

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของรัฐสภา

ความหมายของคณะกรรมการของรัฐสภา

ความหมายของคำว่า "คณะกรรมการของรัฐสภา" นั้นได้มีผู้ให้คำนิยามไว้อย่างต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

David Lidderdale ได้อธิบายถึง "ระบบคณะกรรมการ" ว่า "ในทั้งสองสถานันี้ วิธีการตั้งกลุ่มบุคคลเล็ก ๆ เป็นตัวแทนของสมาชิกสภา และถือว่าเป็นตัวแทนของสภาในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ซึ่งมีความสำคัญในรายละเอียด หรือคำถามที่เกี่ยวข้องกับวิชาการเป็นพิเศษ ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะนำไปพิจารณาในสภา เป็นวิธีการที่สภาได้กระทำมานานแล้ว องค์กรกลุ่มเล็ก ๆ นี้จะแบ่งออกเป็นสองสามรูปแบบตามแต่เรื่องหรือกิจกรรมแต่ละช่วงเวลานั้น ๆ และจำนวนสมาชิกในแต่ละกลุ่มในแต่ละเรื่องก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม"¹

S.A. Walkland ได้อธิบายเรื่องของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ดังนี้ "คณะกรรมการสามัญประจำสภาได้ถูกสร้างให้มีลักษณะเป็นองค์กรของสภาสามัญเพื่อทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของสภา . . . โดยโครงสร้างเป็นส่วนใหญ่แล้วถือว่าคณะกรรมการก็คือสภาที่ทำงานอยู่ในที่ประชุมที่เล็กกว่าเท่านั้นเอง"²

¹ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, (London : The Whitefriars Press Limited, 1976), p. 604.

² S.A. Walkland, "Committees in the British House of Commons," in Committees in Legislatures : A Comparative Analysis, ed. John D. Iens and Malcolm Shaw (North Carolina : Duke University Press), pp. 249 - 250.

Alice F. Sturgis ได้ให้ความหมายว่า "คณะกรรมการ คือ หน่วยงานหนึ่งขององค์กรหนึ่งองค์กรใด ตามปกติคณะกรรมการจะดำเนินงานส่วนใหญ่ขององค์กรตามที่องค์กรมอบหมาย" ³

Kenneth Bradshaw และ David Pring ได้อธิบายถึงคำว่า "กรรมการ" ว่า "คณะกรรมการเหมือนกับเป็นเครื่องมือ (Machinery) ของสภา ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการจะถูกพิจารณาอย่างเหมาะสม การพิจารณาของคณะกรรมการมักจะได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมาย เรื่องที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง และการพิจารณาการดำเนินงานของรัฐบาล" ⁴

Roger H. Davidson และ Walter J. Oleszek ได้อธิบายเรื่อง
ของคณะกรรมการไว้ว่า "เป็นที่ปฏิบัติงานของรัฐสภา" (Workshops of Congress) อันเป็นสถานที่ที่สมาชิกรัฐสภาสามารถ "ทำอะไรได้บ้างบางอย่าง" สมาชิกแต่ละคนที่รู้สึกอิ้อัดในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็อาจจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในที่ประชุมคณะกรรมการขนาดเล็กกว่านี้ได้ คณะกรรมการนี้ทำให้รัฐสภาสามารถเข้าไปแก้ปัญหาที่ซับซ้อนมากมายได้อย่างตรงเป้าและต่อเนื่อง หากไม่มีคณะกรรมการแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติอันประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวนมากคงไม่สามารถจัดการกับร่างกฎหมาย ปัญหาประมาณหรือปัญหาที่เกิดการโต้แย้งไม่จบสิ้นมากมายเป็นจำนวนมากได้ ในขณะที่สภาจะทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายในขั้นสุดท้าย คณะกรรมการจึงเปรียบเสมือนเป็นวิธีการซึ่งรัฐสภาใช้เพื่อเป็นตะแกรงร่อนร่างกฎหมาย ความคิดเห็น และปัญหาที่ยุ่งเหยิง ซึ่งไม่มีทางแก้ไขได้เป็นอย่างดีอื่นอีก" ⁵

³ Alice F. Sturgis, Parliamentary Procedure, (London : Mc. Graw - Hill Book Company Inc., 1953), p. 244.

⁴ Kenneth Bradshaw and David Pring, Parliament and Congress, (London : Quartet Books Limited, 1973), p. 207.

⁵ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, (Washington D.C. : A Division of Congressional Quarterly Inc., 1985), p. 207.

โดยสรุปจึงอาจกล่าวได้ว่า "คณะกรรมการของสภา" คือ กลุ่มบุคคลเล็ก ๆ ซึ่งอาจมีจำนวนที่คนก็ได้ ขึ้นอยู่กับเรื่องที่พิจารณาตามความเหมาะสม เป็นตัวแทนของสมาชิกสภา และเป็นตัวแทนของสภาในการพิจารณารายละเอียด หรือเรื่องที่ต้องการความชำนาญตามที่สภามอบหมาย ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสภา และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจึงเสนอรายงานและขอเสนอแนะต่อสภา เพื่อพิจารณาหาข้อยุติต่อไป

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น ทำให้สามารถอธิบายได้ว่า คณะกรรมการของสภาได้แก่

1. กลุ่มบุคคลเล็ก ๆ (Human Group)⁶ ซึ่งสภาเป็นผู้แต่งตั้งเพื่อเป็นตัวแทน (Delegate) หรือเครื่องมือ (Machine) หรือที่ปฏิบัติงาน (Workshop) ของสภา
2. กลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในรายละเอียด ซึ่งความสำคัญหรือที่เกี่ยวข้องกับวิชาการพิเศษที่ต้องการความชำนาญการเป็นพิเศษและเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนมากมาย ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะนำไปพิจารณาในสภา โดยกลุ่มบุคคลเล็ก ๆ ดังกล่าวจะพิจารณาอย่างตรงไปตรงมาและต่อเนื่อง
3. กลุ่มบุคคลนี้อาจแบ่งออกได้หลายประเภทตามแต่เรื่องหรือกิจกรรมแต่ละช่วงเวลา
4. กลุ่มบุคคลนี้ประกอบไปด้วยสมาชิกในแต่ละกลุ่มเป็นจำนวนที่เหมาะสมในแต่ละเรื่อง อาทิ เรื่องที่ทำหน้าที่คล้ายกึ่งตุลาการ (Quasi - Judicial) ก็จะประกอบด้วยสมาชิกเพียงสี่หรือห้าคน หรือหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนใหญ่โดย

⁶ Heinz Eulau and Vera Mc Clugage, "Standing Committees in Legislatures : Three Decades of Research," Legislative Studies Quarterly, 9 (May 1984) : 196.

ทั่วไปก็อาจจะประกอบด้วยสมาชิกทั้งสภา เป็นต้น⁷

5. การปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มบุคคลนี้รวมถึงการพิจารณาและแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย การสอบสวน (ซึ่งบางครั้งก็กระทำในรูปแบบกึ่งตุลาการ (Quasi - Judicial)) เรื่องราวต่าง ๆ ตลอดจนกิจการในด้านกิจการปกครองหรือด้านการบริหารงานภายในสภาเอง ตามที่สภามอบหมายภายใต้อำนาจหน้าที่ของสภา

6. เมื่อกลุ่มบุคคลนี้ได้พิจารณา หรือสอบสวนเรื่องใดเสร็จสิ้นลงแล้วก็ต้องจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่อสภา เพื่อพิจารณาหาข้อยุติ ซึ่งโดยปกติแล้วรายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการมักจะเป็นที่ยอมรับโดยสภา ดังเช่นการตัดสินใจของสภาเอง⁸

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการของรัฐสภากับรัฐสภา

เนื่องจากรัฐสภา คือ องค์กรที่มีหน้าที่ออกกฎหมายใช้บังคับในรัฐจะเห็นได้ว่า รัฐสภาเป็นฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในด้านที่จะกำหนดว่าพฤติกรรมใดของมนุษย์ในสังคม เช่น อาจกำหนดความผิดและอัตราโทษ⁹ ตลอดจนกำหนดข้อห้ามข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติต่าง ๆ รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมกิจการเกือบทุกด้านของประเทศ และเนื่องจากรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมากย่อมอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะนำปัญหาทุกเรื่องไปพิจารณาเองในที่ประชุมสภา¹⁰ ดังนั้นในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งโดยต้องผ่านการพิจารณาของคนเป็นจำนวนมาก มักมีอุปสรรคในเรื่องความคิดเห็นและผลประโยชน์ซึ่งมักจะตกลงหาข้อยุติกันไม่ได้ ประกอบกับสมาชิกรัฐสภามีที่มา ความรู้ความสามารถ ความถนัดชัดเจน ความสนใจ ตลอดจนถึงภูมิหลังที่แตกต่างกันไปจนหาเอกภาพไม่ได้ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแบ่งงานกัน

⁷ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, p. 604.

⁸ Alice F. Sturgis, Parliamentary Procedure, p. 1.

⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 385.

¹⁰ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร : นำเข้าการพิมพ์, 2512), หน้า 208.

ทำ (Division of Work)¹¹ ขึ้นภายในรัฐสภา คือ การตั้งคณะกรรมการเฉพาะ
 ด้านขึ้น คณะกรรมการของรัฐสภาเอง เรียกว่า "คณะกรรมการ" "

รัฐสภาจะมอบหมายงานตามอำนาจและหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการเพื่อดำเนินการ
 แทน ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วอำนาจการตัดสินใจต่อหน้าที่รัฐสภาได้มอบหมายให้แก่คณะกรรมการ
 นั้นอยู่ที่รัฐสภา อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว ตามปกติรายงานและข้อเสนอแนะของ
 คณะกรรมการมักจะได้รับการยอมรับจากรัฐสภาเหมือนกับว่าการตัดสินใจของคณะกรรมการ
 นั้นเป็นการตัดสินใจของรัฐสภาเอง ซึ่งความเป็นจริงนี้เป็นการทำให้เห็นถึงอำนาจและศักดิ์ศรี
 ของคณะกรรมการของรัฐสภา¹² ซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐสภาเสมือนเป็นสภานาขนาดเล็ก
 (Little Legislature)¹³ ซึ่งโดยโครงสร้างเป็นส่วนใหญ่แล้วถือว่าคณะกรรมการ
 ก็คือ สภาที่ทำงานอยู่ในที่ประชุมที่เล็กกว่าเท่านั้นเอง¹⁴

ความสำคัญและประโยชน์ของระบบคณะกรรมการ

จากความสัมพันธ์ของคณะกรรมการของรัฐสภาในการเป็นเครื่องมือหรือกลไกใน
 การดำเนินงานของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภามีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมกิจ
 กรรมทุกด้านของประเทศ และจะต้องพิจารณาปัญหากฎหมายมากมายหลายประการ ดังนั้น
 จึงทำให้รัฐสภาจะต้องทราบข้อเท็จจริงและความเป็นไปในด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา
 และตัดสินใจ แต่เนื่องจากข้อจำกัดของรัฐสภาเองที่มีขนาดใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก

¹¹ บุรีรักษ์ นามวัฒน์, "องค์กรนิติบัญญัติ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย
 มหาวชน หน่วยที่ 1 - 7 เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,
 2526), หน้า 289.

¹² Alice F. Sturgis, Parliamentary Procedure, p. 244.

¹³ Neal Santelmann, 100th Congress Committees 1987 - 88,
 (Washington D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1987), p. 1.

¹⁴ S.A. Walkland, "Committees in the British House of Commons,"
 in Committees in Legislatures : A Comparative Analysis, p. 250.

มีระยะเวลาในการประชุมที่จำกัดทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปริมาณงานของรัฐสภาที่มี
 อย่างมากมายและสลับซับซ้อนในกิจกรรมทุก ๆ ด้านได้ อีกทั้งสมาชิกรัฐสภาแต่ละบุคคล
 ก็มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่แตกต่างกันตามความสนใจในปัญหาของแต่ละ
 บุคคลย่อมทำให้เกิดความแตกต่างกันในการเข้าใจถึงปัญหาในแต่ละด้าน ดังนั้น ด้วยเหตุผล
 ดังกล่าวรัฐสภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่มากนัก
 เพื่อรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่องหรือเพื่อดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ตาม
 อำนาจและหน้าที่ของสภา และตามที่สภามอบหมาย จึงมีผลที่ทำให้สมาชิกสามารถเข้าใจ
 ถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง ทำให้คณะกรรมการมีความคล่องตัวในการ
 ปฏิบัติงานและมีความสามารถเรียนรู้ในแขนงงานด้านที่ตนรับผิดชอบอยู่อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้
 นั้นสภาสามารถเลือกสรรสมาชิกสภาที่มีความชำนาญเฉพาะด้านเป็นตัวแทนของสภาเพื่อพิจารณา
 รายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ของสภาได้ จึงเป็นการประหยัดเวลาและงบประมาณของสภา
 เพราะการประชุมคณะกรรมการมีระยะเวลาในการประชุมที่ไม่จำกัด และไม่เคร่งครัดต่อ
 ระเบียบหรือข้อบังคับการประชุมของสภา นอกจากนี้ คณะกรรมการอาจเรียกเอกสารหรือ
 เชิญบุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุมในที่ประชุมคณะกรรมการได้ง่ายกว่ากรณีของสภา และการ
 ประชุมของคณะกรรมการอาจเป็นการประชุมโดยไม่เปิดเผยได้ จึงทำให้การอภิปรายเป็นไป
 อย่างตรงไปตรงมา เพราะสมาชิกไม่หวังผลในการหาเสียงกับประชาชน ตลอดจนสามารถติดตาม
 ผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาที่
 จะได้รับทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากการพิจารณาเรื่องราวที่ร้องเรียนมาโดยผ่าน
 ทางคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จึงทำให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ได้ข้อเท็จ
 จริงถูกต้องใกล้ความเป็นจริงที่สุด ¹⁵

ในประเทศอังกฤษ ทั้งสองสภานั้นมีการตั้งสมาชิกสภาเป็นกลุ่มเล็ก ๆ โดยถือว่าเป็น

¹⁵ เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, "การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทย
 และสหรัฐอเมริกา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 7 - 20.

ตัวแทนของสภา (Delegating to small bodies of Members)¹⁶ จึงสามารถ
 ดำเนินงานแทนสภาได้สะดวก และมีประสิทธิภาพมากกว่าสภาเอง กล่าวคือ คณะกรรมาธิการ
 เป็นกลุ่มบุคคลเล็ก ๆ ซึ่งสามารถมาประชุมกันได้บ่อย ๆ การประชุมคณะกรรมาธิการเป็นการ
 ประชุมโดยไม่เปิดเผย สมาชิกสามารถอภิปรายได้อย่างมีอิสระ ทั้งนี้เพราะการประชุมคณะ
 กรรมาธิการไม่สู้จะเคร่งครัดต่อระเบียบนัก นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการประกอบไปด้วยผู้
 เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องจึงพิจารณาปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนได้โดยการรับฟังความคิดเห็นของ
 สมาชิกสภา ตลอดจนบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญได้¹⁷

ในสหรัฐอเมริกา นอกจากจะเห็นว่าคณะกรรมาธิการของรัฐสภาที่มีความสำคัญและ
 มีประโยชน์ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว คณะกรรมาธิการของรัฐสภายังมีลักษณะเด่นที่สุดของฝ่าย
 นิติบัญญัติ กล่าวคือ งานของรัฐสภาเป็นจำนวนมากกระทำกันในคณะกรรมาธิการซึ่งตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้วถือว่า "คณะกรรมาธิการไม่ใช่สิ่งที่แน่นอน โดยไม่มีความผิดพลาด แต่ถือว่า
 คณะกรรมาธิการได้มีความเคยชินกับเนื้อหาที่กำลังอภิปรายมาเป็นเวลานาน และได้ทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง โดยต้องแท็ก่อนหน้าสภาและภายหลังที่ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบ
 แล้ว ก็ได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นแบบแผน ในขณะที่ข้อพิจารณาอื่น ๆ ซึ่งมันน้ำหนักเท่าเทียมกัน
 ก็มีสิทธิที่จะใช้สนับสนุนในที่ประชุมสภาได้"¹⁸ นอกจากนั้น นายโรเจอร์ เอช เดวิดสัน
 นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ยังได้กล่าวต่ออีกว่า "พวกเขาถือเป็นที่รวมของมนัสมองทางการเมือง
 ผู้เก็บรวบรวมข้อมูล ผู้กลั่นกรองทางเลือกต่าง ๆ และเป็นผู้กลั่นกรองรายละเอียดในคำ
 กฎหมาย"¹⁹ และวุฒิสภา วิลสัน อดีตประธานาธิบดีและนักรัฐศาสตร์คนสำคัญของสหรัฐอเมริกา

¹⁶ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, p. 604.

