรรมาธิการสามัญ" และ "คณะกรรมาธิการวิสามัญ" เพิ่งจะเกิดขึ้นภายใต้ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา และได้มีการจัดตั้งขึ้นในสภา เช่น คณะ

(49) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1, พ.ศ. 2475, ครั้งที่ 3/2475 หน้า 20 - 21

(50) หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์, ผู้รวบรวม, "ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี", ประชุมกฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์นิติสาส์น, 2472) ภาค 12, หน้า 2670, หมวด 9

(51) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1, พ.ศ. 2475, ครั้งที่ 32/2475, หน้า 322 - 325.

กรรมการวิสามัญตรวจร่างพระราชบัญญัติ⁵² และคณะกรรมการวิสามัญสอบสวน
 ห่วงประคินรัฐมนตรี (ปรีดี พนมยงค์) ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์
 เป็นต้น⁵³ เป็นที่นาสังเกตว่าสภาได้เริ่มใช้การตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นทำการ
 สอบสวน และผู้ถูกสอบสวนก็เป็นบุคคลสำคัญในวงการเมืองขณะนั้น และเป็นมัน
 สมองผู้หนึ่งของคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจสอบสวน
 (Investigations) นี้เป็นอาวุธสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐสภา ถ้าถูกใช้อย่างชาญ
 ฉลาด และด้วยความรับผิดชอบภายในกรอบแห่งผลประโยชน์ส่วนรวม ก็จะมี
 ประสิทธิภาพไม่แพ้การออกกฎหมาย ในการแก้ไขข้อบกพร่องในการบริหารของ
 กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และจัดปฏิบัติการอันไม่พึงปรารถนา ในทางเศรษฐกิจ
 และสังคม และหากจะไม่ได้ใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยตรงก็อาจใช้
 เป็นเครื่องมือทางการเมือง ให้เรื่องราวนั้น ๆ ปรากฏ และเป็นที่น่าสนใจแก่
 สาราธารณะชนได้⁵⁴ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นทำการสอบสวน ครั้งล่าสุด
 ของรัฐสภาไทย คือกรณีที่สภาผู้แทนตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ขึ้นทำการสอบสวน
 การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2487 ย้อนหลังขึ้นไป ของหน่วยเสรีไทย
 ว่าได้รับเงินมาอย่างไร และใช้จ่ายเงินไปอย่างไร⁵⁵ หลังจากนั้นไม่ว่าการตั้ง

(52) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 สามัญ, พ.ศ. 2476,
 ครั้งที่ 3/2476, หน้า 70 - 75,

(53) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 สามัญ, พ.ศ. 2476,
 ครั้งที่ 2/2476, หน้า 49 - 60.

(54) Joseph P. Harris, "The Two Houses of Congress",
 in, Stephen K. Bailey, ed., American Politics And Government,
 (New York : Basic Book Inc., 1956) pp. 95 - 96.

(55) เกษมศักดิ์ แส่นโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการวิสามัญ
 และสหรัฐอเมริกา, (วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514)
 หน้า 116

คณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญ ขึ้นเพื่อ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกระท่างานประจำตัว ๆ ไปของสภา (เช่น ทรวจรายงานการประชุม เปิดเผยแพร่รายงานการประชุมลับ เป็นต้น) ตามที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้ การที่ไม่ได้มีการกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาไทยไว้ เป็นจำนวนมากพอตามสาขางานต่าง ๆ และขาดการกำหนด, จำแนกหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะไว้อย่างชัดเจนนั้น อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาไทย มีความนิยมที่จะจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ อยู่เสมอ⁵⁶ แม้ในเรื่องที่ไม่ได้มีปัญหาคำถามเทคนิคที่สลับซับซ้อนมากมายนัก การที่รัฐสภายากที่จะตัดสินใจได้ว่า ควรจะมอบหมายให้คณะกรรมการคณะใดเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติใด เพราะขาดความเข้าใจที่แจ่มแจ้งพอในขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ ก็จะมีส่วนให้เกิดแนวโน้มที่จะจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ส่วนคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาที่มีจัดตั้งอยู่แล้วกลับไม่ค่อยได้รับมอบหมายงาน ทำให้คณะกรรมการสามัญบางคนไม่เคยมีการประชุมเลยเป็นปี ๆ หรือไม่มีการพิจารณากันแต่ในเรื่องที่ค่อนข้างสำคัญกว่าที่มอบให้คณะกรรมการวิสามัญที่จัดตั้งขึ้นใหม่พิจารณา⁵⁷ อาจกล่าวได้ว่าการใช้คณะกรรมการสามัญในรัฐสภาไทยเป็นไปอย่างจำกัด เพราะแม้แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาก็ยังบังคับให้ต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา⁵⁸ กล่าวอย่างรวม ๆ แล้ว คณะกรรมการของรัฐสภาไทย ก็จะ

(56) Ibid., หน้า 92

(57) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, Op.cit., หน้า 36 - 38.

(58) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, Op.cit., หน้า 252 (ข้อ 110), 223 (ข้อ 108), 166 (ข้อ 90), 134 (ข้อ 96)

มีบทบาทเฉพาะทางด้านการนิติบัญญัติเท่านั้น แม้ในอดีตจะเคยทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน
กิจการด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากงานด้านนิติบัญญัติบ้างก็ไม่กี่ครั้ง และนับตั้งแต่ พ.ศ.
2489 เป็นต้นมาไม่เคยมีการตั้งคณะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาเรื่อง
ใด ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติอีกเลย 59

ความเป็นไปของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาไทย ตรงกันข้ามกับกรณี
ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการใช้คณะกรรมการวิสามัญของสภาอย่างกว้างขวางจน
เป็นจักรกลสำคัญที่สุดของรัฐสภาอเมริกัน ความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ของ
คณะกรรมการวิสามัญแต่ละคณะ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านถูกใช้ประโยชน์
แก่การดำเนินงานของรัฐสภาอย่างเต็มที่ อำนาจในการออกกฎหมายที่แท้จริงมิได้อยู่
ที่สภาผู้แทน (House of Representatives) หรือวุฒิสภา (Senate) แต่
อยู่ในคณะกรรมการวิสามัญ 60

สมาชิกรัฐสภาอเมริกัน ผู้หนึ่งได้กล่าวว่า "ไม่มีใครจะสามารถเข้าใจ
ถึงรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาได้หากเขามีแต่ความเข้าใจกับอำนาจหน้าที่และระบบ
คณะกรรมการเสียก่อน" 61 ในระบบรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา สภาผู้แทนและ
วุฒิสภาจะเป็นผู้พิจารณาคัดสรรในข้อเสนอทางนิติบัญญัติ ซึ่งถูกกระทำให้แจ่มแจ้ง
ก่อนแล้วโดยคณะกรรมการ แต่ภารกิจที่แท้จริงได้ปฏิบัติมาแล้วในที่ประชุมคณะ
กรรมการ ในที่ประชุมคณะกรรมการ ทางเลือกต่าง ๆ ถูกคัดสรรมาแล้ว หรือ
หากคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอใดก็จะทำให้วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนไม่

(59) เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, Loc. cit.

(60) Harold Zink, Op.cit., หน้า 117.

