

## บทที่ ๗

### บทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภา

ในบทนี้จะได้พิจารณาศึกษาบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ ในเชิงเปรียบเทียบ ก่อนที่จะทำการศึกษารoles บทบาทของสภาทั้งสามนี้จะได้ทำการพิจารณาถึงความสำคัญและหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ต่อจากนั้นจะได้พิจารณาถึง "วาระของสภา" อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการสามัญประจำสภา ในแง่ของการตีความและปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต อันจะทำให้เราเข้าใจปัญหาของระบบกรรมการของไทย และจะได้ทำการวิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาทั้งสามในเชิงเปรียบเทียบ ในประการสุดท้ายจะได้พิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแสดงบทบาทด้านต่างๆ ของกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ดังปรากฏในรายละเอียดต่อไปนี้

#### ความสำคัญของคณะกรรมการประจำรัฐสภา

คณะกรรมการ เป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งในการปฏิบัติงานของรัฐสภา คณะกรรมการจะเป็นสภาเล็ก (Little Legislature) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานของรัฐสภา ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมทุกด้านของรัฐ รัฐสภาโดยตัวของมันเองไม่สามารถที่จะเข้าไปพิจารณาปัญหาและเรื่องราวที่มีความสลับซับซ้อนได้อย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ โดยข้อจำกัดที่ว่า ขนาดของรัฐสภาใหญ่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก การที่จะดำเนินการพิจารณาเรื่องราวต่างๆ จึงกระทำได้ไม่สะดวก ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของรัฐสภาในแต่ละสมัยประชุมมีน้อย ในขณะที่กิจกรรมของรัฐสภามีกว้างขวาง ความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาแต่ละคนมีแตกต่างกันไปตามความสนใจของแต่ละคน

---

<sup>๑</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, กลไกรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์พิเศษ, ๒๕๑๘), หน้า ๗๔.

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐสภาจะสามารถทำงานของสภาได้ก็โดยวิธีการแบ่งงานกันทำ คณะกรรมการการ  
จึงถูกจัดตั้งขึ้นมา เพื่อเป็นคณะทำงานให้แก่รัฐสภา

ในขณะที่คณะกรรมการมีขนาดเล็ก สามารถที่จะเลือกสรรสมาชิกสภาที่มีความชำนาญ  
งานเฉพาะด้าน มีเวลาในการทำงานที่ไม่จำกัด มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน จึงทำให้รัฐสภา  
สามารถพิจารณาปัญหาและเรื่องราวต่างๆ ได้กว้างขวางลึกซึ้งและมีประสิทธิภาพ<sup>๑</sup>

ระบบกรรมการในต่างประเทศที่ประเทศต่างๆ ได้ยึดถือ เป็นแม่แบบใช้อยู่ทั่วไป มีอยู่  
๒ ระบบ คือแบบของอังกฤษและแบบของอเมริกัน

การปกครอง... ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญแก่คณะกรรมา-  
ธิการสามัญของรัฐสภา (Standing Committee) โดยร่างกฎหมายที่จะผ่านเข้ามาสู่สภาได้นั้น  
จะต้องผ่านการกลั่นกรองจากกรรมการสามัญคณะต่างๆ ก่อน สุดแล้วแต่ว่าร่างกฎหมายนั้น จะอยู่  
ในขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการชุดใด ผลของการพิจารณาของกรรมการจะออกมาใน ๔  
ลักษณะ คือ<sup>๒</sup>

๑. ผ่านร่างกฎหมายนั้น โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อย
๒. แก้ไขร่างกฎหมายนั้น โดยเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญใหม่หมด
๓. วางเฉยและป้องกันไม่ให้ร่างกฎหมายนั้น เข้าสู่ขบวนการพิจารณา
๔. ยับยั้งร่างกฎหมาย โดยอาศัยเสียงข้างมาก

ระบบกรรมการของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจกว้างขวางในการศึกษาหาข้อเท็จจริงและ  
สอบสวนเรื่องราวต่างๆ มีการเรียกตัวผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ มาแสดงความคิดเห็น  
ตลอดจนมีการรับฟังความคิดเห็นจากมหาชนทั่วไป การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภา

---

<sup>๑</sup> เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, "การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทยและ  
สหรัฐอเมริกา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต เสนอต่อคณะบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
๒๕๑๓), หน้า ๗-๒๑.

<sup>๒</sup> Thomas R. Dye and L. Harmon Zeigler, The Irony of Democracy,  
(Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1971), pp. 242-243.

ของสหรัฐอเมริกาสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยคณะทำงาน (staff) ซึ่งมีใช้สมาชิก  
ของรัฐสภาคอยให้การสนับสนุนในเรื่องการค้นคว้า เรื่องราวต่างๆ ตลอดจนการให้คำปรึกษาแนะนำ

การปฏิบัติภารกิจดังกล่าวของกรรมาธิการสามัญประจำรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ทำให้สามารถ  
ลดงานที่จะเข้าไปสู่รัฐสภาและมีอิทธิพลเหนือนโยบายและงานของสภา (Outcome of legislation)  
ซึ่ง วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับกระบวนการการเมืองของอเมริกัน  
ว่า "ปกครองโดยกรรมาธิการสามัญของรัฐสภา"<sup>๑</sup>

ส่วนการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษนั้น แต่เดิมบทบาทของกรรมาธิการมีขอบเขต  
จำกัดมาก ทั้งนี้ เพราะฝ่ายบริหารเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ดังนั้นร่างพระราช-  
บัญญัติจะผ่านกระบวนการกลั่นกรองจากพรรคการเมืองก่อนที่จะถูกนำเข้าสู่สภา ทำให้บทบาทในการ  
ริเริ่มกฎหมายและ เสนอแนะแนวนโยบายต่างๆ ต่อที่ประชุมสภา จึงเป็นบทบาทของพรรคการเมือง  
มากกว่าที่จะเป็นบทบาทของกรรมาธิการ หน้าที่ของกรรมาธิการของอังกฤษจึงเป็นเพียงผู้พิจารณา  
ร่างกฎหมายเท่านั้น การสอบสวนและศึกษานโยบายในการบริหารประเทศของกรรมาธิการของอังกฤษ  
ก็มีการทำเหมือนกันแต่เป็นไป โดยที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตั้งกรรมการแบบที่เรียกว่า Royal Commission  
of Inquiry ซึ่งจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกสภา เมื่อกรรมา-  
ธิการของอังกฤษถูกจำกัดบทบาทลงเพียงพิจารณา ร่างกฎหมาย จึงทำให้ฐานะของรัฐสภาเป็นเพียงสถาบัน  
ที่รับรองมติของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก จึงมีผู้กล่าวว่ารัฐสภาของอังกฤษเปรียบเสมือนเวที  
อภิปรายและโต้เถียงระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน เพียงเท่านั้น<sup>๒</sup>

ระยะหลังๆ เมื่อปรากฏว่างานของฝ่ายบริหารได้เพิ่มมากขึ้น รัฐสภาอังกฤษได้ตระหนัก  
ถึงบทบาทของคณะกรรมาธิการ แนวโน้มที่จะมีการปรับปรุงระบบกรรมาธิการของอังกฤษให้มีบทบาท  
เช่นเดียวกับของอเมริกา จึงมีมากขึ้น<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup>Ibid.

<sup>๒</sup>กองกรรมาธิการ, "รายงานผลการพิจารณาการปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาว ของ  
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงงานของสำนักเลขาธิการรัฐสภา", ตุลาคม ๒๕๑๗, หน้า  
๒-๑๑.

<sup>๓</sup>เรื่องเดียวกัน.

### หน้าที่ของคณะกรรมการประจำสภา

ดังได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า กรรมการ เปรียบ เหมือน คณะทำงานของ รัฐสภา หรือ อาจ เรียก ได้ ว่า สภา เล็ก (Little Legislature) ดังนั้น หน้าที่ของ คณะกรรมการ จึง สัมพันธ์ กับ หน้าที่ของ รัฐสภา ในระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตย นั้น รัฐสภามี หน้าที่ สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. หน้าที่ในการออกพระราชบัญญัติ ตัดสินนโยบาย โดยออกมา ในรูปของกฎหมายต่างๆ
๒. หน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร สอดส่องดูแลพฤติกรรม และการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร

๓. หน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชน ปกป้องและ เสนอผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น หน้าที่ของ คณะกรรมการของ รัฐสภา จึงออกมา ในรูปที่ สอดคล้อง กับ หน้าที่ของ รัฐสภา ดังกล่าว

ชายนันต์ สมุทวณิช ได้ เสนอ ในหนังสือ การปฏิรูป รัฐสภา ของ เขา ว่า กรรมการของ รัฐสภา ควรมี หน้าที่ หลัก สำคัญ ๓ ประการ คือ<sup>๑</sup>

๑. เป็นแหล่งที่จะค้นหาข้อมูลข่าวสาร และ มติมหาชน จากนอกสภา และ นำ เข้า มาสู่ สภา
๒. เป็นที่ๆ จะ ช่วย สมาชิก รัฐสภา ในการพิจารณา การตัดสินใจ ในการวางมาตรการ และ ออกพระราชบัญญัติต่างๆ
๓. เป็นองค์กรที่จะคอยชักจูง ให้ รัฐสภายอมรับ ข้อยุติต่างๆ ที่ได้ จากการถกเถียงกัน ในระหว่าง สมาชิก รัฐสภา

โทมัส ดาย และ ฮาร์มอน ซิกเลอร์ (Thomas R. Dye and L. Harmon Zeigler) ได้ชี้ให้เห็นถึง หน้าที่ สำคัญ ของ สมาชิก คณะกรรมการ ใน รัฐสภา อเมริกา ในการ เป็น ตัวแทน กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ใน สหรัฐ เช่น คณะกรรมการ การเกษตร ก็ จะ เสนอ เรื่องราว อัน เกี่ยว กับ ผลประโยชน์ ของ กลุ่ม ฟาร์ม ต่างๆ กรรมการ ยัง ทำ หน้าที่ เป็น ตัว เชื่อม การติดต่อ ระหว่าง ผู้นำ ในวงการ รัฐบาล

---

<sup>๑</sup>ชายนันต์ สมุทวณิช, การปฏิรูป รัฐสภา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, ๒๕๑๗), หน้า ๒๙-๓๐.

และผู้นำออกวงการรัฐบาลในสังคมอเมริกัน ส่วนหน้าที่ในการควบคุมนั้น คณะกรรมาธิการจะใช้ อำนาจในด้านนี้ในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการภายในก็แต่โดยการอนุมัติหรือการไม่ยอมรับรองมติ หรือ กฎหมายตามที่หน่วยงานของฝ่ายบริหารต้องการ<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ตาม อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมาธิการประจำรัฐสภาของประเทศต่างๆ จะขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น ข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศนั้นๆ ว่าจะให้อำนาจไว้อย่างไร พัฒนาการในระบบการปกครองก็มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงต่ออำนาจและ หน้าที่ของกรรมาธิการของแต่ละประเทศ ดังจะได้พิจารณาเฉพาะกรณีของประเทศไทยต่อไป

#### ระบบคณะกรรมาธิการของไทย

คณะกรรมาธิการของไทย จำแนกออกได้เป็น ๔ ประเภทคือ

๑. กรรมาธิการสามัญ (Standing Committee)
๒. กรรมาธิการวิสามัญ (Ad Hoc Committee)
๓. กรรมาธิการร่วมกัน (Joint Committee)
๔. กรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole)

#### กรรมาธิการสามัญ (Standing Committee)

เป็นคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งขึ้น เพื่อให้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนศึกษา เรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา สมาชิกของคณะกรรมาธิการสามัญนี้จะต้อง เป็นสมาชิกของสภา เท่านั้น บุคคลภายนอกไม่มีสิทธิที่จะ เข้ามา เป็นสมาชิกในกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา จะมีอายุการทำงานตลอดสมัยของสภากรรมาธิการสามัญมีอำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมาธิการให้ไป ปฏิบัติการใดๆ ตามที่คณะกรรมาธิการมอบหมายได้

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๑๖ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาขึ้น ๑๑ คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน ๑๔ คน คือ

<sup>๑</sup>Dye and Zeigler, The Irony of Democracy, p.242.

๑. คณะกรรมการการ เกษตรและสหกรณ์
๒. คณะกรรมการการคมนาคม
๓. คณะกรรมการการต่างประเทศ
๔. คณะกรรมการการทหาร
๕. คณะกรรมการการปกครอง
๖. คณะกรรมการการวัฒนธรรมและสังคม
๗. คณะกรรมการการศึกษา
๘. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
๙. คณะกรรมการการสาธารณสุข
๑๐. คณะกรรมการพิจารณา เปิด เผยรายงานการประชุมลับ

#### กรรมการวิสามัญ

กรรมการวิสามัญเป็นคณะกรรมการซึ่งสภาได้แต่งตั้งขึ้น เพื่อมอบหมายให้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวน เรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาและ เมื่อกระทำการที่ได้รับมอบหมายนั้น เสร็จสิ้นและรายงานต่อสภา ก็จะหมดสภาพไป สมาชิกของกรรมการวิสามัญนี้ สภาฯ สามารถแต่งตั้งจากทั้งสมาชิกรัฐสภาและบุคคลภายนอก ส่วนจำนวนของกรรมการวิสามัญนั้น ไม่มีการจำกัดจำนวน สุดแล้วแต่ที่ประชุมสภามีมติให้มีจำนวนเท่าใดในการแต่งตั้งแต่ละคราวไป กรรมการวิสามัญมีอำนาจที่จะตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดๆ ตามแต่จะมอบหมายได้

#### กรรมการเต็มสภา

กรรมการเต็มสภาก็คือ ที่ประชุมของสภานั้นเอง แต่ได้มีมติเปลี่ยนสภาพจากที่ประชุมสภาเป็นที่ประชุมกรรมการ ดังนั้นกรรมการเต็มสภาจึงทำหน้าที่สองอย่างในขณะเดียวกัน คือทำหน้าที่เป็นกรรมการและทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่สอง เจื่อนไขที่กระทำการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการ เต็มสภาได้ก็ต่อ เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกไม่น้อยกว่าสามสิบคน

ร้องขอ<sup>๑</sup> ส่วนเรื่องที่จะพิจารณาในกรรมาธิการ เดิมสภานั้น มักจะเป็น เรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน แต่ก็มิชอบห้ามไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ห้ามมิให้ตั้งกรรมาธิการ เดิม สภาขึ้นพิจารณา

#### กรรมาธิการร่วมกัน

กรรมาธิการร่วมกัน เป็นคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งบุคคลที่เป็น สมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสองสภานั้น มีจำนวนเท่ากัน ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดขึ้น มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมาธิการ ร่วมกันนี้ตั้งขึ้นมาเพื่อหาทางประนีประนอม ความเห็นที่แตกต่างกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสภาใดสภาหนึ่ง (มักจะเป็นวุฒิสภา) ได้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงไปจากร่าง เดิมที่ผ่านความเห็นชอบของอีกสภาหนึ่งแล้ว กรรมาธิการร่วม กันมีอำนาจที่จะ เรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ ให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือความ คิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ เมื่อคณะกรรมาธิการ ร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้รับมอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานและ เสนอร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาทั้งสอง เพื่อให้ ความเห็นชอบต่อไป กรรมาธิการร่วมจะหมดสภาพไปเมื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภา

#### วงงานของสภา : การตีความและปัญหา

ปัญหา เรื่องการตีความวงงานของสภา เป็นปัญหาที่ เกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรร มาธิการสามัญประจำสภา อันมีผลต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภาโดยรวม ในขณะที่งานของสภา มีกว้างขวาง ซับซ้อน และสภาเองมีขนาดใหญ่ มีสมาชิกเป็นจำนวนมากไม่อาจที่จะทำงานทุกๆ ด้าน ในขณะเดียวกันได้หากไม่มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดของสมาชิก กรรมาธิการสามัญประจำ สภา จะเป็นแหล่งที่คอยป้อนข้อมูล ข่าวสารและมติมหาชนจากนอกสภา เข้าสู่ที่ประชุมของสภา นอก จากนี้ยังเป็นองค์กรที่คอยชักจูงให้รัฐสภายอมรับข้อยุติในเรื่องต่างๆ ที่เกิดจากการถกเถียงของสมา- ชิกสภา ดังนั้น ในกระบวนการตัดสินใจของสภา จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้น ส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา

<sup>๑</sup> ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗, ข้อ ๑๐๑.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีอย่างไร กว้างขวางเพียงใด ขึ้นอยู่กับการตีความคำว่า "วงงานของสภา" ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญและในข้อบังคับการประชุมสภาว่าจะให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการมากน้อยเพียงใด

#### การตีความวงงานของสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า

"วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจ เลือกลงมติของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ.....เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภา" แล้วรายงานต่อสภา....."