¹⁷ Alice F. Sturgis, Parliamentary Procedure, pp. 244 - 247.

¹⁸ Neal Santelmann, 100 th Congress Committees 1987 - 88,

p.1. แต่เหตุผลข้อนี้อาจใช้ได้กับกรณีของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งคณะกรรมาธิการ
 มีโอกาสศึกษาร่างกฎหมายก่อนรับหลักการอย่างดั่งแท้

¹⁹ Ibid., p. 1.

ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองของสหรัฐอเมริกา คือ ". . . การปกครองโดยคณะกรรมการ . . ." และเขาได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า ". . . การทำงานในหน่วยงานของคณะกรรมการ ก็คือ การทำงานของรัฐสภา . . ." ²⁰ สำหรับอดีตประธานสภา คือ นายโจนส์ บี ริด ได้กล่าว ว่า "คณะกรรมการเป็นตา หู มือ และมักจะเป็นสมองของสภา" นอกจากนั้น วุฒิสมาชิก รัสเซล บี ลอง ได้กล่าวว่า "รัฐสภาก่อตั้งอยู่บนการสืบสวนของคณะกรรมการ" ²¹ และจากการที่ กระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นจากการพิจารณาของคณะกรรมการเมื่อมีการเสนอ ร่างกฎหมายคณะกรรมการจึงเปรียบเสมือนเป็นวิธีการซึ่งรัฐสภาใช้เพื่อเป็นตะแกรงร่อนร่าง กฎหมาย ความคิดเห็น และปัญหาที่ยังยากซึ่งไม่มีทางแก้ไขได้เป็นอย่างอื่นอีก ²² มีผู้เปรียบเทียบว่า การทำงานของคณะกรรมการอาจเป็นการขุดหลุมฝังศพของร่างกฎหมายเป็นจำนวนมากก็ได้ ²³ เพราะร่างกฎหมายที่ไม่ดีส่วนใหญ่ตกไปเพราะความเห็นของคณะกรรมการ ด้วยเหตุนี้เองจึง ทำให้ระบบคณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาเป็นระบบคณะกรรมการที่มีอำนาจมากที่สุดในโลก ²⁴

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปถึงความสำคัญและประโยชน์ที่สำคัญของคณะกรรมการได้ 3 ประการ คือ

²⁰ John D. Lees and Malcolm Shaw, "Committees in the United States Congress," in Committees in Legislatures : A Comparative Analysis, (North Carolina : Duke University Press, 1979), p. 11.

²¹ George Goodwin, The Little Legislatures, (Massachusetts : the University of Massachusetts Press, 1970), p. 1.

²² Roger F. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 207.

²³ Ibid., p. 209.

²⁴ John D. Lees and Malcolm Shaw, Committees in Legislatures : A Comparative Analysis, p. 4.

1. เป็นแหล่งที่จะค้นหาข้อมูลข่าวสารและมติมหาชนจากนอกรัฐสภาเข้าสู่รัฐสภา
2. เป็นที่ที่จะช่วยสมาชิกของรัฐสภาในการพิจารณาตัดสินใจในการวางมาตรการและออกกฎหมายต่าง ๆ
3. เป็นองค์กรที่จะคอยชักจูงให้รัฐสภายอมรับข้อยุติต่าง ๆ ที่ได้จากการถกเถียงกันในระหว่างสมาชิกของสภา ²⁵

เมื่อคณะกรรมการมีความสำคัญ และมีประโยชน์สำหรับการดำเนินงานของรัฐสภา ดังได้กล่าวมาแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการก็คือสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นที่ฝึกฝนงานของสมาชิกของรัฐสภา ดังนั้นรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ จึงต้องมีระบบคณะกรรมการที่มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนบทบาทที่แตกต่างกันไปโดยขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมกับโครงสร้างของสังคมในประเทศนั้น ๆ ²⁶

ระบบคณะกรรมการของรัฐสภา

คณะกรรมการทำหน้าที่คล้ายผู้ช่วยของสภา ส่วนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อบังคับการประชุมสภา นอกจากนี้ก็ยังขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองหรือสถานการณ์ทางการเมือง ตลอดจนวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่จะกล่าวถึงประเภทของคณะกรรมการของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ก็จะได้กล่าวถึงความเป็นมาของระบบคณะกรรมการของรัฐสภาโดยย่อ และต่อเนื่องเท่าที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ โดยจะกล่าวถึงความเป็นมาของระบบคณะกรรมการของรัฐสภาในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นกำเนิด และในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับแนวความคิดจากประเทศอังกฤษตามลำดับก่อนที่จะมีการกล่าวถึงประเทศไทยซึ่งได้รับแนวความคิดจากประเทศทั้งสอง ดังนี้

²⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปฏิรูปรัฐสภา ข้อเสนอเบื้องต้นในการปรับปรุงรัฐสภาไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2517), หน้า 29 - 30.

²⁶ S.A. Walkland, Committees in Legislatures : A Comparative Analysis, p. 242.

1. ความเป็นมาของระบบคณะกรรมการของรัฐสภา

1.1 ประเทศอังกฤษ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะ คือ

1.1.1 สมัยเริ่มแรกของรัฐสภา

ในประเทศอังกฤษคณะกรรมการเกิดขึ้นเกือบจะพร้อมกันกับสภา แต่เท่าที่มีการบันทึกเป็นหลักฐานไว้ คณะกรรมการในยุคแรก ๆ นั้น จัดตั้งขึ้นโดยมีจุดประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์²⁷ ต่อมาในสมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 ประมาณปี ค.ศ. 1571 ทรงให้พวกองคมนตรีรวมกันเป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายกันก่อนในสถานที่ต่าง ๆ นอกสภา เช่น ที่ประชุมของนักกฎหมายและต่อมาที่โบสถ์เวสต์มินสเตอร์ ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถควบคุมการออกกฎหมายได้ดีขึ้น²⁸ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวในปัจจุบันเรียกว่า "Select Committee"²⁹

ในการพิจารณาเรื่องทั่ว ๆ ไป เช่น เรื่องเกี่ยวกับศาสนา การเลือกตั้ง เงินทุนอุดหนุนและเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ จะมีกรรมการตั้งแต่ 3 คนถึง 15 คน แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญก็จะเป็น 30 คนถึง 40 คน โดยกรรมการดังกล่าวแต่งตั้งจากขุนนางชั้นผู้ใหญ่เป็นส่วนใหญ่ ในปี ค.ศ. 1851 คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนมากนี้เองได้ถูกพัฒนาเป็นคณะกรรมการที่เรียกว่า "Standing Committee"³⁰ เพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เอกสิทธิ์ การค้า และศาลยุติธรรม³¹

²⁷ K.R. Mackenzie, The English Parliament, (Great Britain : The Whitefriars Press Ltd., 1950), p. 46.

²⁸ Lord Campion, An introduction to the Procedure of the House of Commons, (London : Macmillan & Co. Ltd., 1958), pp. 25 - 26.

^{29,30} โปรดดูรายละเอียดของการเรียกค้ำทั้งสองนี้ในระยะปัจจุบันในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า 83 - 84.

³¹ Ibid., pp. 26 - 27.

ต่อมา หลังจากที่พระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 ได้สวรรคตแล้ว ราชวงศ์สจวร์ตได้เป็นผู้ปกครองอังกฤษในเวลาต่อมา (ค.ศ. 1603 - 1646) กษัตริย์พระองค์แรกของราชวงศ์สจวร์ต คือพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ซึ่งครองราชย์ระหว่าง ค.ศ. 1603 - 1623 และทรงเป็นกษัตริย์ที่นิยมอำนาจและเชื่อมั่นในลัทธิเทวสิทธิ์ ซึ่งย่ำถึงอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์ของกษัตริย์ พระองค์จึงทรงให้ความสำคัญแก่คณะองคมนตรีมากกว่าสภาสามัญ³² จึงทำให้เกิดการผลักดันให้ฝ่ายสมาชิกสภาสามัญผนึกกำลังกันอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น คณะกรรมการของสภาในสมัยพระองค์ในระยะแรก คือ ในปี ค.ศ. 1607 - 1610 นั้น จึงมีการพัฒนาเป็นคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) และคณะกรรมการประเภทนี้ก็ได้รับความนิยมมากขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1620 เป็นต้นมา ทั้งนี้เพื่อให้สภามีเสรีภาพมากขึ้นในการต่อสู้กับกษัตริย์ เพราะการประชุมในรูปคณะกรรมการเต็มสภานี้ประธานสภาซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของกษัตริย์จะไม่ได้นั่งเป็นประธาน³³

ในรัชสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 นี้เอง คณะกรรมการเต็มสภาได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น ทั้งนี้เพื่อรวบรวมและพิจารณาปัญหาเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชนในราชอาณาจักร ซึ่งในเวลาต่อมาได้ถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งซึ่งใช้ในการต่อสู้กับกษัตริย์โดยหลังจากรัชสมัยของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 ไปแล้ว ระบบคณะอนุกรรมการนี้ก็ได้อเลิกล้มไป³⁴

ประมาณต้นศตวรรษที่ 17 คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการชุดใหญ่ได้เริ่มเข้าสู่ระบบที่สมบูรณ์แบบ กล่าวคือ มีทั้งสิ้นเป็นจำนวน 5 คณะ ทั้งนี้เพื่อพิจารณาเรื่องราวเกี่ยวกับ เอกสิทธิ์และการเลือกตั้ง ทำสนา ปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ค่าลยุทธิธรรม ตลอดจนเรื่องเกี่ยวกับการค้า สาเหตุที่ในขณะนั้นเรียกว่า คณะกรรมการสามัญหรือคณะ

³² สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักร : การเมือง การปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 13 - 14.

³³ Faith Thompson, A Short History of Parliament 1295 - 1642, (Great Britain : the North Central Publishing Company, 1953), p. 214.

³⁴ Lord Campion, An Introduction to the Procedure of the House of Commons, p. 28.

กรรมวิธีการชุดใหญ่นั้นก็เพราะว่าคณะกรรมการประเภทนี้ถูกแต่งตั้งตั้งแต่เริ่มมีสภาและยังคงดำรงอยู่ตลอดสมัยประชุม และในปี ค.ศ. 1628 ได้มีการเรียกคณะกรรมการนี้ว่า คณะกรรมการชุดใหญ่ (Grand Committees) นั้นเอง ส่วนคณะกรรมการประเภทอื่นจะถูกแต่งตั้งขึ้นในบางโอกาสและเมื่อแต่งตั้งแล้วจะยกเลิกเมื่อคณะกรรมการชุดนั้น ๆ ได้รายงานผลการพิจารณาต่อสภา³⁵ และในระหว่างเวลานั้นเอง เรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้กลายมาเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเต็มสภาเป็นผู้พิจารณาแทนทั้งหมด³⁶ ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์และการเลือกตั้งที่สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาแทน³⁷ ทั้งนี้ ในการพิจารณาเรื่องราวหรือปัญหาเคือครอนต่าง ๆ ของประชาชนจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการเต็มสภาในขณะนั้น³⁸

ในรัชสมัยของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 คณะกรรมการชุดใหญ่ดังกล่าวก็ได้เริ่มทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย จึงเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ไม่อาจแยกความแตกต่างกับคณะกรรมการเต็มสภาได้³⁹ คณะกรรมการชุดใหญ่ขณะนั้นจึงถูกแต่งตั้ง เช่นคณะกรรมการเต็มสภาซึ่งในปี ค.ศ. 1700 เป็นต้นมา คณะกรรมการเต็มสภาก็กลายเป็นคณะกรรมการที่เป็นบรรทัดฐานโดยทั่วไป โดยมีข้อยกเว้นว่าหากเป็นเรื่องพิเศษที่ต้องการความชำนาญหรือเรื่องเกี่ยวกับเอกสิทธิ์หรือร่างพระราชบัญญัติเอกชนสภาก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณา⁴⁰ จึงนับได้ว่าในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 17 คณะกรรมการเต็มสภาเป็นองค์กรซึ่งเป็นที่ถกเถียงปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนเป็นแหล่งข้อมูลแก่สภาอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในครึ่งหลังของศตวรรษที่สภาได้ใช้

³⁵ Ivor Jennings, Parliament, (London : Cambridge University Press, 1957), p. 268.

³⁶ Lord Campion, An Introduction to the Procedure of the House of Commons, p. 28.

³⁷ Ivor Jennings, Parliament, p. 268.

³⁸ Lord Campion, An Introduction to the Procedure of the House of Commons, p. 28.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ivor Jennings, Parliament, p. 268.

คณะกรรมการสามัญคณะแรกได้ตั้งขึ้นโดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการซึ่งเสนอ โดย เกรตสโตน ในปี ค.ศ. 1882 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประชุมเกี่ยวกับสถานการณ์การค้าของชาวไอริช อย่างไรก็ตาม ได้มีการคัดค้านมากจากรัฐบาล และข้อเสนอของคณะกรรมการชุดนี้ก็ไม่เป็นที่ยอมรับในสภา หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1883 คณะกรรมการสามัญอีก 2 คณะก็ถูกแต่งตั้งขึ้นในสมัยประชุมของปีดังกล่าวได้แก่ คณะกรรมการกฎหมาย และคณะกรรมการการค้า ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมายจำนวนหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งสองคณะนี้ก็ไม่ได้รับการยืนยัน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1888 ได้มีการกำหนดโดยข้อบังคับการประชุมของสภาว่าให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญอีกจำนวนหนึ่ง คณะกรรมการเหล่านี้ได้แก่ คณะกรรมการกฎหมาย คณะกรรมการการค้ายุติธรรม คณะกรรมการกระบวนการพิจารณาทางกฎหมาย คณะกรรมการการค้า การขนส่ง และคณะกรรมการการหักลดกรรม คณะกรรมการตั้งกล่าวจะพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องที่ปราศจากข้อโต้แย้ง ส่วนร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ เกือบทั้งหมดในขณะนั้นได้ถูกส่งไปให้คณะกรรมการเต็มสภาพิจารณา 42

จึงอาจกล่าวได้ว่า สภายังไม่ยอมรับให้คณะกรรมการสามัญเป็นเวทีหลักในการพิจารณาร่างกฎหมายในสภา คณะกรรมการสามัญในสมัยเริ่มแรกของรัฐสภาจึงถือว่าเป็นเพียงเวทีที่มีความสำคัญก็เพียงแต่น้อย หากแต่สภาได้ใช้เพื่อช่วยเร่งพิจารณากฎหมายที่ไม่มีความสำคัญแต่เพียงเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาต้องประสบกับปัญหาในการประลองกำลังกันระหว่างสมาชิกสภากับรัฐบาล รัฐบาลจึงจำต้องใช้เสียงข้างมาก เพื่อให้การสนับสนุนโดยคณะกรรมการเต็มสภา 43

41 Lord Campion, An Introduction to the Procedure of the House of Commons, p. 29.

42 Ivor Jennings, Parliament, p. 269.

43 S.A. Walkland, Committees in Legislatures : A Comparative Analysis, pp. 253 - 254.

1.1.2 สมัยศตวรรษที่ 19

ในปี ค.ศ. 1907 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของครั้งยิ่งใหญ่อันเป็นรากฐานของระบบคณะกรรมการยุติการยุคปัจจุบันโดยขึ้นกับการประชุมของสภาได้กำหนดให้ส่งร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดไปให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณา ยกเว้น

1. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษี เงินลงทุนและรายได้ของแผ่นดิน
2. ร่างพระราชบัญญัติที่ออกเพื่อให้การรับรองคำสั่งชั่วคราว ⁴⁴

ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นดังกล่าวบางฉบับอาจถูกส่งให้คณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาโดยปราศจากการแก้ไขหรือการอภิปรายแต่ประการใดก็ได้ ดังนั้น ส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการสามัญและส่วนที่เหลือก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการเต็มสภา เช่น ร่างพระราชบัญญัติประกันภัยแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1911 เป็นต้น ⁴⁵

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการสามัญประจำสภาของอังกฤษจะมีหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่ก็หาได้มีความเชี่ยวชาญแต่อย่างใดไม่ ในตอนปลายศตวรรษที่ 19 มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีความเชี่ยวชาญเพียง 3 คณะ ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับกฎหมาย การค้าและเรื่องเกี่ยวกับสก๊อตแลนด์ บัลโฟร์ จึงได้ปฏิรูประบบคณะกรรมการเสียใหม่ ⁴⁶ กล่าวคือ ประมาณปี ค.ศ. 1907 ได้มีการปฏิรูปให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาใช้สัญลักษณ์ของคณะใดคณะหนึ่งโดยพยัญชนะ เอ.บี. ซี. ดี. และ อี. ฯลฯ ซึ่งระบบนี้ยังคงยึดถืออยู่ทุกวันนี้ ทั้งนี้เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายในทุกรูปแบบจนกระทั่ง

⁴⁴ Ivor Jennings, Parliament, p. 269.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ S.A. Walkland, Committees in Legislatures : A Comparative Analysis, p. 255.