(61) Charles L. Clapp, The Congressman : His work as
He sees it (Washington D.C.; The Brookings Institution 1964)
p. 213.

สามารถดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนคดีสนใจประการใด
มาแล้วจะมีอิทธิพลต่อการยอมรับของสภาเป็นอย่างมาก ปกติจะไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง
ในสาระสำคัญจากข้อเสนอแนะและของคณะกรรมการไต่สวนที่ประชุมสภา⁶²

คณะกรรมการรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรที่มีลักษณะค่อนข้าง
อิสระ เป็นผู้วางคณะผู้ช่วยของตนเอง มีข้อบังคับในการดำเนินงานของตนเอง
คณะกรรมการของรัฐสภาอเมริกัน มีหลายรูป (โปรดพิจารณาเปรียบเทียบได้จาก
ภาคผนวก) ที่สำคัญคือคณะกรรมการสามัญ ซึ่งแต่ละคณะจะได้รับกำหนดราย
ละเอียดในคานขอเขตอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน เป็นการสะดวกแก่สภาที่จะมอบ
หมาย เรื่องใดหรือ กิจการอย่างใดให้พิจารณา และลดปัญหาความจำเป็นที่จะ
ต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญในกรณีต่างๆ เพราะ "ไม่ว่าจะมอบงานชิ้นนี้ให้กับคณะ
กรรมการคณะใดก็ได้" ลงไต่ถาม ซึ่งกรณีดังกล่าว ในรัฐสภาไทยจากการที่ขาด
การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสามัญไว้ ทำให้ต้องหาทางออกโดย
การตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาอยู่เสมอ ๆ.

2.2.2 คณะอนุกรรมการ และคณะผู้ช่วยคณะกรรมการ

การใช้คณะอนุกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นไว้ประจำตลอดเวลาเป็นไปใน
ระดับที่สูงมากในรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ปรากฏในรัฐสภาไทย เช่นเดียวกัน
การจัดให้มีคณะผู้ช่วยคณะกรรมการ (Committee Staff) ก็เป็นไปอย่าง
กว้างขวางในรัฐสภา สหรัฐอเมริกา ทั้งคณะผู้ช่วยที่เป็นผู้อำนวยการ
(Professional) และผู้ปฏิบัติงานคานธุการ แต่ในรัฐสภาไทยเป็นไปอย่าง
จำกัดมาก และมีแต่ผู้ปฏิบัติงานคานธุการเท่านั้น

ในรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา การใช้คณะอนุกรรมการปรากฏทั้งใน

(62) Loc. cit.

คณะกรรมการสามัญ, คณะกรรมการวิสามัญ, และคณะกรรมการผสมสามัญ คณะอนุกรรมการจะทำหน้าที่เป็นส่วนย่อยที่เชี่ยวชาญ ซึ่งตอบสนองต่อความหนักหนา และความสลับซับซ้อน (Complexity) ของกิจกรรมของคณะกรรมการ เป็น ระบบการแบ่งงานขั้นสุดท้าย ภายในรัฐสภา จากระดับที่เกินกว่าความสามารถจัดการไคลงสู่ระดับแห่งการปฏิบัติการ เป็นการทำให้สมาชิกรัฐสภา เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับที่ทัดเทียมกับความเชี่ยวชาญทางงานฝ่ายบริหาร และเป็นโอกาสให้สมาชิกรุ่นใหม่ที่มีความอุทิศสาคได้แสดงฝีมือและคุ้นเคยกับงานของ รัฐสภา ซึ่งยากที่จะกระทำได้ในคณะกรรมการ เพราะการถือหลักอาวุโส

(Rule of Seniority) ในปี 1945 มีคณะอนุกรรมการ 97 คณะ ในสภาผู้แทน และ 34 คณะ ในวุฒิสภา ในปี 1967 ในสภาผู้แทนคณะอนุกรรมการเพิ่มเป็น 101 คณะและในวุฒิสภาเป็น 80 คณะ⁶³ ต่อมาได้เพิ่มขึ้นเป็น 122 คณะ อนุกรรมการในวุฒิสภา และ 145 คณะอนุกรรมการในสภาผู้แทน ในปี 1969⁶⁴ อยางไรก็ดี มีความนิยมที่จะใช้คณะอนุกรรมการ ในระดับต่าง ๆ กันในคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับนโยบายและความต้องการของประธานกรรมการ และคณะกรรมการนั้น ๆ ในปี 1963 มีคณะกรรมการสามัญเพียง 3 คณะของ สภาผู้แทนที่ไม่มีคณะอนุกรรมการ คือคณะกรรมการระเบียบข้อบังคับ คณะกรรมการการกระทำซึ่งไม่เป็นอเมริกัน (Un-American Activities) และคณะกรรมการคลัง (Ways and Means) แต่ในระยะหลัง ๆ นี้ คณะ กรรมการคลังของสภาผู้แทนใช้วิธีการจัดตั้งส่วนงานย่อยเฉพาะกิจขึ้น ซึ่งสิ้นสุด

(63) William L. Morrow, *Op.cit.*, p. 38

(64) C.Q. Guide: to Current American Government,
(Washington D.C. : Congressional Quarterly Inc.,
Spring 1371) p. 84.

ลงเมื่อปฏิบัติภารกิจนั้น ๆ แล้วเสร็จ ตรงข้ามกับคณะกรรมการการงบประมาณ ซึ่ง
 งานที่สำคัญ ๆ กระทำในระดับคณะกรรมการ ในขณะที่กว่าครึ่งหนึ่งของร่าง
 รัฐบัญญัติที่ออกจากคณะกรรมการทหาร (Armed Service) โดยเฉพาะร่าง
 รัฐบัญญัติที่สำคัญ ๆ กระทำกันในระดับกรรมการ⁶⁵ คณะกรรมการ
 วิเทศสัมพันธ์ (Foreign Relations) ของวุฒิสภามีคณะกรรมการถึง 10 คณะ
 ซึ่งแบ่งตามสภาพภูมิศาสตร์ 5 คณะ และตามลักษณะงานอีก 5 คณะ คือ คณะ
 อนุกรรมการ European; Far Eastern; Western Hemisphere; Near
 Eastern and South Asian; African; Ocean Space; Economic and
 Social Policy Affairs; Genocide Convention; Arms control,
 International Law and Organization; U.S. Security Agreement
 and Commitments Abroad, ซึ่งผลจากการที่คณะกรรมการวิเทศสัมพันธ์
 มีคณะกรรมการมากตามแขนงงาน และเขตภูมิศาสตร์ต่าง ๆ นี้ทำให้คณะ
 กรรมการวิเทศสัมพันธ์สามารถมีปริมาณการดำเนินงานในระดับสูง เช่น
 พิจารณาจากการใช้อำนาจการสืบสวน (Hearings) ระหว่างเดือน
 มกราคม 1969 ถึง เดือน มิถุนายน 1970 เป็นจำนวนถึง 10 ครั้งด้วยกัน
 และในประเด็นต่างๆ กัน มีการเรียกบุคคลสำคัญมาสืบสวน เช่น เอกอัครราชทูต
 Henry Cabot Lodge, รัฐมนตรีต่างประเทศ William P. Rogers,
 รัฐมนตรีกลาโหม Melvin R. Laird. ผู้อำนวยการองค์การ C.I.A.
 เอกอัครราชทูต Jacob D. Beam. เป็นต้น รวมแล้วเป็นเวลาถึง 29 วัน
 ในระยะเวลาปีเศษ ซึ่งย่อมจะเป็นไปได้ยากมากที่คณะกรรมการคณะใดจะกระทำ
 ได้ หากปราศจากการช่วยเหลือและความเชี่ยวชาญของคณะอนุกรรมการ
 โดยเฉพาะเรื่องที่สืบสวนนั้น เป็นเรื่องราวแต่ละด้าน ในองค์กรและสายงาน

(65) Charles L. Clapp., Op.cit., p. 238.