ส่วนในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ ข้อ ๗๖ บัญญัติว่า

"สภาอาจตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน เรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภา โดยจะกำหนดให้เป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้"

การตีความคำว่า "วงงานของสภา" เป็นปัญหาที่มีข้อถกเถียงกันมาก ประเด็นสำคัญที่เป็นข้อถกเถียงกันก็คือ<sup>๑</sup>

๑. พิจารณาอย่างแคบ วงงานของสภา หมายถึง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาในการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งเสนอเข้าสู่สภาโดยฝ่ายบริหารหรือโดยสมาชิก

๒. พิจารณาอย่างกว้างขวาง วงงานของสภาไม่จำกัดอยู่เฉพาะการตีความตามนัยแห่งข้อ ๑ ข้างต้น แต่รวมไปถึงการริเริ่มกระทำกิจการซึ่งอาจเป็นการเสนอร่างกฎหมายจากคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ เอง โดยไม่จำเป็นจะต้องมีการส่งร่างกฎหมายมาให้พิจารณา รวมตลอดถึงดำเนินการพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

---

<sup>๑</sup>ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๑ ได้เปลี่ยนไปใช้คำว่า "อำนาจหน้าที่ของสภา" แทน เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมถึงการควบคุมรัฐบาลด้วย

<sup>๒</sup>กองกรรมาธิการ, "รายงานผลการพิจารณาการปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาว",



สิ่งสำคัญที่สุดที่เราควรจะนำมาเป็นหลักการในการพิจารณาตีความ คำว่า "วงงานของสภา" ก็คือ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการในการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา

เมื่อเรายึดหลักการดังกล่าวเป็นข้อกำหนดเบื้องต้นในการตีความคำว่า "วงงานของสภา" แล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะมี ๒ ประการด้วยกันคือ

๑. กระทำกิจการใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาหรืออำนาจหน้าที่ของสภา ซึ่งได้แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
๒. พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานหรืออำนาจหน้าที่ของสภา ซึ่งได้แก่การควบคุมฝ่ายบริหาร

ส่วนสิทธิในการริเริ่มกระทำการตามข้อ ๑ และข้อ ๒ เป็นของคณะกรรมการชุดต่างๆ ตามแต่ละแห่งจะแบ่งสายงานกัน โดยมีต้องรอให้สภาคอยมอบหมายให้ จึงจะกระทำการใดๆ

การตีความนัยดังกล่าวนี้เท่านั้น เป็นการตีความซึ่งสอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในระบอบประชาธิปไตยและสอดคล้องกับหลักการในการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา

ในอดีตที่ผ่านมา "วงงานของสภา" ถูกตีความจำกัดอยู่ เพียงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งให้พิจารณา ทั้งๆ ที่ช่วงเวลาที่ผ่านมา งานของสภามีมากมายกว้างๆ ครอบคลุมทุกกระทรวง สภาเหตุของการตีความแบบนี้ก็เนื่องจากว่าฝ่ายบริหารมีความต้องการให้รัฐสภามีบทบาทจำกัดและไม่ต้องการให้รัฐสภามีบทบาทในการตรวจตรานโยบายหรือการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของรัฐบาล ผลที่เกิดขึ้นจากการตีความในลักษณะเช่นนี้ ทำให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา ไม่สามารถที่จะประชุมพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง จะจัดประชุมได้ก็ต่อเมื่อสภาส่งร่างกฎหมายมาให้พิจารณา เท่านั้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความพยายามที่จะตีความคำว่า "วงงานของสภา" เพื่อให้กรรมการสามัญประจำสภา มีบทบาทในการปฏิบัติได้กว้างขวางขึ้น จึงเป็นปัญหาของการต่อสู้ เพื่อขยายอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำสภา อันจะมีผลทำให้สถาบันรัฐสภามีอำนาจกว้างขวางขึ้นและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กับความพยายามที่จะจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งจะทำให้สถาบันรัฐสภาไม่มีอำนาจและอ่อนแอลง

ดังนั้น การศึกษาปัญหาของการตีความ "วงงานของสภา" จึงมีความสำคัญมาก เพราะจะทำให้เราเข้าใจถึงสาเหตุของความอ่อนแอของรัฐสภา ในอีกแง่มุมหนึ่ง

ปัญหาเรื่องวงงานของสภา ช่วงปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔

ปัญหาเรื่องวงงานของสภาที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔ ที่จะนำมาพิจารณา ได้แก่

กรณีของนายพิชัย รัตตกุล และนายพานิช สัมภาคูปต์

นายพิชัย รัตตกุล<sup>๑</sup> และนายพานิช สัมภาคูปต์<sup>๒</sup> ได้ทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ให้เรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎร ความในหนังสือทั้งสองฉบับมีเนื้อหาคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ สถานการณ์ปัจจุบันของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปมาก มีเหตุการณ์ร้ายแรงในประเทศเวียดนาม โดยที่รัฐบาลอเมริกันมีคำสั่งให้กองทัพอเมริกันรบรุก ร่วมกับกองทัพเวียดนามใต้ นับได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์ที่สำคัญของโลก อันจะมีผลกระทบกระเทือนมาถึงประเทศไทยอย่างไม่ต้องสงสัย ในฐานะที่เป็นกรรมการต่างประเทศ ทั้งนายพิชัยและนายพานิช มีความประสงค์ที่จะให้กรรมการต่างประเทศ ได้มีโอกาสพบปะ ประชุมปรึกษาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในระหว่างกรรมการและรับฟังข้อเท็จจริงต่างๆ จากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์แก่ราชการแผ่นดินในด้านกิจการระหว่างประเทศ จึงขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศเป็นการด่วน

ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีคำสั่งให้เลขาธิการรัฐสภาตอบหนังสือทั้งสองฉบับว่า<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รับที่ ๘๖๖/๑๓ วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๑๓ เวลา ๑๒.๐๐ น.  
เรื่อง ขอให้เรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศของสภาผู้แทนฯ ของ นายพิชัย รัตตกุล.

<sup>๒</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รับที่ ๘๐๗/๑๓ วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๑๓ เวลา ๑๕.๔๕ น.  
เรื่อง ขอให้เรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศเป็นการด่วน ของนายพานิช สัมภาคูปต์

<sup>๓</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ที่ สผ. ๐๐๐๓/๕๘๗๑ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓ และ  
ที่ สผ. ๐๐๐๓/๕๘๘๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๑๓

"ที่ท่านเสนอให้เรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศนั้น ขณะนี้จะกระทำมิได้ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีเรื่องที่สามารถมอบหมายให้กระทำหรือพิจารณา แต่กรณีที่ท่านอ้างนั้น สภามีได้มีการมอบหมายประธานสภาจะสั่งการในเรื่องนี้มิได้"

ความพยายามของ นายพิชัย รัตตกุล ในกรณีที่จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เรียกประชุมกรรมการต่างประเทศ ยังไม่จบสิ้นในปี ๒๕๑๓ เท่านั้น ในปี ๒๕๑๔ นายพิชัย รัตตกุล ได้ทำหนังสือถึงประธานสภาอีก ๑ ฉบับ เรื่อง ขอได้โปรดเรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกับที่ได้ทำไปแล้วครั้งหนึ่ง เมื่อปี ๒๕๑๓ ในหนังสือฉบับใหม่นี้ นายพิชัย ได้ให้เหตุผลในการขอให้ประธานสภา เรียกประชุมกรรมการต่างประเทศในครั้งนี้ว่า เหตุการณ์ในประเทศไทยเพื่อนบ้านที่เป็นอยู่ในขณะนั้นอาจจะนำอันตรายใหญ่หลวงมาสู่ประเทศไทยได้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจในระยะหลังๆ นี้ มีแนวโน้มที่จะทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้อง เปลี่ยนท่าทีและแนวนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งจากการให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรี ่างประเทศในโอกาสต่างๆ มีการแสดงความแข็งกร้าวต่อประเทศที่เป็นมิตรและไม่เป็นมิตร ในเหตุการณ์ต่างๆ ในฐานะที่ นายพิชัย เป็นกรรมการต่างประเทศ ย่อมมีความรับผิดชอบต่อสภาและโดยเฉพะอย่างยิ่งต่อประชาชน<sup>๑</sup>

นายพิชัย รัตตกุล ได้อ้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๑ ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการสามัญประจำสภา ในการ "...กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภา...." ถึงแม้สภาจะมีได้มีการปรึกษาหรือมีมติให้ส่งผู้คดี หรือเรื่องใดโดยเฉพาะเจาะจงให้คณะกรรมการสามัญพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ ก็ตาม ประธานสภาผู้แทนก็มีอำนาจที่จะเรียกประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภาได้ อีกทั้งการต่างประเทศก็เป็นกิจกรรมหนึ่ง ที่อยู่ในวงงานของสภา จึงไม่เป็นการกระทำที่นอกเหนือวงงานของสภาแต่อย่างใด<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา วันที่ ๑๑๔๘/๑๔ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๔ เวลา ๑๔.๔๕ น. เรื่อง ขอได้โปรดเรียกประชุมคณะกรรมการต่างประเทศ ของนายพิชัย รัตตกุล.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

นายพิชัย รัตตกุล ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิที่จะริเริ่มดำเนินการของคณะกรรมการ-  
 ราชการสามัญประจำสภาในการดำเนินการศึกษาเรื่องใดๆ โดยอิสระว่า<sup>๑</sup>

"ถ้าตั้งขึ้นแล้วกรรมการสามัญได้แต่จะอยู่เฉยๆ จนกว่าสภาจะมอบหมายให้ทำอะไร  
 ก็ดูไม่เห็นจะเป็นประโยชน์อะไร ในการตั้งกรรมการสามัญขึ้นไว้"

นายพิชัย รัตตกุล ได้โต้ตอบ หนังสือที่ สผ. ๐๐๐๓/๔๘๗๑ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓  
 ซึ่งอ้างว่า เมื่อสภาไม่ได้มอบหมายเรื่องราวใดๆ ให้คณะกรรมการสามัญพิจารณาจะเรียกประชุม  
 คณะกรรมการสามัญไม่ได้ว่า<sup>๒</sup>

"ไม่มีบัญญัติไว้เลยในรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน ข้ออ้าง  
 ดังกล่าวจึง เท่ากับ เป็นการบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับขึ้นใหม่"

ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีคำสั่งให้เลขาธิการรัฐสภาตอบหนังสือฉบับนี้สั้นๆ ว่า<sup>๓</sup>

"การประชุมคณะกรรมการนั้น ประธานสภาไม่มีสิทธิเรียกประชุมจึงกระทำมิได้"

กรณีของนายพิชัย รัตตกุล และนายพานิช สัมภวคุปต์ ที่ยกมานี้ เราน่าจะมาพิจารณา  
 ในประเด็นแรกว่า ข้ออ้างที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรยกมานั้น จริงหรือไม่ที่กรรมการสามัญประจำ  
 สภาจะประชุมปรึกษาเรื่องใดๆ โดยที่สภามีได้มอบหมายไม่ได้ และประเด็นที่สอง จริงหรือไม่ที่จะ  
 เรียกประชุมกรรมการสามัญประจำสภาไม่ได้ จนกว่าสภาจะมอบหมายเรื่องราวอะไรให้พิจารณา  
 และถ้าข้ออ้างทั้งสองประการนี้ ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาแล้ว อะไร  
 เป็นสมมุติฐานที่สำคัญของความ เห็นดังกล่าว และมีปัจจัยอื่นประกอบอีกหรือไม่อย่างไร

ประเด็นสำคัญทั้งสองประเด็นนี้ เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของกรรมการสามัญประจำสภา  
 และสิทธิในการริเริ่มกระทำกิจการใดๆ โดยอิสระของกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งมีบทบัญญัติ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๓</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ที่สผ. ๐๐๐๓/๗๑๔๖ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๑๔.

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๑ วรรคแรก<sup>๑</sup> และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ ข้อที่ ๗๑ วรรคแรก<sup>๒</sup> และข้อ ๗๓ เกี่ยวข้อง<sup>๓</sup>

ในประเด็นที่ว่า จริงหรือไม่ที่คณะกรรมการการสามัญประจำสภาจะประชุมปรึกษาเรื่องใดๆ โดยที่สภามีได้มอบหมายไม่ได้นั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่

๑. มาตรา ๑๓๑ ของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้บัญญัติห้ามมิให้กรรมการหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณา มาตรา ๑๓๑ นี้เขียนไว้เพื่อให้อำนาจแก่กรรมการอย่างกว้างๆ ในการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา แต่ไม่ได้เขียนว่า เรื่องใดๆ นั้นจะต้องได้รับการมอบหมายจากสภาก่อนกรรมการจึงจะมีสิทธิที่จะกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนได้

---

<sup>๑</sup>"มาตรา ๑๓๑ วุฒิสภาและสภาผู้แทน มีอำนาจ เลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้ง เป็นคณะกรรมการการสามัญ และมีอำนาจ เลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้ เป็นสมาชิกตั้ง เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจ เรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้"

<sup>๒</sup>"ข้อ ๗๑ ในการประชุมคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายได้ และให้นำข้อบังคับนี้ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการประชุมของสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>๓</sup>"ข้อ ๗๓ เมื่อสภามีมติให้ยุติหรือเรื่องใดๆ ให้คณะกรรมการสามัญพิจารณา โดยมิได้กำหนดให้คณะกรรมการสามัญคณะใดพิจารณา ให้ประธานพิจารณาสั่งให้ส่งผู้ยุติหรือเรื่องนั้นไปยังคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งประธานเห็นสมควร"

๒. ข้อบังคับการประชุมปรึกษาหารือของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ นั้น ได้เขียนถึงเรื่องอำนาจในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายให้ แต่มิได้เขียนว่าเรื่องที่สภามิได้มอบหมายให้ทำนั้น จะกระทำมิได้ ส่วนข้อบังคับ ข้อ ๗๓ นั้น เป็นเรื่องที่ว่าให้ประธานสภาเป็นผู้พิจารณาสั่งว่าผู้ใดเรื่องใด ควรส่งให้กรรมาธิการสามัญประจำสภาชุดใดพิจารณา ซึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นที่เรากำลังกล่าวถึง

๓. ข้อที่ว่า คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาจะประชุมปรึกษาหารือใดๆ โดยที่สภามิได้มอบหมายไม่ได้ นั้น ดูจะไม่จริงตามที่ได้พิจารณาตามข้อ ๑ และ ๒ หากแต่เป็นเรื่องที่ทั้งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมไม่ได้เขียนไว้เลย เสียมากกว่า การที่ไม่ได้บัญญัติให้ตายตัวว่า เป็นข้อห้ามจะกระทำไม่ได้ นั้น มิได้หมายความว่า จะห้ามมิให้กระทำข้อโต้แย้งของนายพิชัย รัตตกุล ที่ว่าไม่มีการบัญญัติห้ามมิให้กระทำการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา จึงมีน้ำหนัก ดังนั้น การที่ประธานจะเรียกประชุมให้หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับความคิดเห็นในประเด็นที่ ๑ เมื่อประธานสภาเห็นว่า กรรมาธิการสามัญไม่มีสิทธิที่จะหยิบเรื่องใด เรื่องหนึ่งขึ้นมาประชุมพิจารณาโดยอิสระแล้ว สิทธิที่ประธานสภาจะเรียกประชุมกรรมาธิการจึงไม่มี

ต่อปัญหาที่ว่า อะไร เป็นสมมุติฐานสำคัญของความเห็นดังกล่าว เราน่าที่จะพิจารณาเงื่อนไข ความรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ และสภาพแวดล้อมทางการเมืองในขณะนั้น ก่อนที่จะพิจารณาถึงเงื่อนไขการตีความวงงานของสภา

๑) ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งมีลักษณะเด่นที่สำคัญคือ ความพยายามที่จะจำกัดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน มาตราการที่สำคัญที่จะรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลถูกกำหนดออกมาในรูปของการจำกัดอำนาจและบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภาคือ สภาที่มาจากการเลือกตั้งและสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยที่สภาที่มาจากการแต่งตั้งมีสมาชิกเป็นจำนวน ๓ ใน ๔ ของสภาที่มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจทัดเทียมกับสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยการให้สิทธิวุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (ตามมาตรา ๑๑๗) และสิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (ตามมาตรา ๑๒๘) และกำหนดสมาชิกภาพของวุฒิสภาให้มีระยะเวลายาวถึง ๖ ปี ซึ่งมากกว่าของสภาผู้แทนราษฎร ถึง ๒ ปี

การเข้าดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร ก็ได้กำหนดให้มีการแถลงนโยบายแต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นไม่จำเป็นต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร

เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถที่จะควบคุมการปฏิบัติงานและจำกัดบทบาทของสภาผู้แทนได้โดยง่าย ในขณะที่นายกรัฐมนตรีสามารถที่จะควบคุมวุฒิสภาได้

๒) ช่วงอายุของสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๒-๒๕๑๔ เป็นช่วงที่สงครามในอินโดจีนกำลังขยายวงกว้างขึ้น สหรัฐอเมริกาได้ส่งเครื่องบิน B-๕๒ เข้ามาประจำอยู่ในฐานทัพอู่ตระเกาในประเทศไทย เพื่อที่จะประหยัดเวลาในแต่ละเที่ยวบิน และน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งแต่เดิมเครื่องบิน B-๕๒ จะต้องบินจากเกาะกวมและโอกินาวา เพื่อมาทิ้งระเบิดในเวียดนาม

นโยบายรับศึกนอกบ้านของ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นทำให้ไทยเข้าไปพัวพันกับสงครามในอินโดจีน โดยการยอมรับให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย เพื่อทำสงครามในเวียดนาม ประเทศไทยได้ส่งกำลังรบเข้าไปร่วมรบในเวียดนาม ลาว และให้ความช่วยเหลือทางการทหารในกัมพูชา

อำนาจในการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศของไทย อยู่ในมือของกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหม รัฐสภามีบทบาทน้อยมากที่จะเข้าไปควบคุมในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ นอกจากการตั้งกระทู้ถามเพียงอย่างเดียว เช่น การตั้งกระทู้ถามด่วน ของนายสนั่น ธีระศรีโชติ (ส.ส. ขอนแก่น) เมื่อสิงหาคม ๒๕๑๒ เรื่องการส่งทหารไทยไปสู้รบในเวียดนาม ส่วนการที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของไทยที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนั้น ดูจะเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก เพราะรัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ดังนั้น ความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศระหว่างรัฐบาลและฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีอยู่เนืองๆ โดยที่ฝ่ายรัฐบาล มีพันเอก ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนมี นายพิชัย รัตตกุล (ส.ส. กรุงเทพฯ พรรคประชาธิปัตย์) เป็นตัวแทนของฝ่ายหลังที่สะท้อนถึงความขัดแย้งทางนโยบายต่างประเทศดังกล่าว

ความพยายามของกลุ่มสมาชิกรัฐสภาที่จะนำเอาเรื่องราวเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของไทย เข้ามาสู่การพิจารณาอย่างเป็นทางการ จึงออกมาในรูปของการขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร (พลตรี ศิริ ศิริโยธิน ส.ส. ชลบุรี) เรียกประชุมกรรมการต่างประเทศประจำสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากเหตุผลอย่างเป็นทางการที่ว่า ประธานสภาไม่มีอำนาจที่จะเรียก

ประชุม และ เหตุผลอย่างไม่มีเป็นทางการที่ว่า เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ  
 ดังนั้น บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศอย่าง เป็นทางการในรัฐสภาจึง  
 ถูกจำกัด ทางออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงออกมาในรูปของการให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์และ  
 สื่อมวลชนต่างๆ แทนการอภิปรายกันในรัฐสภา

๓) เป็นเรื่อง เกี่ยวพันกับการตีความ คำว่า "วงงานของสภา" ซึ่งฝ่ายบริหารและ  
 ฝ่ายนิติบัญญัติเองได้ตีความว่า วงงานของสภา ก็คือการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่ง เสนอ เข้าสู่  
 สภาโดยฝ่ายบริหารหรือโดยสมาชิกสภา ~~พิจารณาความ~~ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุง  
 งานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เห็นว่า :

"เป็นไปในลักษณะที่ไม่ต้องการให้ทางรัฐสภามีบทบาทในการตรวจตรานโยบายหรือ  
 การบริหารงานของฝ่ายบริหารมาก คณะกรรมาธิการสามัญ จึงไม่สามารถจะมีการ  
 ประชุม เพื่อพิจารณาปัญหาในการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้....."

นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้อภิปรายย้ำให้เห็นภาพวงงานของสภาว่า<sup>๒</sup>

"..... ผมมีประสบการณ์อยู่อันหนึ่งว่า คณะกรรมาธิการของสภาหน้าที่แคบมาก  
 คือว่า เฉพาะเรื่องที่อยู่ในวงงานของสภาเท่านั้นเอง สมมติว่าเราอาจจะสอบ  
 สอนการกระทำของรัฐมนตรีบางคนซึ่งอยู่นอกสภา เพราะ เกี่ยวกับการบริหาร ทำ  
 ไม่ได้..... "

คำอภิปรายของ นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ นักการเมืองผู้มีประสบการณ์ในสภา ๗ สมัย เน้นให้  
 เราเห็นว่า วงงานของสภาถูกจำกัดขอบเขตอยู่เพียงการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ เท่านั้น มิได้  
 มีการตีความกว้างขวาง เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

---

<sup>๑</sup> กองกรรมาธิการ, "รายงานผลการพิจารณาปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาว",  
 หน้า ๔.

<sup>๒</sup> กองกรรมาธิการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่  
 ๑๔/๒๕๑๖", หน้า ๕๒.



ดังนั้น การประชุมของกรรมาธิการสามัญเท่าที่ผ่านมา จึงเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกครั้ง กรรมาธิการสามัญชุดใด ที่ไม่มีร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งมาให้พิจารณา จึงไม่มีการประชุม ดังปรากฏในตารางที่แสดงต่อไปนี้

ตารางที่ ๔๐

การประชุมปรึกษาของคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทน แยกตามคณะ  
จำนวน เรื่องของพระราชบัญญัติที่พิจารณา

คณะกรรมาธิการ	จำนวน เรื่องของร่างพระราชบัญญัติ ที่ประชุม ในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔
คณะกรรมาธิการต่างประเทศ	-
คณะกรรมาธิการทหาร	๓
คณะกรรมาธิการปกครอง	๓๔
คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ	๑๒
คณะกรรมาธิการศึกษา การสาธารณสุข และ สาธารณสุขการ	๗
รวม	๕๖

ที่มา : กองกรรมาธิการ, รายงานผลการพิจารณาการปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาว ของ  
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ตุลาคม  
๒๕๑๗, หน้า ๖.

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการต่างประเทศเป็นกรรมาธิการคณะเดียว ซึ่งไม่มีการประชุมเลย เพราะไม่มีร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งมาให้พิจารณา ส่วนกรรมาธิการชุดอื่นๆ นั้น ได้มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งมาให้ กล่าวคือ กรรมาธิการปกครองประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๓๔ เรื่อง กรรมาธิการทหารประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๓ เรื่อง กรรมาธิการเศรษฐกิจประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๑๒ เรื่อง และกรรมาธิการศึกษา การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ ประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๗ เรื่อง

#### ปัญหาของสภาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖

ความพยายามของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ ในอันที่จะขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาฯ ได้สะท้อนออกมาในรูปของ :-

การเสนอขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ ของนายเล็ก

#### วานิชยังกูร

นายเล็ก วานิชยังกูร ได้เสนอร่างข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ เพื่อพิจารณา โดยมีหลักการว่า<sup>๑</sup>

"แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ ข้อ ๗๖ เพื่อให้คณะกรรมาธิการของสภาสามารถกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนได้ด้วย"

เหตุผลของ นายเล็ก วานิชยังกูร ที่ประกอบมากับร่างข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เสนอมานี้ ก็เพื่อให้สภานิติบัญญัติสามารถทำหน้าที่ในการพิจารณาแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ จึงเห็นควรระบุหน้าที่ของคณะกรรมาธิการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้คณะกรรมาธิการมีโอกาสประชุมปรึกษาพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง หาข้อมูล รวมทั้งความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและในการ เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อไป

<sup>๑</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาฯ, "รายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖, ครั้งที่ ๗ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๗, หน้า ๙.

ข้อบังคับการประชุมสมาคมนิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๖ เดิมที่ นายเล็ก วาณิชชังกูร ต้องการแก้ไขนั้น มีข้อความดังนี้ คือ :-<sup>๑</sup>

"ข้อ ๗๖ สภาอาจตั้งคณะกรรมการเพื่อให้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวาระของสภา โดยจะกำหนดให้เป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้....."

และข้อบังคับใหม่ ข้อ ๗๖ ที่นายเล็ก วาณิชชังกูร ต้องการให้เพิ่มเติมข้อความดังนี้<sup>๒</sup>

"ข้อ ๗๖ สภาอาจตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้กระทำการและพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวาระของสภา หรืออันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยจะกำหนดให้เป็นคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญก็ได้....."

ข้อความที่นายเล็ก วาณิชชังกูร ได้เพิ่มเติมคือ ข้อความที่ขีดเส้นใต้

ที่ประชุมสภาได้อภิปราย โดยมีทั้งเห็นด้วยและคัดค้าน มีผู้อภิปรายทั้งหมด ๒๐ คน เห็นด้วยกับการแก้ไข ๑๒ คน คัดค้าน ๗ คน ไม่ค้านและไม่สนับสนุน ๑ คน เหตุผลที่ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา ได้แสดงเปรียบเทียบให้เห็นในตารางต่อไปนี้

<sup>๑</sup>ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, รวมข้อบังคับการประชุมสภา. หน้า ๒๓๔

<sup>๒</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสมาคมนิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖", ครั้งที่ ๗, หน้า ๔.

## ตารางที่ ๔๑

เปรียบเทียบ เหตุผลของการอภิปรายร่างแก้ไข เพิ่มเติมข้อบังคับการประชุม  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ..... ของนายเล็ก วาณิชชังกูร

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการแก้ไข ข้อบังคับการประชุม	ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข ข้อบังคับการประชุม
<p>๑. จะทำให้ฝ่ายสภามีอำนาจกว้างขวางมากยิ่งขึ้นและโดยเจตนากรณีแล้ว สาระของการแก้ไข เพิ่มเติมก็เพื่อจะทำให้สภาชุดนี้อยู่ในสถานะที่จะควบคุมฝ่ายบริหารให้สัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของข้าราชการที่มีอยู่ล้นพ้น</p> <p>๒. เป็นช่องทางที่จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีส่วนเข้าไปร่วมมือกับฝ่ายบริหารใกล้ชิดยิ่งขึ้น มีส่วนช่วย เสนอแนะและกระตุ้นในสิ่งที่ยังขาดอยู่ซึ่งรัฐบาลยังไม่ได้กระทำ</p> <p>๓. จะทำให้กรรมการมีโอกาสที่จะริเริ่มทำการสอบสวน พิจารณาเรื่องต่างๆ ได้เองโดยไม่ต้องคอยให้สภามอบหมายเหมือนแต่ก่อน</p>	<p>๑. จะทำให้ฝ่ายสภามีอำนาจกว้างขวางยิ่งขึ้น ทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังตัวมากยิ่งขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการประจำ เสียไป</p> <p>๒. จะทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ</p> <p>๓. เห็นว่าควรให้ถือตามครรลองของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของไทยต่อไป กรรมการจะปฏิบัติงานได้ต่อ เมื่อสภามอบหมายให้เท่านั้น</p>

## ตารางที่ ๔๑ (ต่อ)

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการแก้ไข ข้อบังคับการประชุม	ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข ข้อบังคับการประชุม
๔. รายงานของสภามีความหมายกว้างขวางครอบคลุม ทุกจุดของการบริหารงานของประเทศ ไม่ได้ จำกัดอยู่เฉพาะการพิจารณา ร่างกฎหมาย เท่านั้น	๔. เห็นว่าการแก้ไขข้อบังคับการประชุม อาจจะมี ความหมายว่า จะไปทำงานที่ไม่เกี่ยวกับ วงงานของสภา ๕. เห็นว่าข้อบังคับเดิม มีข้อความกว้างกินความ ครอบคลุมทุกสิ่งทุกอย่างอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็น ต้องมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุม

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖",  
ครั้งที่ ๗, วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๗, หน้า ๑๑-๔๕.

การพิจารณาผู้แก้ไขร่างข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ นี้จบลง  
ด้วยมติของสภาให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณาก่อนรับหลักการ

ผลการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมของสภา  
นิติบัญญัติแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ..... ก่อนรับหลักการ ปรากฏว่าเจตนารมณ์ของ นายเล็ก  
ที่ได้เสนอให้มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภานั้น ก็เพื่อให้คณะกรรมการสามัญที่ตั้งไว้ได้ปฏิบัติ  
งานได้ทันที่กับความต้องการและให้คณะกรรมการต่างๆ นั้นมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางขึ้น กรรมาธิ-  
การมีความเห็นว่า ปัญหานี้มีประเด็นสำคัญอยู่ที่การตีความบังคับการประชุมข้อที่ ๗๖ วรรคแรก ซึ่ง  
บัญญัติว่า "สภาอาจตั้งคณะกรรมการเพื่อให้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ใน  
วงงานของสภา โดยจะกำหนดให้เห็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้"

กรรมาธิการ ๑๐ ใน ๑๒ คน มีความเห็นว่า คำว่า "วงงานของสภา" ครอบคลุมถึง

- ๑) การพิจารณาร่างออกกฎหมาย รวมทั้งการศึกษาและแสวงหาข้อเท็จจริงที่จำเป็น  
เพื่อการนี้

๒) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงของพฤติ  
การที่เกี่ยวข้อ

ส่วนในข้อที่ว่า กรรมการมีสิทธิในการริเริ่มเพื่อศึกษาปัญหาต่างๆ ได้นั้น กรรมการ  
๔ ใน ๑๒ คน เห็นชอบด้วยการมีสิทธิริเริ่มเองได้โดยไม่ต้องให้สภามอบหมาย

เหตุผลสำคัญของกรรมการฝ่ายข้างมาก ที่มีความเห็นว่า "รงงานของสภา" ควรตีความ  
ครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญดังกล่าว มีว่า<sup>๑</sup>

"ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐสภาไม่ได้มีหน้าที่แต่เฉพาะการออกกฎหมาย  
แต่ยังมีหน้าที่สำคัญคือ การสอดส่องให้ฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้  
เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม กรรมการ  
ซึ่งเป็น เครื่องมือสำคัญของรัฐสภา จึงน่าที่จะมีสิทธิและหน้าที่ในการศึกษาปัญหาและแสวง  
หาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่เป็นสาธารณประโยชน์และประมวลความเห็น เพื่อ  
เสนอรัฐสภา เป็นการให้ข้อมูลและแนวความคิดเพื่อประกอบการพิจารณาของที่ประชุม  
รัฐสภา ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างให้รัฐสภาสามารถดำเนินการวินิจฉัยปัญหาได้ถูกต้องและ  
เหมาะสมกับสภาพการณ์"

ส่วนกรรมการฝ่ายข้างน้อย ให้เหตุผลคัดค้านการตีความวงงานของสภาให้กว้างขวางขึ้นว่า<sup>๒</sup>

"อาจก่อให้เกิดการก้าวก่ายกับงานของฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน  
ยิ่งกว่านั้น รัฐสภาก็ไม่มีอำนาจอะไรทางกฎหมายที่จะไปสอบสวนเจ้าหน้าที่ฝ่าย  
บริหาร....."

กรรมการฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การพิจารณาริเริ่มออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการ  
แผ่นดินนั้น อยู่ในวงงานของสภา เพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับกรรมการฝ่ายข้างมากในประเด็นที่ว่า  
กรรมการควรจะมีอำนาจในการศึกษาและสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ

<sup>๑</sup> กองกรรมการ, "รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างข้อ  
บังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ก่อนรับหลักการ", หน้า ๑-๒.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิในการริเริ่ม เพื่อศึกษาปัญหาต่างๆ ของกรรมการนั้น กรรมการฝ่ายข้างน้อยมีความเห็นว่า<sup>๑</sup>

"หากสมาชิกสภาเห็นว่า สภาควรพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับเรื่องใด ก็น่าที่จะเสนอเป็นญัตติ ต่อที่ประชุม เมื่อที่ประชุมอนุมัติแล้ว จึงจะมอบหมายให้กรรมการดำเนินการเป็น เรื่องๆ ต่อไป"

แต่กรรมการฝ่ายข้างมาก มีความเห็นว่า<sup>๒</sup>

"การดำเนินการตามวิธีการเดิมนี้ นอกจากจะชักช้า เสียเวลามากแล้ว ยังจะมีผลให้ระบบ กรรมการไม่คล่องตัว ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมได้ เท่าที่ควร จึงควรที่จะตีความให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น"

การตีความข้อบังคับการประชุมสภา ข้อ ๗๖ นี้ สะท้อนให้เราเห็นถึงความเชื่อและทัศนคติ ของกรรมการทั้งสองฝ่ายได้อย่างดี ในขณะที่กรรมการฝ่ายข้างมากต้องการให้ สภามีอำนาจ ในการควบคุมฝ่ายบริหารมากขึ้น ฝ่ายข้างน้อยกลับเห็นว่า การมีอำนาจมากขึ้นของสภาจะทำให้ฝ่าย บริหารไม่สามารถปฏิบัติงานได้ กรรมการฝ่ายข้างมากเห็นว่า ถ้ากรรมการมีสิทธิที่จะริเริ่มศึกษา พิจารณา เรื่องใด เรื่องหนึ่งได้เองโดยสภาไม่ต้องมอบหมาย อันจะทำให้การปฏิบัติงานของกรรมการ เป็นประโยชน์แก่สภาอย่างแท้จริง และการปฏิบัติการ เช่นนี้ของกรรมการจะเป็นการบรรลุจุดมุ่ง- หมายของการตั้งกรรมการสามัญประจำสภา มิฉะนั้นก็ไม่จำเป็นจะต้องมีกรรมการสามัญประจำ สภา เพราะสภาสามารถที่จะตั้งกรรมการวิสามัญชุดหนึ่ง เพื่อให้ปฏิบัติงานตามที่สภามอบหมายได้ ดัง เช่นการตั้งกรรมการวิสามัญ พิจารณาปรับปรุงงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗

ความเห็นของฝ่ายที่ว่า กรรมการไม่ควรมีสิทธิที่จะริเริ่มศึกษาปัญหา เรื่องใด เรื่องหนึ่ง เอง นอกจากสภาจะมอบหมายนั้น เป็นความเห็นที่ต้องการจะจำกัดอำนาจของกรรมการ ให้อยู่ ในขอบเขตจำกัด ซึ่งขัดกับหลักการที่ว่าอำนาจของปวงชน เป็นใหญ่ อันเป็นหลักการสำคัญของการ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ความเห็นดังกล่าวจึง เป็นความเห็นที่ทำให้ระบบกรรมาธิการของ  
ไทยปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับความคิดในการจัดตั้งกรรมาธิการสามัญประจำสภา จึงทำให้กรรมาธิ-  
การสามัญประจำสภาในอดีตมีหน้าที่แต่เพียงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียว กรณีของ  
นายพิชัย รัตตกุล เมื่อปี ๒๕๑๓ และ ๒๕๑๔ และกรณีของ นายพานิช สัมภวาคุปต์ เมื่อปี ๒๕๑๓  
ที่ได้กล่าวมาในตอนต้น เป็นกรณีตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าความคิดเห็นและธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่  
เกี่ยวกับกรรมาธิการสามัญประจำสภา ชัดขวางต่อการปฏิบัติงานของกรรมาธิการอย่างไร

กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ฉบับที่...)  
พ.ศ. .... ก่อนรับหลักการ เสนอทางเลือกให้กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๕๑๖ สองทาง คือ<sup>๑</sup>

๑. ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยอมรับการตีความข้อบังคับ ข้อ ๗ ของกรรมาธิการ  
วิสามัญชุดนี้แล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา ตามที่ นายเล็ก  
วานิชยังกูร เสนอ

๒. ถ้าการตีความของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๕๑๖ ไม่เป็นไปตามแบบที่กรรมาธิการ  
วิสามัญชุดนี้เสนอมา ก็สมควรที่จะรับหลักการร่างข้อบังคับ ของนายเล็ก วานิชยังกูร ไว้พิจารณา  
ต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๕๑๖ ยังไม่ได้ให้นำข้อ เสนอของกรรมาธิการวิสามัญชุดดังกล่าวมา  
พิจารณาแต่ประการใด นายวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ ได้เสนอญัตติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๕๑๖  
พิจารณาคำว่า "วงงานของสภา" ครอบคลุมถึง<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒-๓.

<sup>๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (สำเนา) รับที่ ๑๐๔๗/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน  
๒๕๑๗ เรื่อง ญัตติขอให้สภาตีความข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ ข้อ ๗  
ของนายวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ.