ในปี ค.ศ. 1939 ได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ 4 คณะด้วยกัน และต่อมาในปี ค.ศ. 1945 มีการปฏิรูปอีกครั้ง จึงมีการเพิ่มเติมเป็น 5 คณะ⁴⁷ จากการปฏิรูปของบัลโฟร์ นี้ยังได้มีการนำเอาระบบสมาชิก 2 ส่วน มาใช้กับคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งใช้อยู่จนถึงปี ค.ศ. 1960 ที่ว่าสมาชิก 2 ส่วน หมายความว่า สมาชิกเสียงข้างมากจะเป็นกรรมการแกนกลางถาวร (large permanent nucleus) โดยจะคัดเลือกสมาชิกจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาและจากความเหมาะสมของสมาชิก ตลอดจนความรู้ในร่างกฎหมายนั้น ๆ ผสมกับสมาชิกสมทบ (small added membership) อื่นอีกเพียงเล็กน้อย ต่อมาจากผลของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการว่าด้วยข้อบังคับในปี ค.ศ. 1959 จึงมีผลทำให้ความคิดเกี่ยวกับสมาชิก 2 ส่วนต้องยกเลิกไปและนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 คณะกรรมการสามัญประจำสภาจึงสิ้นสุดลักษณะที่มีสมาชิกแบบถาวรต่อไป แต่เปลี่ยนแปลงเป็น ต้องมีการเสนอชื่อกรรมการแยกออกต่างหากทุกครั้งที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งการเปลี่ยนสมาชิกในระหว่างร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ นี้เอง จึงมีผลทำให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาต้องขาดความต่อเนื่องของสมาชิกภาพของกรรมการไป⁴⁸

นอกจากนี้แล้ว ในศตวรรษที่ 19 นี้เองก็ถือเป็นยุครุ่งเรืองของคณะกรรมการวิสามัญ กล่าวคือ คณะกรรมการประเภทนี้ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องทางการเมืองที่มีความสำคัญ ๆ ในขณะที่องค์กรของฝ่ายบริหารยังไม่ก้าวหน้าพอ คณะกรรมการนี้ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ค้นหาข้อเท็จจริงในแง่ของนโยบายสาธารณะ ส่วนบทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเนื้อหาที่เกี่ยวกับเรื่องทางการเมืองได้ลดน้อยลง เนื่องจากความเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารครอบคลุมเหนือนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ๆ ตลอดจนการที่กระบวนการนิติบัญญัติมีความมั่นคง นอกจากนั้นหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องอื่น ๆ ก็สูญหายไปหลังจากที่มีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการไต่สวนขึ้นแล้ว⁴⁹

⁴⁷ Ivor Jennings, Parliament, p. 271.

⁴⁸ S.A. Walkland, Committees in Legislatures : A Comparative Analysis, p. 255.

⁴⁹ Ibid., pp. 261 - 262.

1.2 สหรัฐอเมริกา

สำหรับระบบคณะกรรมการของสหรัฐอเมริกาก็มีสืบทอดมาตั้งแต่ปีแรกของการตั้งประเทศ⁵⁰ อันเป็นผลของอิทธิพลที่ได้รับมาจากรัฐสภาในสมัยอาณานิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาของมลรัฐเพนซิลเวเนีย มลรัฐเวอร์จิเนีย และสภาผู้แทนราษฎรของจักรภพอังกฤษ⁵¹ ซึ่งในรัฐสภายุคแรก ๆ นั้น กรรมการโดยมากมักเป็นกลุ่มบุคคลที่ตั้งสร้างขึ้นมาเพื่อทำงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพียงชั่วคราวช่วยยาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการเต็มสภาเท่านั้น ระบบเดิมนี้ตรงกันข้ามกับระบบในปัจจุบันนี้ กล่าวคือ ในระบบเดิมความคิดเห็นต่าง ๆ จะถูกนำไปพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาก่อนจึงจะนำไปมอบหมายให้กลุ่มบุคคลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิเศษนี้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป เช่น ในการประชุมรัฐสภาสมัยที่ 3 (ค.ศ. 1793 - 1795) ปรากฏว่าได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ (Ad Hoc Committees) ประมาณ 350 คณะ ซึ่งสภาใหญ่จะควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการชั่วคราวนี้ อย่างใกล้ชิดโดยการมอบหมายหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน และกำหนดให้คณะกรรมการเหล่านั้นต้องจัดทำรายงานส่งสภาใหญ่ไม่ว่าจะดีหรือไม่ดีก็ตาม เมื่อคณะกรรมการชุดใด ทำงานเสร็จแล้วสภาใหญ่ก็จะยุบเลิกคณะกรรมการชุดนั้นเสีย⁵²

ในปี ค.ศ. 1816 ทั้งวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรได้มีการพัฒนาระบบคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาขึ้น ซึ่งคณะกรรมการบางคณะก็ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ ในสมัยนั้นได้มีแนวความคิดว่า คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาจะเหมาะสมกว่าคณะกรรมการวิสามัญ

⁵⁰ ส่วน โกรนนิ่งส์ และ โจนาธาน พี ฮอว์ลีย์, สมาชิกสภาองเกรส : คำสัญญาและอำนาจ, แปลโดย นพมาศ อีร์เวกิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพินิจ, 2523), หน้า 104.

⁵¹ เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา, หน้า 26.

⁵² Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 208.

ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการสามัญประจำสภามีสมาชิกมากกว่า และสามารถทำงานได้ครอบคลุมกิจการของรัฐสภาได้อย่างกว้างขวางกว่า⁵³ นอกจากนั้นแล้วจึงหลีกเลี่ยงความไม่สะดวกในการที่จะต้องคัดเลือกกรรมการวิสามัญกันบ่อย ๆ⁵⁴

ดังนั้น ช่วงระยะเวลาสงครามจนถึง ปี ค.ศ. 1925 คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จึงมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นทั้งสิ้น 61 คณะ ส่วนในวุฒิสภามีทั้งสิ้นถึง 74 คณะ⁵⁵

ต่อมาในปี ค.ศ. 1946 มีการตราบัญญัติอันมีผลทำให้คณะกรรมการสามัญของรัฐสภาลดจำนวนลงเป็นจำนวนมาก รัฐบัญญัติดังกล่าวก็คือ รัฐบัญญัติการจตุตถกรรมทางนิติบัญญัติใหม่ที่เรียกว่า "The Legislative Reorganization Act of 1946" รัฐบัญญัตินี้ได้กำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาไว้อย่างจำกัด คือ ในสภาผู้แทนราษฎรมีได้ไม่เกิน 19 คณะ ส่วนในวุฒิสภามีได้ไม่เกิน 15 คณะ ด้วยเหตุผลที่ว่าการที่มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวนมากเกินไป ทำให้สมาชิกรัฐสภาเป็นกรรมการในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ มากเกินไป ทำให้ไม่สามารถเข้าประชุมได้หรือไม่มีความสนใจในงานของคณะกรรมการอย่างแท้จริงได้ และยากแก่การจัดเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพให้ได้⁵⁶

⁵³ เคอร์ อัลวา สแตนวูด อเล็กซานเดอร์, โปรดดูรายละเอียดใน De Alva Standwood Alexander, History and Procedure of the House of Representatives, (Boston : Houghton Mifflin, 1916), p. 228.

⁵⁴ จอร์จ เอช เฮนเนส, โปรดดูรายละเอียดใน George H. Haynes, The Senate of the United States : Its History and Practice, Vol. 1 (Boston : Houghton Mifflin, 1938), p. 272.

⁵⁵ โปรดดูรายละเอียดใน George Goodwin, The Little Legislatures, pp. 10 - 13.

⁵⁶ เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา, หน้า 27.

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ถ้าพิจารณาคุณค่ากับการเกิดขึ้นของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประวัติศาสตร์ความเป็นไป หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาตามกิจกรรมของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ก็เพราะว่าแต่ละคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์หรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามกิจกรรมของฝ่ายบริหาร

โดยที่ประธานคณะกรรมการได้มีทั้งความรู้ความเชี่ยวชาญและอำนาจจึงเริ่มเป็นอิสระจากสภาและการควบคุมของพรรคมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้ว่าในระยะแรกของการมีระบบคณะกรรมการ คือ ในระหว่างปี ค.ศ. 1790 ถึง 1911 ประธานสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งประธาน และกรรมการของคณะกรรมการต่าง ๆ แต่หลังจากปี ค.ศ. 1911 เป็นต้นมา ที่ประชุมสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานและกรรมการในคณะกรรมการ⁵⁷ และโดยที่กรรมการมีความเชี่ยวชาญจึงเริ่มเป็นอิสระจากสภา และการควบคุมของพรรคมากขึ้นเรื่อย ๆ อำนาจของประธานคณะกรรมการก็มีมากขึ้น ประกอบกับบทบาทของผู้นำพรรคการเมืองบางท่านมีความเข้มแข็ง จึงทำให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจเหนือสภาในตลอดช่วงศตวรรษที่ 20⁵⁸ ดังเช่นที่ จอห์น แมคคอมมิค ได้กล่าวแนะนำแก่สมาชิกหน้าใหม่ ๆ ว่า "เมื่อใดก็ตามที่คุณเดินผ่านประธานคณะกรรมการ คุณจะต้อค้นับท่านเหมือนอย่างที่ผมทำ"⁵⁹ แต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาก็ยังคงให้ความสนใจต่อคำแนะนำของประธานสภาด้วย

อำนาจหน้าที่ของประธานคณะกรรมการได้รับการสนับสนุนโดยหลักความมีอาวุโส (Seniority) ซึ่งเป็นจารีตประเพณีที่เคร่งครัด สมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่ไต่ทำหน้าที่กรรมการอย่างต่อเนื่อง และนานที่สุดก็จะได้เป็นประธานคณะกรรมการโดยอัตโนมัติ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยคุณสมบัติอย่างอื่น เช่น ความสามารถ หรือความซื่อสัตย์ต่อพรรคการเมือง⁶⁰

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

⁵⁸ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 208.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid., pp. 208 - 209.

ระหว่าง ค.ศ. 1960 ถึง ค.ศ. 1970 มีสมาชิกสภาหน้าใหม่เพิ่มขึ้นและสมาชิกบางส่วนก็มีความเห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ควรกระจายอำนาจให้คณะกรรมการอย่างทั่วถึง ดังนั้น จึงก่อให้เกิดแรงผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงจากหลักความมีอาวุโสไปสู่การเลือกตั้ง ซึ่งผลที่ตามมาก็คือทำให้ประธานคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 4 ท่าน พ้นจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการ จึงไม่มีโอกาสได้ใช้อำนาจตามอำเภอใจได้อีกต่อไป หากแต่ต้องยึดมั่นอยู่กับกฎระเบียบของคณะกรรมการ⁶¹

ในระยะปัจจุบัน รัฐสภาได้ลดจำนวนคณะกรรมการวิสามัญลงเป็นจำนวนมาก และมักจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะอนุกรรมการทำหน้าที่แทน ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวว่าในบัดนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลของคณะกรรมการเข้าสู่ภาวะรัฐบาลของคณะอนุกรรมการ⁶²

1.3 ประเทศไทย

ประเทศไทยได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการมาจากประเทศตะวันตกตั้งแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงตั้ง "สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน" (Council of State) โดยในครั้งนั้นรูปแบบของคณะกรรมการได้กำหนดไว้ในระเบียบการประชุมสมัชชนั้นเป็นต้นมา⁶³ และหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับซึ่งฉบับแรกของไทยก็คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการไว้ จึงนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของประเทศตะวันตกมาใช้ในฝ่ายนิติบัญญัติของไทย⁶⁴

⁶¹ Ibid., p. 209.

⁶² Ibid.

⁶³ รัชสี กัลยาณคุณาวุฒิ, "ที่มาของรัฐสภาไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 121.

⁶⁴ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 24.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ได้กำหนดให้รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งก่อกำเนิดขึ้นในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 70 คน
มาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้มีระบบ
คณะกรรมการของรัฐสภาไทยเป็นครั้งแรกพร้อมกับสภานี้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติใน
มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช
2475 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"สภาผู้มีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง
หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจใน เรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น
เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้
ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ใดตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือก
กันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้"

อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจง แสดงความ
เห็นได้ อนุกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องมาได้รับสิทธิในการแสดงความ
เห็นตามมาตรา 24

ในการประชุมอนุกรรมการนั้นต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่
น้อยกว่า 3 นาย จึงจะเป็นองค์ประชุมปรึกษาหารือได้ เว้นแต่
อนุกรรมการนั้นจะมีจำนวนตั้งขึ้นเพียง 3 คน เมื่อมาประชุม
แค่ 2 คน ก็ให้นับว่าเป็นองค์ประชุมได้"⁶⁵

จะเห็นได้ว่าอำนาจ "อนุกรรมการ" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ "กรรมการ"
มีอย่างกว้างขวาง โดยจะดำเนินการพิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อเสนอต่อสภา
ก็ได้ และเนื่องจากสภานี้เป็นสภาชั่วคราว จึงไม่ปรากฏว่าได้มีการตราข้อบังคับการประชุม
และการปรึกษาของสภาแต่อย่างใด แต่ได้อนุโลมใช้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี

⁶⁵ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
มาตรา 26 และนอกจากนั้นมาตรา 24 บัญญัติว่า "สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในคำใด ๆ ที่
ได้กล่าวหรือแสดง เป็นความเห็นหรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้หนึ่งผู้ใดจะว่า
กล่าวฟ้องร้อง เพราะเหตุนั้นหาได้ไม่"

เฉพาะที่ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองนี้ไปหลางก่อน⁶⁶

ตามข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี หมวด 9 และหมวด 10⁶⁷ ได้กำหนดให้
ที่ประชุมสภาเปลี่ยนสภาเป็น "อนุกรรมการเต็มสภา" และสภาอาจตั้ง "อนุกรรมการ"
ประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ 3 - 9 คน ดังนั้นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกรรมการในขณะ
นั้น จึงยังไม่ได้กำหนดประเภทของคณะกรรมการไว้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติคณะอนุกรรมการหรือกรรมการแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

1. กรรมการประจำ ซึ่งมีอยู่ 2 คณะ คือ อนุกรรมการตรวจรายงานการประชุม⁶⁸
และอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ⁶⁹ เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องปฏิบัติเป็นการประจำ

2. กรรมการเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นกรรมการที่ได้จัดตั้งขึ้นมากที่สุด และมัก
จะตั้งขึ้นเมื่อมีร่างพระราชบัญญัติที่สภาเห็นสมควรจะต้องตั้งกรรมการพิจารณาเป็นครั้งคราวไป
เช่น อนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอากรแสตมป์ พระพุทธศักราช 2475⁷⁰ เป็นต้น

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 77.

⁶⁷ โปรดดูรายละเอียดในข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีใน หลวงประดิษฐมนูธรรม
(ปรีดี พนมยงค์), ประชุมกฎหมายไทย ภาค 12, (พระนคร : โรงพิมพ์นิติสาส์น, 2472),
หน้า 2661 - 2672.

⁶⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยที่ 1)
พ.ศ. 2475, ครั้งที่ 3/2475," 4 กรกฎาคม 2475.

⁶⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยที่ 1)
พ.ศ. 2475, ครั้งที่ 1/2475," 28 มิถุนายน 2475.

⁷⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยที่ 1)
พ.ศ. 2475, ครั้งที่ 28/2475," 30 กันยายน 2475.