ต่าง ๆ กัน และมีขอบข่ายและความสลับซับซ้อนยากที่จะเข้าใจ⁶⁶ ในขณะที่รัฐสภา
สหรัฐได้ใช้คณะกรรมการอย่างกว้างขวางปรากฏว่าในรัฐสภาไทยไม่เคยมีการ
ใช้ หรือก่อตั้งคณะกรรมการขึ้นมาช่วยงานของคณะกรรมการเป็นการประจำ
เลย⁶⁷ นอกจากการมอบหมายอย่างไม่เป็นทางการเฉพาะครั้งคราว เฉพาะเรื่อง
ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุ^{หนึ่ง}ที่ทำให้คณะกรรมการสามัญของไทยไม่สามารถมีบทบาทที่พอ
เพียงในงานของสภา และไม่ได้รับการยอมรับนับถือ และให้ความสำคัญจากสภา
มากนัก อีกทั้งระดับของความเชี่ยวชาญและการเข้าถึงข้อเท็จจริงของคณะ
กรรมการ เมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหาร ก็จึงยังคงมีระดับความแตกต่าง
กันมาก โดยเฉพาะในกรณีของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณแผ่นดิน
ประจำปี ซึ่งต้องมีลักษณะโอนอ่อนคล้อยตามเหตุผลทางฝ่ายบริหารอยู่เกือบตลอด
เวลา

คณะผู้ช่วยคณะกรรมการ ได้แก่คณะผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ซึ่งอาจให้ความช่วยเหลือในรูป
ต่าง ๆ ทั้งงานด้านธุรการและการค้นคว้าที่ศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อ
รวบรวมเสนอคณะกรรมการประกอบการพิจารณาและดำเนินการ ในรัฐสภาไทย
เท่าที่ผ่านมาข้อบังคับการประชุมสภาไม่เคยกำหนด ให้คณะกรรมการตั้งคณะผู้
ช่วย(staffs) ได้ และไม่เคยเชิญหรือว่าจ้างบุคคล หรืออยู่ทรงคุณวุฒิใด ๆ
มาเป็นที่ปรึกษาหรือผู้ปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นการประจำมีแต่การเชิญมา

(66) C.Q. Guide, Op.cit., p. 109.

(67) สัมภาษณ์ หัวหน้ากองกรรมการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,
23 ก.พ. 2516.

โทษเท็จจริงเป็นครั้งคราว⁶⁸ เท่าที่ปรากฏ คณะกรรมการรัฐสภาไทย ไม่เคยมีคณะผู้ช่วยเหลือ หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใด ๆ นอกจากเจ้าหน้าที่ธุรการ (Clerical Staffs) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเลขาธิการสภามาช่วยทำหน้าที่เลขานุการ และพนักงานชวเลข 1 - 2 นาย⁶⁹ เป็นเหตุให้คณะกรรมการรัฐสภาไทย ขาดผู้ช่วยเหลืองานที่จะแบ่งเบาภาระ และช่วยวิเคราะห์จัดทำการศึกษาเรื่องราว และขอเสนอแนะต่าง ๆ ในชั้นแรกให้ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การไ้ระบบคณะกรรมการ เพื่อเป็นจักรกลสำคัญของสภาเป็นไปได้ยาก และขาดประสิทธิภาพ สำหรับรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา นั้น โดยที่การปฏิบัติงานส่วนใหญ่กระทำในระดับคณะกรรมการดังกล่าวมาแล้ว จึงได้มีวิวัฒนาการในการใช้คณะผู้ช่วยเหลือ คณะกรรมการมากขึ้น ๆ เป็นลำดับมา ถึงแม้ว่า ความคิดที่จะจัดให้มีผู้ช่วยประเภทผู้เชี่ยวชาญ (Professional) แก่คณะกรรมการจะเคยได้รับความเข้าใจอย่างผิด ๆ จากสมาชิกสภามาก่อนว่า เป็นการดูถูกความรู้ความสามารถและแสดงถึงการขาดความเชื่อมั่นในตนเองก็ตาม⁷⁰ ในปี 1856 คณะกรรมการคลังของสภาผู้แทนเป็นคณะกรรมการของสภาผู้แทนคณะแรกที่เริ่มจ้างเจ้าหน้าที่ธุรการผู้ทำงานเต็มเวลา (Full-Time) ทำงานกับคณะกรรมการ ซึ่งในปี 1853 นั้น มีเจ้าหน้าที่ธุรการ Clerks) เพียง 4 คน ที่ทำงานให้กับคณะกรรมการทั้งหมดของสภาผู้แทน จนกระทั่งปี 1920 และ 1930 เจ้าหน้าที่ผู้ทำงานกับคณะกรรมการ จึงเริ่มมีที่นั่งทำงานเฉพาะในสदनที่จัดไว้สำหรับคณะกรรมการ⁷¹ ระบบผู้ช่วย

(68) Loc. cit.

(69) เกษมศักดิ์ แสนโรจน์, Op.cit., หน้า 112.

(70) William L. Morrow, Loc.cit.,

(71) Charles L. Clapp, Op.cit., p. 245 - 255

คณะกรรมการ (Committee Staffs) ของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่มีทั้ง ก๊อ
พรรคการเมือง (Partisan) และไม่มีก๊อพรรค เช่นในวุฒิสภาสหรัฐปี 1965 ใน
จำนวนผู้ช่วยคณะกรรมการของคณะกรรมการสามัญ 16 คณะ และวิสามัญ 2
คณะ ซึ่งมีจำนวน 482 คน นั้น ในจำนวนนี้ 383 คน เลือกโดยกรรมการฝ่าย
พรรคการเมืองเสียงข้างมาก และ 73 คน เลือกโดยกรรมการฝ่ายพรรค
การเมืองเสียงข้างน้อย เว้นแต่คณะผู้ช่วยของคณะกรรมการวิเทศสัมพันธ์
(Foreign Relations) ที่คัดเลือกตัวโดยไม่มีก๊อพรรคการเมือง⁷² ภายใต้
รัฐบัญญัติจัดระเบียบรัฐสภา (Legislative Reorganization Act) ปี 1946 คณะ
กรรมการทั้งของสภาผู้แทนและวุฒิสภาจะได้รับคำปรึกษาและช่วยเหลือจาก
Legislative Reference Service ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ
การในแขนงต่าง ๆ นับร้อย ๆ นาย ซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับเดียวกับที่ชา
รัฐการในระดับความสามารถเดียวกันได้รับจากรัฐ, คณะกรรมการสามัญแต่ละ
คณะทั้งของสภาผู้แทนและวุฒิสภา ต่างก็ได้รับสิทธิที่จะมีเจ้าหน้าที่ของตนเองซึ่ง
กำหนดตัวโดยคณะกรรมการ โดยมี เจ้าหน้าที่ชำนาญการ (Professional)
ไม่เกิน 4 คน และเจ้าหน้าที่รัฐการ (Clerical) ไม่เกิน 6 คน⁷³ เว้นแต่คณะ
กรรมการงบประมาณที่มีเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลืองานได้ไม่จำกัดจำนวน, ปรากฏว่าใน
ปี 1962 รัฐสภาสหรัฐอเมริกามีเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการที่ทำงานกับคณะกรรมการ
สามัญของสภาผู้แทนและวุฒิสภาถึง 228 และ 214 นาย เป็นลำดับ⁷⁴ ค่าจ้าง

(72) Randall B. Ripley, Power in the Senate,

(New York : St. Martin's Press, 1969) p.209

(73) Charles L. Clapp, Loc.cit.