๑. การพิจารณา เริ่มออกกฎหมาย รวมทั้งการศึกษาและแสวงหาข้อเท็จจริงที่จำเป็น  
เพื่อการนี้
๒. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงของพฤติ  
การที่เกี่ยวข้อง
๓. กระบวนการมีสิทธิในการริเริ่ม เพื่อศึกษาปัญหาต่างๆ ได้

ผู้คดีขอให้สภาพิจารณาคำขอข้อยกเว้นการประชุมฯ ของนายวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ  
ตกไป เนื่องจากที่ประชุมลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด  
ตามข้อยกเว้นการประชุม ข้อ ๑๒๓<sup>๑</sup> มีผู้สนับสนุนผู้คดีนี้ ๔๓ คน คัดค้าน ๒๖ คน รวมผู้ออกเสียง  
เพียง ๖๙ คน จากจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด ๒๙๙ คน ปัญหาเรื่อง "วงงานของสภา" ในสภา  
นิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๕๑๖ จึงสิ้นสุดลง แต่อิทธิพลของการตีความ "วงงานของสภา" ของ นาย  
วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ นี้ได้ไปปรากฏในบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร  
ในระยะต่อมา ดังจะได้นำมาพิจารณาในส่วนอื่นของบทนี้

เท่าที่ได้กล่าวมาในตอนต้นของบทนี้ เป็นการกล่าวถึงความสำคัญ หน้าที่และระบบของคณะ  
กรรมการฯ ตลอดจนได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาฯ  
ที่เกิดขึ้นในอดีต ในส่วนต่อไปของบทนี้จะได้พิจารณาบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้  
แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินด้านต่างๆ ในเชิงเปรียบเทียบ  
และจะได้พิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแสดงบทบาทของคณะกรรมการในสภาทั้งสามนี้ พอสังเขป

๑. บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร  
พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการสามัญประจำสภาทั้งสามนี้ เป็นการ  
พิจารณาในวาระที่สอง (ขั้นแปรญัตติ) ซึ่งสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการชุดต่างๆ ทำการพิจารณา  
ก่อนที่จะทำการพิจารณาในวาระที่สองในสภาฯ

---

<sup>๑</sup>ข้อ ๑๒๓ ในกรณีปัญหาที่จะต้องตีความข้อยกเว้นนี้ ให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัย  
และ เมื่อที่ประชุมได้ลงมติวินิจฉัยโดยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เป็นประ-  
การใดแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาด.....

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายจากสภาฯ ของกรรมาธิการสามัญประจำสภาต่างๆ มีดังนี้

ก. กรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ๒๕๑๘

กรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ๑๐ ฉบับ และ ๓ ฉบับตามลำดับ ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔๒

แสดงจำนวนร่างพระราชบัญญัติ และ เรื่องที่กรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ พิจารณาจำแนกตามคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการ	เรื่องและจำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่พิจารณา	
	กรรมาธิการในสภาฯ ๒๕๑๘	กรรมาธิการในสภาฯ ๒๕๑๙
กรรมาธิการปกครอง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด (๕ ฉบับ)</li> <li>- ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งจังหวัดใหม่ (๑ ฉบับ)</li> <li>- ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓ ลงวันที่ ๒๔ พ.ย. ๒๕๑๘ (๑ ฉบับ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งจังหวัดใหม่ (๒ ฉบับ)</li> <li>- ร่าง พ.ร.บ. โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นของรัฐ (๑ ฉบับ)</li> </ul>

## ตารางที่ ๔๒ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องและจำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่พิจารณา	
	กรรมการในสภาฯ ๒๕๑๘	กรรมการในสภาฯ ๒๕๑๙
กรรมการศึกษา	- ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งมหาวิทยาลัย สงฆ์ (๒ ฉบับ)	-
กรรมการคมนาคม	- ร่าง พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย (๑ ฉบับ)	-
กรรมการเศรษฐกิจ	-	-
กรรมการวัฒนธรรมและสังคม	-	-
กรรมการเกษตรและสหกรณ์	-	-
กรรมการสาธารณสุข	-	-
กรรมการทหาร	-	-
กรรมการต่างประเทศ	-	-
รวม	๑๐	๓

ที่มา : กองกรรมการ, "รายงานการประชุมกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร  
พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙"

จะเห็นได้ว่า ลักษณะเด่นประการหนึ่งของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ  
การสามัญประจำสภาฯ ก็คือ ร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่กรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณา  
เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานต่างๆ ไป ของรัฐบาล ซึ่งไม่มีความสลับซับซ้อนแต่  
ประการใด

ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญและสลับซับซ้อน รัฐบาลมักจะเป็นฝ่ายขอให้สภาฯ ตั้งกรรมมา-  
ธิการวิสามัญขึ้นพิจารณา

จากการศึกษาเปรียบเทียบจำนวนและ เรื่องของร่างพระราชบัญญัติที่กรมการสามัญประจำสภาฯ และกรมการวิสามัญที่สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ พบว่าบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของกรมการสามัญประจำสภา มีน้อยมาก เมื่อนับจำนวนร่างพระราชบัญญัติและ เรื่องที่สภาฯ มอบหมายให้พิจารณา (โปรดดูตารางที่ ๔๓) และเมื่อตรวจสอบเนื้อหาของ เรื่องที่พิจารณาแล้วพบว่า เรื่องที่กรมการสามัญพิจารณานั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการทั่วไป ของรัฐบาลทั้งสิ้น ส่วนเรื่องที่กรมการวิสามัญพิจารณานั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและสลับซับซ้อน เช่น ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (โปรดดูตารางที่ ๔๒ และตารางที่ ๔๔ ประกอบกัน)

#### ตารางที่ ๔๓

แสดงสถิติร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙

ส่งมอบให้กรมการประเภทต่างๆ พิจารณาในชั้นแปรญัตติ

ประเภทของกรมการ	จำนวนร่าง พ.ร.บ.		คิดเป็นร้อยละ		จำนวน เรื่อง		คิดเป็นร้อยละ	
	สภาฯ ๒๕๑๘	สภาฯ ๒๕๑๙	สภาฯ ๒๕๑๘	สภาฯ ๒๕๑๙	สภาฯ ๒๕๑๘	สภาฯ ๒๕๑๙	สภาฯ ๒๕๑๘	สภาฯ ๒๕๑๙
กรมการสามัญ	๑๐	๓	๑๘.๘๗	๗.๓๒	๖	๒	๒๐.๖๙	๘.๓๓
กรมการวิสามัญ	๓๔	๓๓	๖๔.๑๕	๘๐.๕๙	๑๗	๑๗	๕๘.๖๒	๗๐.๘๓
กรมการเต็มสภา	๙	๕	๑๖.๙๘	๑๒.๒๐	๖	๕	๒๐.๖๙	๒๐.๘๓
รวม	๕๓	๔๑	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๑	๒๙	๒๔	๑๐๐.๐๐	๙๙.๙๙

## ตารางที่ ๔๔

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาฯ ส่งมอบให้

กรรมการวิสามัญที่แต่งตั้งในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ พิจารณา

ร่าง พ.ร.บ. ที่สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่งให้กรรมการวิสามัญ	ร่าง พ.ร.บ. ที่สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ ส่งให้กรรมการวิสามัญ
๑. เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบวิธีและข้อบังคับ การประชุมสภา อำนาจและจรรยาบรรณ ของสมาชิกสภา (๗ ฉบับ)	๑. กฎระเบียบวิธีและข้อบังคับการประชุมสภา (๖ ฉบับ)
๒. เกี่ยวกับการเกษตรกรรม (๑๐ ฉบับ)	๒. ร่าง พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย (๒ ฉบับ)
๓. เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (๘ ฉบับ)	๓. ร่าง พ.ร.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๑ ฉบับ)
๔. เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพ (๓ ฉบับ)	๔. เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (๑๑ ฉบับ)
๕. เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน (๑ ฉบับ)	๕. ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (๕ ฉบับ)
๖. เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (๓ ฉบับ)	๖. เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ (๒ ฉบับ)
๗. ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ประจำปี (๑ ฉบับ)	๗. เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา (๓ ฉบับ)
	๘. ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี (๑ ฉบับ)
	๙. ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการแสดงทรัพย์สิน หนังสือ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี (๒ ฉบับ)

ข. กรรมาธิการสามัญประจำสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นับเป็นบทบาทสำคัญของกรรมาธิการสามัญประจำสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะตลอดช่วงอายุของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน กรรมาธิการสามัญประจำสภา เกือบทุกคณะมีกิจกรรม เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นกิจกรรมหลัก นอกจากนี้คณะกรรมาธิการบางคณะ ยังมีกิจกรรมเกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ ตลอดจนการเดินทางไปรับฟังคำบรรยาย เยี่ยมชมหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดในส่วนอื่นของบทนี้

จากการศึกษา เปรียบเทียบจำนวนร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาปฏิรูปฯ มอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาฯ และกรรมาธิการวิสามัญที่สภาฯ ตั้งขึ้น พบว่า ร้อยละ ๖๐ ของพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาในวาระแรกถูกส่งมอบให้กรรมาธิการสามัญประจำสภาฯ พิจารณา ส่วนกรรมาธิการวิสามัญ และกรรมาธิการเต็มสภาฯ ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นแปรบัญญัติ เพียงร้อยละ ๒๘.๐๐ และ ๑๒.๐๐ ตามลำดับ ดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔๕

แสดงสถิติ ร่างพระราชบัญญัติที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙

ส่งมอบให้คณะกรรมาธิการประเภทต่างๆ พิจารณาในชั้นแปรบัญญัติ

ประเภทของกรรมาธิการ	จำนวนร่าง พ.ร.บ. (ฉบับ)	คิดเป็นร้อยละ	จำนวนเรื่อง	คิดเป็นร้อยละ
กรรมาธิการสามัญ	๓๐	๖๐.๐๐	๒๘	๕๙.๑๘
กรรมาธิการวิสามัญ	๑๔	๒๘.๐๐	๑๔	๒๘.๕๗
กรรมาธิการเต็มสภา	๖	๑๒.๐๐	๖	๑๒.๒๕
รวม	๕๐	๑๐๐.๐๐	๔๘	๑๐๐.๐๐

จากตารางข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นชัดว่า กรรมวิธีการสามัญประจำสภาปฏิรูปฯ มีบทบาทในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติมากกว่ากรรมวิธีการวิสามัญที่สภาตั้งขึ้น เมื่อใช้จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่กรรมวิธีการพิจารณา เป็นเครื่องวัด

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำเอาเรื่องที่เป็นเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ แต่ละฉบับที่ทั้งกรรมวิธีการสามัญและวิสามัญมาพิจารณา พบว่า จำนวนร่างพระราชบัญญัติ ๓๐ ฉบับที่กรรมวิธีการสามัญพิจารณานั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขยายหน่วยราชการและการบริหารงานต่างๆ ไป ถึง ๒๒ ฉบับ (๗๓.๓ %) และเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเวนคืนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ๔ ฉบับ (๒๖.๗ %) ซึ่งนับว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญและความสลับซับซ้อนน้อยกว่าร่างพระราชบัญญัติที่กรรมวิธีการวิสามัญที่สภาตั้งขึ้นได้พิจารณา ดังเช่น ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ๔ ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น (โปรดดูตารางที่ ๔๖)

ข้อน่าสังเกตในการแสดงบทบาทในการชักจูงให้สภาฯ ยอมรับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมวิธีการสามัญประจำสภา มีดังนี้

๑. กรรมวิธีการสามัญประจำสภาสามารถที่จะชักจูงให้สภาใหญ่ยอมรับมติในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมวิธีการได้ทุกเรื่อง ทั้งนี้เนื่องจาก ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกส่งให้กรรมวิธีการสามัญพิจารณาส่วนใหญ่ เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองแต่อย่างไร

๒. กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ รัฐบาลมักจะเข้ามามีอิทธิพลในคณะกรรมการวิสามัญเสมอ ดังนั้น การที่จะชักจูงให้สภายอมรับมติของกรรมวิธีการในขณะที่รัฐบาลสามารถกุมเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภาไว้ได้ จึงมิใช่ปัญหาแต่อย่างไร จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติซึ่งผ่านการพิจารณาจากกรรมวิธีการวิสามัญชุดต่างๆ ที่ตั้งขึ้น ไม่เคยถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขในสาระสำคัญแต่อย่างไร

## ตารางที่ ๔๖

แสดงจำนวนและประเภทของร่าง พ.ร.บ. ที่สภาปฏิรูปส่งให้กรรมาธิการ พิจารณา

กรรมาธิการสามัญ	กรรมาธิการวิสามัญ
๑. เกี่ยวกับการขยายหน่วยงานของรัฐและ การบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป (๒๒ ฉบับ)	๑. เกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูป (๓ ฉบับ)
๒. เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน (๘ ฉบับ)	๒. เกี่ยวกับเศรษฐกิจ (๔ ฉบับ) ๓. เกี่ยวกับการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ (๑ ฉบับ) ๔. เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ (๑ ฉบับ) ๕. เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพ (๒ ฉบับ) ๖. เกี่ยวกับการศึกษา (๑ ฉบับ) ๗. ร่าง พ.ร.บ. ความผิดบางประการเกี่ยวกับการ เดินอากาศ (๑ ฉบับ) ๘. ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ (๑ ฉบับ)

ที่มา : กองกรรมาธิการ, "รายงานการประชุมกรรมาธิการสามัญประจำสภาปฏิรูปการปกครอง  
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ และ ๒๕๒๐" และ "รายงานการประชุมกรร-  
มาธิการวิสามัญ ของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙  
และ ๒๕๒๐"



จากการพิจารณาบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของคณะกรรมการสามัญ ประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเชิง เปรียบเทียบ นี้ พบว่า

๑) ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกส่งมาพิจารณาในชั้นแปรญัตติในกรรมาธิการสามัญของสภาฯ ทั้งสาม ส่วนใหญ่หรือ เกือบทั้งหมด เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ เกี่ยวกับการบริหารราชการทั่วๆ ไป เช่น การขยายหน่วยราชการ การเวนคืนที่ดิน ซึ่งไม่มีความสลับซับซ้อนและยุ่งยากในการพิจารณาแต่ ประการใด ตลอดจนมิใช่นโยบายสำคัญอันจะมีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมแต่ประการใด

๒) ร่างพระราชบัญญัติ ที่มีความสลับซับซ้อนและเป็นนโยบายสำคัญ ฝ่ายบริหารจะขอให้สภาฯ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาแทนคณะกรรมการสามัญเสมอ ทั้งนี้ เพราะ การตั้งกรรมาธิการวิสามัญเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีใช้สมาชิกสภานั้นๆ เข้าไปเป็นกรรมาธิการได้ ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ช่องทางนี้ เข้าไปมีอิทธิพลในคณะกรรมการวิสามัญชุดต่างๆ ที่ตั้งขึ้น

สภาพการณ์เช่นนี้ คล้ายคลึงกับ ผลการศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญ ประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงงานของ สำนักเลขาธิการรัฐสภาได้ทำการศึกษาไว้ เมื่อปี ๒๕๑๗<sup>๑</sup>

บทบาทของกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปฯ นอกจากจะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จึงเป็นงานประจำที่กรรมาธิการสามัญ ก่อนๆ ได้เคยปฏิบัติกันมาแล้ว ยังมีการปฏิบัติงานด้านอื่นๆ อีก คือ

๒. บทบาทในการพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของ  
รัฐบาลและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

กิจกรรมประเภทนี้ กระทำกันอย่างกว้างขวางในสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสมัย การประชุมกรรมาธิการ เพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

<sup>๑</sup>โปรดดูรายละเอียดใน กองกรรมาธิการ, "รายงานผลการพิจารณาการปรับปรุงระบบรัฐสภาในระยะยาว", หน้า ๕-๙.

ได้มีการเชิญเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นโดยตรงมาให้ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหานั้นๆ อย่างกว้างขวาง คณะกรรมการแต่ละคณะได้หยิบเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการของตนขึ้นมาพิจารณา ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔๗

กรณีที่กรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาศึกษา จำแนกตามคณะกรรมการ

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๑. กรรมการเศรษฐกิจ	๑. ปัญหาอ้อยและปัญหาน้ำตาล ๒. ปัญหาปูนซีเมนต์ ๓. ปัญหาปุ๋ยเคมี ๔. ปัญหาน้ำมัน ๕. ปัญหาข้าว	๑. ปัญหาเรื่องข้าว ๒. ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษี ๓. ปัญหาคนว่างงาน ๔. หลักเกณฑ์และวิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๒๐
๒. กรรมการคมนาคม	๑. ปัญหาการรวมรถเมล์ในกรุงเทพฯ ๒. ปัญหาการดำเนินงานของกรมการขนส่งทางบก และบริษัทขนส่ง จำกัด ๓. ศึกษากิจการของกรมการบินพลเรือนและกรมเจ้าท่า ๔. ปัญหาการรวมบริษัทการบินไทยกับแอร์สยาม	๑. ปัญหาบริษัทการบินไทย ๒. ปัญหาการรวมรถเมล์ของบริษัทมหาชนขนส่ง และการรวมสหกรณ์แท็กซี่และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ๓. พิจารณาการดำเนินการของบริษัทไทยแอม ๔. พิจารณาปัญหาการดำเนินการของกรรมการคมนาคม

## ตารางที่ ๔๗ (ต่อ)

คณะกรรมาธิการ	เรื่องที่คณะกรรมาธิการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมาธิการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมาธิการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๓. กรรมาธิการวัฒนธรรม และสังคม	๑. พิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับวัฒนธรรม, วัฒนธรรมภาษา ไทย  ๒. พิจารณาการขยายงานของกอง วัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ	๑. ปัญหาสังคมต่างๆ ไป  ๒. ศึกษาปัญหาของสังคมไทย  ๓. พิจารณาเรื่องภาพยนตร์ในประเทศและ ต่างประเทศ  ๔. ศึกษางบประมาณรายจ่ายของกอง วัฒนธรรม ประจำปี ๒๕๒๐
๔. กรรมาธิการปกครอง	๑. พิจารณาการแต่งตั้งกรรมการ และเลขาธิการ ปปป.	๑. พิจารณาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่ง เข้าทำงานในเขตของนิคมทุ่งสาน  ๒. พิจารณาปัญหาทหาร เขมรทำลาย คันทอน้ำ และต้อนวัวควายของ ประชาชน  ๓. พิจารณาปัญหาสวัสดิภาพและ เสรีภาพ ของหนังสือพิมพ์ถูกคุกคาม  ๔. พิจารณาขอ เขตอำนาจหน้าที่และการ ปฏิบัติงานของกรรมาธิการปกครอง