3. กรรมการเต็มสภา ในสมัยนั้นเมื่อที่ประชุมสภาต้องการอภิปรายเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ละเอียดยิ่งขึ้น ก็จะไปเปลี่ยนสถานที่ประชุมสภาเป็นอนุกรรมการเต็มสภา เช่น ราชพระราชบัญญัติยกเลิกเลิกภาษีสัมพัทธ์ตรา พ.ร.บ. 2475 71

ทั้งนี้ สภามีเหตุผลในการตั้งกรรมการในสมัยนั้น เนื่องจากต้องการให้สมาชิกสภาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งแทนสภา ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวถึงความสำคัญของกรรมการของสภาของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ซึ่งเป็นประธานสภาในขณะนั้นว่า 72

"... วิธีตั้งอนุกรรมการเป็นเครื่องป้องกันอย่างสำคัญของเรา ถ้าเราเห็นว่าเรื่องใดจะต้องให้เอตทัคคะพิจารณา เราตั้งอนุกรรมการไปตรวจ เมื่ออนุกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วทำรายงานเสนอพร้อมด้วยความเห็น เราจึงฟังความเห็นของอนุกรรมการ เราถือเอาความรู้จากเอตทัคคะแล้วมาพิจารณาอีกทีหนึ่ง เราอยู่ในฐานะที่จะพิจารณาได้ดี เพราะได้ความรู้จากผู้ชำนาญแล้วอีกทางหนึ่ง เราเห็นมโนคติที่เราเสนอมานั้นจะต้องพิจารณาอย่างละเอียด แต่ไม่จำเป็นต้องตั้งอนุกรรมการไปพิจารณา เราอาจเปลี่ยนภาวะของที่ประชุมนี้ให้เป็นอนุกรรมการเต็มสภา . . ."

ทั้งนี้ การแต่งตั้งกรรมการในสมัยนั้นสภามักจะตั้งผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านได้ เพราะสมาชิกสภาล้วนแล้วแต่เป็นชนชั้นสูง เช่น ขุนนาง หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ได้รับการศึกษาอบรม และมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วเป็นอย่างดี ดังตัวอย่างการแต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ในขณะนั้น ประธานกรรมการคณะราษฎรได้เสนอขอตั้ง พระยาไชยยศสมบัติ และหลวงเกษสทรณ์ โดยได้แถลงต่อที่ประชุมสภาว่า 73

71 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยที่ 1) พ.ศ. 2475 ครั้งที่ 4/2475," 6 กรกฎาคม 2475.

72 เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

73 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยที่ 1) พ.ศ. 2475 ครั้งที่ 32/2475," 28 ตุลาคม 2475.

"... พระยาไชยยศฯ เป็นผู้ที่ได้ศึกษาและรู้เรื่องนี้ตลอดมา แต่ครั้งจะทำพระราชบัญญัติกับหลวง เศษสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ทางเศรษฐวิทยาโดยเฉพาะเป็นกรรมการ เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญด้วย . . ."

ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำวิถีใหม่ให้ระบบสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว และได้บัญญัติเกี่ยวกับกรรมการไว้ในมาตรา 43 ว่า⁷⁴

"สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิใช่เป็นสมาชิกก็ตามเป็นกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนขอความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้"

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ระบบกรรมการของสภาในระยะแรกก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่โดยมากแล้วในทางปฏิบัติ สภานิยมตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติใดร่างพระราชบัญญัติหนึ่ง จนกระทั่งมีการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ในวันที่ 4 ธันวาคม 2476 ซึ่งได้กำหนดให้สภาแต่งตั้งกรรมการสามัญไว้ประจำ มีจำนวนคณะตามความต้องการของกิจการของสภา เมื่อเปิดสมัยประชุมสภาทุกสมัยประชุม นอกจากนั้นสภาก็อาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา หรือสอบสวนขอความอย่างหนึ่งอย่างใดในกิจการพิเศษของสภาเมื่อสภาเห็นว่ามีความจำเป็นก็ได้⁷⁵

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43.

⁷⁵ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 60 - 64.

อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติสภาในระบอบนั้นได้ตั้งกรรมาธิการสามัญประจำสภา เพียงคณะเดียวคือ กรรมาธิการตรวจร่างพระราชบัญญัติ⁷⁶ นอกจากนั้นก็เป็นการมาธิการวิสามัญที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา ข้อที่น่าสังเกตก็คือ มีการแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อสอบสวนบุคคลบางคน เช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม⁷⁷ เนื่องจากถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ และก่อนหน้าที่จะประกาศใช้ ขอบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ก็เคยมีการเสนอให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญสอบสวนพระยามโนปกรณนิติธาดาในข้อกล่าวหาที่กระทำการปิดสภา และเสนอยกเลิกไม่ใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ซึ่งอำนาจของคณะกรรมาธิการดังกล่าว มีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจของคณะกรรมาธิการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา

ต่อมา สภาได้ตราขอบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ประกาศใช้ ณ วันที่ 23 กันยายน 2477 ขอบังคับฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับกรรมาธิการเพิ่มเติมจากเดิม คือ การแต่งตั้งกรรมาธิการสามัญทุกครั้ง⁷⁸ ที่เปิดสมัยประชุมนั้น ๆ ให้แต่งตั้งกรรมาธิการสามัญไว้เป็นชุด ๆ และระบุอย่างแน่ชัดอีกครั้งหนึ่งให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ ก็ได้มาให้อภัยคำต่อคณะกรรมาธิการ

⁷⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยที่ 2) พ.ศ. 2476 ครั้งที่ 3/2476," 3 มกราคม 2476.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁸ ขอบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ข้อ 60 ได้บัญญัติว่า "เมื่อเปิดสมัยประชุมคราวหนึ่ง ให้ที่ประชุมเลือกตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำไว้เป็นแผนก มีจำนวนตามความต้องการแห่งกิจการของสภา".

ดังนั้น ทางปฏิบัติต่อมา สภาจึงมีคณะกรรมการสามัญ 5 คณะ คือ 79

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

ทั้งนี้ กรรมการสามัญแต่ละชุดมีกรรมการจำนวน 7 คน สมาชิกสภาจะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะไม่ได้ สำหรับหน้าที่ของกรรมการนั้นมิได้กำหนดไว้อยู่กับสภาจะมอบหมายให้กระทำ

ผู้เขียนเห็นว่า ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการของ รัฐสภา อังกฤษที่มีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาโดยใช้ชื่อพยัญชนะ เอ.บี.ซี.ดี. ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

อนึ่ง สำหรับกรรมการวิสามัญของรัฐสภาไทยในระยะนั้นก็ยังมีลักษณะดังเช่นที่แล้มา มิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด

ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบัญญัติให้มีระบบสภาแบบสองสภา คือ พุทธสภา และ สภาผู้แทน ซึ่งต่างก็ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน⁸⁰ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตลอดจนข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2490⁸¹ และข้อบังคับการประชุม

⁷⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ สมัยที่ 2) พ.ศ. 2477 ครั้งที่ 2/2477," 20 ธันวาคม 2477.

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 24 และมาตรา 29.

⁸¹ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2490

และการปรึกษาของพฤกษสภา พ.ศ. 2490⁸² ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบ
 กรรมวิธีการไว้ และระบบกรรมวิธีการในทางปฏิบัติของรัฐสภาไม่แตกต่างไปจากของเดิม
 แต่อย่างใด กล่าวคือ รัฐสภาที่มีกรรมวิธีการสามัญและวิสามัญเช่น เดิมจะแตกต่างไปจาก
 เดิมก็เฉพาะที่มีกรรมวิธีการของพฤกษสภาเพิ่มขึ้นเท่านั้นเอง

หลังจากมีเหตุการณ์รัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ได้มีการ
 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 เมื่อวันที่
 9 พฤศจิกายน 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐสภา มี 2 สภา คือ วุฒิสภา
 ซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ส่วนในสภาผู้แทนมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และ
 ในสมัยนี้เองก็มีการตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491
 แตนบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบกรรมวิธีการของรัฐสภาได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแต่อย่างใด⁸³

ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญ
 ฉบับนี้ได้กำหนดใหม่ 2 สภา ดังเช่น รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับ
 กรรมวิธีการก็ยังคงไว้ซึ่งลักษณะเดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการตราข้อบังคับการประชุม
 ปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2494 แล้วก็ทำให้ระบบกรรมวิธีการเปลี่ยนแปลงไปมาก
 โดยเฉพาะกรรมวิธีการสามัญประจำสภาได้กำหนดใหม่ 7 คณะ⁸⁴ ทั้งนี้ คณะกรรมการแต่ละ
 คณะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนคณะละไม่น้อยกว่า 5 คน⁸⁵ สมาชิกสภาจะเป็นกรรมการ
 เกินกว่า 2 คณะในขณะเดียวกันมิได้⁸⁶ คณะกรรมการเหล่านี้เลือกขึ้นในสมัยประชุมสภาสามัญ
 สมัยแรกของทุกปี⁸⁷ ดังนั้นกรรมการแต่ละคณะซึ่งมีอายุเพียง 1 ปี และคัดเลือกใหม่เมื่อเปิด

⁸² ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤกษสภา พุทธศักราช 2490
 ข้อ 66 - 72.

⁸³ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 ข้อ 70 - 85.

⁸⁴ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก. ตารางที่ 2 หน้า 407 - 409.

⁸⁵ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2494, ข้อ 92.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 94.

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 90.

สมัยประชุมสมัยแรกของปีถัดไป สำหรับกรรมาธิการวิสามัญนั้นมิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนอกจากได้กำหนดลงไว้ในข้อบังคับฯ อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมาธิการงบประมาณนั้นจะต้องเป็นกรรมาธิการวิสามัญเท่านั้น 88

ต่อมาหลังจากที่มีการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบัญญัติให้สภาเป็นแบบสภาเดี่ยว แต่มีสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมาธิการนั้นกับบัญญัติไว้ในลักษณะเช่นเดิม 89 จนกระทั่งมีเหตุการณ์รัฐประหาร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาเดี่ยว คือ สภาาร่างรัฐธรรมนูญ และได้มีการตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 90 โดยได้แก้ไขให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาซึ่งมีเจ็ดคณะนั้น ให้แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวนสิบเอ็ดคน และสมาชิกแต่ละคนจะเป็นกรรมาธิการได้ก็คณะนั้น มิได้มีการกำหนดไว้ นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้สภาตั้งกรรมาธิการชุดพิเศษซึ่งมีลักษณะถาวรประจำสภาขึ้นอีก 4 คณะ 91 คือ

1. คณะกรรมาธิการฟังความคิดเห็นประชาชน ประกอบด้วยกรรมาธิการยี่สิบเอ็ดคน
2. คณะกรรมาธิการระเบียบวาระ ประกอบด้วยกรรมาธิการสิบห้าคน
3. คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมาธิการสิบห้าคน
4. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม ประกอบด้วยกรรมาธิการเก้าคน

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการทั้ง 4 คณะนี้ เป็นคณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าได้มีการกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการชุดพิเศษ

88 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 96.

89 ดู ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2495 ข้อ 84 - 104.

90 ดู ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 65.

91 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 91.

ต่าง ๆ เหล่านี้แต่ละคณะไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย 92

ต่อมา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐสภามี 2 สภา คือ สภาผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง และในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมาธิการนั้นก็ยังคงบัญญัติไว้โดยมีลักษณะเช่นเดิม อย่างไรก็ตามวุฒิสภาได้มีการตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 อันมีผลทำให้ระบบกรรมาธิการในวุฒิสภาต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ดังเช่น ในสภาผู้แทน กล่าวคือ ให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาขึ้นเจ็ดคณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการสิบเอ็ดคน 93 ส่วนในสภาผู้แทนก็ได้ตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุที่ทำให้กรรมาธิการพ้นจากตำแหน่งโดยได้เพิ่มเติมใหม่มีมากกว่าเดิม 92

เมื่อมีการปฏิวัติในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งรัฐสภาในสมัยนั้นได้ตราข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 และได้

92 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 93, 95 และ 100.

93 โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก. ตารางที่ 1 หน้า 405 - 406.

94 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 60.
 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ข้อ 60.
 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2490 ข้อ 77.
 ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2494 ข้อ 91.
 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2495 ข้อ 85.
 ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 78.
 และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513 ข้อ 85.

กำหนดใหม่มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้น เป็นจำนวนสิบเอ็ดคณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวนสิบเก้าคน และได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญเกินกว่า 2 คณะ 95

ข้อบังคับฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามแต่จะมอบหมายให้ได้ ทั้งนี้บุคคลที่คณะกรรมการตั้งเป็นคณะอนุกรรมการนั้นต้องเป็นกรรมการในคณะกรรมการนั้น ๆ เท่านั้น 96

หลังจากที่มีการยุบสภาเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516 แล้ว รัฐสภา คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2516 ซึ่งในระยะแรกได้ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 97 ต่อมามีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่อยู่ในระยะที่ประชาชนตื่นตัวในเรื่องสิทธิ เสรีภาพของปวงชน ตลอดจนสนใจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ได้พยายามที่จะแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยได้บัญญัติว่า ". . . กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา . . ." 98 ทั้งนี้เพื่อให้มีลักษณะที่กว้างขวางขึ้น นอกจากนั้นแล้วยังได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเดิมวิธีการเลือกกรรมการสามัญนั้น ข้อบังคับแต่ละฉบับที่ผ่านมามาดลจนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบันได้อนุโลมตามวิธีการเลือกประธานสภา แต่สมาชิกมีสิทธิเสนอชื่อได้ไม่จำกัดจำนวน

95 โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก. ตารางที่ 1 หน้า 405 - 406.

96 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 81.

97 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2517, ครั้งที่ 2," 3 มกราคม 2517.

98 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 161.

โดยให้มีจำนวนผู้รับรอง 5 คน⁹⁹ นอกจากนั้นตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ข้อ 78 ยังได้กำหนดว่าในกรณีเลือกกรรมการวิสามัญ ถ้าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง และให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอซึ่งทางปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรไทยเท่าที่ผ่านมา เมื่อถึงวาระการคัดเลือกกรรมการพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลมักจะเสนอให้แต่งตั้งกรรมการวิสามัญจากสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลล้วน ๆ¹⁰⁰ อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้ปรากฏว่าเริ่มมีกรรมการจากพรรคฝ่ายค้านอยู่บ้าง แต่ก็มีจำนวนเพียงเล็กน้อย คือ พรรคประชาธิปัตย์ รวมเป็นกรรมการคณะละ 1 คน จึงนับว่าเป็นครั้งแรกของระบบคณะกรรมการวิสามัญของสภาไทยที่มีกรรมการจากพรรคฝ่ายค้านรวมเป็นกรรมการวิสามัญอยู่ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากพรรคสหประชาไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในขณะนั้น ได้ทำความตกลงกับพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นฝ่ายค้านยินยอมให้สมาชิกสภาสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ดำรงตำแหน่งกรรมการวิสามัญคณะละ 1 คน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเดิมการกำหนดอัตราส่วนจำนวนกรรมการวิสามัญนั้นจึงขึ้นอยู่กับความพอใจของสมาชิกสภาพรรครัฐบาล และการทำความตกลงกันระหว่างพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน¹⁰¹ ซึ่งในเรื่องนี้

99 ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ข้อ 62.
ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2490 ข้อ 79.
ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2494 ข้อ 93.
ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2495 ข้อ 87.

(ซึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน)

ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 66.
ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2513 ข้อ 70.
และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ข้อ 78

100 หยัค แสงอุทัย, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 210.

101 เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการวิสามัญของสภาไทยและสหรัฐอเมริกา, หน้า 102 - 104.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้จำนวนกรรมการที่ตั้งจากผู้
ที่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวน
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร
และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบันก็ได้ยังคงบทบัญญัติเช่นนี้ไว้เช่นกัน 102

หลังจากนั้น ในวันที่ 25 ตุลาคม 2517 ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุม
ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. 2517 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการให้รับกันกับรัฐธรรมนูญฯ ดังได้กล่าวข้างต้น 103 นอกจากนี้ ยังคงกำหนด
เรื่องระบบคณะกรรมการไว้เช่นเดิม และยังคงใช้ข้อบังคับการประชุมฯ ฉบับนี้ในรัฐสภา
ซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ที่สมาชิกของทั้งสองสภาได้รับการเลือกตั้ง
และแต่งตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ตามลำดับ จนกระทั่งวันที่ 26 มีนาคม 2518
ได้ตราข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลให้คณะกรรมการสามัญประจำ
วุฒิสภา 12 คณะ โดยคณะที่ได้เพิ่มเติมขึ้นจากปี 2516 คือ คณะกรรมการพิจารณา
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย นอกจากนี้ยังได้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการ
การสาธารณสุขเป็น คณะกรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะกรรมการแต่ละ
คณะประกอบด้วย กรรมการ 15 คน เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาคดีพิจารณาร่างพระราช
บัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้ประกอบด้วยกรรมการ 25 คน นอกจากนี้สมาชิกคนหนึ่งจะ
ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกิน 3 คณะ 104 อย่างไรก็ตามในสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 หลังจากที่มีการยุบสภาเมื่อวันที่ 12
มกราคม 2519 ก็ยังคงใช้ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา
พ.ศ. 2517 105

102 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 161 และ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139.