(74) Claudius O. Johnson and Associates, American
National Government, (6th ed. New York, Thomas Y.
Crowell Co., 1964) p. 360.

เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ผู้ช่วยเลขาธิการของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาอเมริกันตกถึงประมาณ ปีละ 3 ล้านคอลดาร์ และคางางเจ้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ก็ตกอยู่ในระดับเดียวกัน⁷⁵ ความมุ่งหมายที่รัฐสภาอเมริกันจัดให้มีคณะผู้ช่วยคณะกรรมการขึ้นก็เพื่อหวังจะให้เป็นการลดการพึ่งพาของสมาชิกรัฐสภา ต่อผู้เชี่ยวชาญทางฝ่ายบริหารและกลุ่มอิทธิพล โดยให้มีผู้เชี่ยวชาญของตนเองและมีแหล่งข้อมูลที่อิสระ มีปัญหาที่อาจต้องพบในการตั้งคณะที่ปรึกษากรรมการอยู่ 2 ข้อ เป็นอย่างน้อย คือ การที่ประธานคณะกรรมการอาจไม่สามารถตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติสูงพอต่อการเป็นคณะที่ปรึกษา และการที่คณะผู้ช่วยเลขาธิการที่ตั้งไว้มีความโอนเอียงที่จะเข้ากับพรรคหรือกลุ่มใด ซึ่งในข้อหลังนี้เป็นสิ่งที่ส่งผลให้กรรมการเสียงข้างน้อยเรียกร้องอยู่บ่อย ๆ ที่จะให้ตั้ง คณะที่ปรึกษาโดยแบ่งสัดส่วนในการแต่งตั้ง ให้สมาชิกคณะกรรมการเสียงข้างน้อยได้มีส่วนตั้งคณะที่ปรึกษาในระดับที่พอสมควรจะรักษารูานะของ "ฝ่ายค้านที่มีลักษณะสร้างสรรค์" ไว้ได้⁷⁶ คณะผู้ช่วยคณะกรรมการ (Committees Staff) ของรัฐสภาสหรัฐ มีทั้งคณะผู้ช่วยคณะกรรมการสามัญ, คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา และสภาผู้แทน และคณะผู้ช่วยคณะกรรมการผสมสามัญ⁷⁷ ปกติวุฒิสมาชิก 1 นาย จะเป็นอนุกรรมการ ระหว่าง 7 - 10 คณะอนุกรรมการ และสมาชิกสภาผู้แทน 1 นาย เป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการประมาณ 2 - 6 คณะ⁷⁸

(75) Charles L. Clapp, Loc.cit.

(76) Ibid., p. 259 - 262.

(77) เกษมศักดิ์ แสนโกชน์ Op.cit., p. 169 - 171.

(78) Stephen K. Bailey, The New Congress,

(New York : St. Martin's Press, 1966) p.56.

2.2.3 การคัดเลือกและแบ่งสรรกรรมาธิการ

ระบบการคัดเลือกกรรมาธิการของไทยไม่ได้คำนึงถึงสัดส่วนสมาชิกในสภาตามสังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ แม้แต่การแบ่งสรรกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญของสภา จึงปรากฏว่าในการเลือกคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนไทย พ.ศ. 2512 พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านได้รับที่นั่งในคณะกรรมาธิการสามัญชุดต่าง ๆ เพียงชุดละ 1 นาย น้อยกว่าการแบ่งตามสัดส่วนสมาชิกสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ในสภาผู้แทน ในขณะที่พรรคสหประชาไทยได้รับส่วนแบ่งมากกว่าแบ่งตามสัดส่วน⁷⁹ ยิ่งเป็นกรณี การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนด้วยแล้ว พรรคฝ่ายค้านคือพรรคประชาธิปัตย์แทบจะไม่มีโอกาสได้ที่นั่งในคณะกรรมาธิการ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่จะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์⁸⁰ ในกรณีที่เป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญที่สำคัญเช่น คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี ในสภาผู้แทนสมัย 2512 - 2514 ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินขึ้น 3 ครั้ง ปรากฏว่ามีเพียงคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินปีงบประมาณ 2514 เท่านั้นที่สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์มีโอกาสเป็นกรรมาธิการราว 4 - 5 นาย แต่ก็เป็นกรณีที่เพราะสมาชิกพรรคสหประชาไทยแตกกันเอง ในความเห็นพ้องต้องกัน ในการกำหนดตัวกรรมาธิการของพรรค จึงมีกลุ่มที่ไม่พอใจหันมาสนับสนุนฝ่ายค้าน⁸¹

(79) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, Op.cit., หน้า 30

(80) จากการสังเกตการณ์การประชุมสภาผู้แทน พ.ศ. 2513

(81) พิจารณาจากรายชื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี งบประมาณ 2513 - 2515 และจากการสอบถามจากสมาชิกสภาผู้แทนสังกัดพรรคประชาธิปัตย์หลาย ๆ นาย ในขณะนั้น.

การแบ่งสรรจำนวนกรรมการของไทยจึงจะขึ้นกับความสัมพันธ์ส่วนตัว และการตกลงอย่างไม่เป็นทางการของสมาชิกในสถานนั้น ๆ พรรคการเมืองไม่ได้มีบทบาทอย่างเป็นทางการในการแบ่งสรร และมีได้มีการคำนึงถึงความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของสมาชิกมากนักในการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ⁸² ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้มีความยึดถือให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากไปกว่าเป็นกลุ่มสมาชิกกลุ่มหนึ่งในสภา ซึ่งมีนโยบายและวินัยเป็นเพียงเครื่องประดับภายนอกเท่านั้น คณะกรรมการของสภาไทยจึงไม่ได้ถูกสร้างให้เป็นรูปแบบจำลองของสภา ที่จะแยกไปปฏิบัติงาน เฉพาะด้านซึ่งยังคงรักษาสัดส่วนของความตองการและนโยบายที่ราษฎรเลือกสรรไว้ในระดับเดิม แต่คณะกรรมการจะถูกใช้เป็นกลไกของพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาในการดัดแปลงร่างกฎหมายของสมาชิกพรรคฝ่ายค้านให้เป็นที่ไปในแนวทางที่ตองการ ระบบการแบ่งสรรกรรมการในสภาไทย จึงจะเป็นสิ่งตอบแทนการสนับสนุน และความภักดีของสมาชิกพรรคเสียงข้างมาก มากกว่าที่จะใช้เป็นมาตรการที่จะจำลองสภาออกเป็นส่วนย่อย ๆ เพื่อปฏิบัติงานในแต่ละแขนงอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น โดยไม่เสียสัดส่วนของความแตกต่างในนโยบายและความคิดเห็นที่ปรากฏในสภาใหญ่ไป

โดยทั่วไป คณะกรรมการสามัญของไทยแต่เดิมกำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นแทนใหม่ในทุก ๆ สมัยประชุมสามัญ หรือทุกสมัยประชุมสามัญสมัยแรกของปีหนึ่ง ๆ แรกภายหลังนับ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมากำหนดให้คณะกรรมการสามัญมีอายุอยู่ตลอดสมัยของสถานั้น ๆ⁸³ โดยมีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่นมีการตั้ง

(82) เกษมศักดิ์ แสนโกธน์, Op.cit., หน้า 103 - 106.