## ตารางที่ ๔๗ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๕. กรรมการเกษตรและ สหกรณ์	๑. ภัยหาคาสุกร ๒. การพุงราคาข้าว ๓. ปัญหาหนี้สินของชาวไร่ชาวนา ๔. ปัญหาที่ดินป่าสงวนที่หมดสภาพ ๕. พิจารณานโยบายการค้าปุ๋ยของ รัฐบาล ๖. ภัยหาคาอย่างพาราตกต่ำ ๗. ปัญหาเกี่ยวกับการสงวนรักษา ทรัพยากรธรรมชาติที่ทะเลสาบ สงขลาและสถานีเพาะพันธุ์ปลา ที่กวันพะเยา ๘. ปัญหาตึกแดนป่าทังกา ๙. ปัญหาการพัฒนา เศรษฐกิจภาคใต้ ๑๐. ปัญหาน้ำท่วม ๑๑. พิจารณางาน อำนาจ หน้าที่ และบทบาทของกรรมการ เกษตร	๑. ปัญหาฝนเทียม ๒. ศึกษานโยบายการปฏิบัติการฝนหลวง ๓. ศึกษาหลักการ เกี่ยวกับการส่งสินค้า ออกนอกประเทศ ๔. ปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่ ข้าวโพดและปัญหาการส่งข้าวโพด ออกนอก ๕. ปรีกษาหารือ เพื่อ เสนอข้อคิด เห็นให้ รัฐบาลจัดตั้งโรงเรียน เกษตรกรรม

## ตารางที่ ๔๗ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๖. กรรมการสาธารณสุข	<p>๑. ศึกษาการแบ่งส่วนราชการ เกี่ยวกับการสาธารณสุขและในกระทรวงสาธารณสุข</p> <p>๒. ปรึกษาหารือเพื่อป้องกันและปราบปรามโรคติดต่อที่อาจเกิดจากผู้ลี้ภัยทางการเมือง</p>	<p>๑. ศึกษาแนวทางในการปฏิบัติงานของกรรมการสาธารณสุข</p> <p>๒. ศึกษางานและหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข</p> <p>๓. พิจารณานามมัชฌมท</p> <p>๔. ศึกษาการสงเคราะห์แก่ผู้มีรายได้น้อย โดยเชิญเจ้าหน้าที่รัฐบาลมาแสดงความคิดเห็น</p> <p>๕. ศึกษา เรื่องการจัดแพทย์หมุนเวียนไปตามสถานีอนามัยชั้น ๒</p> <p>๖. จัดตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อวางโครงการเกี่ยวกับงานด้านสาธารณสุข</p> <p>๗. ศึกษาและรับฟังคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุข ปี ๒๕๒๐</p> <p>๘. การจัดฉายภาพยนตร์เกี่ยวกับการสาธารณสุข</p>

## ตารางที่ ๔๗ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๗. กรรมการการศึกษา	๑. ศึกษาพิจารณา เรื่องการวางแผน ปฏิรูปการศึกษา ๒. ตั้งอนุกรรมการเพื่อย่อยรายงาน ของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อ ปฏิรูปการศึกษา	๑. ปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความเห็น เกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบ หมาย ๒. พิจารณาปัญหา เรื่องครูจบแล้วไม่มี งานทำ ๓. พิจารณาหลัก เกณฑ์และวิธีการในการ คัดเลือกนักเรียนฝึกหัดครูระดับตำบล ๔. พิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะ ของคณะอนุกรรมการการศึกษา ๕. พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานใน การปฏิรูปการศึกษา
๘. กรรมการทหาร	๑. ปรึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ภายใน ประเทศ	๑. กำหนดวิธีการและขั้นตอนของการ ดำเนินงานของกรรมการทหาร ๒. ปัญหาเกี่ยวกับชายแดนไทย ๓. ปัญหาลาวอพยพ
๙. กรรมการต่างประเทศ	๑. ศึกษานโยบายต่างประเทศของ สหรัฐอเมริกา ๒. พิจารณาปัญหาสถานการณ์รอบบ้าน ๓. พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างไทย กับจีน	๑. พิจารณากรณีเบตง ๒. พิจารณาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ไทยและสหรัฐอเมริกา ๓. พิจารณาปัญหาค่ายรามสูร

## ตารางที่ ๔๗ (ต่อ.)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการยกขึ้นมาพิจารณา	
	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
	<p>๔. ปัญหาการรับรองรัฐบาลของประเทศ ในภาคพื้นอินโดจีน</p> <p>๕. ปัญหาสถานการณ์อินโดจีน</p> <p>๖. ปัญหาการดำเนินการของคณะ กรรมการต่างประเทศ</p> <p>๗. พิจารณาสถานการณ์ภายในประเทศ และความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศ สังคมนิยม</p> <p>๘. ศึกษาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับกองพล ๙๓</p> <p>๙. สรุปงานของคณะกรรมการ</p> <p>๑๐. พิจารณาสถานการณ์ระหว่างประเทศ ทั่วไปและท่าทีของไทยต่อปัญหา อินโดจีน</p> <p>๑๑. พิจารณาปัญหากรณีพิพาทระหว่าง ไทยกับลาว กรณีเรือ นปช.๑๒๓ และแนวทางที่จะก่อให้เกิดสันติภาพ</p>	<p>๔. พิจารณาปัญหาผู้อพยพพลีภัยที่หนองคาย</p> <p>๕. พิจารณางานของกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับปัญหาชายแดน ระหว่างไทย กับสาธารณรัฐประชาชนลาว</p> <p>๖. พิจารณาบทบาทและแนวทางการดำเนิน งานของกรรมการต่างประเทศ</p>

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

ส่วนคณะกรรมการสามัญประจำสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้มีบทบาทในการดำเนิน  
กิจกรรมเกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารงานต่างๆ ไป ของรัฐบาล  
อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจกรรมประเภทนี้ของกรรมการสามัญประจำสภาปฏิรูปฯ ก็อยู่ในลักษณะ  
ที่จำกัดอยู่ในบางคณะเท่านั้น ดังปรากฏรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

## ตารางที่ ๔๘

กรณีที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙

ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาศึกษาจำแนกตามคณะกรรมการ

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา
๑. กรรมการ เศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม	๑. ปัญหาการส่งสินค้าทางทะเล
๒. กรรมการคมนาคม	๑. อุปสรรคและการดำเนินงาน เกี่ยวกับการขนส่งมวลชน
๓. กรรมการปกครอง	
๔. กรรมการ เกษตรและสหกรณ์	๑. พิจารณาปัญหา เรื่องป่าไม้ การลักลอบทำลายป่า การสงวน และการอนุรักษ์ป่าไม้ (โดยเชิญเจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้มา ร่วมแถลงข้อเท็จจริง) ๒. พิจารณา เรื่องการปลูสัตว์ (เชิญนายโชคชัย บุลกุล มาชี้แจง) ๓. ปัญหา เรื่องอ้อยและน้ำตาล ๔. พิจารณาปัญหา กลุ่ม เกษตรกร
๕. กรรมการ สาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม	๑. พิจารณาปัญหา เรื่องขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการ สาธารณสุข
๖. กรรมการศึกษา	๑. พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑ ในด้าน การศึกษา
๗. กรรมการทหาร	-
๘. กรรมการต่างประเทศ	-
๙. กรรมการแรงงานและสวัสดิการ สังคม	๑. พิจารณาขอบเขตของการทำงานของกรรมการ ๒. พิจารณาปัญหาแรงงาน

ที่มา : กองกรรมการ, "รายงานการประชุมของคณะกรรมการสามัญประจำสภาปฏิรูปการ  
ปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙."



จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ของสภาปฏิรูปฯ มีบทบาทเด่นที่สุดในบรรดาคณะกรรมการของสภาปฏิรูปฯ เหตุที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีสาเหตุมาจากการได้รับอิทธิพลโดยตรงจากการปฏิบัติงาน ในช่วงของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ โดยมีนายส่งสุข ภัคเกษม ประธานกรรมการชุดนี้เป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในสมัยที่เป็นกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปฯ และประธานกรรมการเกษตรและสหกรณ์ จึงทำให้คณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทกว้างขวางกว่าชุดอื่นๆ ในสภาเดียวกัน <sup>๑</sup>

๓. บทบาทในการควบคุมรัฐบาล ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ <sup>๒</sup>

การควบคุมรัฐบาลโดยคณะกรรมการสามัญเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในระบบรัฐสภาของไทย วิธีการที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่เคยปฏิบัติกันมาได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ การเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งโดยลงมติไว้ข้างใจและไม่ลงมติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

บทบาทในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารนี้ (Inspective Role) ถือได้ว่าเป็นบทบาทที่สำคัญมากและเป็นก้าวหนึ่งของการพัฒนาสถาบันรัฐสภาให้เข้มแข็งขึ้นกว่าที่เคยเป็นอยู่แต่ก่อน

เรื่องที่คณะกรรมการสามัญประจำสภา ได้หยิบยกขึ้นมาเพื่อควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ปรากฏในตารางต่อไปนี้

<sup>๑</sup> นอกจากประธานกรรมการเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่าแล้ว ประธานกรรมการคณะอื่นๆ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำและเมื่อมีการเลือกตั้งกรรมการสามัญประจำสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใหม่หมดในสมัยการประชุมสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๒๐ กรรมการชุดต่างๆ ก็มีได้มีบทบาทที่นอกเหนือจากการพิจารณาพระราชบัญญัติแต่อย่างใด.

<sup>๒</sup> กรรมการของสภาปฏิรูปฯ ไม่มีบทบาทนี้.

## ตารางที่ ๔๔

บทบาทของกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ  
๒๕๑๙ เกี่ยวกับการควบคุมรัฐบาล จำแนกตามคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการ	เรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาศึกษา เพื่อควบคุม	
	กรรมาธิการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมาธิการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๑. กรรมาธิการ เศรษฐกิจ	๑. การพิจารณา เสนอญัตติถึงสภา เรื่องน้ำมันซึ่งรัฐบาลเสีย เปรียบในการทำสัญญากับบริษัท ถนอมวงศ์	-
๒. กรรมาธิการคมนาคม	-	๑. รับฟังคำชี้แจงจากกรรมการผู้อำนวยการ บริษัทแอร์สยาม เกี่ยวกับข้อขัดแย้ง ระหว่างบริษัทการบินไทยและแอร์สยาม ๒. รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนของบริษัทดักกลาส เกี่ยวกับการจัดซื้อ เครื่องบิน DCI ของ การบินไทย
๓. กรรมาธิการวัฒนธรรม และสังคม	๑. ทวงถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยเกี่ยวกับ เรื่องการควบคุม เยาวชนและหนังสือพิมพ์ในด้าน วัฒนธรรม ๒. ทวงถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการ เกี่ยวกับการควบคุม ความประพฤติของนักเรียนซึ่ง เสื่อม โอกาสทางศีลธรรม ว่าได้ดำเนิน การแก้ไขเรื่องนี้ไปอย่างไร	

## ตารางที่ ๔๔ (ต่อ)

คณะกรรมการธิการ	เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อควบคุม	
	กรรมการธิการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการธิการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๔. กรรมการธิการปกครอง	-	<p>๑. ยื่นข้อ เสนอแนะของคณะกรรมการ ธิการในเรื่องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่นิคมทุ่งสาน ต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย</p> <p>๒. ขอให้รัฐบาลแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรไทยตามชายแดน เขมร ด้านปราจีนบุรี</p>
๕. กรรมการธิการเกษตรและสหกรณ์	๑. เสนอผู้คิดค้นขอให้รัฐบาลริบค่าเงินการประกันราคาข้าวโดยคำนวณ	<p>๑. ยื่นข้อคิดเห็นของคณะกรรมการ ธิการเกี่ยวกับปัญหาการค้าข้าวโพดและข้าวต่อรัฐบาล โดยผ่านทางประธานสภาฯ</p> <p>๒. พิจารณารายละเอียดในการจัดซื้อเครื่องบินของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ เพื่อทำฝนเทียม</p> <p>๓. เสนอขอให้รัฐบาลปรับปรุงส่งเสริมการ เกษตร</p>
๖. กรรมการธิการสาธารณสุข	๑. พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อเรียกร้องของผู้ช่วยพยาบาลชนบท (เรียกเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทมาชี้แจง)	๑. สอบสวนการซื้อที่ดิน เพื่อสร้างวิทยาลัยพยาบาลลำปาง ของกระทรวงสาธารณสุข

## ตารางที่ ๔๔ (ต่อ)

คณะกรรมการ	เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเพื่อควบคุม	
	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๗. กรรมการการศึกษา	-	-
๘. กรรมการทหาร	-	๑. การจัดซื้อเรือเร็วโจมตี ๓ ลำ ของกองทัพเรือ โดยเรียกเอกสาร สัญญาในการจัดซื้อมาตรวจสอบ
๙. กรรมการต่างประเทศ	๑. รับฟังข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ กระทรวงกลาโหมและมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่อง กองพล ๙๓	๑. กรณีเบตง ได้เชิญเจ้าหน้าที่ จาก กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวง มหาดไทยและกระทรวงกลาโหมมา แถลงข้อเท็จจริง
	๒. เรียกหนังสือสัญญาความร่วมมือ ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา จากกระทรวงการต่างประเทศ มาพิจารณา	๒. เสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการ สอบสวนและลงโทษข้าราชการที่ กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง ใน ค่ายอพยพผู้ลี้ภัยชาวลาวที่หนองคาย และให้รัฐบาลจัดการกับข้าราชการ ที่มีส่วนร่วมรู้เห็น และได้ผลประโยชน์ กับการค้าสินค้าเถื่อนตามบริเวณชาย แดนไทย-ลาว

ที่มา : กองกรรมการ, "รายงานการประชุมกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.

๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙"

#### ๔. บทบาทในการริเริ่ม เสนอร่างพระราชบัญญัติ<sup>๑</sup>

การริเริ่ม เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นกิจกรรมใหม่ที่คณะกรรมการสภาการสามัญประจำสภาได้เริ่มกระทำ และยังไม่เป็นที่แพร่หลายนัก มีกรรมการเพียง ๒ คณะเท่านั้นที่ได้นำเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณา กล่าวคือ คณะกรรมการวัฒนธรรมและสังคม ของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันวัฒนธรรมแห่งชาติ โดยได้พิจารณาว่าควรมีสถาบันหนึ่งที่เรียกว่าสถาบันวัฒนธรรมแห่งชาติขึ้นมา เพื่อส่งเสริมและสงวนรักษาประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ คณะกรรมการได้พิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การในด้านวัฒนธรรมและพิจารณาอำนาจหน้าที่และโครงสร้างของสถาบันวัฒนธรรมแห่งชาติ<sup>๒</sup>

การพิจารณากร่างพระราชบัญญัตินี้ได้พิจารณากันแต่ในคณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าว โดยได้เชิญผู้มีความรู้และหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้จากกองวัฒนธรรมกระทรวงศึกษาธิการมา เป็นผู้ให้ข่าวสารและข้อมูลต่างๆ ร่างพระราชบัญญัติที่ประชุมกร่างขึ้นนี้ยังมิได้มีการ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่อย่างใด เนื่องจากมีการยุบสภาเมื่อต้นปี ๒๕๑๙ และการปฏิรูปการปกครอง เมื่อ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙

#### ๕. การเดินทางไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการต่างๆ การไปศึกษาสถานการณ์และการฟังคำบรรยายจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ

กิจกรรมประเภทนี้ เป็นส่วนส่งเสริมการปฏิบัติการควบคุมรัฐบาลของคณะกรรมการและเป็นการส่งเสริมการศึกษาพิจารณาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐบาลและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

<sup>๑</sup> กรรมการของสภาปฏิรูปฯ ไม่มีบทบาทนี้

<sup>๒</sup> กองกรรมการ, "รายงานการประชุมของคณะกรรมการวัฒนธรรมและสังคม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘", ครั้งที่ ๔, ๕ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ ครั้งที่ ๓, ๖, ๗.