103 ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. 2517
ข้อ 79.

104 ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 ข้อ 67.

105 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
(สมัยสามัญ สมัยแรก) พ.ศ. 2519, ครั้งที่ 1," 19 เมษายน 2519.

เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และได้มีการตรา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 ได้มีการ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในระหว่างที่ ยังไม่มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ¹⁰⁶ โดยในระหว่างนั้นได้มีการใช้ข้อบังคับการประชุม ปรีक्षाของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ¹⁰⁷ ระบบคณะกรรมการจึงย้อนกลับไปสู่ระบบ เดิม เว้นเสียแต่ว่าตามรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิเศษเป็นครั้งแรก คือ คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่ง ประกอบด้วยบุคคลซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภา ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่เกิน 6 คน กับบุคคลอื่นอีกไม่เกิน 6 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ทั้งนี้คณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้มีหน้าที่พิจารณาให้คำรับรองการเสนอร่างพระราชบัญญัติของ สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ¹⁰⁸

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง เมื่อ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2519 ในช่วงระยะเวลาแรกได้อนุมัติให้ใช้ข้อบังคับการประชุมปรึกษา ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ¹⁰⁹ ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2520 โดยได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้อยู่ใน "วงงานของสภา" เช่น เดิม ทั้งนี้ น่าสังเกตว่าคงจะเป็นด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการจำกัดบทบาทของคณะกรรมการของรัฐสภา นั้นเอง และได้กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำสภามี 11 คณะ ดังเช่นในปี 2516

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 26.

¹⁰⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมสภาที่ปรึกษา ของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ 1," 26 ตุลาคม 2519.

¹⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 15.

¹⁰⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมสภาปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ 1," 26 พฤศจิกายน 2519.

หากแต่ให้แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 15 คน 110

วันที่ 20 ตุลาคม 2520 มีการปฏิบัติและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 ซึ่งให้รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งและไม่มีบทบัญญัติเรื่องระบบ คณะกรรมการไว้ จึงต้องใช้ระดมการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย 111 และในระยะแรกก่อนมีการตราข้อบังคับการประชุมฯ ฉบับใหม่ สภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้จึงได้ใช้ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 112 เช่นเดียวกับในปี 2519 ต่อมาเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2521 จึงมีการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ซึ่งแม้ว่าจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงไปบ้างเพียงเล็กน้อยก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ กล่าวคือ ได้มีความพยายามที่จะบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้ยึดถือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นหลัก และเพิ่มเติมขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐสภาไว้ว่า ". . . กระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาตามที่สภามอบหมาย . . ." นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวน 11 คณะ (ดังเช่นในสมัยปี 2516) และแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 15 คน อีกทั้งยังได้ตั้งข้อจำกัดที่สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญไว้ได้ไม่เกิน 1 คณะอีกด้วย 113

110 ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520

ข้อ 71 - 72.

111 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 30.

112 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 1," 24 พฤศจิกายน 2520.

113 ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 66 - 67.

ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทยนั้น เป็นสิ่งที่เอาแบบอย่างมาจากต่างประเทศพร้อมกับระบบการปกครองแบบรัฐสภา การเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการของระบบคณะกรรมการแต่ละครั้งจึงมีไม่มากนัก อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นระยะที่ประชาชนมีความตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพของปวงชน และการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนั้นก็ไฉนนักวิชาการหลายคน เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ด้วยมากกว่าทุกสมัยที่ผ่านมา ระบบคณะกรรมการจึงได้มีการเปลี่ยนแปลง ไปอันส่งผลให้เกิดการยอมรับในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐสภามากขึ้น ดังที่มีอยู่ในปัจจุบัน

2. ระบบคณะกรรมการของรัฐสภาในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน ระบบคณะกรรมการในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย แบ่งประเภทได้ ดังต่อไปนี้

2.1. ประเทศอังกฤษ

ในแต่ละสภาจะมีคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วย คณะกรรมการ 2 ชนิด คือ คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา คณะกรรมการนอกสภาหรือคณะกรรมการที่ไม่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา

1. คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา

อาจแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภท คือ

(1) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the whole House) คณะกรรมการเต็มสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาทั้งหมด เว้นแต่ประธานสภาซึ่งตามประเพณีปฏิบัติแล้วถือว่าเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ จึงไม่อาจนับรวมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการได้ การประชุมจะมีประธานคณะกรรมการซึ่งสมาชิกสภาเป็นผู้แต่งตั้งทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุม เว้นแต่สภาจะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ถ้าประธานคณะกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม รองประธานผู้หนึ่งผู้ใดจะทำหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองประธานอยู่ในที่ประชุมเลย สภาก็จะแต่งตั้งสมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดขึ้นทำหน้าที่ประธานที่ประชุม โดยทั่วไปในสภาสามัญประธานคณะกรรมการเต็มสภาจะได้แก่บุคคลที่ถูกเรียกว่า "ประธานคณะกรรมการ

การคลัง" (Chairman of Ways and Means) แต่ประธานที่ประชุมที่ทำการแทน
 ประธานสภาจะขึ้นไปนั่งบนบัลลังก์ประธานสภาไม่ได้¹¹⁴ แต่จะนั่งในที่นั่งเลขาธิการสภา
 แทน¹¹⁵ ข้อแตกต่างที่สำคัญของการประชุมในรูปแบบนี้กับการประชุมสภาตามปกติก็คือ กระบวนการ
 การประชุมจะง่ายและยืดหยุ่นขึ้นเพราะไม่เคร่งครัดต่อระเบียบข้อบังคับกับการประชุมสภา¹¹⁶
 สมาชิกสามารถอภิปรายในปัญหาเดียวกันได้มากกว่าหนึ่งครั้ง ต้นกำเนิดที่สภาได้ประชุมกันใน
 รูปแบบคณะกรรมการประเภทนี้เนื่องมาจากความต้องการที่จะกำจัดพระราชอำนาจของ
 พระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ผ่านทางประธานสภา ร่างพระราชบัญญัติที่จะนำเข้าพิจารณาในคณะ
 กรรมการเต็มสภานั้นมีทั้งร่างพระราชบัญญัติสั้น ๆ ที่มีเนื้อหามาตราเดียว (One Clause
 Bills) ซึ่งจะผ่านการพิจารณาอย่างรวดเร็วมากหรือร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญทาง
 กฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างยิ่ง นอกจากนั้นร่างพระราชบัญญัติการเงินก็มักจะนำเสนอคณะ
 กรรมการเต็มสภา สำหรับร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ นั้นมีน้อยมากที่จะเสนอต่อคณะ
 กรรมการเต็มสภา นอกเสียจากว่ารัฐบาลได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นว่าจะมีความ
 สำคัญยิ่งหรือในกรณีที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากน้อยมาก¹¹⁷ เพราะในคณะกรรมการสามัญ
 ประจำสภานั้นจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการแต่ละพรรคจะคิดเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่นั่งที่
 พรรคมีอยู่ทั้งหมดในสภา อันทำให้รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากไม่มากนัก จะมีเสียงน้อยลงไปอีก
 ในคณะกรรมการสามัญประจำสภา¹¹⁸

¹¹⁴ คีเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร, (กรุงเทพมหานคร :
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2494), หน้า 69.

¹¹⁵ หยุค แสงอุทัย, "กรรมการของสภานิติบัญญัติ," นิตินิติสาร 21 (พฤษภาคม
 2493) : 458.

¹¹⁶ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, แนวคำบรรยายการเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร :
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2518), หน้า 81.

¹¹⁷ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ,
 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนสตรี, 2529), หน้า 146.

¹¹⁸ จรูญ สุภาพ, การเมืองการปกครองยุโรป (อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์),
 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2523), หน้า 30.

มีข้อแตกต่างระหว่างคณะกรรมการเต็มสภาในสภาขุนนางกับคณะกรรมการเต็มสภาในสภาสามัญ คือ กรณีการออกเสียงของกรรมการเต็มสภามีคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานคณะกรรมการเต็มสภาในสภาสามัญมีสิทธิออกเสียงชี้ขาดได้ ซึ่งในสภาขุนนาง ประธานคณะกรรมการเต็มสภาจะไม่มีสิทธิออกเสียงในลักษณะเช่นนี้ได้ นอกจากนั้นแล้ว ในสภาขุนนาง หากการประชุมครั้งใดมีสมาชิกสภาขุนนางออกเสียงในปัญหาใดไม่ถึงสามสิบ คนก็จะต้องถือว่าไม่มีการตกลงในปัญหานั้น ๆ ส่วนในสภาสามัญ หากสมาชิกขาดประชุมถึงสี่สิบ คนก็ให้ถือว่าเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นค้างการพิจารณาจนกว่าจะถึงการประชุมครั้งต่อไป และให้นำเรื่องอื่นถัดไปมาพิจารณาแทน 119

(2) คณะกรรมการสามัญประจำสภา

ได้แก่ คณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย (Standing Committees on Bills) ร่างกฎหมายเกือบทั้งหมดที่พิจารณาในชั้นกรรมการของสภาสามัญ จะพิจารณากันในคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งในคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนี้ คณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายคณะแรกได้เกิดขึ้นเมื่อปลายศตวรรษที่แล้วนี้เอง โดยทั่วไปในสมัยประชุมแต่ละสมัยก่อนปี ค.ศ. 1945 จะมีคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย 3 - 5 ชุด และในปัจจุบันไม่ได้กำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายไว้ คณะกรรมการประเภทนี้สภาสามัญจะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นอยู่เสมอแล้วจากที่มีการเปิดสมัยประชุมคราวแรกของรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะหรือที่เรียกกันว่า "Public Bills" นอกจากนั้นก็ยังมีคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายชุดหนึ่ง ที่ให้ความสำคัญต่อร่างพระราชบัญญัติประเภทที่เรียกว่า "Private Members' Bills" 120 เป็นอันดับแรกซึ่งโดยปกติแล้วคณะกรรมการคัดเลือก (Committee of Selection)

119 David Lidderdale, Erskine May's treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, pp. 605 - 609.

120 Private Members' Bills ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยส่วนได้เสียของท้องถิ่นบางแห่งหรือบุคคลบางคน บางหมู่ บางเหล่า ซึ่งสมาชิกเป็นผู้เสนอ.

จะแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณา ร่างกฎหมาย ชัด ชี. ให้เป็นผู้พิจารณา¹²¹ คณะกรรมการแต่ละชุดมักจะประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 16 ถึง 50 คน (ในจำนวนนี้ 20 คน จะเป็นสมาชิกคนสำคัญ ๆ) โดยเฉพาะกรรมการคัดเลือก (Committee of Selection) จะคัดเลือกสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการเป็นแต่ละครั้งคราวไปตามแต่ร่างกฎหมายแต่ละฉบับหรือเรื่องต่าง ๆ แต่ละเรื่องไป ตามอัตราส่วนที่หนึ่งของพรรคต่าง ๆ ในสภา ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความเชี่ยวชาญในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือเรื่องที่พิจารณาแต่ละเรื่อง คุณสมบัติของสมาชิกแต่ละคน และความเหมาะสมของสภาด้วย ทั้งนี้จึงทำให้คณะกรรมการนี้มีลักษณะ เป็นตัวแทนของทุกฝ่ายในสภา แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นกรรมการผู้เชี่ยวชาญทุกคน อย่างไรก็ตามในการแต่งตั้งกรรมการ คณะกรรมการคัดเลือกจะพยายามที่จะหาผู้เชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องมารวมด้วยเสมอ

โดยปกติแล้วคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายชุดต่าง ๆ มักจะถูกเรียกตามอักษรเป็นสัญลักษณ์ เอ.บี.ซี.ดี ฯลฯ ไม่ได้มีชื่อเฉพาะ แต่ก็เป็นที่รู้กันว่าคณะใดเกี่ยวข้องกับเรื่องใด ซึ่งประธานสภาจะเป็นผู้มอบหมายเรื่องต่าง ๆ ให้คณะกรรมการแต่ละชุดพิจารณา สักแต่คณะกรรมการใดจะว่าง ประธานสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการแต่ละชุดจากบัญชีรายชื่อสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน ซึ่งประธานสภาเป็นผู้จัดทำเอง¹²² และเป็นตำแหน่งประจำตลอดสมัยประชุม¹²³ โดยประธานสภามีอำนาจเปลี่ยนตัวประธานคณะกรรมการที่แต่งตั้งนี้ตามช่วงเวลาที่เหมาะสม สิทธิของประธานคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนี้ก็เช่นเดียวกับประธานคณะกรรมการวิสามัญ กล่าวคือ จะออกเสียงลงคะแนนได้ก็ต่อเมื่อมีคะแนนเสียงเท่ากันเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากกรณีก่อเสียงเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาลฉบับหนึ่ง คะแนนเสียงที่ออกมามีจำนวนเท่ากัน และยังผลให้ข้อความที่ถกเถียงกันนั้นคงร่างไว้ตามร่างเดิม แต่ถ่าประธานคณะกรรมการได้

¹²¹ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges Proceedings and Usage of Parliament, pp. 612 - 615.

¹²² Ibid., p. 616.

¹²³ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย, หน้า 147.

ออกเสียงไม่เห็นด้วย ร่างกฎหมายนั้นจึงถูกตัดออกไป และผลการออกเสียงในเรื่องนี้ก็จะ
ได้มีการบันทึกไว้ในบันทึกการประชุม¹²⁴ ส่วนกรรมการคนอื่น ๆ จะเลือกขึ้นมาตาม
ความรู้เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะพิจารณา คณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่าง
กฎหมายนี้ถือว่าเป็นคณะกรรมการที่ใช้แทนคณะกรรมการเต็มสภา จึงมีวิธีการดำเนิน
การประชุมที่คล้ายคลึงกับการประชุมของคณะกรรมการเต็มสภา¹²⁵

ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้จัดสรรให้คณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่าง
กฎหมายนั้นจะต้องพิจารณาตามลำดับภายในเวลาที่สมควร อย่างไรก็ตามผู้เสนอร่างพระราช
บัญญัติที่อยู่ในลำดับการพิจารณาเป็นลำดับแรกอาจยินยอมให้นำร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในลำดับ
หลังพิจารณาแทนได้¹²⁶ และโดยปกติแล้วคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย
ชุดต่าง ๆ จะประชุมกันในตอนเช้าโดยใช้เวลาประชุมประมาณสองชั่วโมงครึ่ง

นอกจากคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งมีหน้าที่พิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติข้างต้นแล้ว ยังมีคณะกรรมการสามัญชุดอื่น ๆ ในสภาสามัญอีก 6 ชุด คือ¹²⁷

1. คณะกรรมการกลางสกอตแลนด์ (Scottish Grand Committee)
เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่มีหลักการหรือเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ
สกอตแลนด์

2. คณะกรรมการกลางเวลส์ (The Welsh Grand Committee)
เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเวลส์โดย
เฉพาะตามที่สภาไคมอบหมาย

¹²⁴ David Lidderdale, Erskine May's treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, pp. 624 - 625.

¹²⁵ หยุด แสงอุทัย, "กรรมการของสภานิติบัญญัติ," นิติสาร 21
(24 พฤษภาคม 2493) : 460.

¹²⁶ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceeding and Usage of Parliament, p. 612.

¹²⁷ Ibid., pp. 612 - 615.

3. คณะกรรมาธิการไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับไอร์แลนด์เหนือ โดยเฉพาะตามที่สภาได้มอบหมาย

4. คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการรายงานต่อสภา (Standing Committees for the Consideration of bills on report) ร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมาธิการชุดใดชุดหนึ่ง หรือจากคณะกรรมาธิการกลางสก็อตแลนด์แล้วแต่กรณี อาจถูกนำไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่งได้โดยคณะกรรมาธิการสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการรายงานต่อสภาหรือคณะกรรมาธิการกลางสก็อตแลนด์แล้วแต่กรณี

5. คณะกรรมาธิการสามัญเกี่ยวกับกฎหมายอนุบัญญัติ (Standing Committee on Statutory Instruments) ได้แก่ คณะกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณากฎหมายอนุบัญญัติหรือทำการร่างกฎหมายตามแต่สภาจะมอบหมายตามข้อเสนอของรัฐมนตรี

6. คณะกรรมาธิการสามัญเกี่ยวกับกิจการในอาณาจักร (Standing Committee on regional affairs) เป็นคณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งตั้งแต่เริ่มแรกของแต่ละสมัยประชุมรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการในอาณาจักรตามที่สภามอบหมาย คณะกรรมาธิการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งของอังกฤษทั้งหมด (English Constituencies ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 523 คน) รวมกับสมาชิกสภาอื่นซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมาธิการคัดเลือกอีกเป็นจำนวนไม่เกิน 5 คน ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการจะต้องพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จสิ้นภายในเวลาไม่เกินสองชั่วโมงครึ่ง

อนึ่ง คณะกรรมาธิการประเภทที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่มีการแต่งตั้งในสภาขุนนาง 128

128 Central Office of Information, The British Parliament

(London : A Center Office of information reference pamphlet, 1984) p. 35.

(3) คณะกรรมการวิสามัญ

ได้แก่ คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาจำนวนหนึ่งซึ่งถูกเสนอชื่อเป็นพิเศษ ได้รับการแต่งตั้งโดยแต่ละสภาเป็นบางครั้งบางคราว (from time to time) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา สอบสวน หรือจัดการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ หรือร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นพิเศษตามที่สภาใดมอบหมาย 129

(4) คณะกรรมการร่วมกันของสภานางและสภาสามัญ 130

(Joint Committees of Lords And Commons) เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วย คณะกรรมการ 2 ชุด จากสมาชิกของสภานาง และสภาสามัญ เป็นจำนวนเท่ากันในแต่ละสภาเพื่อมาประชุมร่วมกัน โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นบางครั้งบางคราวหรือเป็นประจำ ตามคำแนะนำของสภาหนึ่งสภาใด คณะกรรมการร่วมกันของสภานางและสภาสามัญ อาจจะถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ หรือร่างกฎหมายฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับโดยเฉพาะ หรือเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการประชุมของแต่ละสภา ตามแต่ละสภามอบหมาย ข้อเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการประเภทนี้อาจเกิดจากสภาใดสภาหนึ่งแต่ในกรณีที่เป็นข้อเสนอให้พิจารณาร่างกฎหมายข้อเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการนี้จะต้องเกิดจากสภาซึ่งร่างกฎหมายนั้นยังค้างการพิจารณาอยู่เท่านั้น โดยสภาดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อความสะดวก และสมาชิกได้ลงมติเห็นชอบหลังจากนั้นก็แจ้งไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อทราบและเพื่อขอความเห็นชอบอย่างเอกฉันท์ การแต่งตั้งสมาชิกสภาของทั้งสองสภาเพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการร่วม

¹²⁹ David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceeding and Usage of Parliament, p. 630. และโปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า 82 - 85.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 678 - 684.

กันนี้จะมีจำนวนสมาชิกเท่ากันทั้งสองสภา โดยคณะกรรมการคัดเลือก (Committee of Selection) ของแต่ละสภาก็เป็นผู้เสนอชื่อสมาชิกและเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า สภาขุนนางจะต้องเสนอกำหนดการประชุมและสถานที่ประชุมล่วงหน้าไม่ว่าขอเสนอในการ แต่งตั้งคณะกรรมการจะเกิดจากสภาขุนนาง หรือสภาสามัญก็ตาม และสภาสามัญก็จะปฏิบัติ ตามกำหนดการประชุมนั้น สำหรับองค์ประชุมของคณะกรรมการประเภทนี้แยกพิจารณาใน แต่ละสภา กล่าวคือ ในสภาขุนนางจะต้องมีสมาชิกจำนวน 3 คน อย่างไรก็ตาม หากสภา ขุนนางแต่งตั้ง คณะกรรมการซึ่งมีจำนวนสมาชิก 12 คน ก็จะกำหนดให้องค์ประชุม เป็นจำนวน 5 คน และหากมีจำนวนสมาชิก 3 คน ก็จะกำหนดให้องค์ประชุมเป็นจำนวน 2 คน ในสภาสามัญจะถูกกำหนดไว้แน่นอนโดยสภา กล่าวคือ คณะกรรมการซึ่งมีจำนวน สมาชิก 4 คน หรือ 5 คน ก็จะกำหนดให้องค์ประชุมเป็นจำนวน 3 คน หรือบางครั้งก็ 2 คน และหากสภาสามัญไม่ได้กำหนดองค์ประชุมไว้ คณะกรรมการก็ไม่สามารถจะ ปฏิบัติงานได้ นอกเสียจากว่ากรรมการที่มาจากสมาชิกของสภาสามัญทั้งหมดจะมาพร้อมกัน คณะกรรมการเป็นผู้เลือกตั้งประธานของคณะกรรมการเองในวาระเริ่มแรกของการประชุม และวิธีดำเนินการประชุมของคณะกรรมการจะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์เดียวกันกับที่ใช้ใน คณะกรรมการวิสามัญของสภาขุนนาง

คณะกรรมการร่วมกันอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ คณะกรรมการ ร่วมกันที่แต่งตั้งโดยข้อบังคับการประชุมของสภา (Joint Committee Appointed By Standing Order) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง และคณะกรรมา- ธิการร่วมกันในสมัยประชุม (Sessional joint Committee) เพื่อพิจารณากฎเกณฑ์ ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

(5) คณะกรรมการพิจารณาาร่างกฎหมายมหาชนในสภาขุนนาง (Public Bill Committees in the Lords) คณะกรรมการประเภทนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1968 ประกอบไปด้วยกรรมการจำนวนประมาณ 12 คน หรือบางครั้งก็ 14 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยสภาขุนนางตามที่คณะกรรมการคัดเลือกเป็นผู้เสนอ คณะกรรมการประเภทนี้ มีหน้าที่พิจารณาาร่างกฎหมายมหาชนในสภาขุนนาง ก่อนที่สภาขุนนางจะมอบหมายให้คณะกรรมการ เติมสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

(6) คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายเอกชนในสภาสามัญ

(Private Bill Committees in the House of Commons) สภาสามัญจะส่งร่างกฎหมายเอกชนที่สภารับหลักการแล้วไปให้คณะกรรมการคัดเลือก (Committee of Selection) เพื่อทำหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายเอกชนในสภาสามัญต่อไปโดยคณะกรรมการคัดเลือก (Committee of Selection) จะเป็นผู้พิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ถูกคัดค้าน (Opposed Bills) หรือร่างกฎหมายที่ไม่ถูกคัดค้าน (Unopposed Bills) กล่าวคือ คณะกรรมการคัดเลือกจะไม่ถือว่าร่างกฎหมายที่พิจารณาเป็นร่างกฎหมายที่ถูกคัดค้านถ้าหากไม่มีคำร้องเรียนคัดค้านร่างกฎหมายนั้น และมีการร้องเรียน แต่ได้มีการถอนคำร้องนั้น หรือถ้าประธานคณะกรรมการคัดเลือกได้รายงานต่อสภาว่าร่างกฎหมายนั้นถึงแม้ว่าจะเป็นร่างกฎหมายที่ไม่ถูกคัดค้านแต่ก็ควรที่จะถือว่าเป็นร่างกฎหมายที่ถูกคัดค้าน¹³¹ หลังจากนั้นคณะกรรมการคัดเลือก (Committee of Selection) จะเป็นผู้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายเอกชนที่ถูกคัดค้าน หรือคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายเอกชนที่ไม่ถูกคัดค้านพิจารณาแล้วแต่กรณี การส่งร่างกฎหมายดังกล่าวอาจส่งเป็นรายฉบับหรือไม่ก็จัดส่งโดยรวมเป็นกลุ่มร่างกฎหมายตามความเหมาะสมเพื่อส่งให้คณะกรรมการชุดเดียวกันพิจารณาก็ได้¹³²

2. คณะกรรมการนอกสภาหรือคณะกรรมการที่ไม่ได้รับแต่งตั้ง
อย่างเป็นทางการจากรัฐสภา

ได้แก่ คณะอนุกรรมการ (Sub - Committee)

ในคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญแต่ละคณะจะมีคณะอนุกรรมการชุดหนึ่งประกอบด้วยประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญคณะที่จะทำหน้าที่พิจารณากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง และอนุกรรมการอื่นอีก 7 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานสภาสามัญ

¹³¹ Ibid., p. 952.

¹³² Ibid., p. 953.

คณะกรรมการไม่สามารคำเนินการประชุมในระหว่างเวลาที่คณะกรรมการ
อิกการกำลังประชุมได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการเป็นพิเศษ

รายงานของคณะกรรมการจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง
เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ในสหุขนนางมีข้อกำหนดสำหรับประธานคณะกรรมการ
ค้ำประชาคมยุโรป (The Chairman of the European Communities Committee)
คือ ในกรณีเร่งด่วนให้เสนอรายงานของคณะกรรมการต่อสภาในนามของคณะกรรมการ
ได้เลย นอกจากนั้นโดยปกติแล้วประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้ทำหน้าที่รายงานพยานหลักฐาน
ต่าง ๆ ที่คณะกรรมการได้รับต่อสภาโดยไม่ต้องนำเข้าไปประชุมคณะกรรมการก่อนก็ได้ 133

2.2 สหรัฐอเมริกา

ในระยะปัจจุบันรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาอาจแบ่งชนิดของคณะกรรมการ
ออกได้เป็น 2 ชนิด คือ คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา คณะ
กรรมการนอกสภาหรือคณะกรรมการที่ไม่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา

1. คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา
อาจแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

(1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee)
เป็นคณะทำงานที่ได้รับมอบอำนาจเป็นการถาวร และมีอำนาจทางนิติบัญญัติอย่างกว้างขวาง
โดยถือเป็นจุดศูนย์กลางของขบวนการทางนิติบัญญัติ (The Center of the Legislative
Process) และมีเขตอำนาจที่แน่ชัดซึ่งกำหนดโดยข้อบังคับการประชุมของสภา 134 คำว่า
"Standing Committee" นี้มีความหมายว่า ถาวร คณะกรรมการสามัญจะประกอบ
ไปด้วยกรรมการที่มีลักษณะถาวรกล่าวคือ โดยหลักแล้วจะคงอยู่อย่างต่อเนื่องจากรัฐสภา
สมัยหนึ่งไปยังรัฐสภาอีกสมัยหนึ่งด้วย จะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างก็เช่นเนื่องมาจากสาเหตุจากการ

133 Ibid., pp. 652 - 655.

134 David C. Kozak and John D. Macartney, Congress and Public Policy, (Illinois : The Dorsey Press, 1982), pp. 113 - 114.

ที่พ้นจากกรรมการไปซึ่งก็เกิดขึ้นไม่ค่อยบ่อยนัก¹³⁵ ในปัจจุบันโดยปกติร่างกฎหมายจะต้องได้รับการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในชั้นกรรมการก่อนหน้าที่จะถูกส่งต่อไปเพื่อดำเนินการต่อไปในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และชั้นวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญที่การจตุตถกรรมทางนิติบัญญัติใหม่ ปี ค.ศ. 1946 (The Legislative Reorganization Act of 1946) ได้จัดตั้งกรรมาธิการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในแนวที่คู่ขนานกัน จุดประสงค์ประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ก็คือกำจัดเขตอำนาจที่ซ้ำซ้อนและสับสนโดยการจัดเรื่องที่เกี่ยวข้องกันเข้าไว้ด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อเดินตามการจัดแบ่งองค์กรอันสำคัญ ๆ ของฝ่ายบริหาร (Functional Activities) อันส่งผลให้ปัจจุบันมีคณะกรรมการสามัญในสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น เป็นจำนวน 22 คณะ และในวุฒิสภาทั้งสิ้นเป็นจำนวน 16 คณะ นอกจากนั้นก็ยังมีประกอบไปด้วยคณะอนุกรรมการ (Sub - Committee) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการเต็มคณะอีกด้วย

คณะกรรมการสามัญประจำสภานั้นนอกจากจะมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหารภายใต้เขตอำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะซึ่งอาจแบ่งอย่างกว้าง ๆ เช่น คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบคำร้องขอเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ คณะกรรมการค่าใช้จ่าย (ปัจจุบันนี้ได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติงานของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการกิจการของรัฐบาลในวุฒิสภา) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องการเงินทั่วไป และประสิทธิภาพของรัฐบาลในการบริหารนโยบายและแผนงานของประเทศ และคณะกรรมการคานานิติบัญญัติ เป็นต้น นอกเหนือจากความรับผิดชอบด้านอื่น ๆ ดังกล่าวแล้วก็ยังทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารแผนงานของประเทศในขอบข่ายความรับผิดชอบของตนเองนั้น ๆ อีกด้วย

¹³⁵ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 209.

ขนาดของคณะกรรมการสามัญประจำสภานี้ได้ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภา (Standing Rules) ว่าให้มีการตกลงกันระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมากกับพรรคการเมืองเสียงข้างน้อย หลังจากนั้นจึงนำข้อตกลงดังกล่าวเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาอย่างเป็นทางการซึ่งโดยปกติแล้วเป็นเพียงการให้สัตยาบันเป็นแบบพิธีเท่านั้น ยกเว้นในกรณีที่ข้อบังคับการประชุมของสภาจะกำหนดขนาดไว้โดยเฉพาะเจาะจง เช่น คณะกรรมการงบประมาณซึ่งต้องมีจำนวนกรรมการทั้งสิ้น 35 คน¹³⁶ เป็นต้น ในสมัยรัฐสภาที่ 100 นี้ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรจะมีจำนวนตั้งแต่ 11 คน (คณะกรรมการว่าด้วยกิจการชน โคลัมเบีย และคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานความประพฤติของข้าราชการ) ไปจนถึง 57 คน (คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ) ส่วนคณะกรรมการวุฒิสภามีจำนวนตั้งแต่ 11 คน (คณะกรรมการกิจการทหารผ่านศึก) ไปจนถึง 29 คน (คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ)¹³⁷

สำหรับอัตราส่วนของพรรคการเมืองในการจัดสรรสมาชิกเป็นกรรมการคณะต่าง ๆ นั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดได้กำหนดไว้ ทางปฏิบัติในวุฒิสภาก็ใช้ธรรมเนียมปฏิบัติโดยกำหนดจำนวนกรรมการสามัญในคณะต่าง ๆ ตามแต่ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองแต่ละพรรคในวุฒิสภา ซึ่งตรงกันข้ามกับในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีแนวโน้มน้อยมากที่จะแต่งตั้งสมาชิกจากพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยเข้าทำหน้าที่ในคณะกรรมการตามสัดส่วนความเข้มแข็งของพรรคการเมืองสองพรรค พรรคการเมืองเสียงข้างมากมีความรู้สึกว่าจะจำเป็นน้อยมากที่จะต้องแต่งตั้งปรักษ์ทางการเมืองของตนเข้าทำหน้าที่โดยเฉพาะในคณะกรรมการที่มีความสำคัญ ๆ ของสภา¹³⁸

คณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีความสำคัญที่สุด ได้แก่ คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ คณะกรรมการอาวุธ และคณะกรรมการเกี่ยวกับภาษีอากร (ในสภาผู้แทนราษฎรได้แก่ คณะกรรมการภาษีอากร ส่วนในวุฒิสภาได้แก่ คณะกรรมการการคลัง)

¹³⁶ Neal Santelmann, 100 th Congress Committees 1987 - 88, p. 3.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid., pp. 3 - 4.