(83) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, Op.cit., หน้า 11 (ขอ 60), 28 (ขอ 60) 55 (ขอ 66), 78 (ขอ 77), 102 (ขอ 70), 133 (ขอ 90), 165 (ขอ 84), 192 (ขอ 78) 218 (ขอ 78), 218 - 219 (ขอ 84), 247 (ขอ 85).

คณะกรรมการคณะนั้น ๆ ขึ้นใหม่แทนชุดเดิม, มีการสับเปลี่ยนสมาชิกของสภาท้องถิ่นซึ่ง
(ในสภาแต่งตั้ง) และการขาดคุณสมบัติเฉพาะตัวของสมาชิกเป็นต้น

ในสหรัฐอเมริกาแต่เดิม การคัดเลือกตัวและการแบ่งสรรจำนวน
กรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ รวมทั้งการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการ
ในสภาผู้แทน กระทำโดยประธานสภาผู้แทน⁸⁴ แต่หลังจากที่ประธานสภาผู้แทนถูก
ถอนอำนาจลง สภาผู้แทนจึงเป็นผู้คัดเลือกตัวกรรมการ โดยถือตามการกำหนด
ของที่ประชุมสมาชิกตามสังกัดพรรคการเมืองในสภา (Party Caucus) มีคณะ
กรรมการแห่งกรรมการ (Committee on Committees) ของแต่ละพรรคการเมือง
เป็นผู้กำหนดตัวสมาชิกใหม่เข้าในคณะกรรมการ และเปลี่ยนสมาชิกที่ได้รับเลือก
ทั้งเข้าไว้ในกรรมการต่าง ๆ ตามลำดับอาวุโส และตามความประสงค์ของ
สมาชิกผู้นั้น⁸⁵ ในวุฒิสภา การคัดเลือกตัวกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ
ของสภาก่อนปี 1823 เลือกโดยวุฒิสภาโดยส่วนรวม ระหว่างปี 1823 - 1923
ใช้วิธีการเลือกวิธีใดใน 3 วิธีคือ เลือกโดยวุฒิสภา, ทั้งโดยประธานวุฒิสภาชั่วคราว
(President Pro Tempore) และทั้งโดยรองประธานาธิบดีจนถึงหลังปี 1833
อิทธิพลของพรรคการเมืองในการกำหนดตัวกรรมการจึงเริ่มขึ้น จนกระทั่งนับ
ตั้งแต่ปี 1846 เป็นต้นมา **บทบาท และ อิทธิพล** ในการกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่ง
กรรมการต่าง ๆ ในคณะกรรมการของวุฒิสภา จึงตกเป็นของพรรคการเมือง
โดยสิ้นเชิง และการเลือกตั้งในวุฒิสภาเป็นเพียงการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการตาม
บัญชีซึ่งพรรคการเมืองเห็นชอบแล้ว⁸⁶ การแบ่งสรรกรรมการในคณะกรรมการ

(84) Charles L. Clapp, Op.cit., p. 184.

(85) Ibid., p. 185.

(86) Randall B. Ripley, Op.cit., p. 22 - 23.

ทาง ๆ ของสภา ได้แก่ คณะกรรมาธิการแห่งกรรมาธิการ (Committee of Committees) ของพรรคเช่นเดียวกับในสภาผู้แทน และของพรรค Democrat
 ได้แก่ Steering Committee ของพรรคซึ่งจะทำหน้าที่คัดเลือกวุฒิสมาชิกของพรรค
 ไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของวุฒิสภา⁸⁹ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่า
 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจะใช้การกำหนดตัว และแบ่งสรรจำนวนกรรมาธิการในคณะ
 กรรมาธิการต่าง ๆ โดยพรรคการเมือง แต่โดยระบบที่วุฒิสมาชิกเป็นตัวแทนรัฐ
 (State) และสมาชิกสภาผู้แทนก็มีวาระดำรงตำแหน่งสั้น ๆ เพียง 2 ปี จึงทำให้
 มีความผูกพันกับรัฐหรือเขตเลือกตั้งมาก ประกอบกับลักษณะความเป็นอิสระและความ
 สามารถของสมาชิกวุฒิสภาที่สามารถไต่ถามข้อมูลต่าง ๆ อย่างมากมายและลึกซึ้ง จาก
 ระบบข่าวสารและการคนควาของรัฐสภาเอง เมื่อคำนึงถึงลักษณะปัญหาต่าง ๆ ที่จะ
 ต้องพิจารณาของรัฐสภาอเมริกันว่ามีความซับซ้อนและขัดแย้งกันตลอดเวลา ไม่
 สามารถตัดสินใจปัญหาจากหลักการเดียวได้ สนับสนุนด้วยสภาพของกุ่มการเมืองใน
 สหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะแยกตามสภาพภูมิศาสตร์ หรือสภาพเศรษฐกิจ ไม่รวมศูนย์
 อยู่ที่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแล้ว ย่อมจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละนาย
 เช่นเดียวกับกรรมาธิการต่าง ๆ มีลักษณะความเป็นตัวของตัวเอง ไม่ได้ตกเป็นพันธ
 ใฝ่ของพรรคการเมือง หรือกุ่มใดกุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ก็มีผลทำให้ระบบ
 กรรมาธิการของสหรัฐอเมริกา มีอิสระและความเป็นกลาง ที่จะวินิจฉัยตัดสินใจ และ
 ดำเนินการเรื่องใด ๆ โดยปราศจากการครอบงำที่มากเกินไปของพรรคการเมือง
 เช่น ที่เราอาจคิดว่าควรเป็นเช่นนั้น⁹⁰ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ไม่สามารถนำมาเปรียบกับ
 สภาพกรรมาธิการไทยได้ เพราะกรรมาธิการไทยนั้นแม้จะมีไต่ถามข้อมูลอย่างลึกซึ้งกับ
 พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง แต่ในระยะสั้นก็ยังมีลักษณะการถือพรรคถือพวกอยู่

(89) เกษมศักดิ์ แสนโกชน, Op.cit., p. 48 - 49.

(90) Ernest S. Griffith, Op.cit., p.88 - 104.