ลักษณะของการเดินทางไปดูงานเยี่ยมชมกิจการต่างๆ การไปศึกษาสถานการณ์และการ  
ฟังคำบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ นับเป็นการศึกษาหาข้อเท็จจริงด้วยตัวของกรรมการเอง ทั้งนี้  
สืบเนื่องมาจากการขาดคณะผู้ช่วยงานของกรรมการ (Committee Staff) ทำให้กรรมการ  
การต้องปฏิบัติงาน ๒ อย่าง ไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ ทำงานในหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ  
ประจำสภาฯ และทำงานในหน้าที่ของคณะผู้ช่วยงานกรรมการ การออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการ  
ต่างๆ การไปศึกษาสถานการณ์และการฟังคำบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.  
๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ปรากฏในตารางต่อไปนี้

## ตารางที่ ๕๐

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘  
และ ๒๕๑๙ เกี่ยวกับการเดินทางออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการและการไปศึกษา  
สถานการณ์ และการฟังคำบรรยายของผู้ทรงคุณวุฒิ จำแนกตามคณะกรรมการ

คณะกรรมการ	การเดินทางออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการและการ ไปศึกษาสถานการณ์ของคณะกรรมการ	
	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๑. กรรมการเศรษฐกิจ	-	-
๒. กรรมการคมนาคม	- เดินทางไปเยี่ยมกิจการของ ๑. บริษัทขนส่งจำกัด ๒. การท่าเรือแห่งประเทศไทย ๓. การบินไทย ๔. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ๕. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ๖. การรถไฟแห่งประเทศไทย ๗. กรมการขนส่งทางบก	- เยี่ยมชมกิจการของกระทรวงคมนาคม และรับฟังการบรรยายสรุป
๓. กรรมการวัฒนธรรมและสังคม	๑. เข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรี และปรึกษาราชการ เกี่ยวกับ เรื่องวัฒนธรรม ๒. เข้าเฝ้าสมเด็จพระสังฆราช	๑. รับฟังคำบรรยายเรื่องปัญหาสังคมไทย จาก นายพิทยา สายหู
๔. กรรมการปกครอง	๑. เดินทางไปศึกษาสถานการณ์ ชายแดน ด้านจังหวัดหนองคาย ขอนแก่น	๑. เดินทางไปอำเภอยะเอยา จังหวัด เชียงราย เพื่อหาข้อมูลก่อนที่ร่าง พระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดพะเยา เข้าสู่สภา

## ตารางที่ ๕๐ (ต่อ)

คณะกรรมการ	การเดินทางออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการและ การไปศึกษาสถานการณ์ของคณะกรรมการ	
	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๕. กรรมการ เกษตรและ สหกรณ์	๑. เดินทางไปศึกษาเกี่ยวกับ เรื่อง ทะเลสาบสงขลา	๑. รับฟังคำบรรยายและชี้แจงจาก อธิบดีกรมปศุสัตว์และกรมประมง ในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของแต่ละกรม ๒. เดินทางไปศึกษาข้อมูลในภาคอีสาน
๖. กรรมการ สาธารณสุข	๑. เดินทางไปศึกษาสถานการณด้าน สาธารณสุข ในค่ายอพยพของ เขมรที่ตราด ปราจีนบุรี และ จันทบุรี	๑. เยี่ยมชมกิจการด้านต่างๆ ของ กระทรวงสาธารณสุข
๗. กรรมการศึกษา	-	-
๘. กรรมการทหาร	-	๑. เดินทางไปเยี่ยมกองทัพ ภาค ๒ และ ศูนย์ ลาวอพยพ ๒. เยี่ยมชมกิจการของกองทัพเรือ ๓. เยี่ยมชมกิจการของโรงงานผลิต อาวุธปืน เอช เค ๓๓ กรมสรรพาวุธ ทหารบก



## ตารางที่ ๕๐ (ต่อ)

คณะกรรมการ	การเดินทางออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการและ การไปศึกษาสถานการณ์ของคณะกรรมการ	
	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘	กรรมการของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๙
๕. กรรมการต่างประเทศ	๑. เดินทางไปศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกองพล ๙๓ ณ ที่ตั้ง	๑. เดินทางไปอำเภอเบตง จังหวัดยะลา เพื่อศึกษาปัญหาสถานการณ์ชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย ๒. เดินทางไปศึกษาสถานการณ์ชายแดนไทย-ลาว ณ จังหวัดหนองคาย รวมทั้งการเยี่ยมศูนย์ลาวอพยพในจังหวัดหนองคาย

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

ส่วนคณะกรรมการของสภาปฏิรูปฯ ที่ออกไปเยี่ยมชมกิจการ ดูงาน และรับฟังคำบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒินี้ มีกรรมการเพียง ๒ คณะเท่านั้นที่มีบทบาทนี้ ดังปรากฏรายละเอียดในตารางต่อไป

## ตารางที่ ๕๑

การเดินทางออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการและการฟังคำบรรยายของผู้ทรงคุณวุฒิ  
ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๔  
จำแนกตามคณะกรรมการ

คณะกรรมการ	การเดินทางออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการและศึกษาสถานการณ์ และรับฟังคำบรรยายของผู้ทรงคุณวุฒิ
๑. กรรมการ เศรษฐกิจ	-
๒. กรรมการ คมนาคม	๑. เยี่ยมชมกิจการ การรถไฟแห่งประเทศไทย ๒. รับฟังคำบรรยายสรุป เรื่องอุปสรรคและการดำเนินงานขององค์การ ขนส่งมวลชน
๓. กรรมการ ปกครอง	-
๔. กรรมการ เกษตรและสหกรณ์	-
๕. กรรมการ สาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม	๑. รับฟังคำบรรยาย เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ๒. เดินทางไปศึกษาปัญหาแหล่ง เสื่อมโทรม สลัมคลอง เตย ๓. รับฟังคำบรรยาย เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของกรุง เทพมหานคร ๔. เดินทางไปศึกษา เกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานปฎิ กรุงเทพมหานคร (โรงปุ๋ยดินแดง) ๕. รับฟังการบรรยายสรุปเกี่ยวกับปัญหา ยาเสพติดจาก เลขาธิการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ๖. รับฟังการบรรยายสรุปเกี่ยวกับปัญหาอาหารและยาจาก เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ๗. รับฟังการบรรยายสรุปจากผู้อำนวยการสำนักผัง เมือง เรื่อง โครงการสร้างศูนย์ราชการและศูนย์ชุมชนธนบุรี

## ตารางที่ ๕๑ (ต่อ)

คณะกรรมการ	การเดินทางออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการและศึกษา สถานการณ์และรับฟังคำบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ
๖. กรรมการการศึกษา	-
๗. กรรมการทหาร	-
๘. กรรมการต่างประเทศ	-
๙. กรรมการแรงงานและ สวัสดิการสังคม	-

ที่มา : กองกรรมการ, "รายงานการประชุมของคณะกรรมการสามัญประจำสภาปฏิรูป  
การปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๔".

๖. การเดินทางไปต่างประเทศของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

การเดินทางไปต่างประเทศ ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาฯ คณะต่างๆ ที่ได้ปฏิบัติกันส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะที่เดินทางไปดูงานเพื่อหาความรู้เพิ่มเติมในสาขาต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการชุดนั้นๆ รับผิดชอบอยู่

ในปี ๒๕๑๘ มีคณะกรรมการ ๒ คณะ คือกรรมการการศึกษาและคมนาคม ได้เดินทางไปดูงานในประเทศภาคพื้นยุโรป

ในปี ๒๕๑๙ มีคณะกรรมการ ๕ คณะ เดินทางไปต่างประเทศ คือกรรมการเศรษฐกิจ กรรมการคมนาคม กรรมการสาธารณสุข กรรมการศึกษา และกรรมการต่างประเทศ

จุดมุ่งหมายอีกอย่างหนึ่ง นอกจากการไปศึกษาดูงาน ก็คือ การเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศในนามของสถาบันรัฐสภา

บทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาทั้งสามเท่าที่ได้กล่าวมานี้ นอกเหนือจากบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาฯ ส่งมอบให้เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับ คณะกรรมการของสภาใดมีบทบาทอย่างไรบ้าง ผลของการเปรียบเทียบจะปรากฏผลในตารางต่อไปนี้

## ตารางที่ ๕๒

แสดงการเปรียบเทียบการแสดงบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภา

ผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙

บทบาทของกรรมการ	คณะกรรมการสามัญประจำสภา		
	สภาผู้แทนฯ ๒๕๑๘	สภาผู้แทนฯ ๒๕๑๙	สภาปฏิรูปฯ
๑. การพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล	มี	มี	มี
๒. การควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล	มี	มี	ไม่มี
๓. การริเริ่ม เสนอร่างพระราชบัญญัติ	มี	มี	ไม่มี
๔. การเดินทางไปเยี่ยมชมกิจการศึกษาสถานการณ์และฟังคำบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ	มี	มี	มี
๕. การเดินทางไปดูงานในต่างประเทศ	มี	มี	ไม่มี

อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทของกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ที่เกี่ยวกับการริเริ่ม เสนอร่างพระราชบัญญัติและการเดินทางไปดูงานในต่างประเทศก็มิได้กระทำกันอย่างกว้างขวางทุกคณะแต่อย่างไร ในขณะที่กรรมการของสภาปฏิรูปฯ มิได้มีบทบาทดังกล่าวนี้เลย

ส่วนบทบาทที่คณะกรรมการของทั้งสามสภาเหมือนกันคือ บทบาทในการพิจารณาศึกษา ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาลนั้น ก็มีขอบเขตทั้งในจำนวนคณะกรรมการ และจำนวน เรื่องที่พิจารณาศึกษาแตกต่างกัน (โปรดดู ตารางที่ ๔๗ และตารางที่ ๔๘ ประกอบ) ในขณะที่คณะกรรมการสามัญของสภาปฏิรูปฯ มีบทบาทที่ค่อนข้างจำกัด แต่กรรมการสามัญของ สภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภามีบทบาทนี้อย่างกว้างขวาง แม้ว่าข้อบังคับการประชุมของสภาจะมี ลักษณะที่คล้ายคลึงกัน หากจะต่างกันก็ตรงองค์ประกอบของคณะกรรมการและ เงื่อนไขของระบบ การเมืองที่ต่างกัน ดังจะได้พิจารณาในรายละเอียดต่อไป ในส่วนอื่นของบทนี้

บทบาทในการพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายและการบริหารราชการของ รัฐบาลของคณะกรรมการสามัญทั้งสามสภา มีข้อที่เหมือนกันอย่างหนึ่งคือ กรรมการได้ริเริ่ม ทำการพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ โดยมีได้รับมอบหมายจากสภาแต่อย่างใด

ส่วนบทบาทในการเดินทางไปเยี่ยมชมนักการ ศึกษาสถานการณและการฟังคำบรรยายจาก ผู้ทรงคุณวุฒินั้น กรรมการของสภาปฏิรูปฯ เพียงสองคณะ คือ กรรมการคมนาคมและกรรมการ- การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (ดูในตารางที่ ๕๑) ได้แสดงบทบาทนี้ ในขณะที่กรรมการเกือบ ทุกคณะของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ได้แสดงบทบาทนี้

บทบาทสุดท้ายที่ได้ทำการพิจารณาก็คือ บทบาทในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล และการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ ซึ่งกรรมการของสภาปฏิรูปฯ ไม่มีบทบาทด้านนี้ ในขณะที่ กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสมัยได้แสดงบทบาทนี้อย่างกว้างขวาง จนก่อให้เกิดปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการสามัญประจำสภาว่าควรจะมีมากน้อยแค่ไหน เพียงไร ดังจะ ได้พิจารณารายละเอียดใน ส่วนที่เกี่ยวกับปัญหา เรื่องวงงานของสภาและการแสดงบทบาทของกรร- มาธิการสามัญประจำสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ต่อไป

สิ่งที่น่าจะได้ทำการวิเคราะห์ต่อไปก็คือ มีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้คณะกรรมการของสภา ทั้งสามชุดนี้แสดงบทบาทที่เหมือนและแตกต่างกันไป

จะเห็นได้ว่าในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ นั้น กรรมการ สาสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร มีบทบาทกว้างขวางกว่ากรรมการสามัญประจำสภาปฏิรูปฯ ใน การศึกษาพิจารณาปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน ทบทวนนโยบายของรัฐบาลและเข้าไป



ควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของข้าราชการประจำในทุกๆ ด้าน ปฏิบัติการดังกล่าวของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะเช่นนี้ เป็นผลมาจากปัจจัยหลายด้านประกอบกัน กล่าวคือ :-

๑. เจื่อนไขและเจตนาของรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้จำกัดบทบาทและอำนาจของวุฒิสภา และได้ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรทัดเทียมกับฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะควบคุมฝ่ายบริหารนับตั้งแต่แรกเริ่มที่จะเข้าบริหารงาน รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อรัฐบาลดำเนินการบริหารราชการไปก็มีสิทธิตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ (ตามมาตรา ๑๔๘) และการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ (ตามมาตรา ๑๕๔) ส่วนคณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะยุบสภาได้ ตามมาตรา ๑๒๒

เจื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารมีอำนาจทัดเทียมและถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกัน โดยที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจ เช่นนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียว โดยมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

เนื่องจากแนวความคิดพื้นฐานของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะปฏิรูปฯ มุ่งที่จะสร้างเสถียรภาพของประเทศทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงได้กำหนดให้สภาปฏิรูปฯ มีอำนาจจำกัดในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่า สภาปฏิรูปฯ จะสามารถควบคุมรัฐบาลได้ก็แต่เพียงการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมอย่างอ่อน ในขณะที่ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจอย่างล้นพ้นตามมาตรา ๒๑ ของรัฐธรรมนูญ

เจื่อนไขและอำนาจของสภาปฏิรูปฯ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงทำให้สภาปฏิรูปฯ กลายเป็นแหล่งรับรองความถูกต้องให้กับฝ่ายบริหาร<sup>๑</sup>

---

<sup>๑</sup>อย่างไรก็ตาม สภาปฏิรูปฯ ลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเสนอ ๑ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้แก่รัฐมนตรี พ.ศ. ....

๒. องค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนกับสภาที่มาจากการแต่งตั้งหรือ เลือกตั้งทางอ้อม ก็คือลักษณะของการ เป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละ เขต เลือกตั้ง

องค์ประกอบของสภาที่มาจากการแต่งตั้งมักจะ เป็นสภาของข้าราชการประจำ เสีย เป็นส่วนใหญ่ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เองก็มีจำนวนข้าราชการประจำ เข้ามานั่งในสภาสูงถึง ร้อยละ ๕๘.๒๓ ของสภา<sup>๑</sup> ข้าราชการประจำเหล่านี้มีตำแหน่งหน้าที่ราชการระดับสูง มีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานราชการมากจนไม่อาจที่จะทำงานในหน้าที่สมาชิกสภาได้ เหมือนกับนักการเมือง ซึ่งปฏิบัติภารกิจทางการเมือง เต็ม เวลาและประการที่สำคัญที่สุด ก็คือข้าราชการประจำ เหล่านี้ส่วนใหญ่ ไม่หวังผลที่จะ เข้ามานั่งในสภาอีกหลังจากหมดสมัยของสภาไปแล้ว ปัจจัยสำคัญสองประการที่กล่าว มาแล้วนี้ ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่หรือ เกือบทั้งหมดที่เป็นสมาชิกของสภา ขาดคุณลักษณะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ตรงกันข้ามกับนักการเมืองที่มาจากการ เลือกตั้ง ซึ่งกระตือรือร้นในการ เป็นตัวแทนของประชาชนใน เขต เลือกตั้งของตน โดยหวังผลที่จะได้รับการ เลือกตั้งในสมัยต่อไป

องค์ประกอบของสภานี้ นับ เป็นปัจจัยสำคัญประกอบกับปัจจัยด้านอื่นๆ ที่จะผลักดัน การทำงานของสมาชิกสภาออกมาในลักษณะ เฉื่อยชา หรือกระตือรือร้นในคำ เนินการทางการเมืองของ สภา

๓. องค์ประกอบของคณะกรรมการประจำสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดคหฤกษ์เกณฑ์การ เลือกตั้งกรรมการแต่ละคณะ โดยใช้ระบบสัดส่วน ซึ่ง แตกต่างออกไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๒ โดยได้กำหนดไว้ว่า<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>เมื่อพิจารณา เฉพาะสมาชิกของสภาปฏิรูปฯ ที่เป็นข้าราชการทั้งหมด (ข้าราชการประจำ และข้าราชการบำนาญ) จะมีเปอร์เซ็นต์สูงถึง ๗๐.๘๘% โปรดดูรายละเอียดใน ยุทธวัฒน์ ภักธรากานุกัทร, "รัฐสภาไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ กับ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๘" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘), หน้า ๑๒๓.

<sup>๒</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗, มาตรา ๑๖๑ วรรค ๓.



"กรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร"

ดังนั้น ที่นั่งของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ ทั้ง ๑๑ คณะ มีกรรมการคณะละ ๑๔ คน เมื่อคิดสัดส่วนตามที่รัฐธรรมนูญระบุ จะปรากฏตามตารางต่อไปนี้

## ตารางที่ ๔๓

แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙

พรรคการเมือง	จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร		จำนวนที่นั่งในคณะกรรมการมาธิการ	
	พ.ศ. ๒๕๑๘	พ.ศ. ๒๕๑๙	พ.ศ. ๒๕๑๘	พ.ศ. ๒๕๑๙
ประชาธิปัตย์	๗๒	๑๑๔	๕๕	๘๕
ธรรมสังคม	๔๕	๒๘	๓๕	๒๑
ชาติไทย	๒๘	๕๖	๒๒	๔๒
เกษตรสังคม	๑๙	๙	๑๕	๗
กิจสังคม	๑๘	๔๕	๑๔	๓๓
สังคมชาตินิยม	๑๖	๖	๑๒	๖
สังคมนิยมแห่งประเทศไทย	๑๒	๒	๙	๑
พลังใหม่	๑๒	๓	๙	๒
แนวร่วมสังคมนิยม	๑๐	๑	๘	๑
สันติชน	๘	-	๖	-
ประชาธรรม	๖	-	๔	-
ไท	๔	-	๓	-
ฟื้นฟูชาติไทย	๓	-	๒	-
อธิปัตย์	๒	-	๒	-
ประชาธิปไตย	๒	๑	๒	๑
พลังประชาชน	๒	๓	๒	๒
เสรีชน	๑	-	๑	-

## ตารางที่ ๕๓ (ต่อ)

พรรคการเมือง	จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร		จำนวนที่นั่งในคณะกรรมการ	
	พ.ศ. ๒๕๑๘	พ.ศ. ๒๕๑๙	พ.ศ. ๒๕๑๘	พ.ศ. ๒๕๑๙
พัฒนาจังหวัด	๑	๒	๑	๑
เศรษฐกิจ	๑	-	๑	-
เกษตรกร	๑	-	๑	-
แรงงาน	๑	๑	๑	๑
สยามใหม่	๓	๑	๒	๑
ไทยสังคม	-	๑	-	๑
ธรรมาธิปไตย	-	๑	-	๑
แนวร่วมประชาธิปไตย	-	๑	-	๑
พิทักษ์ไทย	-	๑	-	๑
สังคมก้าวหน้า	-	๑	-	๑
รวม	๒๖๙	๒๗๙	๒๐๙	๒๐๙

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘", ครั้งที่ ๔/๒๕๑๘(สามัญสมัยแรก), หน้า ๔๔๓-๔๔๔, และ "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙" ครั้งที่ ๔/๒๕๑๙(สามัญสมัยแรก), หน้า ๓๔๙-๓๕๐.