คณะกรรมการสามัญประจำสภาที่เป็นคณะที่มีความสำคัญรองลงมา ได้แก่ คณะกรรมการการยุติธรรม และคณะกรรมการการต่างประเทศ นอกจากนั้นแล้ว สมาชิกสภาก็ได้ให้ความสนใจต่อการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการที่มีความสำคัญต่อเขตเลือกตั้งที่ตนได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐแมสซาชูเซตหรือรัฐอริกอน ก็มักจะสนใจต่อคณะกรรมการการค้า การเดินเรือ และการประมง ซึ่งตรงกันข้ามกับคณะกรรมการว่าด้วยกิจการยาน โคลัมเบีย ซึ่งไม่มีสมาชิกผู้ใดให้ความสนใจเลย 139

(2) คณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการพิเศษ

(Select and Special Committees) เป็นคณะกรรมการที่สภาได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ศึกษาหรือสอบสวนปัญหาพิเศษเพียงชั่วคราว 140 ซึ่งจะหมดหน้าที่ภายในสองปีนับแต่รัฐสภาได้ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ 141 โดยปกติขนาดและระยะเวลาในการทำงานจะกำหนดขึ้นตามข้อตกลงในการจัดตั้ง คณะกรรมการวิสามัญบางคณะก็ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ เช่น ในสภาผู้แทนราษฎรคณะกรรมการถาวรพิเศษว่าด้วยผู้สูงอายุ และคณะกรรมการถาวรพิเศษว่าด้วยข้อมูลและข่าวสาร เป็นต้น

โดยปกติแล้ว คณะกรรมการวิสามัญจะไม่มีอำนาจในทางบัญญัติกฎหมาย แต่จะมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะแต่เพียงเท่านั้น

เหตุผลในการตั้งคณะกรรมการประเภทนี้พอสรุปได้ดังนี้ 142

139 Richard E. Morgan and John C. Donovan and Christian P. Potholm, American Politics, (Massachusetts : Addison Wesley Publishing Company, 1979), p. 321.

140 Samuel C. Patterson, Roger H. Davidson and Pandall B. Riply, A More Perfect Union, (Illinois : The Dorsey Press, 1982), p. 356.

141 Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, pp. 212 - 213.

142 Ibid., p. 213.

1. เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภามีส่วนร่วมในการกระทำกิจการใดกิจการหนึ่งเพิ่มขึ้นอันเป็นการส่งเสริมบทบาททางการเมือง
2. เพื่อความสะดวกสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ในการที่จะติดต่อกับสมาชิกสภาได้
3. เพื่อช่วยเกื้อหนุนคณะกรรมการสามัญโดยการช่วยสอดส่อง และตรวจสอบปัญหาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาไม่มีเวลาพอหรือไม่ได้ให้ความสนใจ
4. เพื่อช่วยแก้ปัญหาในกรณีที่ขอความช่วยเหลือของคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีความซ้ำซ้อนกัน

(3) คณะกรรมการผสม (Joint Committee)

เป็นคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของทั้งสองสภา คณะกรรมการประเภทนี้ได้เริ่มมีมาตั้งแต่มีรัฐสภาเป็นครั้งแรก ทำหน้าที่ศึกษาสำรวจตรวจสอบ ควบคุมดูแล ตลอดจนมีหน้าที่ในกิจกรรมประจำวัน ประธานสภาทั้งสองสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาทั้งสองสภาในจำนวนที่เท่ากัน เข้าร่วมเป็นกรรมการร่วมกันซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยมติร่วมกันของสภาคองเกรส (Concurrent Resolutions)

ประธานคณะกรรมการผสมนี้จะมีการหมุนเวียนเปลี่ยนกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับวุฒิสมาชิก คณะกรรมการผสมมีสถานภาพเช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญ กล่าวคือ จัดตั้งขึ้นมาสำหรับจุดมุ่งหมายที่เฉพาะเจาะจงและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น 143
เมื่อปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปแล้ว คณะกรรมการก็หมดสภาพไป

ในปัจจุบันมีคณะกรรมการประเภทนี้ 3 คณะ คือ

1. คณะกรรมการผสมทางเศรษฐกิจ เพื่อทำหน้าที่ศึกษานโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศ และทบทวนการปฏิบัติตามแผนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องอาศัยคณะกรรมการสามัญของแต่ละสภาในการวางกรอบข้อเสนอแนะทางกฎหมายและนับเป็นคณะกรรมการร่วมกันคณะเดียวที่มีคณะกรรมการ

143 Neal SanteImann, 100 th Congress Committees 1987 - 88,

2. คณะกรรมการผสมเกี่ยวกับภาษีอากร ตั้งขึ้นโดยสมาชิกระดับสูงของทั้งสองพรรคจากคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการเงินของวุฒิสภา

3. คณะกรรมการผสมว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านนิติบัญญัติ

(4) คณะกรรมการปรึกษา (Conference Committee)

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นคณะกรรมการเฉพาะกาล (ad hoc committee) และประกอบด้วยสมาชิกจากทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาประนีประนอมความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาทั้งสองแล้ว เนื่องจากร่างกฎหมายที่ผ่านสภาหนึ่งแล้ว และถูกแก้ไขโดยสภาที่สอง และสภาที่เป็นต้นกำเนิดของร่างกฎหมายนั้นไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่มีขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้อีกสภาหนึ่งตกไป สภาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของร่างกฎหมาย และปฏิเสธการแก้ไขใดร้องขอสภาซึ่งเป็นผู้แก้ไข และสภาที่สองให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา ซึ่งถ้าตกลงกันได้ สภาซึ่งเป็นผู้แก้ไข หรือสภาที่สองก็จะส่งสำเนาไปยังสภาที่เป็นต้นกำเนิดร่างกฎหมายว่ายินดีที่จะให้มีการปรึกษาหารือ และส่งรายชื่อกรรมการที่เป็นผู้แทนของตนไปด้วย ตามประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาสภาที่แก้ไขร่างกฎหมายจะร้องขอให้สภาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของร่างกฎหมายให้แต่งตั้งกรรมการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันโดยประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งกรรมการขึ้นจากกรรมการที่อาวุโสในคณะกรรมการของสภาทั้งสองที่เคยทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นมาแล้ว และมาจากพรรคการเมืองทั้งสองพรรค¹⁴⁴ กรรมการที่แต่งตั้งขึ้นนี้จะเรียกว่า "ผู้จัดการ"¹⁴⁵ และไม่จำเป็นต้องมีกรรมการจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในจำนวนที่เท่ากัน

¹⁴⁴ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 122.

¹⁴⁵ Neal Santelmann, 100 th Congress Committees 1987 - 88, p. 5.

คณะกรรมการการประเภทนี้จะพิจารณาร่างกฎหมายเป็นองค์กรสุดท้ายจนบางครั้ง
ก็มีการเรียกคณะกรรมการประเภทนี้ว่า "สภาแห่งที่สามของรัฐสภา" 146

เดิมการประชุมคณะกรรมการการศึกษาโดยมากจะประชุมกันแบบลับ จนถึงปีค.ศ.
1977 สภาทั้งสองได้แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาโดยกำหนดให้ทำการประชุมกันอย่าง
เปิดเผย และภายหลังที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างกฎหมายเสร็จและสภาใดสภาหนึ่ง
ได้เห็นชอบแล้ว คณะกรรมการก็หันสภาพไปโดยอัตโนมัติ ในกรณีที่สภาที่สองไม่เห็นด้วย
กับรายงานของคณะกรรมการ ก็ให้มีการเลือกคณะกรรมการปรึกษาขึ้นใหม่ ซึ่งโดยปกติ
แล้วก็จะแต่งตั้งจากชุดเดิมนั่นเอง 147 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้วก็จะ
เสนอกลับไปให้สภาทั้งสองพิจารณาใหม่อีกซึ่งถ้าหากสภาทั้งสองยังไม่เห็นด้วยกับ ร่างกฎหมาย
นั้นก็ตกไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการประเภทนี้จึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับ
คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นแต่ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทยนั้นเป็นคณะกรรมการชุดเดียว ซึ่งสภาทั้งสองตั้งมาร่วมกันแต่ใน
สหรัฐอเมริกาเป็นกรรมการของแต่ละสภานั้น 148

(5) คณะกรรมการเต็มสภา (Committees of Whole House) ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร 149 กำหนดให้ญัตติหรือข้อเสนอแนะ
ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาษีหรือค่าธรรมเนียม ระเบียบวิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บเงิน

146 Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, p. 213.

147 Neal Santelmann, 100 th Congress Committees 1987 - 88, p. 5.

148 หยุต แสงอุทัย, "กรรมการของสภานิติบัญญัติ," นิติสาร 21
(24 พฤษภาคม 2493) : 456.

149 Standing Rules of the House of Representatives, Rule 23.

หรือร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินหรือทรัพย์สิน หรือการกำหนดให้มีการจัด
หารายได้หรือการให้อำนาจการจ่ายเงินจากงบประมาณที่จัดทำแล้ว หรือเรื่องเกี่ยวกับการ
การเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งหลังจากที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญประจำสภา
และคณะกรรมการระเบียบข้อบังคับแล้ว ควรจะไต่ทำการพิจารณาในคณะกรรมการ
เต็มสภาอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการเต็มสภาก็คือที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง แต่แทนที่
จะทำหน้าที่เป็นสภาผู้แทนราษฎรกลับทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการโดยที่กำหนดองค์ประชุม
ไว้เพียง 100 คน และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะลงจากบัลลังก์ประธานสภาหลังจาก
แต่งตั้งประธานคณะกรรมการเต็มสภาแล้ว การที่บัญญัติให้มีกระบวนการเช่นนี้ขึ้นก็เพื่อที่
จะทำให้สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมกันอย่างสะดวกและง่ายขึ้น และทำให้กระบวนการเกี่ยวกับ
การอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรสั้นลง

ในที่ประชุมคณะกรรมการเต็มสภามีการอภิปราย เช่นเดียวกันกับในที่ประชุมสภา
แต่คณะกรรมการเต็มสภาจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการอภิปรายไว้ หลังจากที่มี
การประชุมอภิปรายทั่วไปแล้วก็จะมีการพิจารณาร่าง รัฐบัญญัติ เรียงมาตราไป ในขั้นนี้
กรรมการอาจจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยคณะกรรมการเต็มสภาจะให้
เวลากรรมการที่ต้องการอภิปราย อภิปรายประกอบการขอแก้ไขได้ในระยะเวลา 5 นาที
ต่อ 1 คนก็ได้ หลังจากนั้นจะมีการลงคะแนนเสียงในคณะกรรมการเต็มสภา และเสนอ
รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการต่อสภาผู้แทนราษฎร 150

กฎเกณฑ์ระเบียบการดำเนินการในสภาผู้แทนราษฎรควรจะได้นำมาใช้ในคณะกรรมการ
ธิการเต็มสภาเท่าที่จะนำมาใช้ได้

มีข้อสังเกตว่า สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีคณะกรรมการประเภทนี้ วุฒิสภาไม่มี
คณะกรรมการเต็มสภาแต่อย่างใด

150 เกษมศักดิ์ แสนโกชน "การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของสภาไทย
และสหรัฐอเมริกา," หน้า 45.

2. คณะกรรมการนอกสภาหรือคณะกรรมการที่ไม่ได้รับแต่งตั้ง
อย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ได้แก่

คณะอนุกรรมการ (Sub - Committee) เป็นคณะทำงาน
 ที่ช่วยแบ่งเบาภาระให้แก่คณะกรรมการ ซึ่งมีผู้กล่าวว่าเป็น "องค์กรนิติบัญญัติขนาดเล็ก
 ของรัฐสภา" (The Miniature Legislatures of Congress) 151

ถึงแม้ว่าคณะอนุกรรมการจะช่วยให้สมาชิกรัฐสภาพัฒนาความเชี่ยวชาญในเรื่องใด
 เรื่องหนึ่งเป็นพิเศษก็ตาม แต่ก็มักถูกวิจารณ์ในแง่ที่ว่าเป็นการกระจายความรับผิดชอบอันเป็น
 การเพิ่มความยุ่งยากในการสำรวจตรวจสอบแนวนโยบาย และทำให้การบังคับบัญชา และ
 ขบวนการการกำหนดคาคาตหมายช้าลง 152

คณะอนุกรรมการจะมีความสำคัญแตกต่างกันออกไปในแต่ละคณะกรรมการ ซึ่งบาง
 คณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณของทั้งสองสภา
 จะมีขอบข่ายอำนาจที่กำหนดไว้โดยชัดเจนและทำหน้าที่โดยมีอำนาจที่เป็นอิสระมาก ซึ่งงานส่วน
 ใหญ่ในทั้งสองสภาจะได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการเต็มคณะ โดยคณะกรรมการเต็มคณะ
 จะไม่เข้าไปตรวจสอบเพิ่มเติมอีกเลย ด้วยความสำคัญเช่นนี้จึงถือเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่พรรค
 เดโมแครตในสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1974 ได้ลงคะแนนเสียงว่าตัวประธานคณะอนุกรรมา-
 ธิการของคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณทุกคนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมพรรคเสีย
 ก่อน 153

151 George Goodwin, "Sub Committee : the Miniature Legislatures
 of Congress," American Political Science Review 56 (September, 1962) :
 pp. 596 - 604.

152 Neal Santelmann, 100 th Congress Committees 1987 - 88, p. 4.

153 Ibid.

เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะอนุกรรมการจะมี
 ข้อแตกต่างกันอย่างกว้างขวางทั้งในด้านกฎและระเบียบ การจัดเตรียมผู้ร่วมงาน
 วิธีปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์กับคณะอนุกรรมการคณะอื่น ๆ และกับคณะกรรมการ
 เต็มคณะ ในบางครั้งคณะอนุกรรมการยังอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะ
 อนุกรรมการได้อีก ดังเช่นในปี ค.ศ. 1984 คณะอนุกรรมการว่าด้วยกิจการ
 ทหารของสภา 3 คณะ ได้ตั้ง "กลุ่มบุคคล" เพื่อทำหน้าที่ที่ทบทวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
 เป็นพิเศษ อยู่ในหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการจะทำหน้าที่ในการ
 ร่างกฎหมายและตรวจสอบดูแลการทำงานของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ในแต่ละวัน การเติบโต
 ของคณะอนุกรรมการ เป็นผลมาจากองค์ประกอบหลายประการ คือ 154

1. เป็นความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ
2. เป็นความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์
3. เป็นความต้องการของสมาชิกสภาที่จะมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ใน
 คณะอนุกรรมการในการริเริ่มร่างกฎหมาย และควบคุมดูแลอันเป็นการสร้างเกียรติภูมิ
 และอิทธิพลส่วนตัวให้มากขึ้น
4. เป็นความต้องการของพรรคเดโมแครต เมื่อต้นศตวรรษที่ 17 ที่ต้องการ
 จะจำกัดอำนาจของประธานคณะกรรมการและต้องการขยายอำนาจไปให้แก่สมาชิกลำกับ
 ล่าง ๆ ให้มากขึ้น
5. เพื่อสร้างผลงานให้ดูมีมากขึ้น เป็นเหตุให้สมาชิกสภาหลายคนได้มีโอกาสทำงาน
 อันจะเป็นการเพิ่มโอกาสให้สมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่

154 Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its
 Members, p. 212.

2.3 ประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งในกรณีของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ส่วนในกรณีของวุฒิสภา ได้แก่ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบคณะกรรมการอาจจำแนกระบบกรรมการของรัฐสภาไทยออกได้เป็น 2 ประเภท โดยเทียบเคียงจากประเภทในระบบของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ตลอดจนวัตถุประสงค์ ระยะเวลาในการดำเนินงานของคณะกรรมการ และการเป็นกลุ่มบุคคลในองค์กรที่แตกต่างกัน คือ

1. คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee)
2. คณะกรรมการวิสามัญ (Ad hoc Committee)
3. คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House)
4. คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee)
5. คณะกรรมการพิเศษ (Extra Committee)
6. คณะกรรมการของรัฐสภา (Committee of Parliament)

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee)

ได้แก่ คณะกรรมการซึ่งสภาตั้งขึ้นเพื่อมอบหมายให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา คณะกรรมการสามัญประจำสภาประกอบด้วยบุคคลซึ่งสภาเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาเท่านั้น ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสภาไม่มีสิทธิที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการประเภทนี้มีอายุตลอดสมัยประชุมสภาและปฏิบัติงานในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาตามที่สภามอบหมายโดยมีชื่อแตกต่างกันออกไปตามกิจการด้านต่าง ๆ ตามความจำเป็นของสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา อย่างไรก็ตาม สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่มีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภาไว้

คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีจำนวนเท่าใด แต่ละคณะจะประกอบไปด้วย
 กรรมการเป็นจำนวนเท่าใดจะมีรายละเอียดกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา
 กล่าวคือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2522 ถึง พ.ศ. 2526 ในวุฒิสภามีคณะกรรมการสามัญ
 ประจำสภาจำนวน 11 คณะ ซึ่งแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน และใน
 ระหว่างปี 2527 ถึงปัจจุบัน มีจำนวน 12 คณะ ซึ่งแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน
 19 คน ส่วนสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างปี 2522 ถึง 2527 มีคณะกรรมการสามัญประจำ
 สภา จำนวน 16 คณะ ซึ่งแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 19 คน และในระหว่าง
 ปี 2528 ถึงปัจจุบันมีจำนวน 18 คณะ ซึ่งแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 19 คน¹⁵⁵
 ทั้งนี้ วุฒิสมาชิกแต่ละคนจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาได้เพียง ๑ ครั้ง และผู้แทนสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาได้ไม่เกินสองคณะ และหาก
 มีความจำเป็นวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่ม
 ขึ้นนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามข้อบังคับการประชุมสภาอีกเมื่อใดก็ได้¹⁵⁶ แต่เท่าที่ปรากฏตามข้อ
 เท็จจริงในสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มเติม นอก
 เหนือจากที่มีอยู่แล้วตามข้อบังคับการประชุมสภาแต่อย่างใด ส่วนในวุฒิสภาเคยมีการแต่งตั้ง
 กรรมการเพิ่มเติมอีก 2 คณะ ในวุฒิสภาชุดที่ 2 และชุดที่ 3 คือ¹⁵⁷ คณะกรรมการการคลัง
 การธนาคารและสถาบันการเงิน และคณะกรรมการการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน

นอกจากนั้นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 คือ การตั้งกรรมการสามัญประจำสภาต้องมีจำนวนตามหรือใกล้

¹⁵⁵ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก. ตารางที่ 1 และตารางที่ 2 หน้า 405 - 409.

¹⁵⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 71 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 74.

¹⁵⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการประชุม, "บันทึกการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 2 ครั้งที่ 2/2524 (สมัยสามัญ)," 22 พฤษภาคม 2524. และ ชุดที่ 3 ครั้งที่ 3/2526 (สมัยสามัญ)," 13 พฤษภาคม 2526.

เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร 158 อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้บังคับกับบทบัญญัติมาตรา 139 วรรคสาม ในการตั้งกรรมาธิการสามัญประจำสภาในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญ 159 ดังนั้น ในทางปฏิบัติการเลือกตั้งกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในระยะเวลาสี่ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงไม่ต้องแบ่งตามอัตราส่วนดังกล่าว

คณะกรรมการสามัญประจำสภาของรัฐสภาไทยมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภานอกจากนั้น อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอื่นใด¹⁶⁰ อย่างไรก็ตาม มิได้มีบทบัญญัติกำหนดรายละเอียดขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะ ตลอดจนไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่จะกำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนอำนาจของคณะกรรมการไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานของสภา และคณะกรรมการดังกล่าวจะได้ออกโดยละเอียดต่อไป

2. คณะกรรมการวิสามัญ (Ad Hoc Committee) หมายถึง คณะบุคคลที่สภาตั้งขึ้นเพื่อให้กระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นครั้งคราวไปโดยไม่จำกัดจำนวนของคณะกรรมการตลอดจนจำนวนกรรมาธิการไว้ จึงแล้วแต่ที่ประชุมสภาจะพิจารณาเห็นสมควร โดยปกติแล้วสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นก็เมื่อมีเหตุผลความจำเป็นซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ คือ

- (1) เพื่อให้รับผิดชอบเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ
- (2) เรื่องที่มอบหมายให้พิจารณาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือพิเศษ
- (3) เรื่องที่มอบหมายให้พิจารณาเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดใด

158 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139 วรรคสาม.

159 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 204 (2).

160 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139.

- (4) เรื่องที่มอบหมายให้พิจารณาเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับข้อขบขายความรับผิดชอบของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาหลายชุด หรือ
- (5) เป็นเรื่องที่ต้องการให้รัฐบาลหรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือผู้เสนอญัตติใดมีส่วนร่วม¹⁶¹ ตลอดจนมีสิทธิออกเสียงในการพิจารณาคด้วย

คณะกรรมการวิสามัญในรัฐสภาไทยมีลักษณะเฉพาะกิจ คือ เมื่อดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้น และรายงานต่อสภาแล้วก็จะหมดสภาพไป คณะกรรมการวิสามัญคณะใดจะประกอบด้วยจำนวนกรรมการกี่คนเป็นเรื่องที่สภาจะได้กำหนดตามความเหมาะสมเป็นคราว ๆ ไป โดยปกติในปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดจำนวนกรรมการวิสามัญไว้เป็นจำนวน 26 - 27 คน ส่วนวุฒิสภาก็กำหนดไว้เป็นจำนวน 25 - 26 คน สำหรับอัตราส่วนในการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญว่าจะมีอย่างไรนั้นได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาคือ กรรมการในวุฒิสภากำหนดว่าวุฒิสภาก็จะตั้งกรรมการจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ แต่ในสภาผู้แทนราษฎรตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอได้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยทางปฏิบัติจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาด้วย¹⁶²

คณะกรรมการวิสามัญไม่มีชื่อแน่นอน เหมือนกับคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา กล่าวคือ ชื่อจะเปลี่ยนไปตามเรื่อง หรือร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้มอบหมายให้พิจารณา เช่น "คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . สภาผู้แทนราษฎร" "คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาตลอดจนหาวิธีแก้ไขปัญหายาเสพติดชาติสูญเสียน้ำที่เนื่องจากแม่น้ำโขงเข้เข้คลั่งตามแนวเขตจังหวัดชายแดนประเทศไทย และ

¹⁶¹ บุรีรักษ์ นามวัฒน์, "การปรับปรุงระบบงานของรัฐสภา," รัฐสภาสาร 28 (กรกฎาคม 2523) : 88.

¹⁶² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 72. และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 75.

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พัง สภาผู้แทนราษฎร" "คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน
 2515 วุฒิสภา" และ "คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
 วุฒิสภา" เป็นต้น คณะกรรมการวิสามัญที่มีความสำคัญที่สุด ได้แก่ คณะกรรมการ
 วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เนื่องจากเป็น
 คณะกรรมการที่มีกรรมการเป็นจำนวนมากถึง 52 คน และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา
 แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมงบประมาณจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอมาได้ภายในระยะเวลา
 อันจำกัดตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจขอขยายระยะเวลาได้ คณะกรรมการคณะนี้จึงมีบทบาทใน
 การควบคุมการใช้จ่ายเงินที่ได้เก็บภาษีมาจากประชาชนโดยส่วนรวม 163

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญโดยทั่วไป เป็นเรื่องที่สามารถมอบ
 หมายให้กระทำ และมีอำนาจที่จะเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลง
 ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่
 นั้นได้ เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ
 คณะกรรมการวิสามัญได้แตกต่างไปจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่อย่างใด จะมีความ
 แตกต่างก็แต่เฉพาะวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ชื่อ คุณสมบัติ อัตราส่วนกรรมการ ขอบเขต
 ความรับผิดชอบ และเหตุผลที่สุดของคณะกรรมการเท่านั้น

3. คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ได้แก่
 คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนของสภาที่อยู่ในที่ประชุมเป็นกรรมการ ประธาน
 สภาหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานของที่ประชุมสภาเป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการ
 ธิการประเภทนี้จะเกิดขึ้นเมื่อสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรับหลักการในการพิจารณา
 วาระที่หนึ่งแล้ว และสภาได้มีมติใหม่ในการพิจารณา วาระที่สอง โดยคณะกรรมการเต็มสภา
 การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภานั้น เป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมการ และการ

163 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ระบบคณะกรรมการ," รัฐสภาสาร 22

พิจารณาของสภาในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตรารวมกันไปในตัว 164 คณะกรรมาธิการ
 เติมสภาจะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกจำนวนที่ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา
 กำหนดไว้ได้ร้องขอ กล่าวคือ ในสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่น้อยกว่า 20 คน และในวุฒิสภา
 ต้องไม่น้อยกว่า 30 คน และที่ประชุมอนุมัติ ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดย
 กรรมาธิการเติมสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่
 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้ 165

คณะกรรมาธิการเติมสภาซึ่งถูกกำหนดขึ้นตามมติของสภานี้ อาจเกิดได้จากสาเหตุ
 ต่าง ๆ ดังนี้

- (1) เป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้
- (2) เพื่อประโยชน์สำคัญของรัฐโดยนับหลังพ้นต่อสถานการณ์ 166 หรือเป็นเรื่อง
 เร่งด่วน
- (3) เพื่อความคล่องตัวในการพิจารณาของสภาเนื่องจากไม่คงผ่านกระบวนการ
 ต่าง ๆ ทางนิติบัญญัติที่มีความซับซ้อน

164 ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 98. ข้อบังคับการประชุม
 ของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 103. ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522
 ข้อ 88. และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 96.

165 ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 ข้อ 87. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา
 พ.ศ. 2527 ข้อ 91. ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 98. และ
 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 98.

166 คู่มือข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 127.
 ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2513 ข้อ 109. ข้อบังคับการประชุม
 ปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 ข้อ 107. ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518
 ข้อ 87. ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 ข้อ 95. และ
 ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 86.

(4) ร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาไม่มีความซับซ้อน หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติสั้น ๆ ไม่ต้องการรายละเอียดประกอบการพิจารณา เช่น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

อนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยปกติทางปฏิบัติสภาจะเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา ทั้งนี้เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ และต้องการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาอย่างกว้างขวาง¹⁶⁷ อย่างไรก็ตามได้เคยมีการบัญญัติข้อห้ามมิให้สภาตั้งคณะกรรมการเต็มสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้แล้ว¹⁶⁸ ดังนั้นจึงเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในระยะเวลาต่อมาที่สภาจะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยไม่มีการตั้งคณะกรรมการเต็มสภาเพื่อพิจารณา

4. คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา (Joint Committee) ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา สำหรับรัฐสภาที่มีระบบสองสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง เมื่อสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของอีกสภาหนึ่ง ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้เรียกว่า "คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา" ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากสภาทั้งสอง ซึ่งกรรมการนั้นแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ซึ่งทางปฏิบัติปัจจุบันนี้สภาผู้แทนราษฎรมักจะกำหนดไว้จำนวนสภาละ 21 คน ทั้งนี้เพื่อสะดวกต่อการกำหนด

¹⁶⁷ สัมภาษณ์ ไพฑูรย์ โมกขมรรคกุล, ประธานคณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร, 14 เมษายน 2531.

¹⁶⁸ ขอบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 ข้อ 108. ขอบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ข้อ 97. ขอบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 ข้อ 96. และขอบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 87.

แผนกกรรมการตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร 169

คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการวิสามัญ ตรงที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ เมื่อดำเนินการกิจใดเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะหมดสภาพไป ในการปฏิบัติงานร่วมกันของสภาสองสภานี้ไม่มีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาไว้เพื่อรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ดังเช่นที่ปฏิบัติกันอยู่ในแต่ละสภา ทั้งนี้เพราะโอกาสที่สภาทั้งสอง จะปฏิบัติงานร่วมกันมีน้อยมาก และเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นจริง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญเท่านั้น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 นั้นถ้าวุฒิสภาได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งเสร็จสิ้นแล้ว หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ส่งร่างพระราช บัญญัติตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ให้สภาทั้งสอง ต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎร กำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น แล้วให้ คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้ พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการ ร่วมกัน พิจารณาแล้วนั้นให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน 170 ร่างพระราช บัญญัติที่ยังยับยั้งไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ใดต่อเมื่อเวลา หนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยและให้ยับยั้งไว้ ในกรณีเช่นนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาคด้วย คณะแน่นอนเสียมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ นั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77 171

169 สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ สุนทรเวช, ประธานคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทน ราษฎร, 14 เมษายน 2531.

170 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 128 (3).

171 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 129.

คณะกรรมการร่วมกัน ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม 172

5. คณะกรรมการพิเศษ (Extra Committee) 173 ได้แก่ คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาให้คำรับรองการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะเสนอให้ที่ประชุมสภาพิจารณา 174 ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ไม่ให้คำรับรองแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ทั้งนี้บทบาทความอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้จึงมีอย่างกว้างขวางและเด็ดขาด

คณะกรรมการประเภทนี้เริ่มมีครั้งแรกในรัฐสภาไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2519 175 ซึ่งประกอบด้วยบุคคลซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่เกิน 6 คน กับบุคคลอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 6 คน

172 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 128 วรรคสอง และวรรคสาม.

173 นายอตุล วิเชียรเจริญ, กรรมการร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งอภิปรายว่า คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 204 (5) นี้เป็นคณะกรรมการพิเศษ (Extra Committee) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวดบทเฉพาะกาล ผู้เขียนจึงขอใช้ชื่อนี้แก่ประเภทของคณะกรรมการขึ้นเป็นอีกประเภทหนึ่งเพื่อสะดวกต่อการศึกษา รายละเอียดโปรดดูสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 76," 24 พฤศจิกายน 2521.

174 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 204 (5).

175 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 15.

ต่อมาปรากฏว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเพณีอีกครั้งในระหว่างปี 2522 - 2526 อันเป็นเวลาที่ใช้บังคับความบทยเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการก็คือ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภา 6 คน สภาผู้แทนราษฎร 8 คน และคณะกรรมการประเพณีมีลักษณะเปรียบเสมือนคณะกรรมการสามัญประจำสภาประเพณีหนึ่งคือ มีอายุยาวนาน 4 ปี ตามบทยเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในขณะที่ไม่มีคณะกรรมการประเพณีอีกต่อไป

6. คณะกรรมการของรัฐสภา (Committee of Parliament) ได้แก่ คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เป็นพิเศษเฉพาะกรณีอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 143 ได้บัญญัติว่า

"ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

- (1) การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 16 และมาตรา 17
- (2) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา ตามมาตรา 19
- (3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อทราบ ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2476 ตามมาตรา 20
- (4) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ ตามมาตรา 21
- (5) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่ ตามมาตรา 78
- (6) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม ตามมาตรา 116
- (7) การเปิดประชุมรัฐสภา ตามมาตรา 117
- (8) การตีความรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 141
- (9) การแถลงนโยบาย ตามมาตรา 151
- (10) การเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 153
- (11) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ตามมาตรา 161
- (12) การให้ความเห็นชอบแกหนังสือสัญญา ตามมาตรา 162

(13) การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 184

(14) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 194"

รัฐสภาอาจตั้งคณะกรรมการของรัฐสภาซึ่งอาจเป็นได้ทั้งคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ ทั้งนี้เพื่อพิจารณาปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ และต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ¹⁷⁶ และภายใต้บังคับมาตรา 20 มาตรา 78 มาตรา 161 วรรคสอง และมาตรา 194 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้นำที่ชี้แจงสภาทั้งสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เฉพาะการตั้งคณะกรรมการนั้น กรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา ¹⁷⁷ และเท่าที่ปฏิบัติมาส่วนมากจะตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เช่น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช . . . เป็นต้น ¹⁷⁸

2. คณะกรรมการนอกสภาหรือคณะกรรมการที่ไม่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ได้แก่

คณะอนุกรรมการ (Sub - Committee) ได้แก่ กลุ่มบุคคลซึ่งคณะกรรมการตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ในหน้าที่ความรับผิดชอบตามคณะกรรมการจะมอบหมาย

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนั้น แม้จะได้มีการแบ่งมอบหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการแล้วก็ตาม ในหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละค่านั้นก็ยังประกอบด้วยรายละเอียดมากมายและเพื่อที่จะได้ศึกษาให้ได้อย่างแท้จริงของปัญหาหรือเรื่องราวต่าง ๆ จึงได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานในรายละเอียดได้

¹⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 144.

¹⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 145.

¹⁷⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 108.

ทั้งนี้ กรณีสภาผู้แทนราษฎรคณะกรรมาธิการจะตั้งบุคคลภายนอกเป็นอนุกรรมาธิการ
ก็ได้ 179 ส่วนในวุฒิสภาจะตั้งได้ก็แต่เฉพาะกรรมาธิการในคณะ เป็นคณะอนุกรรมาธิการ
เท่านั้น 180

หลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แล้ว การตั้งคณะ
อนุกรรมาธิการนี้เพิ่งเริ่มใช้สำหรับกรณีวุฒิสภา คือ ในปี พ.ศ. 2527 ส่วนกรณีสภาผู้แทนราษฎร
คือในปี พ.ศ. 2528

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

179 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 76 วรรคท้าย.

180 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 73 วรรคท้าย.