มาก ในลักษณะกลุ่มการเมืองเป็นผลให้อัตราส่วนสมาชิกสังกัดพรรคในคณะกรรมการ, (พิจารณาจากพรรคที่สมาชิกสังกัด) ไม่เป็นไปตามรูปการผสมผสานผลประโยชน์และความต้องการต่าง ๆ ของราษฎรในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกับในสภา

2.2.4 สรุป

เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐสภาที่ใช้ระบบคณะกรรมการ, คณะอนุกรรมการ, และคณะผู้ช่วยเหลือกรรมการอย่างมีประสิทธิภาพเช่น สหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นข้อแตกต่างได้ในหลายลักษณะ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาสามารถใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐสภาเป็นอย่างมาก รัฐสภาไทยยังคงใช้คณะกรรมการตามพิธีการและคานการพิจารณากฎหมายเท่านั้น คณะกรรมการของสหรัฐอเมริกามีบทบาท, สักดิ์ศรีและความสำคัญต่อรัฐสภามาก ในขณะที่คณะกรรมการไทยเป็นส่วนที่ท้องฟังกฎรัฐสภาอย่างแท้จริง โดยเฉพาะประเด็นที่น่าพิจารณานำมาใช้สร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐสภาไทยก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบข่าวสารข้อมูลโดยใช้คณะผู้ช่วยกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขางานอย่างเพียงพอ นอกจากเจ้าหน้าที่ธุรการจำนวนน้อยที่ใช้อยู่ และการพิจารณาคั่งคณะอนุกรรมการขึ้นช่วยแบ่งเบาภาระงานของคณะกรรมการที่สำคัญ ๆ เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ, เข้าถึงข้อเท็จจริง และความโปร่งใสของสาขางานนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น อันจะยังประสิทธิผลให้แก่สภาทั้งในด้านความรู้ในงานคานการออกกฎหมาย และปัญหาของประเทศทั่ว ๆ ไป และยังเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจตราฝ่ายบริหารในวิถีทางสร้างสรรค์อีกทางหนึ่งด้วย

ระบบคณะกรรมการไทยปัจจุบันมีประสิทธิภาพผลเพียงในการรักษาสถานะ (Status Quo) ของสภาหรือไม่ก็ลดฐานะและบทบาทของรัฐสภาลงเมื่อเทียบกับความเพิ่มพูนของความรู้เชี่ยวชาญทางสายงานบริหาร ดังนั้นเพื่อให้รัฐสภาลดความอ่อนแอภายในสภา และเข้มแข็งขึ้นในอัตราที่สามารถรวมพลังภายในของสภาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาเอง จึงมีวิถีทางที่น่าจะพิจารณา คือ

1. การตั้งคณะกรรมการสามัญของสภาให้มีจำนวนมากขึ้นและสามารถครอบคลุมกิจการทุก ๆ ด้านในอำนาจหน้าที่ โดยมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ไม่ให้มีการเหลื่อมล้ำซึ่งกันและกัน แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงปริมาณงานควรวางจะกว้างขวางและเกินระดับความสามารถของบุคคลที่จะพึงปฏิบัติได้หรือไม่ เพื่อลดการใช้คณะกรรมการวิสามัญซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในแต่ละขณะเท่านั้น แต่ไม่ก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญและความชำนาญที่ต่อเนื่อง อันจะเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการดำเนินงานในขณะต่อไป

2. กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการสามัญ ตั้งคณะอนุกรรมการกิจการต่าง ๆ เพื่อช่วยการศึกษา ค้นคว้า เตรียมงานในรายละเอียดได้ ตามปริมาณงานซึ่งในระยะแรกอาจตั้งเป็นคณะอนุกรรมการวิสามัญก่อนก็ได้ เว้นแต่ในงานที่มีปริมาณมากและต้องอาศัยความชำนาญต่อเนื่องก็ตั้งเป็นคณะอนุกรรมการสามัญสำหรับคณะกรรมการสามัญบางคณะ เช่น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปี มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีคณะอนุกรรมการเพื่อเร่งรัดให้งานเสร็จเร็วขึ้นทันปีงบประมาณและเพื่อความเข้าใจที่เพียงพอถึงความจำเป็นและลำดับความสำคัญ (Priority) ของการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร และหากเป็นไปได้ควรเปลี่ยนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปีเป็นคณะกรรมการสามัญ เช่น ในรูปของคณะกรรมการการคลัง เพื่อความมีประสิทธิภาพและรอบรู้ในการเลือกใช้จ่ายเงิน ตามโครงการที่จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศมากที่สุด

3. การคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเป็นกรรมการควรคำนึงถึงความชำนาญและประสบการณ์เฉพาะตัวมากขึ้นหากจะไม่วางถึงสัดส่วนตามพรรคการเมือง แต่เพื่อความเหมาะสมและความสะดวกที่จะได้รับการยอมรับจากสภาใหญ่ควรกำหนดจำนวนกรรมการในแต่ละคณะกรรมการตามสัดส่วนที่แท้จริงระหว่างพรรคการเมืองในสภา

4. ควรมีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยเหลือคณะกรรมการทาง
 วิชาการชั้น เพื่อเป็นการลดความจำเป็นที่จะต้องตั้งผู้เชี่ยวชาญทางฝ่ายบริหารมา
 เป็นคณะกรรมการวิสามัญ และเป็นทางให้คณะกรรมการได้ขอเท็จจริงที่เป็น
 กลางมากขึ้นด้วย ในระยะแรกอาจใช้วิธีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิในสาขางานต่าง ๆ มา
 เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการที่สำคัญ โดยเฉพาะคณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยว
 กับแขนงงานที่ต้องการความเข้าใจและข้อมูลที่ต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ส่วนเจ้าหน้าที่
 วิชาการระดับรอง ๆ ลงไปคณะกรรมการอาจจ้างไว้ทำงานเป็นประจำได้ และใน
 ระยะต่อไปเมื่อมีการโอนสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้นกับรัฐสภาอย่างแท้จริงแล้ว
 ก็อาจจัดตั้งเป็นประเภทราชการฝ่ายรัฐสภาขึ้นเป็นพิเศษ ซึ่งมีระบบการเลื่อนชั้น
 เลื่อนตำแหน่งและสวัสดิการ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ เพียงแต่รัฐสภาเป็น
 ผู้ควบคุมอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อรัฐสภาจะสามารถมีแหล่งข้อมูลของตนเองและรับ
 ทราบเรื่องราวต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง อันจะทำให้รัฐสภาสามารถมีระดับความรู้และ
 ความเชี่ยวชาญที่ใกล้เคียงกับฝ่ายบริหารได้

2.3 การประชุมปรึกษาของรัฐสภา

การประชุมปรึกษาของสภาเป็นการตกลงคัดสรรใจอย่างเป็นทางการของ
 สภาในร่างกฎหมายหรือเรื่องใด ๆ ในอำนาจหน้าที่ ประสิทธิภาพของการประชุม
 ปรึกษานั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยหลายสิ่ง อาทิ กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการประชุม
 ปรึกษาซึ่งเรียกว่าข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาว่ามีความเป็นกลางพอที่จะอำนวยความสะดวก
 ให้เกิดบรรยากาศแห่งการใช้เหตุผลและดุลยพินิจอย่างเพียงพอหรือไม่ ให้เวลาที่พอ
 เหมาะสมกับประเด็นของเรื่องที่จะพิจารณาและการต่อสู้ด้วยเหตุผลระหว่างความคิด
 เห็นอันแตกต่างกันหรือไม่ การเตรียมตัวศึกษาข้อมูลและขอเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ
 มาล่วงหน้าของสมาชิกแต่ละคน ความยึดถือและบทบาทของพรรคการเมือง เป็นต้น

ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภา จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียด ปลีก
 ย่อยต่าง ๆ ในการประชุมปรึกษาของสภา อาทิหลักในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ,

การตั้งกระทู้ถาม, การเปิดอภิปราย, การเสนอและรับรองญัตติ, การปิดอภิปราย, การลงมติเป็นต้น มีบางท่านแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมปรึกษาว่า เมื่อดูเพียงภายนอกข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภานั้นจะเป็นเพียงกฎหมายภายในของสภานั้น ๆ ที่จะอำนวยความสะดวกให้การประชุมปรึกษาของสภา ซึ่งย่อมจะประกอบด้วยผู้มีความคิดเห็นต่าง ๆ กันเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย แต่แท้จริงแล้ว ข้อบังคับนั้นจะมีความสำคัญเทียบเท่ารัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในกรณีที่รัฐธรรมนูญวางบทบัญญัติไว้อ่าง ๆ สั้น ๆ เพราะถ้าข้อบังคับไม่ดี, มีความลำเอียง งานของสภาก็ยุ่งวุ่นวายและชักช้าไม่ทันกาล หรืออาจถูกบิดเบือนให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด⁹¹ ซึ่งผู้เขียนก็เห็นคล้อยตามด้วย และเห็นควรที่จะได้มีการแก้ไขข้อบังคับในบางประการ โดยเฉพาะในเรื่องคณะกรรมการธิการของสภาที่ได้ออกมาแล้ว แต่โดยทั่วไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาของไทยที่ผ่าน ๆ มียู่ในลักษณะที่เป็นกลางพอเพียงแล้ว ส่วนที่จะเป็นอย่างไรในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับการใช้และการตีความของประธานสภาแต่ละท่าน⁹² มีส่วนที่น่าจะแก้ไขในข้อที่จะให้การประหยัดเวลาการประชุมของสภา ให้การประชุมเป็นไปอย่างมีสาระมากขึ้น ซึ่งประเด็นหนึ่งก็คือเรื่องกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถาม ในระยะที่ผ่าน ๆ มายังขาดสาระและขอเท็จจริงเพียงพอ และไม่พอที่เป็นลักษณะการถามเพื่อทราบ ทำให้การถามกระทู้ถามในสภาแต่ละครั้งเป็นการเสียเวลาและแทบจะไม่มีผลในการควบคุม, เร่งรัดการปฏิบัติงานของรัฐบาลเลย เพราะสมาชิกสภาผู้ถามขาดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงในเรื่องที่ตนถาม จึงต้องถามกว้าง ๆ ซึ่งผลที่สุดกลับจะเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลผู้ตอบเสียอีก⁹³ ซึ่งเมื่อผู้ถามกระทู้ไม่สามารถหาขอเท็จจริงและมีความเข้าใจอย่างเพียงพอ

(91) ไพโรจน์ ชัยนาม, Cp.cit., หน้า 57.

(92) โปรดพิจารณาจากข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภา

(93) ประเสริฐ โยธีพิทักษ์, การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย. (วิทยานพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513) หน้า 118-421.

ในเรื่องที่ถาม หรือเป็นเพียงการถามเพื่อทราบซึ่งไม่มีลักษณะเป็นคำถามที่ต้องมี
ปัญหาถกเถียงอภิปรายกันต่อไป ก็ควรจะหาทางให้ไปตามเป็นลายลักษณ์อักษรและ
ตอบในราชกิจจานุเบกษาเสียเพื่อประหยัดเวลาของสภา

การประชุมปรึกษาของรัฐสภาไม่ว่าของประเทศไทยโดยอนันมีเวลาอันจำกัด
กิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำในระหว่างเวลาประชุมจึงควรที่จะกระทำอย่างรวบรัดที่สุด
เท่าที่จะยังคงประสิทธิภาพไว้ได้ รัฐสภาไทยที่ผ่าน ๆ มา แต่ละสภาไม่ว่าในสมัย
ใดสภาจะเป็นผู้กำหนดว่าควรมีสมัยประชุมสามัญปีละกี่สมัย สมัยประชุมสามัญปกติ
จะยาวประมาณ 90 วัน แต่จะมีการประชุมสัปดาห์ละวันขึ้นกับมติของสภา ซึ่งใน
กรณีปกติจะตกราว 1 - 3 วัน แต่ในการประชุมเรื่องราวต่อเนื่อง เช่นร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี จะประชุมติดต่อกันสัปดาห์ละหลายวัน
นอกจากสมัยประชุมสามัญ สภาโดยสมาชิกสภาและหรือรัฐบาลอาจให้มีการประชุม
วิสามัญได้ตามความจำเป็นและปริมาณงานของสภา⁹⁴

เมื่อระยะเวลาการประชุมมีจำกัดดังกล่าวแล้ว การใช้เวลาในการ
ประชุมปรึกษาของสภาจึงควรเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพที่สุด นอกจาก
การแบ่งงานตามการศึกษาขอเท็จจริงเตรียมขอมูลไปกระทำในชั้นคณะกรรมการ
และอนุกรรมการแล้ว ในส่วนของสมาชิกแต่ละคนก็จำเป็นที่จะต้องมีการเตรียม
ตัวอย่างดีพอเพื่อเข้าประชุมด้วย เพื่อไม่ให้สมาชิกมาประชุมในลักษณะ "จับเสือมือ
เปล่า" หรืออภิปรายแบบ "ขึ้นมาเลียบคาย" รวมทั้งการทอความวุ่นวายจุกจิก ใน
เรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ในการประชุม เช่น กรณีของอดีต ส.ส. จังหวัด
นครศรีธรรมราชสมัยหนึ่ง ซึ่งนิยมอภิปรายแบบยั่วเข้าประธานสภาในข้อปลีกย่อย
ซึ่งไม่สู้จะมีสาระจนเป็นที่สนุกสนานและวุ่นวายในสภา⁹⁵

(94) โปรดดูข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภา

(95) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (ครั้งแรก) และสมัย
สามัญชุดที่ 2, พ.ศ. 2500, ครั้งที่ 3/2500 หนา, 121 - 122, 140 - 141,
144 - 146, และครั้งที่ 4/2500 หนา 169 - 171, 191, 208.

วิธีทางที่จะช่วยให้สมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมได้ทราบและเรียนรู้ข้อเท็จจริง
 ทางหนึ่งก็โดยการให้ได้รับทราบความเป็นไปต่าง ๆ และข้อมูลข่าวสารอยู่เสมอ เช่น
 ในกรณีสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่ามีความมีตัวกำหนดบทบาทของสมาชิก
 แต่ละนายมากมาย เช่น ประเด็นของเรื่อง, ประเภทของพระราชบัญญัติที่มีความ
 สลับซับซ้อนสำคัญทางการเมืองเพียงใด, ประสิทธิภาพและปรัชญาที่สมาชิกยึดถือ,
 ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ขณะเดียวกันสมาชิกก็สามารถเลือกบทบาท
 ของตนได้เป็นอย่างดีเพราะระบบข้อมูลข่าวสารที่มากมายจากคณะกรรมการ, การ
 สืบสวนและรายงานของคณะกรรมการ, กลุ่มอิทธิพลต่าง, หน่วยงานฝ่ายบริหาร,
 จดหมายที่มีมาถึง, และจากการอภิปรายในสภาเป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังอาศัยข้อมูล
 จากวารสารทางวิชาการต่าง ๆ, สถาบันการศึกษา, หอสมุดรัฐสภา, ส่วนงานคน
 คว้าวิจัยของพรรคการเมือง, สถาบันคนควาเอกชน, จากหน่วยงานที่ปรึกษาทาง
 นิติบัญญัติ (Office of the Legislative Counsel) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก
 Legislative Reference Service ของหอสมุดรัฐสภา และจากคณะผู้ช่วย
 ส่วนตัว⁹⁶ สมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาแต่ละนายได้รับสิทธิที่จะจ้างคณะที่ปรึกษา
 หรือผู้ช่วยส่วนตัว (Personal or Member's Staffs) เพื่อช่วยเหลือในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวนหนึ่ง ในปี 1962 วุฒิสมาชิกแต่ละนายมี
 คณะผู้ช่วยส่วนตัวดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแขนง (Professionals)
 4 คน และผู้ช่วยงานธุรการ (Clericals) อีก 8 คน แต่วุฒิสมาชิกของรัฐใหญ่
 นั้นมีสิทธิที่จะมี Staffs ได้ใหญ่ขึ้น เช่น วุฒิสมาชิกจากรัฐ New York,
 Pennsylvania, California ต่างก็มี Staffs ส่วนตัวจำนวนเกิน 20 คน
 ขึ้นไป สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนแต่ละคนนั้นสามารถมี Staffs ได้อย่างมากไม่เกิน
 10 คน คณะผู้ช่วยส่วนตัวของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว สภาเป็นผู้จ่ายเงินค่าจ้างให้

(96) Charles L. Clapp, Op.cit., p. 112 - 113.

ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดได้วางใจคณะผู้ช่วยส่วนตัวรวมกันเป็นจำนวน ผู้
 ข้าราชการ(Professionals) ถึง 1,200 คน และผู้ช่วยฝ่ายธุรการ
 (Clericals) ประมาณ 2,400 คน⁹⁷ กระนั้นก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนบางนาย
 ก็ยังเรียกร้องที่จะขอมือช่วยส่วนตัวคานบริหารเพิ่มอีก 1 หรือ 2 คน เพื่อทำหน้าที่
 บริหารสำนักงานส่วนตัวของสมาชิกผู้นั้น และเพื่อรายงานความเคลื่อนไหวทางคาน
 การนิติบัญญัติ⁹⁸ เมื่อเปรียบเทียบความช่วยเหลือและแหล่งข่าวสารต่าง ๆ ที่สมาชิก
 รัฐสภาสหรัฐฯ ได้รับกับแหล่งข่าวสารและความช่วยเหลือที่สมาชิกวุฒิสภาไทยได้รับ ซึ่ง
 แหล่งข่าวสารข้อมูลที่จะพึงพาได้แห่งเดียวของสมาชิกวุฒิสภาไทยก็คือจากหน่วยงาน
 ฝ่ายบริหาร และคณะผู้ช่วยหากจะมีก็เป็นส่วนที่สมาชิกแต่ละนายจัดหาและวางใจเอง
 สำหรับช่วยเหลือติดต่อกัน น้อยและค่อนข้างราบรื่นเป็นสำคัญ ความแตกต่างเหล่านี้อาจเป็น
 เครื่องอธิบายถึงพฤติกรรมในการอภิปรายในสภาของสมาชิกวุฒิสภาไทยได้
 เป็นอย่างดี

เมื่อคำนึงถึงความขาดแคลนข้อมูลข่าวสารของสมาชิกวุฒิสภาไทยแล้ว
 ผู้เขียนอยากจะเสนอให้ใช้วิธีแก้โดยการให้สิทธิสมาชิกจ้างคณะผู้ช่วยส่วนตัวได้โดยที่
 รัฐสภาเป็นผู้จ่ายค่าจ้าง ในระดับผู้ช่วยฝ่ายวิชาการ 1 คน และธุรการ 1 คน แต่
 กอาจมีข้อติดขัดที่งบประมาณซึ่งคงจะทำให้เป็นไปได้ในระยะสั้น ทางแก้ไขขั้นแรก
 ก็คือจัดตั้งหน่วยงานที่มีอัตรากำลังและความสามารถของเจ้าหน้าที่สูงพอขึ้นในสำนัก
 งานเลขาธิการรัฐสภา เพื่อให้สามารถช่วยเหลือข้อมูลและช่วยคนควาในเรื่องราว
 ต่าง ๆ ตามความต้องการของสมาชิกได้ในรูปแบบคล้าย Legislative Reference
 Service ของสหรัฐอเมริกาตั้งกล่าวแล้ว แต่จะต้องให้มีความสามารถและ

(97) Claudius O. Johnson, Op.cit., 360 - 361.

(98) Charles L. Clapp., Op.cit., p. 60 - 61.

ความรวดเร็วในการปฏิบัติงานตามความประสงค์ของสมาชิกในระดับพอเพียงและสูง
 มาตรฐาน การปฏิบัติราชการทั่วไป ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถทำให้การประชุมปรึกษา
 ของสมาชิกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นพอสมควร และเป็นการเพิ่มความสามาร
 และความรอบรู้ของสมาชิกเป็นส่วนตัวด้วย อันจะยังผลให้รัฐสภาโดยรวมเข้มแข็ง
 มีประสิทธิภาพและมีความน่าเกรงขามขึ้นกว่าในสภาพที่ผ่าน ๆ มา

2.4 สรุป

รัฐสภาไทยยังมีความอ่อนแอของโครงสร้างภายในอยู่หลายลักษณะ คือ
 ความเป็นอิสระและบทบาทของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่จำกัดในการรับใช้สมาชิก,
 ความอ่อนแอของระบบคณะกรรมการ ซึ่งยังขาดความเชี่ยวชาญและไม่สามารถ
 เป็นจักรกลการดำเนินงานของรัฐสภาได้, การขาดแคลนขอเท็จจริงและข้อมูลชาว
 สาราที่เพียงพอของสมาชิกแต่ละนาย หากรัฐสภาจะสามารถประสานกลไกภายใน
 ดังกล่าวเข้าด้วยกันให้คณะกรรมการสามัญ เป็นจักรกลสำคัญที่เป็นผู้ดำเนินงาน
 ของสภา โดยมีคณะอนุกรรมการเป็นผู้ช่วย และมีคณะที่ปรึกษาพอสมควรแก่กรณี,
 มีระบบข่าวสารข้อมูลของสำนักงานเลขาธิการที่ดีและพอเพียงในการรับใช้คณะ
 กรรมการ และสมาชิกแล้ว ก็จะเป็นการเพิ่มพูนสมรรถภาพความเข้มแข็งภายใน
 ของรัฐสภา และเพิ่ม Capacity ของรัฐสภาที่จะดำเนินงานตามอำนาจ
 หน้าที่ของตนให้สำเร็จผลไ้โดยยั่งยืน.