ส่วนที่หนึ่งของกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะจัดสรรให้พรรคการเมืองต่างๆ อย่างไร และเมื่อมีการเลือกกรรมาธิการทั้ง ๑๑ คณะ คณะละ ๗ คน กรรมาธิการทั้ง ๗๗ ที่นั่ง จึงถูกพรรคสหประชาไทย ซึ่งครองที่นั่งในสภามากที่สุด ครอบครองถึง ๖๕ ที่นั่ง ตามตาราง

ตารางที่ ๕๔

แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔

พรรคการเมือง	จำนวนที่นั่งสภา- ผู้แทนราษฎร	จำนวนที่นั่งของ กรรมาธิการ	ร้อยละ	จำนวนที่นั่งกรรมาธิการ ถ้าแบ่งตามระบบสัดส่วน
สหประชาไทย	๑๐๘	๖๕	๘๔.๕๑	๓๘
ประชาธิปไตย	๕๕	๖	๗.๗๘	๑๘
อิสระ	๑๘	๕	๖.๘๘	๖
แนวร่วม เศรษฐกร	๔	-	-	๑
ประชาชน	๒	-	-	๑
แนวร่วมประชาธิปไตย	๒	-	-	๑
อิสราธรรม	๑	-	-	-
ชาตินิยม	๑	๑	๑.๓๐	-
เสรีประชาธิปไตย	๑	-	-	-
ไม่สังกัดพรรค	๒๗	-	-	๑๐
รวม	๒๑๘	๗๗	๘๔.๕๘	๗๗

ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ (เอกสารการศึกษา สาขารัฐ-  
ประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ ๘, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,  
๒๕๑๔) หน้า ๒๐.

ความแตกต่างขององค์ประกอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ๒ ช่วงนี้ ก็คือ ในช่วงของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔ พรรคสหประชาไทย สามารถคุมที่นั่งในคณะกรรมการเกือบทั้งหมดไว้ได้ ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่นั่งในคณะกรรมการกระจายไปตามพรรคการเมืองต่างๆ ดังปรากฏในตารางที่ ๕๔ และ ตารางที่ ๕๓

เมื่อที่นั่งในคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองพรรคเดียว โดยไม่กระจายไปตามพรรคการเมืองพรรคอื่น ทำให้พรรคสหประชาไทย สามารถที่จะควบคุมกิจการและบทบาทของกรรมการสามัญประจำสภาได้โดยเด็ดขาด ในขณะที่ระบบสัดส่วนที่นั่งในคณะกรรมการทำลายการเข้ามาามีอิทธิพลของพรรคการเมืองเหนือการปฏิบัติงานและบทบาทของคณะกรรมการในช่วงของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๕

ดังนั้น ระบบสัดส่วนที่นั่งในกรรมการสามัญประจำสภา จึงเป็นปัจจัยหนึ่งในหลายปัจจัยที่มีส่วนผลักดันการปฏิบัติงานและบทบาทของกรรมการสามัญประจำสภา ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๕

๔. สภาพการณ์ทางการเมืองนอกสภากับการปฏิบัติการทางการเมืองของคณะกรรมการ

สภาพการณ์ทางการเมืองนอกสภาในช่วงปี ๒๕๑๔-๑๕ เป็นช่วงที่กลุ่มพลังประชาธิปไตย เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา กรรมกร-ชาวนา และกลุ่มปัญญาชนต่างๆ เรียกร้องต่อรัฐบาลในสิ่งที่ตนต้องการ ภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่กลุ่มต่อต้านกลุ่มพลังประชาธิปไตยก็ได้ดำเนินการคัดค้านการกระทำของกลุ่มแรก

อย่างไรก็ตาม พลังผลักดันจากกลุ่มประชาธิปไตย มีผลกระทบกระเทือนต่อการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะของสภาใหญ่ และมีผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในฐานะของสภาเล็ก(Little Legislature) ดังเช่น ข้อเรียกร้องให้

ถอนฐานทัพและสถานี เรือดำน้ำของสหรัฐอเมริกาออกจากประเทศไทยของกลุ่มนิสิตนักศึกษา มีผลกระทบต่อ นโยบายของรัฐบาลและการตัดสินใจนโยบาย ตลอดจนการทำงานของกรรมาธิการต่างประเทศ ข้อเรียกร้องของกลุ่ม เกษตรกรและสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาในปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร มีผล ต่อการปฏิบัติงานของกรรมาธิการ เกษตรและสหกรณ์ตลอดจนนโยบายของรัฐบาล

#### ๕. สภาพการณ์การเมืองระหว่างประเทศใน เขตอินโดจีนกับการปฏิบัติงานของ กรรมาธิการ

การเมืองระหว่างประเทศช่วง ปี พ.ศ. ๒๔๑๔ และ พ.ศ. ๒๔๑๕ เป็นช่วงที่ อิทธิพลของอเมริกันในเขตอินโดจีนตกต่ำลง ฝ่ายสังคมนิยมได้รับชัยชนะจากการต่อสู้ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในเวียดนาม ลาว และ เขมร อเมริกากำลังถอนตัว ออกจากเขตอิทธิพลส่วนนี้ของโลก ในขณะที่รัสเซียและจีน เข้ามามีอิทธิพลแทน

การที่รัฐบาลซึ่งยึดมั่นในอุดมการณ์สังคมนิยมได้เข้ามาบริหารประเทศใน เวียดนามได้ กัมพูชาและลาว และการที่สหรัฐถอนตัวออกจากอินโดจีน มีผลกระทบต่อการเมืองและนโยบายการ ต่างประเทศของไทย

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๑๗ ได้กำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารตามรูปแบบของระบอบรัฐสภา โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรี และคณะ รัฐมนตรีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง ต้องมาจากสภา นโยบายในการบริหารประเทศต้องได้รับการ ยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การเมืองระหว่างประเทศในเขตอินโดจีน จึงมีผลต่อการกำหนด นโยบายด้านการต่างประเทศของคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร

กรรมาธิการประจำสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะสภาเล็ก (Little Legislature) ได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศดังกล่าวด้วย ดังนั้น การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการต่างประเทศจึงได้หยิบยก เรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเขตอินโดจีนมาพิจารณาศึกษาและทบทวนนโยบายของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง

#### ๖. อิทธิพลของแนวความคิดในการตีความ "วังกานของสภา" ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๑๖

การตีความคำว่า "วังกานของสภา" ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๑๔ และ พ.ศ. ๒๔๑๕ ในลักษณะกว้างและขยายขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการครอบคลุมถึง

- ๑) การพิจารณาเริ่มออกกฎหมาย รวมทั้งการศึกษาและแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อการออกกฎหมาย
- ๒) ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง
- ๓) กรรมาธิการ มีสิทธิในการริเริ่ม เพื่อการศึกษาปัญหาต่างๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตีความวงงานของสภาดังกล่าวข้างต้นนี้ สอดคล้องกับแนวความคิดที่ได้เคยมีผู้เสนอไว้ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ และได้มีการสานต่อโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙

ปัจจัยหกประการ ที่ได้กล่าวมานี้มีผลเอื้ออำนวยและผลักดันบทบาทของกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ในการศึกษาพิจารณาปัญหาต่างๆ ที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชน ทบทวนและพิจารณานโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ กว้างขวางกว่ากรรมาธิการสามัญประจำสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

#### ปัญหาเกี่ยวกับวงงานของสภาและบทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙

จากการที่คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ได้แสดงบทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

๑. การพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การพิจารณา นโยบายของรัฐบาลและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
๒. การควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล
๓. การริเริ่ม เสนอร่างพระราชบัญญัติ
๔. การเดินทางออกไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการ การไปศึกษาสถานการณ์และการฟังคำบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ
๕. การเดินทางไปดูงานในต่างประเทศ

ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ในลักษณะที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับบทบาสดังกล่าวของ  
 กรรมมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาที่เป็นเรื่องถกเถียงกันมากที่สุดคือปัญหาเรื่อง  
 อำนาจของคณะกรรมการที่จะเข้าไปควบคุมรัฐบาลนั้น ควรจะมีหรือไม่ และ  
 คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีสิทธิที่จะหยิบยกเรื่องใดๆ ขึ้นมาพิจารณาศึกษาสอบสวน โดย  
 สภามีต้องมอบหมายได้หรือไม่

จะเห็นได้ว่า ปัญหาเรื่องนี้ก็คล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นสมัยสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒-  
 ๒๕๑๔ และสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ ๒

#### กรณีของคณะกรรมการต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙<sup>๑</sup>

คณะกรรมการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎร ได้เดินทางไปศึกษาสถานการณ์ชายแดน  
 ไทย-ลาว ณ จังหวัดหนองคาย ในครั้งนี้ คณะกรรมการต่างประเทศได้เข้าไปเยี่ยมชมศูนย์ลาว  
 อพยพในจังหวัดหนองคาย และได้บันทึกภาพสไลด์ ๘ แผ่น เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาศึกษาของ  
 คณะกรรมการ ต่อมาประธานกรรมการต่างประเทศมีความประสงค์ที่จะอัดภาพสไลด์ ให้เป็น  
 ภาพถ่ายธรรมดา จำนวน ๒ ชุด เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตาม  
 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ จึงขอให้สำนักงานเลขาธิการจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้

ความเห็นของรองเลขาธิการรัฐสภาเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (ลงวันที่ ๔  
 กรกฎาคม ๒๕๑๙)<sup>๒</sup>

"คณะกรรมการชุดนี้ มิได้รับมอบหมายจากสภา ให้ไปศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์  
 ไทย-ลาว ที่จังหวัดหนองคาย และงบประมาณเพื่อการนี้มิได้ตั้งไว้ ตลอดทั้งไม่  
 มีระเบียบให้เบิกจ่ายเงินเพื่อการดังกล่าว....."

ความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร (ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๑๙)<sup>๓</sup>

"ยังไม่ถือว่าเป็นงานในความหมายของคำว่า "ในวงงานของสภา"..."

<sup>๑</sup> กองกรรมมาธิการ, "บันทึกข้อความ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๑๙."

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน.



ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการตีความคำว่า "วงงานของสภา" ของประธานสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ ยังไม่มีความแตกต่างจากประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔ แม้ว่าเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมจะแตกต่างกันก็ตาม ดังนั้น การทำงานของกรรมาธิการต่างประเทศจึงเป็นการทำงานนอกวงงานของสภา ตามความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนหน้าที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร จะลงความเห็นในเรื่องของคณะกรรมการต่างประเทศดังกล่าว ได้มีการประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เรื่อง ขอบเขตอำนาจและหน้าที่และแนวทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๙<sup>๑</sup>

สาเหตุของการเรียกประชุมประธานคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ก็คือ มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาฯ คณะต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งในทางเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จึงเป็นการสมควรที่จะหาข้อยุติเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่และแนวทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญ

ปัญหาสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมา เป็นประเด็นในการประชุมครั้งนี้ ก็คือปัญหาที่ว่า กรรมาธิการสามัญประจำสภาฯ คณะต่างๆ มีสิทธิที่จะหยิบยกเรื่องใดๆ ขึ้นมาพิจารณาศึกษาและสอบสวนโดยสภาฯ มิต้องมอบหมายได้หรือไม่ ที่ประชุมมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ ๒ ประการ คือ มีทั้งฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้สิทธิดังกล่าวแก่คณะกรรมการ

เหตุผลที่ทั้งสองฝ่ายนำขึ้นมา เสนอในที่ประชุมของฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เปรียบเทียบกันได้ ดังตารางต่อไปนี้

---

<sup>๑</sup> กองกรรมาธิการ, "บันทึกการประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา", วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๙.

ตารางที่ ๕๕

เปรียบเทียบ เหตุผลของฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการให้กรรมาธิการ  
สามัญประจำสภาคณะต่างๆ มีสิทธิที่จะริเริ่มพิจารณาศึกษาและสอบสวนเรื่อง  
ใดๆ ได้เอง โดยสภามีต้องมอบหมาย ในการประชุมประธานคณะกรรมการ  
ธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๔

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย	ฝ่ายที่เห็นด้วย
<p>๑. ตามที่มาตรา ๑๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติ ถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ไว้ว่า มีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภานั้น เมื่อพิจารณาตีความ โดยเคร่งครัดแล้ว ย่อมหมายความว่าคณะ กรรมการจะพิจารณาคำ เนิ่นการ เรื่อง ใดได้ต่อเมื่อสภาได้มอบหมาย และ เมื่อ พิจารณาประกอบกับ มาตรา ๑๕๖ ซึ่ง บัญญัติให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว เป็นที่ เห็นได้ชัดว่าคณะกรรมการไม่มีอำนาจ ที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยอาศัยบทบัญญัติ มาตรา ๑๕๖ ได้ เพราะหากเรื่องใดก็ตามที่ เกี่ยวกับการ</p>	<p>๑. ตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ว่า คณะกรรมา- ธิการมีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะสภา จะมอบหมายหรือไม่ และเมื่อพิจารณา มาตรา ๑๕๖ ประกอบจะเห็นว่าสภามีอำนาจควบคุมการ บริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมการ ของสภาก็มีอำนาจควบคุมการบริหารของรัฐบาล ตามสายงานของตน โดยสภามีต้องมอบหมาย ได้ด้วย</p>

ตารางที่ ๕๕ (ต่อ)

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย	ฝ่ายที่เห็นด้วย
<p>บริหารราชการแผ่นดิน แม้เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่จะควบคุมได้ก็ตามและไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการธิการ เว้นแต่บทบัญญัติในมาตรา ๑๖๑ ซึ่งคณะกรรมการธิการจะอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๖๑ เข้าควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ก็แต่โดยได้รับมอบหมายจากสภา เท่านั้น คณะกรรมการธิการไม่มีอำนาจใดที่จะเข้าควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน</p> <p>๒. คณะกรรมการธิการสามัญของสภา ตามข้อบังคับนั้น สภาตั้งขึ้นไว้เพื่อสวดกในการดำเนินงานของสภา เมื่อสภามีเรื่องที่จะส่งให้คณะกรรมการธิการพิจารณา จะได้มีต้องตั้งคณะกรรมการธิการขึ้นใหม่ สภาอาจส่งให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาพิจารณาได้เลย การที่คณะกรรมการธิการสามัญมีชื่อต่างๆ กันนั้น มิใช่เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติได้เอง โดยมีต้องได้รับมอบหมายจากสภา ซึ่งแต่เดิมข้อบังคับกำหนดไว้เป็นเพียงคณะกรรมการธิการสามัญ</p> <p>ชุดที่ ๑, ที่ ๒ ที่ ๓ และคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น</p>	<p>๒. การกำหนดชื่อของคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาคณะต่างๆ เป็นการกำหนดสายงานของคณะกรรมการธิการคณะนั้นๆ ว่ามีขอบข่ายงานอยู่ในด้านใด ทั้งนี้ ด้วยเจตนารมณ์จะให้คณะกรรมการธิการดำเนินงานในด้านนั้นๆ แทนสภาฯ</p>

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย	ฝ่ายที่เห็นด้วย
<p>๓. ข้อบังคับการประชุมของสภา กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในลักษณะที่เกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะ เรื่องที่สภามอบหมายเท่านั้นว่า คณะกรรมการฯ จะพึงดำเนินการอย่างไร และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ก็กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการฯ จะริเริ่มได้เอง มีปัญหาว่าจะดำเนินการด้วยวิธีการประการใด และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะทำอย่างไรต่อไป ซึ่งไม่มีระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการนี้ไว้ในข้อบังคับฯ</p>	<p>๓. ในปัจจุบันขอบข่ายงานของสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร มีความซับซ้อนและกว้างขวางกว่าแต่ก่อนมาก ทั้งนี้เนื่องจากในระยะเวลาที่ผ่านมา สังคมไทยมีวิวัฒนาการรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การที่สภาเลือกสมาชิกมาประกอบเป็นคณะกรรมการฯ ก็เพื่อเป็นการแบ่งงานให้สมาชิกของสภาได้มีความชัดเจนในงานเฉพาะด้านอย่างลึกซึ้ง เพื่อเป็นประโยชน์ในกรณีที่เกิดปัญหาเข้าสู่สภา คณะกรรมการฯ ซึ่งมีความเข้าใจในปัญหาแต่ละด้านเป็นอย่างดี จะได้เป็นผู้ให้ข้อมูลและความรู้ที่ถูกต้องเพื่อประกอบการพิจารณาของสภา ฉะนั้น หากคณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาคำวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะของสภา โดยต้องรอให้สภามอบหมายก่อนแล้ว คณะกรรมการฯ แต่ละคณะย่อมจะไม่มีข้อมูลและความรู้ในงานของตน และย่อมจะไม่สามารถทำประโยชน์ให้แก่สภาได้</p>

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย	ฝ่ายที่เห็นด้วย
<p>๔. การดำเนินงานของคณะกรรมการ ถ้าหากสามารถดำเนินการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาได้เองโดยสมาชิกได้มอบหมาย อาจเป็นการก้าวท้าวหรือสร้างปัญหาให้แก่ ฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้เพราะการปกครอง ในระบอบรัฐสภานั้น รัฐบาลดำเนินการบริ- หารราชการแผ่นดินโดยได้รับความไว้วางใจ จากรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่ควรก้าวท้าว งานประจำของฝ่ายบริหารในลักษณะ เช่นนี้</p>	<p>๔. การที่คณะกรรมการจะพิจารณาสอบสวนหรือ ศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา โดยที่สมาชิกได้มอบหมายนั้น เป็นการเข้าควบคุม ฝ่ายบริหารในด้านต่างๆ แทนสภา ซึ่งมีได้เป็น การก้าวท้าวงานของฝ่ายบริหาร แต่เป็นเพียง ระบบงานของสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน มาก จึงต้องตั้งตัวแทนคือ คณะกรรมการให้ ไปดำเนินการในเรื่องต่างๆ เฉพาะด้านเพื่อ ควบคุมการบริหารราชการของฝ่ายบริหารได้ โดยทั่วถึงเท่านั้น</p>

ที่มา : กองกรรมาธิการ, "บันทึกการประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร  
และวุฒิสภา", ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๔.

เหตุผลของทั้งสองฝ่ายทุกข้อ ชัดแย้งกันโดยสิ้นเชิง เพราะต่างฝ่ายต่างมีจุดยืนในการตีความรัฐธรรมนูญ และความเห็นในเรื่องบทบาทของกรรมาธิการต่างกัน

โดยฝ่ายหนึ่งตีความตามตัวอักษรของรัฐธรรมนูญ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งตีความตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายที่ตีความตามตัวอักษรของรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า บทบาทและอำนาจของกรรมาธิการควรมีย่างจำกัด ส่วนฝ่ายที่ตีความตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า กรรมาธิการควรมีบทบาทและอำนาจอย่างกว้างขวาง

เหตุผลของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการให้กรรมาธิการสามัญคณะต่างๆ มีสิทธิที่จะริเริ่มพิจารณาศึกษาและสอบสวน เรื่องใดๆ ได้โดยสภามีต้องมอบหมาย นำมาพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

เหตุผลข้อที่ ๑ เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมาธิการฝ่ายที่มีความเห็นว่าเป็นว่า ควรจะตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ และ ๑๖๑

"..... เป็นที่เห็นได้ชัดว่า คณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยอาศัยบทบัญญัติ มาตรา ๑๕๖<sup>๑</sup> ได้ ..... เว้นแต่บทบัญญัติในมาตรา ๑๖๑ ซึ่งคณะกรรมาธิการจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖๑<sup>๒</sup> เข้าควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ ก็โดยแต่ได้รับมอบหมายจากสภาเท่านั้น คณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจที่จะเข้าควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน"

<sup>๑</sup>มาตรา ๑๕๖ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

<sup>๒</sup>มาตรา ๑๖๑ "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้....."

ข้อความที่ขีดเส้นใต้ ไม่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวที่อ้าง เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนไว้ และไม่ได้ขอให้มีการตีความในรัฐสภาจะยกมาเป็นข้ออ้างไม่ได้ ดังนั้น จึงควรจะพิจารณาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ เหตุผลข้อนี้จึงอ่อน เพราะไม่ได้มีการตีความรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุผลของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งหยิบยกเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภา มีอำนาจกว้างขวางกว่าที่เคยเป็นอยู่แต่ก่อน จึงมีการเปลี่ยนแปลงคำว่า "วงงานของสภา" เป็นคำว่า "อำนาจหน้าที่ของสภา" ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกรรมการ ตามมาตรา ๑๖๑ อำนาจหน้าที่ของสภาตามความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น หมายถึงอำนาจที่จะพิจารณาศึกษาและสอบสวนเรื่องใดๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการร่างกฎหมายและควบคุมรัฐบาลมีประสิทธิภาพ<sup>๑</sup>

เหตุผลข้อที่ ๒ เป็นเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งอ้างว่าสภาดังขึ้นไว้ เพื่อสะดวกในการดำเนินงาน เมื่อมีเรื่อง สภาจะส่งให้ได้ทันทีโดยไม่ต้องเสียเวลามาตั้งกันใหม่ การที่กรรมการชื่อต่างกัน มิใช่เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติได้เอง โดยสภาไม่ต้องมอบหมายให้

เหตุผลดังกล่าว เป็นเพียงความคิดเห็นของฝ่ายนี้เอง มิได้อ้างรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับอีกฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน เมื่อทำการเปรียบเทียบกันแล้ว ดังนั้น เราจึงควรย้อนกลับไปดูเจตนารมณ์ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กำหนดชื่อคณะกรรมการคณะต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญหากแต่ต้องการให้เป็น เรื่องของสภา เองที่จะกำหนดในข้อบังคับการประชุมสภา เพื่อจะได้กำหนดเป็นหน้าที่ปฏิบัติกันเอง<sup>๒</sup> และในร่างข้อบังคับการประชุม พ.ศ. ๒๕๑๙ ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ให้กรรมการสามัญประจำสภา มีหน้าที่ที่จะศึกษาพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ตามชื่อ ที่ได้ระบุไว้<sup>๓</sup> เช่น

<sup>๑</sup>โปรดดู กองกรรมการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ", ครั้งที่ ๑๙/๒๕๑๖, หน้า ๕๑-๗๙ และครั้งที่ ๓๓/๒๕๑๗, หน้า ๔๑-๔๔.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน, ครั้งที่ ๑๙/๒๕๑๖, หน้า ๖๔.

<sup>๓</sup>กองกรรมการ, "รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙"

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณา เรื่อง เกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์ หรือคณะกรรมการต่างประเทศ มีหน้าที่พิจารณา เรื่อง เกี่ยวกับการต่างประเทศ

ดังนั้น เหตุผลของฝ่ายที่เห็นด้วยกับการให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง จึงสอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เหตุผลในข้อนี้ของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยจึงอ่อน เมื่อยึดเอา เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม เป็นหลักการสำคัญในการพิจารณา เรื่องนี้

เหตุผลข้อที่ ๓ เป็นเรื่อง เกี่ยวข้องกับอำนาจที่จะริเริ่มกระทำกิจการใดๆ ของกรรมการ โดยตรง ซึ่งฝ่ายนี้ไม่เห็นด้วยกับการที่คณะกรรมการจะมีอำนาจริเริ่มกระทำกิจการใดๆ ได้เอง โดยไม่ต้องรอให้สภามอบหมาย โดยอ้าง เหตุผลว่าการปฏิบัติการดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ในข้อบังคับการประชุมสภาบัญญัติเอาไว้ แต่ความเห็นของฝ่ายที่เห็นว่าคณะกรรมการควรจะมีอำนาจในการริเริ่มศึกษาพิจารณาปัญหาได้เองโดยอิสระ ได้ยกหลักการของการตั้งกรรมการสามัญประจำรัฐสภาขึ้นมา เป็นข้อโต้แย้ง ซึ่งมีหลักการสำคัญกล่าวคือ ขอบข่ายของงานของสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันมีความ ซับซ้อนและกว้างขวาง การมีคณะกรรมการก็เพื่อที่จะแบ่งงานกันทำในสาขาต่างๆ โดยมุ่งหวัง ให้สมาชิกสภา มีความชัดเจนงานในแต่ละด้านโดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสภา กรรมการคณะต่างๆ สามารถที่จะเสนอข่าวสารข้อมูลและความรู้ที่ถูกต้องให้กับสภาได้ทันที เมื่อมี ปัญหาหรือเรื่องราวเข้ามาสู่สภา ไม่ต้องรอให้เรื่องเข้ามาสู่สภา ก่อน กรรมการจึงเริ่มปฏิบัติงาน การปฏิบัติการในลักษณะที่กรรมการมีสิทธิที่จะริเริ่มศึกษาพิจารณา เรื่องใดๆ ได้เอง เช่นนี้เท่านั้น จะทำให้กรรมการสามารถทำงานในลักษณะที่เป็นเครื่องมือของสภาได้ มิฉะนั้น ก็จะไม่สามารถ ทำประโยชน์ให้แก่สภาได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗

เหตุผลข้อที่ ๕ เป็นเรื่อง เกี่ยวข้องกับอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่ง เห็นว่า ถ้าหากกรรมการสามารถดำเนินการพิจารณาสอบสวนศึกษาได้เอง โดยสภามีได้มอบหมาย อาจจะเป็นการก้าวท้าวหรือสร้างปัญหาให้กับฝ่ายบริหาร

ปัญหาในเหตุผลข้อนี้มีว่า การที่กรรมการเข้าไปควบคุมรัฐบาลโดยสภามอบหมายนั้น จะ เป็นการก้าวท้าวการบริหารงานของรัฐบาลหรือไม่

การควบคุมของคณะกรรมการมีอำนาจเพียงพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเท่านั้นมิได้มี อำนาจที่จะไปสั่งการใดๆ ได้ ดังนั้น การก้าวท้าวงานของฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ จึง ไม่อาจเกิดขึ้นได้ การควบคุมฝ่ายบริหารในด้านต่างๆ ของกรรมการ เป็นการปฏิบัติการแทนสภา



และโดย เหตุที่สภามีสมาชิก เป็นจำนวนมากไม่อาจที่จะ เข้าไปควบคุมได้โดยทั่วถึง การแต่งตั้งคณะ กรรมการให้ เน้นดำเนินการในเรื่องต่างๆ เฉพาะด้าน เพื่อควบคุมการบริหารราชการของฝ่าย บริหารได้อย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม ข้อยุติเกี่ยวกับ เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ในคราวประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีว่า<sup>๑</sup>

๑. คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีอำนาจให้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษา เรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และมีอำนาจในการควบคุม การบริหารงานของรัฐบาล
๒. กรรมการ จะดำเนินการในเรื่องใดๆ ก็ตามไม่ว่าจะเป็นการกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา จะต้องได้รับมอบหมายจากสภาก่อน

จะ เห็นได้ว่าข้อสรุปของประธานคณะกรรมการข้อ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการ สมัยประจำสภาฯ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ แต่ข้อสรุป เกี่ยวกับสิทธิที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาฯ จะริ เริ่มทำการพิจารณาศึกษาและสอบสวน เรื่อง ใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ชัดแย้งกับเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญโดยสิ้น-เชิงและยังขัดแย้งกับหลักการของการมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาอีกด้วย อันจะยังผลให้คณะ กรรมการสามัญประจำสภาไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ในการป้อนข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและไม่สามารถ ทำหน้าที่ เป็น เครื่องมือในการดำเนินงานของสภาใหญ่ได้อย่างสมบูรณ์ และยังเป็นข้อจำกัดที่จะทำให้ สภาไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ในการนิติบัญญัติและควบคุมรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เท่ากับเป็นการ จำกัดอำนาจของสถาบันรัฐสภาลงนั้นเอง

มติของที่ประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสะท้อน ให้เรา เห็นทัศนคติที่ว่า คณะกรรมการของสภาควรมีขอบ เขตของอำนาจจำกัดอยู่แต่เพียงกิจกรรม ที่สภาใหญ่ส่งมอบให้กระทำเท่านั้น เพราะถ้ากรรมการมีอำนาจที่จะริ เริ่มกระทำการใดๆ ได้ เองแล้วดูจะเป็นการ รุนแรงและก้าวก่ายงานของฝ่ายบริหาร โดยเกรงไปว่าฝ่ายบริหารจะทำงาน

---

<sup>๑</sup> กองกรรมการ, "บันทึกการประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภา", วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๙, หน้า ๕.

ได้ไม่สะดวกถ้ากรรมการจะเข้าไปตรวจสอบอยู่ตลอดเวลา เมื่อทัศนคติ เช่นนี้ยังมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของสภา ก็เท่ากับว่า บทบาทของคณะกรรมการซึ่งเป็นช่องทางที่จะเสนอผลประโยชน์ของประชาชนเข้าสู่สภา และปกป้องผลประโยชน์ของราษฎร จึงถูกจำกัดลงอย่างสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีมติของที่ประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาออกมา เช่นนั้น คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรชุดต่างๆ ก็น้อมตินี้มาทบทวนใหม่และ เพิกเฉยต่อมติของที่ประชุมของประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในข้อที่เกี่ยวกับสิทธิของกรรมการที่จะริเริ่มพิจารณาศึกษาและสอบสวนเรื่องใดๆ และปฏิบัติงานกันต่อไปเหมือนกับว่าไม่มีมติดังกล่าวออกมาแต่อย่างใด

เป็นที่น่าสังเกตว่า การปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการสามัญประจำสภาปฏิรูปฯ มิได้ก่อให้เกิดปัญหาแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีได้รับมอบหมายจากสภาให้ดำเนินการก็ตาม สาเหตุที่เป็น เช่นนี้ก็เพราะลักษณะการปฏิบัติงานของกรรมการประจำสภาปฏิรูปเป็นไปในลักษณะที่สนับสนุนและส่งเสริมนโยบายและการบริหารตามนโยบายของรัฐบาล มิได้มุ่งที่จะดำเนินการควบคุมรัฐบาลแต่อย่างใด ดังนั้น ปัญหาอันเป็นผลเนื่องมาจากการแสดงบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาปฏิรูปฯ จึงไม่มี เหมือน เช่นที่เกิดในช่วงของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙

การที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ เข้าไปควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลและข้าราชการประจำนั้นก่อให้เกิดความกระอักกระอ่วนในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งแต่เดิมองค์กรของรัฐสภา ไม่เคยเข้าไปตรวจสอบในชั้นการปฏิบัติงานของข้าราชการ จะมีก็แต่เพียงการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล การควบคุมในด้านนโยบายและงบประมาณ การตรวจสอบในด้านการปฏิบัติงานของข้าราชการจึงเป็นการตรวจสอบควบคุมกันเองในหมู่ข้าราชการ เมื่อคณะกรรมการสามัญประจำสภาได้เริ่มเข้าไปตรวจสอบในเรื่องบางเรื่อง จึงทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากข้าราชการ ทำให้ข้าราชการปฏิบัติงานด้วยความลำบากใจ ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ได้เหมือนแต่ก่อน ความไม่เคยชินของข้าราชการในการถูกตรวจสอบจากองค์กรของรัฐสภาสะท้อนออกมาในรูปของความไม่แน่ใจว่า เรื่องราวที่ตนมาแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการจะแถลงได้มากน้อยแค่ไหนเพียงไร จะเป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการหรือไม่ และจะมีผลกระทบต่อดำรงหน้าที่ของตนบ้างหรือไม่อย่างไร ดัง เช่นกรณีที่กรรมการต่างประเทศเรียก

ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมาแถลงข้อเท็จจริงในกรณี ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ปลัดกระทรวงการต่างประเทศก็ไม่แน่ใจว่าจะแถลงข้อเท็จจริงได้มากนักเลยเพียงใด จึงต้องมีการทำความเข้าใจกันก่อนว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีแค่ไหน เพียงไร ก่อนที่จะมีการแถลงข้อเท็จจริง<sup>๑</sup>

สภาพการณ์เช่นนี้ สะท้อนให้เราเห็นถึงสภาพความเป็นจริงในระบบประชาธิปไตยของไทย ข้าราชการยังไม่ยอมรับว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับความยินยอมมอบหมายจากปวงชนให้เข้ามาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของประเทศ มีสิทธิที่จะรู้ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้จะเป็นเรื่องที่เป็นความลับที่สุด ผู้ที่ประชาชนเลือกมาเป็นตัวแทนก็ควรจะได้รับรู้ ปราบกฏการณ์เช่นนี้ ชี้ให้เราเห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่ได้รับการยอมรับในระบบราชการ

---

<sup>๑</sup>โปรดดูรายละเอียดใน กองกรรมาธิการ, "รายงานการประชุมของคณะกรรมการ  
ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔" ครั้งที่ ๔, วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๑๔, หน้า ๓๓-๓๔.

## สรุป

บทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นอยู่กับการศึกษา "ผลงานของสภา" ซึ่งในอดีต ผลงานของสภาถูกตีความจำกัดอยู่แต่เพียงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งมอบให้ จึงทำให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาในอดีตจึงถูกจำกัดบทบาทอยู่แต่เพียงการพิจารณาพระราชบัญญัติที่สภาส่งให้พิจารณา

สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ได้รับอิทธิพลในการตีความ "ผลงานของสภา" ซึ่ง นายวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ ได้เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ พิจารณาตีความครอบคลุมถึง

๑. การพิจารณาริเริ่มออกกฎหมาย รวมทั้งการศึกษาและแสวงหาข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อการนี้
๒. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง
๓. กรรมการมีสิทธิในการริเริ่มเพื่อศึกษาปัญหาต่างๆ ได้

การศึกษา "ผลงานของสภา" ในลักษณะที่กว้างขวาง เช่นนี้ ประกอบกับปัจจัยอื่นๆ อันได้แก่ สภาพทางการเมืองภายในและนอกประเทศ โครงสร้างรัฐธรรมนูญ องค์ประกอบของสภา และคณะกรรมการมีส่วนสำคัญที่ทำให้ คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ มีบทบาทอย่างกว้างขวางในการพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การพิจารณาทบทวนนโยบายของรัฐบาลและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล อันเป็นบทบาทที่นอกเหนือจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งมอบให้พิจารณา

ส่วนในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น แม้ว่าโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีฐานะทางอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ และมีสภาพแวดล้อมทางการเมืองแบบปิดก็ตาม แต่เนื่องจากช่วงอายุของสภาเป็นช่วงที่ต่อจากสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ตลอดจนมีสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร บางคนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปฯ จึงทำให้การ

ปฏิบัติงานของกรรมาธิการสามัญประจำสภา ได้รับอิทธิพลตลอดจนแนวความคิดในการดำเนินกิจกรรมจากสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสมัย อย่างไรก็ตาม บทบาทที่นอกเหนือจากการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งมอบให้ก็จำกัดวงอยู่เฉพาะในกรรมาธิการบางคณะเท่านั้น ตลอดจนมีกิจกรรมเพียง ๒ ประเภทเท่านั้น ที่กรรมาธิการสามัญประจำสภาปฏิบัติได้กระทำ คือการศึกษาพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของรัฐบาล และการเดินทางไปดูงาน เยี่ยมชมกิจการและฟังคำบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีได้มีบทบาทในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลเหมือนเช่น กรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙

จากการศึกษาบทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาทั้งสามในเชิงเปรียบเทียบครั้งนี้ พบลักษณะเด่นสำคัญบางประการ กล่าวคือ

๑. การแสดงบทบาทของกรรมาธิการที่นอกเหนือจากการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้น กรรมาธิการทั้งในสภาที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ได้ริเริ่มดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมีได้รับมอบหมายจากสภาแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมาธิการในอดีต กล่าวคือ ในอดีตกรรมาธิการจะต้องได้รับมอบหมายจากสภาก่อน จึงจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้

๒. ปัญหาที่เกี่ยวกับวงงานของสภาหรืออำนาจหน้าที่ของสภาจะเกิดขึ้นในสภาที่คณะกรรมาธิการได้แสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาล ดังกรณีที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙

๓. บทบาทของกรรมาธิการสามัญในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ยังคงมีสภาพเหมือนเช่นในอดีต กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกส่งมาพิจารณาในคณะกรรมาธิการสามัญมักจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานประจำทั่วไป (routine) ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสำคัญเป็นนโยบายระดับชาติที่มีความสลับซับซ้อน สภาจะใช้วิธีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา ทั้งนี้เพราะการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ รัฐบาลสามารถแต่งตั้งบุคคลนอกสภาเข้ามาเป็นกรรมาธิการได้ ตลอดจนรัฐบาลสามารถควบคุมได้อีกด้วย

จากการศึกษาบทบาทของกรรมาธิการสามัญประจำสภาครั้งนี้ ทำให้เราให้เห็นความพยายามที่จะขยายบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรโดยส่วนรวมและกรรมาธิการในฐานะสภาเล็ก ในช่วงของระบบการเมืองแบบเปิด

แต่ก็ต้องสิ้นสุดลง เมื่อเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙.