

สมรรถนะของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

วิธีดำเนินงานโดยทั่วไป

ในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักจะมีการยอมรับให้มีการนำข้อบังคับการประชุมของสภามาใช้บังคับสำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการโดยอนุโลมซึ่งโดยทั่วไปจะประกอบด้วย ข้อบังคับเพียงไม่กี่ข้อเท่านั้นที่ครอบคลุมถึงการพิจารณาของคณะกรรมการ และมักจะไม่เคร่งครัดต่อกฎ ระเบียบ ข้อบังคับการประชุม ทั้งนี้เพื่อที่ว่าการศึกษาหรือของคณะกรรมการจะได้รับความยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เป็นกันเองและไม่เป็นทางการ

สำหรับในสหรัฐอเมริกาทั้งสองสภาจะมีกฎเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการเองอย่างละเอียดครัดต้องมีวิธีการยอมรับกฎเกณฑ์ และมีการจัดพิมพ์กฎเกณฑ์ที่ได้ยอมรับนั้นตามกำหนดเวลา อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้กำหนดให้มีการยอมรับกฎเกณฑ์ของสภาเป็นกฎเกณฑ์ของคณะกรรมการเท่าที่สามารถนำไปปรับใช้ได้เช่นกัน

สำหรับประเทศอังกฤษ และประเทศไทย มีการยอมรับให้มีการนำข้อบังคับการประชุมของสภามาใช้บังคับการประชุมคณะกรรมการโดยอนุโลม และมักจะไม่เคร่งครัดต่อข้อบังคับการประชุม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากาหนดการประชุมคณะกรรมการที่ไม่เคร่งครัดต่อข้อบังคับการประชุมนี้จะมีข้อเสียอยู่บ้างก็ตาม แต่การไม่เคร่งครัดต่อระเบียบข้อบังคับการประชุมดังกล่าวก็เป็นเพียงวิธีปฏิบัติแต่เพียงเท่านั้น

รัฐสภาประเทศต่าง ๆ มีวิธีพิจารณาของกรรมการที่แตกต่างกันในกรณีที่ไม่มีการกวดขันสำหรับคณะกรรมการโดยอาจกล่าวได้ว่ามี 2 วิธีคือ¹

¹Helmut Schnellknecht, "The System of Parliamentary Committees" Constitutional and Parliamentary Information 4-5th Quarter (1984):135.

1. นาวิธีพิจารณาของการประชุมสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม วิธีนี้ใช้ในออสเตรเลีย เบลเยียม ฝรั่งเศส รัฐสภาในยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลี สเปน อังกฤษ และไทย เป็นต้น
 2. คณะกรรมาธิการมีอิสระที่จะกำหนดแนวทางพิจารณาของตนเอง วิธีนี้ใช้ใน เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เยอรมัน อินเดีย อิสราเอล นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ และสวีเดน
- ทั้งนี้ ทางปฏิบัติวิธีการทั้งสองนี้จะไม่ค่อยแตกต่างกันมากนัก เนื่องจากข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมจะไม่ถูกนำมาใช้โดยเข้มงวดไม่ว่าในกรณีใด ๆ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการประชุมก็ควรให้อยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมโดยคณะกรรมาธิการมีอิสระในการตัดสินใจ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมาธิการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

อิทธิพลต่อวิธีพิจารณา (influence on procedure)

รัฐสภาในประเทศต่าง ๆ มักมีธรรมเนียมปฏิบัติว่าสภาหรือประธานสภาจะต้องไม่กระทำการใดที่จะเป็นการแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือต่อวิธีพิจารณาของคณะกรรมาธิการ อย่างไรก็ตามในบางครั้ง ประธานสภาอาจจะให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางเฉพาะเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมาธิการได้เมื่อคณะกรรมาธิการได้ร้องขอ

ในญี่ปุ่น และอังกฤษ ประธานสภาสามารถควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการได้อย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนั้น ในบางประเทศในการตีความกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เมื่อมีข้อสงสัยก็เป็นอำนาจของประธานสภา เช่น ในสเปน และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แต่บางประเทศก็เป็นอำนาจของคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับวิธีพิจารณากฎเกณฑ์ต่าง ๆ²

สำหรับประเทศไทย ถ้ามีปัญหาที่จะต้องตีความข้อบังคับการประชุมสภา ให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมได้ลงมติวินิจฉัยโดยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเป็นการใดแล้ว ให้ถือว่าควาวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาด ทั้งนี้ การขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยดังกล่าวอาจกระทำได้โดยประธานขอปรึกษา หรือสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน³

²Ibid.

³ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 142

องค์ประชุม (quorum)

มีรัฐสภาในบางประเทศที่ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมคณะกรรมการไว้ เช่น อิสราเอล เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ และเชเนร็กัล ฯลฯ แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ จะกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการไว้โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบคือ⁴

1. องค์ประชุมถูกกำหนดไว้เพื่อการประชุมของคณะกรรมการ

กล่าวคือ เป็นการกำหนดองค์ประชุมในการดำเนินการประชุมไว้ตลอดระยะเวลาที่มีการประชุม คณะกรรมการ รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ องค์ประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามัญแต่ละคนจะต้องประกอบด้วยกรรมการจำนวน 17 คน หรือหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด แล้วแต่อย่างไหนจะน้อยกว่ากัน ทั้งนี้ไม่นับรวมถึงประธานคณะกรรมการด้วย การประชุมคณะกรรมการจะดำเนินการต่อไปไม่ได้จนกว่ากรรมการจะมาครบองค์ประชุม นอกจากนั้นระหว่างที่มีการประชุม หากปรากฏว่าจำนวนกรรมการที่เข้าประชุมลดลงจนไม่ครบองค์ประชุมเมื่อใดเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการจะต้องแจ้งให้ประธานคณะกรรมการทราบ และประธานคณะกรรมการจะต้องเลื่อนการประชุมคณะกรรมการออกไปจนกว่ากรรมการจะมาครบองค์ประชุม หรือเลื่อนการประชุมไปเป็นวันอื่น หรืออาจจะกระทำตามวิธีการแก้ปัญหาของคณะกรรมการตามมติของที่ประชุม กล่าวคือ ถ้ามีการกำหนดการประชุมในภาคบ่าย หรือภาคค่ำ ก็ให้รอนานกว่าจะถึงเวลาที่กำหนดนั้น วิธีการเช่นนี้ให้นับตัวประธานคณะกรรมการรวมอยู่ในองค์ประชุมด้วย

ข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะให้เวลารอคอยองค์ประชุมนานเท่าใด ประธานคณะกรรมการอาจตัดสินใจได้ว่าถ้าหากกรรมการยังมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมภายใน 20 นาที นับแต่เวลาที่กำหนดการประชุมไว้เดิม ก็ให้ประธานคณะกรรมการเลื่อนประชุมไปเป็นวันอื่น เว้นแต่จะมีเหตุอื่นที่ประธานคณะกรรมการเห็นว่าสมควรที่จะให้รอนานออกไปอีก แต่ในกรณีที่จำนวนกรรมการลดน้อยลงจนกระทั่งไม่ครบองค์ประชุมในระหว่างที่ดำเนินการประชุมอยู่ไม่เป็นเหตุอันสมควรที่ประธานจะให้รอนานกว่า 20 นาที เพื่อให้มีการประชุมต่อ

⁴David Lidderdale, Erskine May's treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, (The White Friars Press Ltd., 1976), pp. 622-641.

ทั้งนี้ ในการพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญจะต้องนับรวมทั้ง ประธานคณะกรรมการด้วย และในบางโอกาสซึ่งมักจะตรงกับการปิดสมัยประชุมสภาองค์ประชุม สภาได้กำหนดองค์ประชุมไว้ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนองค์ประชุมได้โดยการเสนอผู้ต่าให้มีการ แก้ไข

2. องค์ประชุมถูกกำหนดไว้เพื่อการออกเสียงโดยเฉพาะ

กล่าวคือ เป็นการกำหนดองค์ประชุมในการออกเสียงหรือเพื่อการตกลงหาข้อยุติต่อปัญหาหนึ่งแต่เพียง อย่างเดียว ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก กรีซ นอร์เวย์ รมแลนด์ สเปน เป็นต้น ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้กำหนดองค์ประชุมไว้ให้มีจำนวนที่แตกต่างกันออกไป คือ มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด เสียงข้างมากของคณะกรรมการทั้งหมดมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มาประชุม เสียงข้างมากและต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน กรรมการทั้งหมด สามในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมด หนึ่งในสองของจำนวนกรรมการ ทั้งหมด และเสียงข้างมากตามลำดับ⁵

3. องค์ประชุมถูกกำหนดไว้เพื่อการเริ่มประชุม ท้าการปรึกษาหารือและเพื่อการ ออกเสียง

กล่าวคือ เป็นการกำหนดองค์ประชุมไว้ตั้งแต่เริ่มประชุมคณะกรรมการ ตลอดจนการปรึกษาหารือ และการออกเสียง หากตั้งแต่เริ่มประชุมคณะกรรมการยังมีกรรมการมาประชุมไม่ครบ องค์ประชุม คณะกรรมการก็จะดำเนินการเปิดประชุมไม่ได้ รูปแบบนี้ใช้ในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ไชปรัส และอินเดีย โดยประเทศทั้งสามได้กำหนดองค์ประชุมไว้ให้มีจำนวนที่แตกต่าง กันคือ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดตามลำดับ⁶

⁵The International Center for parliamentary Documentation of the Inter-Parliamentary Union, Parliaments of the Workd, Volume I, pp. 680-697.

⁶Ibid.

4. รูปแบบผสม

เป็นการกำหนดองค์ประชุมในโอกาสต่าง ๆ ของการประชุมไว้แตกต่างกัน เช่น ในประเทศอียิปต์ และเกาหลี ได้กำหนดไว้ว่าองค์ประชุมสำหรับการเริ่มประชุม และทำการปรึกษาหารือต้องมีจำนวนสมาชิกหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ส่วนการออกเสียงลงคะแนนในเรื่องใด ๆ จะต้องมีจำนวนสมาชิกเสียงข้างมาก

ในบางประเทศ ได้กำหนดไว้ว่า องค์ประชุมสำหรับการปรึกษาหารือต้องมีจำนวนสมาชิกเสียงข้างมาก ส่วนการออกเสียงลงคะแนนในเรื่องใดๆ จะต้องมีจำนวนสมาชิกสองในสาม

ในสหรัฐอเมริกา องค์ประชุมได้ถูกกำหนดไว้ตลอดการประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด และเฉพาะการรับฟัง (hearing) ในที่ประชุมคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร อาจกำหนดจำนวนสมาชิกเพื่อเข้าร่วมรับฟังการให้ปากคำหรือรับฟังพยานหลักฐานไว้ไม่น้อยกว่าสองคนก็ได้

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในเรื่องขนาดขององค์ประชุมนี้โดยส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดประเทศต่างๆ มักกำหนดให้มีขนาดไว้ 50 เปอร์เซ็นต์บวกด้วย 1 เสมอ และองค์ประชุมโดยทั่ว ๆ ไปจะมีขนาดเล็กในขณะเริ่มแรกของการประชุมกว่าในขณะเวลาอื่นใด⁷

สำหรับประเทศไทย ได้ถูกกำหนดให้การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม⁸ จึงเป็นการกำหนดองค์ประชุมไว้ตามรูปแบบแรก แต่ทางปฏิบัติจากการสังเกตพบว่ามีบ่อยครั้งที่การประชุมของคณะกรรมการต้องล่าช้า หรือเลื่อนประชุมไป ทั้งนี้เนื่องจากขาดองค์ประชุม ซึ่งก็ไม่เคยมีการทักท้วงเพื่อให้การประชุมเป็นไปด้วยดี อันอาจมีสาเหตุจากหลายประการ อาทิ กรรมการมีภารกิจต้องกระทำในท้องถิ่นเขตเลือกตั้ง การใช้เวลาออกไปติดต่อราชการ การนัดประชุมของคณะกรรมการตรงกับการนัดประชุมของสภาผู้แทนราษฎร หรือนัดประชุมคณะกรรมการตรงกันหลายคณะ การขาดความสนใจในบทบาทคณะกรรมการอันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น ไม่พอใจในบทบาทของประธานคณะกรรมการ หรือถูกเลือกตั้งเป็นกรรมการโดยไม่มี ความสนใจ และประการที่สำคัญก็คือ กรรมการขาดความสำนึกในหน้าที่ตลอดจนไม่เห็นความ

⁷Ibid.

⁸ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 75

สำคัญของการประชุมคณะกรรมการ ซึ่งปัญหานี้ยังอาจโยงไปถึงการขาดการให้ความร่วมมือจากบุคคลที่ถูกคณะกรรมการเชิญให้มาชี้แจง กล่าวคือการล่าช้าของการเริ่มประชุมของคณะกรรมการ เนื่องจากต้องรอกองประชุมอาจทำให้ผู้มาชี้แจงต้องมารอคอยเป็นเวลานานจนเกิดความเบื่อหน่ายตั้งนั้นในการแก้ไขปัญหานี้ จึงเห็นว่า หากเปลี่ยนการกำหนดรูปแบบขององค์ประชุมคณะกรรมการเป็นแบบผสม ก็ไม่ควรกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการพร้อมกันกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือหากใช้รูปแบบเดิมก็ควรเคร่งครัดระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา โดยให้มีการรายงานถึงพฤติกรรมของกรรมการที่ขาดประชุมโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และหากอยู่นอกสมัยประชุมสภาควรเปิดโอกาสให้มีการกำหนดองค์ประชุมคณะกรรมการให้มีจำนวนลดน้อยลงกว่าเดิมได้ นอกจากนี้ก็ควรเสริมสร้างความเข้าใจต่อกรรมการให้เห็นถึงความสำคัญของการประชุมคณะกรรมการ และมีความสำนึกในทางการเมืองที่ถูกต้อง

การขาดองค์ประชุม (absence of quorum)

ในกรณีที่จะต้องมืองค์ประชุมเพื่อวิธีพิจารณาพร้อมกับการปรึกษาหารือจะต้องมีการนับจำนวนกรรมการในตอนเริ่มต้นเปิดประชุมคณะกรรมการ และหากมีจำนวนกรรมการไม่พอเพียงต้ององค์ประชุม โดยทั่วไปคณะกรรมการจะต้องรอกอยเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น อังกฤษจะใช้เวลารอคอย 20 นาที ในขณะที่ประเทศไทยใช้เวลาถึง 30 นาที และถ้ายังคงไม่ครบองค์ประชุมก็จะต้องไม่ทำการพิจารณา

กรณีเช่นนี้หากหลังจากที่คณะกรรมการได้ทำการพิจารณาอยู่นั้นจำนวนกรรมการที่เข้าประชุมได้ลดลงจนต่ำกว่าจำนวนองค์ประชุม ประธานคณะกรรมการจะต้องสั่งพักการประชุมจนกว่าจะมีกรรมการครบองค์ประชุมหรือหลังจากเวลาอันสมควรแล้วก็ต้องให้เลื่อนการประชุมออกไป

ในรัฐสภาซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้มืองค์ประชุมเฉพาะ เพื่อมีการออกเสียงคะแนนเท่านั้น การขาดองค์ประชุมจะมีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประการคือ⁹

1. องค์ประชุมของคณะกรรมการถูกกำหนดไว้ให้มีอยู่นานเท่าที่เสียงข้างน้อยหรือสมาชิกแต่ละคนยังไม่ได้ตั้งคำถาม ผลทางกฎหมายในลักษณะนี้เป็นที่นิยมใช้กันในประเทศเยอรมัน และฝรั่งเศส

⁹Helmut Schnellknecht, Constitution and Parliamentary Information, p. 137.

2. ทำให้การประชุมต้องสิ้นสุดลง
3. คณะกรรมการสามารถทำการปรึกษาหารือกันต่อไปได้ แต่ต้องพิจารณาหัวข้ออื่นแทน ในกรณีที่การออกเสียงจะกระทำในวันต่อไป หรือในการประชุมอีกครั้งหนึ่ง
4. การออกเสียงที่กระทำในการประชุมครั้งนั้นมีผลใช้ได้ถูกต้องตามกฎหมาย ผลทางกฎหมายในลักษณะนี้ใช้กันในประเทศเบลเยียม และฝรั่งเศส โดยข้อบังคับพิเศษ

สำหรับประเทศไทย โดยหลักกฎหมายแล้วการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ดังนั้นผลของการขาดองค์ประชุมในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการจึงน่าจะทำให้การประชุมต้องสิ้นสุดลง แต่ทางปฏิบัติแล้วมักไม่มีการใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องนี้ จนบางครั้งทำให้คณะกรรมการถูกมองอย่างเสียภาพพจน์ และอาจทำให้กรรมการผู้ที่ไม่ได้มาประชุมไม่สามารถติดตามเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ได้โดยตลอด จนเกิดความไม่เคารพต่อข้อตกลงของคณะกรรมการ และทำให้การประชุมขาดความเรียบร้อย ดังนั้นหากในที่ประชุมปรากฏว่าจำนวนกรรมการที่เข้าประชุมลดน้อยลงจนไม่ครบองค์ประชุมเมื่อใด ให้เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการต้องแจ้งให้ประธานคณะกรรมการทราบ และประธานคณะกรรมการต้องสั่งเลื่อนการประชุมคณะกรรมการออกไปจนกว่ากรรมการจะมาครบองค์ประชุมหรือเลื่อนการประชุมไปวันอื่น ทั้งนี้ควรบัญญัติให้ชัดแจ้งในข้อบังคับการประชุมสภา ดังเช่น ประเทศอังกฤษ หรืออาจจะกระทำตามวิธีการแก้ปัญหของคณะกรรมการตามมติของที่ประชุมกล่าวคือ อาจมีการกำหนดการประชุมในภาคบ่ายหรือภาคค่ำ นอกจากนั้นถ้าคณะกรรมการต้องเลื่อนการประชุมออกไปด้วยเหตุที่กรรมการไม่ครบองค์ประชุม และได้กำหนดวันประชุมครั้งต่อไปแล้ว เมื่อถึงกำหนดประชุมครั้งใหม่ กรรมการก็ยังมาไม่ครบองค์ประชุมอีกก็ให้กำหนดการประชุมในภาคบ่าย และให้ประธานคณะกรรมการสั่งเลื่อนการประชุมไปจนกว่าจะถึงกำหนดเวลาใหม่

ในกรณีที่ เรื่องที่คณะกรรมการกำลังพิจารณา เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และหากมีการเลื่อนการประชุม เพราะเหตุไม่ครบองค์ประชุมถึงสองครั้งติดต่อกัน คณะกรรมการก็ไม่ควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จนกว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้พิจารณาในขณะนั้นด้วยได้ผ่านการพิจารณาไปก่อนแล้ว และในประการที่สำคัญก็คือ สภาควรมิมติสั่งให้คณะกรรมการรายงานถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการมาหรือไม่มาประชุมของกรรมการ เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ด้วย

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing)

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาตั้งแต่ในอดีต ในการที่จะร้องเรียนรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนหรือคัดค้านกิจกรรมที่กำลังพิจารณาอยู่

ในอังกฤษมีการกำหนดขอบเขตของเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในการพิจารณาประเมินค่าของกฎหมายมหาชนนั้น รัฐสภาจะเป็นผู้ตัดสินแต่เพียงผู้เดียวและจะไม่มี การสอบถามหรือความเห็นของประชาชนมาพิจารณา เว้นเสียแต่ว่ากฎหมายนั้นจะไม่ก่อให้เกิด ผลดีต่อสิทธิและผลประโยชน์ของเอกชน โอกาสสำคัญในการที่พยานจะได้ปรากฏตัวต่อคณะกรรมการ ธิการจะเกิดขึ้นในกรณีของร่างกฎหมายเอกชน (private bills) ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง ของเอกชน บริษัทหรือองค์กรท้องถิ่น¹⁰ นอกจากนั้นก็ยังมีการนำเอาวิธีการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะนี้มาใช้ในด้านการตรวจสอบและแนะนำในคณะกรรมการวิสามัญสำหรับกรณีที่ไม่ใช่ หน้าที่โดยตรงของรัฐบาล อย่างไรก็ตามได้มีการโจมตีต่อแนวปฏิบัติใหม่ของคณะกรรมการ ธิการนี้ว่าไม่อาจเข้ากันได้กับรูปแบบจารีตประเพณีดั้งเดิมของรัฐบาลแบบรัฐสภา (parliamentary government) ของอังกฤษ¹¹

ในสหรัฐอเมริกา กิจกรรมการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกิดขึ้นอย่างปะปนกัน ในสถานิติบัญญัติของหลายมลรัฐยังคงมีการใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้กัน อย่าง น้อยมาก แต่ในสภาองเกรสกลับมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะกันอย่างแข็งขัน

David Truman ได้กล่าวไว้ว่า "พัฒนาการของวิธีการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะในสหรัฐอเมริกามีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1900 และเป็นผลมาจากการเติบโตของกลุ่มผล ประโยชน์ และความท้าทายที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ในการเรียกร้องที่ได้ทำให้เกิดขึ้น"¹²

¹⁰William J. Keefe and Morris S. Ogul, The American Legislative Process, (Englewood Cliffs: Prentice - Hall, 1981), pp. 205 - 206.

¹¹S.A. Walkland, Committee in Legislatures: A Comparative Analysis, (North Carolina: Duke University Press, 1979), p. 249.

¹²David Truman, The Governmental Process, (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1953), p. 372.

ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ ๆ เพียงไม่กี่ฉบับที่ได้ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการรอดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ วิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจึงได้กลายเป็นกิจกรรมที่รัฐสภาช้ปฏิบัติไม่ว่าจะในฐานะที่ถือว่าเป็นสิทธิ เอกสิทธิ์ เครื่องมือทางการเมือง หรือเป็นเพียงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นตามปกติธรรมดา

หน้าที่ของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (the functions of hearing) David Truman ได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ¹³

1. เพื่อหาหนทางสื่อข้อเสนอเทศทางด้านวิชาการและด้านการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไปสู่คณะกรรมาธิการ
2. เพื่อหาหนทางโฆษณาชวนเชื่อสู่ประชาชนและอาจทำให้ประชาชนที่แยกกันอยู่เป็นส่วน ๆ ผูกพันกันไว้ได้
3. เป็นวิธีการกึ่งแบบแผน (quasi-retualistic means) ในการรับข้อขัดแย้ง และบรรเทาความวุ่นวายโดยผ่านล้นนิรภัย (safety valve)

จากหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประการที่สองและ ประการที่สาม มีความสำคัญมากกว่าประการแรกมาก หากวัตถุประสงค์ประการสำคัญคือ การสื่อข้อเสนอเทศาให้แก่กรรมาธิการแล้ว ผู้ที่มาแสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่อควรจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ เพราะพวกเขามีความรู้มากพอที่จะให้การในด้านวิชาการได้ดีกว่าใครอื่น แต่ทางปฏิบัติมักจะเป็นองค์กรต่าง ๆ ที่มีจะให้สมาชิกที่เด่นที่สุดในองค์กรมาให้ความคิดเห็นแก่กรรมาธิการ ส่วนหน้าที่ด้านการโฆษณาชวนเชื่อก็กระทำได้โดยผ่านสื่อด้านข่าวประกอบด้วยโทรทัศน์และภาพยนตร์ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วในการพัฒนาจุดหมายนั้น วัตถุประสงค์ประการแรกสุดของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก็คือ จุดค่าในการโฆษณาชวนเชื่อนั่นเอง สำหรับหน้าที่ในการเป็น "ล้นนิรภัย" นั้น มีความเกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของกรรมาธิการในมิติที่กว้างไกลออกไป สมาชิกสภานิติบัญญัติตระหนักดีถึงประโยชน์ของการได้สวน ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการเผยแพร่ให้บุคคลทั่วไปทราบ แต่ผู้ที่เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นก็เข้าใจถึงหน้าที่ประการนี้ได้¹⁴

¹³Ibid., p. 373.

¹⁴Ibid., p. 374.

Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek ได้เขียนข้อสรุปเกี่ยวกับ
จุดมุ่งหมายที่สำคัญ ๆ ของการรับฟังความคิดเห็นไว้ว่ามี 5 ประการ คือ¹⁵

1. เพื่อสำรวจความต้องการสำหรับกฎหมาย
2. เพื่อสร้างสถิติของการให้ความสนับสนุนสำหรับกฎหมาย
3. เพื่อสร้างความนิยมนบพาทของประธานคณะกรรมการให้แก่ประชาชน
4. เพื่อเป็นการตรวจสอบการบัญญัติกฎหมายมหาชนของฝ่ายบริหาร
5. เพื่อเป็นแหล่งที่ประชาชนได้แสดงความเดือดร้อนและระบายความอัดอั้นใจได้
สำหรับวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยนั้นแม้ว่า

จะได้เคยจัดให้มีการเปิดการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในบางเรื่องบ้างแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่และจุดมุ่งหมายของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการจัดให้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ยังไม่ใช่วิธีกรรมที่ได้ดำเนินการไปอย่างกว้างขวางจึงไม่น่าที่จะถือได้ว่าได้มีการนำวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เกิดขึ้นแล้วในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้เป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการ
ธิการได้เข้าถึงข้อเท็จจริงได้โดยการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายและกลุ่มประโยชน์เป็นการนำ
การศึกษาแก่คณะกรรมการถึงเงื่อนไขของร่างพระราชบัญญัติ และเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจน
ผลสืบเนื่องที่อาจเกิดขึ้นได้จากร่างพระราชบัญญัติและเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น และเพื่อให้คณะกรรมการ
ธิการได้ทราบถึงความประสงค์ของประชาชนด้วย

การกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก่อนที่คณะกรรมการจะตัดสินใจ
ต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดผลของการออกกฎหมายหรือการตัดสินใจ
คดีปัญหาหนึ่งที่เหมาะสมได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะเป็นวิธีการที่ทำให้คณะกรรมการได้รู้ถึงข้อ
สนเทศที่สมบูรณ์ โดยการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางก่อนการตัดสินใจต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

¹⁵Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Member, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1985), p. 226.

นอกจากนี้ วิธีการดังกล่าวยังเป็นการเสนอข้อเท็จจริงที่จะทำให้ผู้ตัดสินใจออกกฎหมายปิดเป็นข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นโดยไม่มีเหตุผลมาได้ แต่อย่างไรก็ตามวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก็ยังมีข้อเสียอยู่ ที่ทำให้การพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นไปด้วยความล่าช้าและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายจนเกินสมควร ดังเช่น ในสภาของเกรส คณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเรื่องหนึ่งนานถึง 720 วัน โดยนำหลักฐานจากพยานทั้งสิ้น 10,215 คน จัดพิมพ์การสืบพยาน 225 ครั้ง ซึ่งมีความหนาทั้งสิ้น 202,767 หน้า¹⁶ ดังนั้น การนำวิธีการดังกล่าวมาใช้จึงควรจะต้องจำกัดอยู่แต่เฉพาะกรณีที่เห็นว่าเป็นการสมควรและจำเป็น โดยต้องไม่นำมาใช้กับกรณีที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน แรงกดดันหรือ เรื่องที่เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ เพราะจะทำให้เกิดผลเสียหายขึ้นได้ นอกจากนั้นแล้วการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ควรต้องกระทำโดยเปิดเผย ยุติธรรม และปราศจากความลำเอียง

ข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา (time - limits)

ในการพิจารณาศึกษาและสอบสวนเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรนั้น ควรที่จะต้องมีจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ได้มีการจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการไว้แตกต่างกันอาจแยกพิจารณาได้ 3 ประเภทคือ¹⁷

1) การจำกัดระยะเวลาที่แน่นอน ได้แก่ การจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการไว้อย่างแน่นอนซึ่งอาจถูกกำหนดไว้ในการมอบหมายภาระหน้าที่แก่คณะกรรมาธิการแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเรื่องเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ยากมาก ทั้งนี้ สิ้นสุดแล้วแต่ผู้ที่มีอำนาจในการมอบหมายภาระหน้าที่ เช่น ในออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ได้มีการใช้วิธีการกำหนดโดยที่ประชุมหรือในกรีซและนอร์เวย์ ใช้วิธีการกำหนดโดยประธานสภาหรือโดยสภา หรือในสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการกำหนดโดยข้อบังคับการประชุมสภา เป็นต้น

¹⁶Ibid.,

¹⁷Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 139.

2) การจำกัดระยะเวลาโดยทั่วไป เป็นวิธีการที่ใช้บังคับแก่คณะกรรมการทั้งหมดหรือใช้แก่การพิจารณาร่างกฎหมายชนิดพิเศษในรัฐสภาบางประเทศ เช่น ในสเปน กำหนดให้มีการรายงานเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องเสนอสภาภายใน 15 วัน ส่วนในกรณีเร่งด่วนภายในเวลาครึ่งหนึ่งของเวลาข้างต้น และในเรื่องอื่น ๆ คณะกรรมการจะต้องทำงานให้เสร็จสิ้นภายใน 2 เดือน

3) การขอขยายระยะเวลา ในกรณีที่การจำกัดระยะเวลาข้างต้นไม่ได้รับการปฏิบัติตามก็ยังคงอาจมีการขอขยายระยะเวลาการดำเนินการได้อีก โดยผู้ที่มีอำนาจในการจำกัดระยะเวลาเป็นผู้อนุมัติ

สำหรับประเทศไทยเมื่อคณะกรรมการได้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา¹⁸ และถ้ามีมติของสภาได้กำหนดระยะเวลาไว้แต่คณะกรรมการดำเนินการไม่เสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดให้ประธานคณะกรรมการรายงานให้สภาทราบโดยด่วน ถ้าอยู่ในระหว่างสมัยประชุมให้ประธานสภารีบเสนอต่อที่ประชุม และที่ประชุมอาจลงมติให้ขยายเวลาที่กำหนดไว้หรือให้ตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิม หรือให้ดำเนินการอย่างอื่นสุดแต่ที่ประชุมจะเห็นสมควร แต่ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม ให้ประธานสภามีอำนาจอนุญาตให้ขยายเวลาที่กำหนดไว้ได้ตามที่พิจารณาเห็นสมควร แล้วแจ้งให้สภาทราบภายหลัง¹⁹ ข้อดีของการจำกัดระยะเวลาที่มีอยู่ คือ เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการ และเป็นการทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดระยะเวลานี้ก็มีข้อเสียอยู่บ้าง คือ เป็นการไม่ให้อิสระแก่คณะกรรมการและอาจทำให้การดำเนินงานต้องล่าช้าออกไปได้โดยจงใจ ดังนั้นการจำกัดระยะเวลาควรกำหนดให้รอบคอบและเหมาะสมต่อลักษณะงานที่คณะกรรมการต้องดำเนินการ

¹⁸ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 84

¹⁹ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 86

ข้อสรุปของเรื่องที่พิจารณา (conclusion of deliberation)

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาสอบสวนเรื่องใด ๆ จนได้ข้อสรุปของคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการจะต้องแจ้งข้อสรุปดังกล่าวโดยการจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาหาข้อยุติต่อไป การเสนอรายงานอาจแยกออกได้เป็น 2 วิธีคือ²⁰

1. การเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร (written report)
2. การเสนอรายงานด้วยวาจา (oral report)

โดยทั่วไปคณะกรรมการในประเทศต่าง ๆ มักเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และอาจเสนอรายงานเพิ่มเติมด้วยวาจาด้วยก็ได้ ดังเช่น ในเยอรมัน และบางครั้งการเสนอรายงานด้วยวาจามีความสำคัญมากกว่าการเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร หากรายงานนั้นได้กระทำขึ้นในที่ประชุมสภาครบองค์ประชุม

อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อแตกต่างออกไปจากวิธีการข้างต้นได้ หากเป็นเรื่องที่คณะกรรมการได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาตามความคิดริเริ่มของคณะกรรมการแต่ละคณะภายในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้เองก็อาจไม่มีการเสนอรายงานเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะนี้ต่อสภาได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้จึงไม่มีการลงมติอย่างเป็นทางการด้วยเช่นกัน รัฐสภาบางประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษ คณะกรรมการวิสามัญในสภาสามัญสามารถที่จะตกลงใจไม่เสนอรายงานเกี่ยวกับเรื่องใดก็ได้ในกรณีที่เรื่องนั้นไม่เข้ากรณีพิพาท ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้พิจารณาเรื่องใดก็เช่นเดียวกันกล่าวคืออาจจะไม่มีการเสนอรายงานก็ได้ เช่น ในเยอรมัน คณะกรรมการอาจยังไม่เสนอรายงานต่อสภาก็ได้ตราบเท่าที่ฝ่ายบริหารยังคงมีการติดต่อจัดส่งข้อมูลให้แก่รัฐสภา และคณะกรรมการจำเป็นต้องรายงานเฉพาะ ถ้าคณะกรรมการประสงค์ที่จะให้คำแนะนำในการตัดสินใจ เช่น กรณีที่เป็นมติพิเศษ (particular resolution) เท่านั้น²¹

²⁰Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 139.

²¹Ibid., p. 141.

สำหรับประเทศไทย มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า เมื่อคณะกรรมการได้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่มอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา และในที่ประชุมสภา คณะกรรมการมีสิทธิแถลงชี้แจง หรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวได้ และคณะกรรมการจะมอบหมายให้บุคคลใด ๆ แถลงหรือชี้แจงแทนก็ได้²²

รายงานของคณะกรรมการ (report)

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่แล้ว คณะกรรมการอาจจะจัดทำรายงานเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณา รายงานของคณะกรรมการ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังจะได้อธิบายตามลำดับคือ²³

1. รายงานที่ทำไว้ชั้นหนึ่งก่อน (interim report) ได้แก่ รายงานความคืบหน้าของการพิจารณาปรึกษาหารือของคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการจะได้จัดทำภายในระยะเวลาอันสมควรและอาจกระทำได้ในกรณีที่ยากัด

ข้อจำกัดในการจัดทำรายงานที่ทำไว้ชั้นหนึ่งก่อนนี้ อาจแบ่งออกได้ 3 ประการคือ

- 1) โดยมติของสภาได้ขอให้คณะกรรมการจัดทำรายงาน
- 2) โดยคณะกรรมการลงมติจัดทำรายงานเองเมื่อไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้
- 3) โดยการร้องขอของสมาชิกสภาภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาจะกำหนดไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการได้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภาก็ตาม แต่ทางปฏิบัติแม้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการจะเสร็จแต่เพียงบางส่วน บางโอกาสคณะกรรมการก็อาจจัดทำรายงานที่ทำไว้ชั้นหนึ่ง ก่อนการจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

2. รายงานฉบับสมบูรณ์ (absolute report) ได้แก่ รายงานของคณะกรรมการที่เสนอต่อสภาเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งจนเป็นที่เสร็จสิ้นลงแล้ว

โดยปกติรายงานของคณะกรรมการประกอบด้วยส่วนสำคัญ ซึ่งเป็นเนื้อหาของรายงาน (content of report) ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

²²ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 84

²³Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 143.

- 1) ข้อความที่ระบุถึงปัญหา เรื่องหรืองานที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้ดำเนินการพร้อมด้วยคำสั่งหรือคำแนะนำอันสำคัญใด ๆ ที่มีถึงคณะกรรมการขณะนั้น
- 2) คาอธิบายหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- 3) ข้อสรุปกิจการที่คณะกรรมการได้ดำเนินการไปแล้ว ตลอดจนข้อเท็จจริงที่พบหรือข้อสรุปที่มาจากข้อเท็จจริงถ้ามี
- 4) ถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่ฝ่ายบริหารควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาพิจารณา

ทั้งนี้ จะมีความแตกต่างกันในรูปแบบ ซึ่งขึ้นอยู่กับเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณากล่าวคือหากเป็นเรื่องที่มีการสืบสวน การจัดทำรายงาน ส่วนมากจะต้องมีรูปแบบของการบรรยาย (narrative form) ส่วนกรณีที่เขียนร่างกฎหมายและเรื่องอื่น ๆ รายงานจะต้องมีข้อเสนอแนะ (recommendation) ตลอดจนการไม่ยอมรับบทบัญญัติใด หรือข้อแก้ไขบทบัญญัติหรือการยอมรับบทบัญญัติ และในบางครั้งอาจจะมีบันทึกการอธิบายและวิเคราะห์บทบัญญัติต่าง ๆ รายงานตราไปตลอดจนข้อสรุปการพิจารณาของคณะกรรมการ ความคิดเห็นของกรรมการ ผลกระทบกระเทือนและการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่ ดังนั้นการเสนอรายงานต่อสภาของคณะกรรมการจึงมีรูปแบบที่แตกต่างกันได้อย่างมาก เช่น ในแคนาดา นิวซีแลนด์ และอังกฤษ รายงานของคณะกรรมการจะแสดงเฉพาะการเปลี่ยนแปลงหรือการแก้ไข ในขณะที่รัฐสภาในยุโรปก็มีลักษณะเด่นเป็นพิเศษเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ กรรมการจำนวนหนึ่งในสามของคณะกรรมการทั้งหมดอาจจะร้องขอให้มีการบันทึกการลงคะแนนเสียงของกรรมการแต่ละคนไว้ในรายงาน

3. รายงานของกรรมการเสียงข้างน้อย (minority report) โดยส่วนมากการออกเสียงลงคะแนนของคณะกรรมการนั้น ให้ถือคะแนนเสียงข้างมากของคณะกรรมการผู้ออกเสียงลงคะแนนเป็นเกณฑ์ ถ้าคณะกรรมการผู้หนึ่งผู้ใดหรือหลายคนที่เป็นเสียงข้างน้อยไม่เห็นด้วยกับรายงานที่เสนอโดยกรรมการเสียงข้างมาก ก็อาจเสนอรายงานของตนเองโดยลงชื่อท้ายรายงานที่จัดทำเป็นต่างหากอีกฉบับหนึ่งก็ได้ เช่น ในนอร์เวย์ รายงานได้สะท้อนให้เห็นถึงขอบเขตที่กว้างกว่าหรือน้อยกว่าของทัศนคติของเสียงข้างน้อย ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาโดยชัดแจ้ง ซึ่งกำหนดไว้ว่ารายงานจะต้องประกอบด้วยทัศนคติของเสียงส่วนน้อยด้วย ในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ก็เช่นกันจะมีการรวมความเห็นที่คัดค้านไว้ในรายงาน

สำหรับประเทศไทย ในกรณีที่เป็นเรื่องอื่น ๆ นอกจากร่างพระราชบัญญัติ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดรูปแบบของรายงานไว้ ทางปฏิบัติคณะกรรมการได้มีการจัดทำรายงานโดยมีรูปแบบทำนองเดียวกันกับที่ได้กล่าวไปแล้ว ส่วนการจัดทำรายงานในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาในวาระที่สอง ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา โดยรายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตินั้นเป็นกระการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัติของผู้แปรญัติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย²⁴ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิใช่ข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสังเกตไว้ในรายงาน และเมื่อสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ให้ประธานสภาแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี²⁵

ทั้งนี้ รายงานของคณะกรรมการจะต้องตรงตามความเป็นจริง สัจจะความจริง และซื่อสัตย์ ควรจะให้รายละเอียดเป็นภูมิหลังพอที่จะช่วยให้ที่ประชุมเข้าใจและสะดวกต่อการพิจารณาลงมติ วินิจฉัยข้อเสนอแนะหรือมติของคณะกรรมการ มติ (resolution) หรือข้อเสนอแนะ (recommendation) ของคณะกรรมการควรจะแยกไว้เป็นส่วนหนึ่งต่อท้ายรายงานที่เสนอในรูปแบบของญัตติ เพื่อให้ที่ประชุมจะได้อภิปราย และออกเสียงลงคะแนนเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากจากรายงาน²⁶

มีผู้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบของรายงานของกรรมการว่า

1. ควรใช้หัวเรื่องใหญ่และหัวเรื่องย่อยเพื่อช่วยให้ผู้อ่านจับใจความได้รวดเร็ว
2. ควรให้เลขและอักษรกำกับแต่ละย่อหน้าข้อใหญ่และข้อย่อยด้วย เพื่อช่วยให้สะดวกในการอ้างอิง
3. ควรให้ย่อหน้าแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างย่อหน้าและหัวข้อต่าง ๆ
4. ควรใช้ตาราง แผนภูมิ และภาพประกอบด้วย เพราะสิ่งเหล่านี้จะมีส่วนช่วยให้รายงานนั้นเป็นผลและประหยัดเวลาได้มากกว่าถ้อยคำ

²⁴ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 100

²⁵ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 85 วรรคแรกและวรรคสอง

²⁶มังกร ชัยชนะดารา, วิธีการประชุมแบบรัฐสภา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2520) หน้า, 169.

นอกจากนั้นแล้ว รายงานของคณะกรรมการควรจะใช้เฉพาะสรรพนามบุรุษที่สาม และให้เลขานุการคณะกรรมการเป็นผู้ลงนามพร้อมระบุไว้ข้างท้ายว่าเป็นเลขานุการคณะกรรมการ ส่วนในกรณีที่สนใจของเสียงข้างน้อยในเรื่องใด ๆ ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ว่าต้องมีการรายงานต่อสภา และทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาก็ไม่เคยปรากฏว่ามีคณะกรรมการคณะใดเสนอรายงานของกรรมการเสียงส่วนน้อยเลยแม้แต่เพียงครั้งเดียว เว้นแต่กรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติ และถ้ามีการแปรญัตติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติหรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดไว้ว่าให้ระบุไว้ในรายงานด้วย ดังนั้นเสียงส่วนน้อยจึงต้องถูกแสดงออกในที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณา²⁷

การพิจารณารายงาน

เมื่อคณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อสภาแล้วสภาก็จะได้มีการพิจารณารายงานของคณะกรรมการ แต่ก่อนที่สภาจะได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสมาชิกสภาจะต้องได้พิจารณารายงานนั้นเป็นการล่วงหน้าเสียก่อน อย่างไรก็ตามรัฐสภาบางประเทศก็ไม่ได้มีบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ จึงอาจแบ่งได้ว่าการจำกัดเวลา สำหรับการพิจารณาของสมาชิกสภาได้ 2 ลักษณะ คือ²⁸

1. มีข้อจำกัดเวลานั่นเอง รัฐสภาส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติพิเศษกำหนดไว้ว่าต้องมีการจัดส่งรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สมาชิกพิจารณาล่วงหน้า
2. ไม่มีข้อจำกัดเวลา เป็นลักษณะที่ใช้กันในประเทศ ออสเตรเลีย อิตาลี เกาหลี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีข้อจำกัดเวลาไว้ก็ไม่ได้หมายความว่า รายงานจะต้องถูก ردแย้งกันทันทีที่มีการเสนอรายงานแล้ว แต่ไม่ว่าจะมีข้อจำกัดเวลานั่นเอง หรือไม่มีข้อจำกัดเวลาก็ตามจะต้องมีการบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมเสียก่อนที่จะมีการพิจารณา

²⁷P.J.C. Perry, Hours into Minutes, A Guide to Committee Documentation, (London: British Association for Commercial and Industrial Education, 1966), p. 21.

²⁸Ibid.,



สำหรับประเทศไทยรายงานของคณะกรรมการจะจัดส่งไปยังสมาชิกสภาพร้อมกับระเบียบวาระการประชุมและหนังสือนัดประชุมเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่กรณีประธานสภาเห็นว่าจำเป็นหรือสมควรจะให้ส่งเพิ่มเติมอีก แต่ต้องก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า 1 วัน²⁹ หลังจากทีคณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมแล้ว ประธานสภาจะเปิดอภิปราย สมาชิกผู้ร่วมประชุมมีสิทธิที่จะเสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติมซักถามหรือวิพากษ์วิจารณ์รายงานของคณะกรรมการ และในที่ประชุมคณะกรรมการมีสิทธิแถลงชี้แจง หรือแก้ไขเพิ่มเติมในรายงานที่เสนอไปได้³⁰

ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณา เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คําปรารถนา แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือผู้แปรญัตติสงวนคําแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น³¹

ผลของการพิจารณารายงาน

โดยปกติการพิจารณารายงานของคณะกรรมการจะสิ้นสุดลงด้วยวิธีหนึ่งวิธีใด ดังต่อไปนี้³²

1. ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการคณะนั้น เมื่อที่ประชุมมีมติเช่นนี้ ย่อมหมายความว่าที่ประชุมผูกพันตนเอง กับข้อคิดหรือข้อเสนอแนะ และมติใด ๆ ของคณะกรรมการที่ปรากฏในรายงานฉบับนั้น เว้นแต่ข้อเสนอแนะและมติของคณะกรรมการจะแยกเสนอไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากรายงาน

ในกรณีที่สภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ให้ประธานสภาแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้นที่ประชุมอาจรับรายงานฉบับนั้นเพียงบางส่วน หรือมีข้อยกเว้น หรือเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอื่นใดด้วยก็ได้

²⁹ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 12 และ 13

³⁰ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 84 วรรคสอง

³¹ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 103

³²มังกร ชัยชนะดารา, วิธีการประชุมแบบรัฐสภา, หน้า 170.

2. ที่ประชุมมีมติให้เก็บรักษารายงานของคณะกรรมการไว้เป็นหลักฐานต่อโดยมีมติหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไม่ผูกพันกับที่ประชุมแต่อย่างใด นอกจากจะเก็บไว้สำหรับนำมาพิจารณาในภายหลัง

3. ที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมการนำเรื่องและรายงานกลับไปศึกษา แก่ฯหรือจัดทำข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอีก

4. ที่ประชุมมีมติให้เลื่อนการพิจารณารายงานของคณะกรรมการ ไปใช้ในเวลานึงเวลาใดที่จะทำให้การพิจารณาเป็นไปด้วยดีสะดวกยิ่งขึ้น

5. ที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการ การเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหาร (recommendations to the government) อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 วิธีคือ³³

1. การแจ้งข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหารโดยตรง

จากการที่ในการพิจารณาปรึกษาหารือของคณะกรรมการมักจะมีการเรียกเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือบุคคลอื่นมาให้มาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการ หรือเพื่อเสนอเอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ ทางปฏิบัติในรัฐสภาบางประเทศจึงยอมรับให้มีการแจ้งข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโดยตรงต่อฝ่ายบริหารหรือบุคคลอื่นใดตามที่คณะกรรมการได้พิจารณาและมีข้อสรุป

2. การรวบรวมข้อเสนอแนะไว้ในรายงานของคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสร็จสิ้นลงแล้วก็ต้องจัดทำรายงานเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณา โดยรายงานดังกล่าวจะมีส่วนหนึ่งเป็นข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ และสภาจะพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบในการจัดส่งข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหารต่อไป

ทั้งนี้ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันบังคับเสมือนกฎหมายแต่อย่างใด

³³Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, p. 145.

สำหรับประเทศไทย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 153 บัญญัติให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกระทู้กิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จสิ้นลงแล้ว³⁴ แต่ทางปฏิบัติปรากฏว่ามีการจัดทำรายงานต่อสภาทุกกรณีก็แต่เฉพาะกรณีที่ สภามอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษเท่านั้น ส่วนกรณีที่คณะกรรมการเริ่มพิจารณาศึกษาสอบสวนเรื่องใดๆภายในขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการเองนั้น คณะกรรมการจะรายงานต่อสภาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญมาก ๆ เท่านั้น

นอกจากเรื่องที่คณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อสภาแล้วก็ยังมีเรื่องอื่น ๆ ที่คณะกรรมการพิจารณาอีกมากมายที่ปรากฏว่าทางปฏิบัติไม่มีการเสนอรายงานต่อสภาแต่อย่างใด อาจเป็นไปได้ว่ามีเหตุผลหลายประการอันอาจสรุปได้คือ

1. เป็นเรื่องที่สามารถหาข้อยุติหรือปัญหาได้คลี่คลายลงได้ในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการ

2. เป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องรีบแก้ไข ตลอดจนฝ่ายบริหารรับข้อยุติดังกล่าวไว้พิจารณา และเร่งรีบแก้ไขปัญหานั้นอยู่แล้ว

3. เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ

การแจ้งข้อเสนอนั้นของคณะกรรมการไปยังฝ่ายบริหารโดยตรงนี้ น่าที่จะเป็นที่ยอมรับให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้มีข้อดี คือ เป็นการช่วยกันแก้ปัญหาของประเทศชาติอย่างทันต่อเหตุการณ์ ส่วนข้อเสียก็คือ อาจไม่ถูกต้องต่อวิธีการพิจารณา อย่างไรก็ตามแม้จะมีข้อเสียดังกล่าวอยู่ แต่ไม่ว่าข้อเสนอนั้นจะเป็นข้อเสนอนะที่มีการแจ้งไปยังฝ่ายบริหารโดยตรงหรือโดยการรวบรวมข้อเสนอนะไว้ในรายงานของคณะกรรมการ และสภาเป็นผู้แจ้งข้อเสนอนะไปยังฝ่ายบริหารก็ตาม ก็จะไม่ผลผูกพันบังคับเสมือนกฎหมายแต่อย่างใด และหากฝ่ายบริหารเพิกเฉยต่อข้อเสนอนะดังกล่าวสมาชิกสภาก็สามารถใช้วิธีการตามบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดผลบังคับได้ คือ การเสนอกระทู้ถาม หรือการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

³⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 153

การแจ้งคำตอบของฝ่ายบริหาร (reply to the report)

แม้ว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจะไม่มีผลบังคับเสมือนกฎหมาย แต่โดยทั่วไปแล้ว ก็กล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารจะต้องมีคำตอบรายงานของคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยในกรณีที่เราเป็นก็จะต้องระบุว่าได้มีการปฏิบัติให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะนั้นแล้วด้วย วิธีการนี้ได้ใช้ในหลายประเทศ อาทิ ออสเตรเลีย แคนาดา และอังกฤษ

ในสภาสามัญของประเทศอังกฤษ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญ ได้จัดทำรายงานและสภามีมติเห็นชอบและส่งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหารแล้ว เป็นเรื่องปกติสำหรับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องตอบอธิบายต่อข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ คำอธิบาย (comments) ดังกล่าว ตามปกติจะต้องจัดพิมพ์เป็นเอกสารทางราชการ หรือจัดส่งในรูปแบบบันทึก (memorandum) ให้แก่คณะกรรมการ และในบางครั้งตามทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมา ประธานคณะกรรมการจะได้รับจดหมายตอบจากรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งคณะกรรมการจะจัดพิมพ์ไว้ในรายงานฉบับพิเศษ (special report) ทั้งนี้การตอบอธิบาย จะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสภาหรือเป็นเพียงการจัดส่งบันทึกของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกับการตอบอธิบายด้วยวาจาโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อสภาก็ได้

และไม่ว่าด้วยประการใดๆ ก็ตาม ตามปกติแล้วคณะกรรมการจะรอคอยฟังคำตอบอธิบายจากฝ่ายบริหารและจะคอยทวงถามหากยังไม่ได้รับคำตอบอธิบายจากฝ่ายบริหารตามระยะเวลาที่ได้จำกัดไว้อย่างแน่ชัด และในบางครั้งแม้ว่าจะได้รับคำตอบอธิบายแล้วก็ตาม คณะกรรมการก็อาจจะเรียกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง มาแถลงถึงผลสืบหน้าของการปฏิบัติงานตามข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ และจัดทำรายงานเพิ่มเติมอีกก็ได้³⁵

จากการที่ต้องให้ฝ่ายบริหารแจ้งคำตอบต่อรายงานของคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนดก็เพื่อที่จะให้คณะกรรมการทราบถึงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพรัฐสภาในหลายประเทศจึงมีบทบัญญัติกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแจ้งคำตอบต่อรายงานของคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

³⁵David Lidderdale, Erskine May's Treatise on the Law Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, p. 663.

สำหรับประเทศไทย ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดไว้แต่เพียงว่าเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ประธานสภาส่งข้อสั่งเกิดของคณะกรรมการให้คณะรัฐมนตรีทราบ คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามข้อสั่งเกิดนั้นประการใดหรือไม่ ให้ประธานสภาแจ้งให้ที่ประชุมทราบ ในโอกาสแรกที่จะมีการประชุมสภา³⁶ จึงไม่ชอบด้วยมติบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องแจ้งคำตอบต่อ รายงานของคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด

อาจสรุปสาเหตุของการไม่แจ้งตอบหรือแม้จะแจ้งตอบก็เป็นเพียงแจ้งว่าได้แจ้งให้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแล้วนั้นได้ว่าเนื่องมาจาก³⁷

1. คุณภาพของรายงานของคณะกรรมการไม่อยู่ในระดับที่ได้มาตรฐานพอ
2. รายงานของคณะกรรมการไม่มีการพิมพ์เผยแพร่
3. กลไกการเมืองที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภา จึงทำให้ฝ่ายบริหาร ไม่มีความเกรงกลัวต่อสภา
4. คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคล ภายนอกตามกฎหมาย แต่ขาดบทลงโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืนอำนาจนี้
5. ไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการแจ้งคำตอบของฝ่ายบริหาร ที่มีต่อ รายงานของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมาย

ในเรื่องนี้ จึงเห็นว่าควรมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารต้องแจ้งคำตอบต่อรายงานของ คณะกรรมการโดยมีเงื่อนไขเวลาที่แน่นอนไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อ เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของข้อสั่งเกิดและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ที่มีต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งหากฝ่ายบริหารเพิกเฉยไม่ยอมแจ้งคำตอบต่อรายงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการ ก็ควรมีการทวงถาม และเมื่อมีการทวงถามแล้วฝ่ายบริหารยังคงเพิกเฉยอีกคณะกรรมการก็ ควรที่จะใช้อำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอกกับหน่วยงานของฝ่าย บริหารที่เกี่ยวข้องหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ

36 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 85 วรรคท้าย.

37 ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความน่า
ท้าวไป, (กรุงเทพฯ: สาระศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 208.

การรับผิดชอบต่อรายงาน (responsibility for report)

อาจแบ่งผู้รับผิดชอบต่อรายงานของคณะกรรมการออกได้เป็น 2 กรณี คือ³⁸

1. ประธานคณะกรรมการ (chairman)

ปกติรายงานของคณะกรรมการจะถูกทำขึ้นโดยคณะกรรมการทั้งคณะ และโดยส่วนใหญ่แล้วประธานคณะกรรมการ จะเป็นผู้เสนอรายงานต่อสภาในนามของคณะกรรมการ เช่น ในประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

ในอิสราเอล เกาหลี ฟิลิปปินส์ และสวีเดน ประธานคณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวต่อรายงานที่ได้เสนอต่อสภา

2. ผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องหรือผู้แถลงนโยบายของคณะกรรมการ

ในรัฐสภาของประเทศภาคพื้นยุโรปที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี และเยอรมัน มีวิธีการแต่งตั้งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องหรือผู้แถลงนโยบายของคณะกรรมการ ซึ่งได้รับเอกสิทธิ์ในการอภิปราย เช่นเดียวกับประธานคณะกรรมการ ผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องนี้เป็นผู้ที่ได้รับศึกษา รู้เรื่องที่จัดทำเป็นรายงานนี้ขึ้นมาเป็นอย่างดี เป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนั้นโดยเฉพาะและได้ติดตามมาแต่เริ่มแรกจนสิ้นสุด ดังนั้นผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องของคณะกรรมการจึงมีลักษณะคล้ายกับคู่แข่งของรัฐบาล

การดำรงตำแหน่งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่อง อาจแบ่งวิธีการดำรงตำแหน่งออกได้เป็น

3 วิธีคือ

- 1) การแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ
- 2) การแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการ
- 3) การดำรงตำแหน่งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องโดยตำแหน่ง

³⁸Helmut Schnellknecht, Constitutional and Parliamentary Information, pp. 141-142.

โดยมากตำแหน่งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ในกรณีที่คณะกรรมการและประธานคณะกรรมการ เป็นผู้แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องนั้น จะต้องมีการคัดเลือกโดยต้องคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การได้รับเสียงสนับสนุน ซึ่งโดยมากมักจะเป็นผู้ที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ ในบางโอกาสผู้ที่มาจากเสียงส่วนน้อยก็จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้ได้ ซึ่งมักจะต้องเป็นกรณีที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยหรือเสียงส่วนน้อยได้ให้การสนับสนุนเสียงส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามในรัฐสภาบางแห่งทั้งเสียงส่วนใหญ่และเสียงส่วนน้อยต่างก็มีผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องของตัวเอง

สำหรับภาระหน้าที่ของผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องนั้น เนื่องจากมีขั้นตอนในการพิจารณาปรึกษาหารือเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการอย่างมาก ดังนั้นภาระหน้าที่ของผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะมีอย่างมากมายเช่นกัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าก่อนอื่นผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้รวบรวมเรื่องต่าง ๆ และข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการสามารถใช้ประกอบการพิจารณา ผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องอาจแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการก็ได้ และในที่สุดก็จะเป็นผู้กร่างรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบตลอดจนเป็นผู้ให้การสนับสนุนรายงาน และเป็นผู้รายงานให้ที่ประชุมสภาทราบเกี่ยวกับความคิดเห็นของคณะกรรมการ

สำหรับประเทศไทย ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ แต่ตามประเพณีปฏิบัติแล้วถือว่าประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้เสนอรายงานต่อสภานามของคณะกรรมการ โดยมีเลขานุการคณะกรรมการ เป็นผู้ควบคุมการจัดทำรายงานตามมติที่ประชุมคณะกรรมการเสมอ และในการแถลงชี้แจงหรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมอบหมายให้บุคคลใด ๆ แถลงหรือชี้แจงแทนก็ได้³⁹

³⁹ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 84 วรรคสอง

ตารางที่ 6.1

สถิติงานของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ

(1 มิถุนายน 2536 - 27 พฤษภาคม 2537)

คณะกรรมการ	ประชุม		ศึกษาดูงาน		สัมมนา (ครั้ง)	เสนอ รายงาน (เรื่อง)
	กิจการต่างๆ (ครั้ง)	ร่าง พรบ. (ครั้ง)	ต่างประเทศ ครั้ง/แห่ง	ภายในประเทศ ครั้ง/แห่ง		
1. กิจการสภาผู้แทน ราชภัฏ	32	-	1/1	-	-	-
2. กิจการเยาวชนสตรี และผู้สูงอายุ	31	-	2/5	-	1	-
3. การกีฬา	38	-	3/4	8/6	-	-
4. การเกษตรและสหกรณ์	57	-	1/1	2/7	1	-
5. การคมนาคม	33	-	2/6	7/7	-	-
6. การคลัง	37	-	2/4	-	-	-
7. การต่างประเทศ	32	-	6/6	-	-	-
8. ติดตามผลการปฏิบัติ ตามมติของสภาผู้แทน ราชภัฏ	38	-	2/3	4/7	3	-
9. การทหาร	27	-	2/6	2/2	-	-
10. การท่องเที่ยว	37	-	2/8	3/5	-	-
11. การปกครอง	42	6	2/7	7/8	1	4
12. การพลังงาน	45	-	1/1	2/2	1	-

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราชภัฏ, มิถุนายน 2537.

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

สถิติงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

(1 มิถุนายน 2536 - 27 พฤษภาคม 2537)

คณะกรรมการ	ประชุม		ศึกษาดูงาน		สัมมนา (ครั้ง)	เสนอ รายงาน (เรื่อง)
	กิจการต่างๆ (ครั้ง)	ร่าง พรบ. (ครั้ง)	ต่างประเทศ ครั้ง/แห่ง	ภายในประเทศ ครั้ง/แห่ง		
13. การยุติธรรมและ สิทธิมนุษยชน	41	-	4/5	6/6	6	-
14. การแรงงานและ สวัสดิการสังคม	47	-	1/3	2/4	-	-
15. การวิทยาศาสตร์	29	-	3/8	1/2	-	-
16. การศาสนา	41	-	3/5	3/5	3	-
17. การศึกษา	36	-	3/5	5/12	-	-
18. การเศรษฐกิจ	25	-	3/5	4/6	3	-
19. สาธารณสุข	27	6	1/2	4/11	4	3
20. การสิ่งแวดล้อม	27	-	1/1	6/6	7	-
21. การอุตสาหกรรม	33	-	3/4	6/6	-	-
22. นโยบายและติดตาม ผลงานงบประมาณ	27	-	3/5	6/14	-	-
23. เปิดเผยรายงาน การประชุมลับ	142	-	3/10	-	-	-
รวม	924	12	54/105	78/116	30	7

ผลการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง 23 คณะ ในช่วงระยะเวลา 1 ปี ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น จะสังเกตเห็นได้ว่าการดำเนินการในเรื่อง การประชุม เป็นการประชุมกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไป ตามกิจการตามชื่อของคณะกรรมการ สิทธิการ เป็นจำนวน 924 ครั้ง ในขณะที่เป็นการประชุมในเรื่องร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเพียง 12 ครั้ง กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ส่วนที่สำคัญก็คือการประชุม ทั้งในเรื่องการพิจารณากฎหมายและการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร และการประชุมที่สมบูรณ์ก็จะต้องเป็นการประชุมที่ครบองค์ประชุม ซึ่งตามข้อ บังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 75 ได้กำหนดไว้ว่าองค์ประชุมของคณะกรรมการสิทธิการจะต้องมีหนึ่งในสามถึงจะเป็นองค์ประชุมได้ ซึ่งผู้เขียนเองมีความเห็นว่าการที่ กำหนดองค์ประชุมไว้เพียงหนึ่งในสาม ก็เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการ สิทธิการสามัญ ที่มาเข้าร่วมประชุมกันเป็นจำนวนน้อย การตัดสินใจ การลงมติในที่ประชุม ทำได้ไม่สะดวก จึงกำหนดให้องค์ประชุมเหลืออยู่เพียงหนึ่งในสามเท่านั้น และในเรื่องการ ดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ ท่านศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้ ข้อคิดเห็นไว้ว่า⁴¹

"การทำงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าไร เกิดจาก 3 สาเหตุด้วยกัน คือ

1. สมาชิกส่วนมากของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ ไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในกิจการ ที่ตนเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการคณะนั้น ๆ เป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นการอาสาหรือขอให้ มาเป็นกันมากกว่า
2. เมื่ออาสาเข้ามาเป็นกรรมการสิทธิการสามัญกัน ก็ไม่ค่อยจะมีเวลาให้กับการประชุม หารือกับงานของคณะกรรมการ สิทธิการ ไม่ทำให้เวลาอย่างเต็มที่ แม้นสมัยนี้จะมีการเพิ่มเงินค่าเบี้ย ประชุมให้แล้วก็ตาม ซึ่งแต่ก่อนยิ่งแย่มาก เบี้ยประชุมให้เพียงร้อยเดียวเท่านั้น ผมเองก็ เคยเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญมาก่อน พวกที่เป็น สส. เวลาเรียกประชุมก็ไม่ค่อย จะมาครบ

⁴¹สัมภาษณ์ กระมล ทองธรรมชาติ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 14 พฤศจิกายน 2537.

3. การกำหนดค่าให้ สส. คนหนึ่ง เป็นกรรมาธิการสามัญได้ 2 ชุด ยิ่งทำให้โอกาสที่ สส. ไม่สามารถดำเนินงานของตนได้อย่างเต็มที่ พอเข้าประชุมในเรื่องของคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประมาณ 5 นาที แล้วก็ออกไปเข้าประชุมของคณะอื่นต่อไปอีก บางคนเพียงแค่มานั่งชื่อแล้วก็ไปเลยก็มี ในขณะที่มีคนที่ทำงานกันจริง ๆ เพียงไม่กี่คน

ผมว่าระบบนี้แก้ไขได้ยาก ใครจะมาประชุมหรือขาดประชุมก็บังคับกันไม่ได้ เป็นเรื่องของการเอาใจใส่ เป็นเรื่องสำนึกของ สส.แต่ละคน มากกว่า”

เหตุที่เป็นเช่นนี้ย่อมแสดงออกได้ว่ากรรมาธิการสามัญแต่ละคนไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการประชุม ขาดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ เมื่อการประชุมเป็นไปอย่างไม่สมประกอบ ผลที่ตามมาคือการจัดทำรายงานสรุปผลเพื่อเสนอต่อสภา บางคณะก็ทำ บางคณะก็ไม่ได้ทำ

และเรื่องของการจัดทำรายงาน คุณสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย ได้กล่าวถึงการเขียนรายงานของคณะกรรมการสามัญ ไว้ว่า⁴²

“การเขียนรายงานของคณะกรรมการสามัญ ขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ แต่ส่วนใหญ่จะเขียนกันน้อย มีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่เขียนรายงาน พวกสามัญจะไม่ค่อยชอบเขียนรายงานกัน แต่พวกวิสามัญจะพากันมากกว่า”

และรายงานที่จัดทำกันก็มักจะเป็นการย่อความหรือสรุปความ จากหลักฐานที่มีแหล่งที่มาจากทางราชการ

ซึ่งจะขอยกตัวอย่างรายงานที่เคยเสนอต่อสภาของคณะกรรมการสามัญ 2 เรื่องด้วยกันคือ

1. รายงานสรุปผลการพิจารณาหาข้อเท็จจริงกรณีประชาชน 10 คน ถูกยิงถึงแก่ความตายโดยยาม บริษัทรั้งนกแหลมทอง จำกัด บนเกาะสี เกาะห้า หมู่ 3 ตำบลเกาะหมาก

⁴²สัมภาษณ์ สมัคร สุนทรเวช, ประธานกรรมาธิการการคมนาคม สภาผู้แทนราษฎร, 31 ตุลาคม 2537.

อำเภอปากพูน จังหวัดพัทลุง ของคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร โดยมี
เนื้อหาพอสรุปได้ดังนี้ คือ⁴³

ตามที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี พ.ศ. 2535 ครั้งที่ 11 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1
เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 5 พฤศจิกายน 2535 ได้พิจารณาญัตติด่วนเรื่อง ประชาชน 10 คน ถูกยิง
ถึงแก่ความตายโดยยามของ บริษัท รังนกแหลมทอง จำกัด และมอบหมายให้คณะกรรมการ
การปกครอง ศึกษาปัญหาดังกล่าวแล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการพิจารณา
เห็นว่าควรพิจารณาศึกษาหาข้อเท็จจริงโดยการรับฟังคำชี้แจงแสดงความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
คณะกรรมการจึงได้เชิญเจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง คือ

- 1) นายอนันต์ อนันตกุล ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 2) นายไพโรจน์ พรหมสานส์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง
- 3) พลตำรวจตรี สุนทร ช้ายขวัญ รองผู้บัญชาการตำรวจภูธร 4

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาข้อเท็จจริง และรายละเอียดที่คณะกรรมการ
ได้รับทราบจากการเชิญเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ศึกษาสอบสวนจากเอกสารชี้แจงประกอบการ
ประชุมจากผู้มาชี้แจง คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วสรุปประเด็นสำคัญและได้ให้ข้อเสนอแนะ
ดังนี้ คือ

- 1) จากการตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริงของพนักงานสอบสวนไม่น่าเชื่อว่าผู้ตาย 10 คน
ถูกยิงตายในลักษณะการยิงต่อสู้กับยาม 2 คน
- 2) ควรจะได้มีการทบทวน พระราชบัญญัติ อากาศรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 เพื่อให้
ทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันยิ่งขึ้น
- 3) ควรจะได้พิจารณาจัดตั้งพระราชบัญญัติศาลปกครองอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อ
พิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้กระบวนการ
การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย
- 4) ควรแก้ไขกฎระเบียบของกระทรวงการคลัง ในการคืนผลประโยชน์ เงินค่า
สัมปทาน ให้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของเขตสัมปทานนั้น ในอัตราที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

⁴³หนังสือกองกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร ที่ 1352/2535 ลงวันที่ 30 ธันวาคม
2535 เรื่อง รายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาข้อเท็จจริงกรณีประชาชน 10 คน ถูกยิงถึงแก่
ความตาย โดยยาม บริษัท รังนกแหลมทอง จำกัด บนเกาะสี่ เกาะห้า หมู่ 3 ตำบลเกาะหมาก
อำเภอปากพูน จังหวัดพัทลุง

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการปกครองอาศัยข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการ ที่มาให้คำชี้แจงแต่เพียงฝ่ายเดียว มีทั้ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง และรองผู้บัญชาการตำรวจภูธร 4 ซึ่งข้าราชการผู้ใหญ่เหล่านี้ก็ไม่ได้เข้าไปสัมผัสกับเหตุการณ์ อย่างเป็นจริง อย่างเป็นจังอย่างแท้จริง อาศัยข้อมูลจากผู้ตั้งบังคับบัญชามาอีกทอดหนึ่ง ส่วนข้อสรุปของคณะกรรมการก็สอดคล้องกับความเห็นของทางราชการเพราะได้ข้อมูลมาจากทางราชการด้านเดียว และ านเรื่องนี้จึงสรุปได้แต่เพียงว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่น่าเชื่อว่าผู้ตาย จำนวน 10 คน ถูกยิงตาย านลักษณะการยิงต่อสู้กับยาม จำนวนเพียง 2 คน ซึ่งไม่มีรายละเอียดขั้นตอนการตรวจพิสูจน์ที่ ชัดเจน แสดงความเห็นตามการตรวจสภาพที่เกิดเหตุของพนักงานสอบสวนเบื้องต้นเท่านั้น และ านด้านข้อเสนอนั้นก็เป็นเพียง ข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหารในแนวทางกว้าง ๆ ให้มีการแก้ไข กฎหมายที่ใช้ (พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482) ให้แก้ไขกฎระเบียบของกระทรวง การคลังให้ทันสมัยและเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งยังไม่มีแนวทางระบุให้ชัดเจนไปว่าควรจะแก้ไขตรงไหน อย่างไร ส่วนข้อเสนอแนะที่ให้จัดตั้งศาลปกครองโดยเร่งด่วนก็เป็นเรื่องที่ยังอยู่ห่างไกลเกินไป และก็ยังไม่สามารถริเริ่มจัดทำอะไรได้ทราบใดที่สถาบันข้าราชการประจำยังมีอำนาจที่เข้มแข็งอยู่ เหนือสถาบันอื่น ๆ

2. รายงานการศึกษาเรื่องการควบคุมและป้องกันการระบาดของโรคเอดส์ใน ประเทศไทย ของคณะกรรมการการสาธารณสุข สภาผู้แทนราษฎร มีเนื้อหาพอสรุปได้ดังนี้ คือ 44

ตามที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่ 1 ครั้งที่ 15 สมัยสามัญ ครั้งที่สอง วันพฤหัสบดี ที่ 17 มิถุนายน 2536 ที่ประชุมได้พิจารณาอนุมัติเรื่องขอให้ห้ามมาตรการควบคุมและป้องกันการ ระบาดของโรคเอดส์ในประเทศไทย โดยมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการการสาธารณสุข พิจารณาศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ

44หนังสือกองกรรมาธิการ สภาผู้แทนราษฎร ที่ 3521/2537 ลง วันที่ 10 มิถุนายน 2537 เรื่อง รายงานการศึกษาเรื่องการควบคุมและป้องกันการระบาดของ โรคเอดส์ในประเทศไทย

คณะกรรมการการสาธารณสุข ได้ศึกษาข้อเท็จจริงจากเอกสาร จากหน่วยราชการ และบุคคลที่ได้เชิญมาชี้แจง 6 หน่วยงานด้วยกันคือ

- 1) กระทรวงสาธารณสุข
- 2) ทบวงมหาวิทยาลัย
- 3) กระทรวงศึกษาธิการ
- 4) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- 5) กระทรวงมหาดไทย
- 6) สำนักนายกรัฐมนตรี

หลังจากที่ได้ศึกษาแล้ว คณะกรรมการการสาธารณสุขได้ทำการสรุปว่า เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนป้องกันและควบคุมโรคเอดส์แห่งชาติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนและปรับเปลี่ยนแผนและแนวทางการรณรงค์ป้องกันโรคเอดส์เสียใหม่ โดยให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ของโรคเอดส์ในปัจจุบัน โดยให้ข้อเสนอแนะดังนี้ คือ

1) การประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชน จะต้องทำให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าทั่วทั้งประเทศ ตระหนักและเข้าใจว่าโรคเอดส์เป็นโรคที่ทุกคนจะต้องเรียนรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การป้องกันการติดต่อทางเพศสัมพันธ์

- 2) ปรับปรุงแก้ไขมาตรการในการควบคุมป้องกันการแพร่ระบาดของโรคเอดส์
- 3) ปรับปรุงแก้ไขการบำบัดรักษาและการบริการสงเคราะห์ผู้ป่วยผู้ติดเชื้อโรคเอดส์
- 4) ปรับปรุงแก้ไขมาตรการด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยผู้ติดเชื้อเอดส์
- 5) ปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานตามแผนป้องกันและควบคุมโรคเอดส์แห่งชาติ

สำหรับรายงานของคณะกรรมการการสาธารณสุขข้างต้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกับรายงานของคณะกรรมการการปกครอง คือ อาศัยข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่มาให้คำชี้แจงแต่เพียงฝ่ายเดียว ข้อมูลเอกสารที่ใช้พิจารณาศึกษา เรื่อง การควบคุมและป้องกันการระบาดของโรคเอดส์ในประเทศไทย ของคณะกรรมการการสาธารณสุขได้ใช้ข้อมูลจากหน่วยราชการถึง 6 หน่วยงานด้วยกัน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ข้อเสนอที่ได้ก็สอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ของทางราชการอยู่ดี ซึ่งในจุดนี้เองที่ทางราชการจะใช้เป็นข้ออ้างในการเรียกร้องของงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของทางราชการซึ่งราชการเป็นเจ้าของเรื่อง

โดยที่ฝ่ายคณะกรรมการก็จะให้การสนับสนุนโดยปราศจากการศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานของภาคเอกชน หรือประชาชนโดยทั่วไป และขาดการศึกษาในรายละเอียดถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงว่าคืออะไร ควรจะแก้ไขในทิศทางใด ข้อเสนอที่คณะกรรมการการสาธารณสุขจัดทำไว้ในรายงานที่เสนอต่อสภา ก็เป็นเพียงข้อสรุปที่ควรจะให้มีการทบทวนและปรับเปลี่ยนแผนและแนวทางการรณรงค์ป้องกันโรคเอดส์ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันเท่านั้น ไม่มีปรากฏข้อคิดเห็นที่จะสามารถนำไปใช้ดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมได้เลย และกลับจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการในการใช้ เป็นข้ออ้างในการขอสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมมากกว่า

รายงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร เท่าที่ผ่านมามักจะพบอยู่เสมอว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการสืบเสาะด้วยตัวของกรรมการเอง การแสดงเหตุผลตามหลักการ การออกความคิดเห็นข้อเสนอแนะโดยใช้ความสามารถของกรรมการเอง มีปรากฏอยู่น้อยมาก ตลอดระยะเวลา 1 ปี คณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง 23 คณะ มีการจัดทำรายงานเสนอต่อสภาเพียง 7 เรื่องเท่านั้น นอกนั้นก็เป็นที่กิจกรรมในการดำเนินการเรื่องการศึกษาดูงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศแทบทั้งสิ้น และผลงานในรูปแบบของรายงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่ก็เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายบริหารได้ดำเนินการอยู่แล้ว หรือเป็นโครงการที่จะจัดทำให้มีขึ้น หากได้มีสิ่งใดเป็นสิ่งแปลกใหม่ซึ่งเกิดจากความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของกรรมการสามัญเองแต่อย่างใด ผลผลิตที่ผ่านกระบวนการศึกษาพิจารณาของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 23 คณะ ที่ออกมาเป็นรายงานจำนวน 7 เรื่อง เสนอต่อสภานั้น นับว่าเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของระบบการเมืองในระดับที่ต่ำมาก นอกจากนี้รายงานที่ได้จัดทำเสร็จแล้วก็ได้มีข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะ ที่จะใช้เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหาร นำเอาไปยึดถือปฏิบัติตามได้อย่างเป็นรูปธรรม ผิดกับรายงานของคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภา ซึ่งมีการจัดทำรายงานได้อย่างสมบูรณ์แบบกว่ารายงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้จากกรณีตัวอย่าง รายงานการศึกษาของกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา รายงานฉบับนี้เมื่อได้ทำเสร็จแล้วได้นำเสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาเห็นว่าข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในรายงานดังกล่าวมีสาระที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงส่งเรื่อง

ให้คณะรัฐมนตรีรับไปเพื่อมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการ และหลังจากที่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติแล้ว ก็มีการรายงานผลการดำเนินการกลับมายังคณะรัฐมนตรีดังนี้⁴⁵

- 1) หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1209/644 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2536 และเอกสารประกอบ
- 2) หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 0205/4270 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2537
- 3) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ค่วนมาก ที่ นร 1004/941 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2537
- 4) หนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ รส 0408/36696 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2537 และเอกสารประกอบ
- 5) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0212/8344 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2537 และเอกสารประกอบ
- 6) หนังสือกระทรวงสาธารณสุข ที่ ศธ 0201/01/2653 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2537 และเอกสารประกอบ
- 7) หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ค่วนที่สุด ที่ ทม 0204(2)/15690 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2537

รายงานของคณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา ดังกล่าว จึงเป็นรายงานที่ได้จัดทำมาเป็นอย่างดี มีสาระสำคัญ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ แสดงว่ากรรมการของวุฒิสภาผู้จัดทำ มีความเอาใจใส่ต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ผลงานที่ออกมาเป็นที่ยอมรับของฝ่ายบริหาร ส่วนราชการต่าง ๆ ได้นำไปปฏิบัติ และรายงานผลกลับมาได้อย่างครบวงจร ความแตกต่างระหว่างรายงานของคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภากับรายงานของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นเครื่องชี้ได้ชัดว่าสมรรถนะของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่สามารถตอบสนองต่อสภาและข้อเรียกร้องตามความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมได้ดีเท่าที่ควร

⁴⁵หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/11489 ลงวันที่ 5 กันยายน 2537 เรื่อง การศึกษาพิจารณาปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ และการแก้ไขปัญหา.

และนอกจากนี้ สมรรถนะของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรยังมีส่วนสำคัญ ต่อความคาดหวังของประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย ประชาชนมีความคาดหวังว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนจะทำหน้าที่ในการเป็นกรรมการที่มีความสามารถ จะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่การทำงานที่ขาดสมรรถนะของคณะกรรมการทำให้ข้อเรียกร้องต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนไม่ได้รับการเหลียวแล ไม่ได้รับการตอบสนองโดยระบบการเมืองอย่างทันที่ทั้งที่ จำนวนและขนาดของปัญหาของประชาชนยังมีสะสมเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และประชาชนจะมีความอดทนอยู่ได้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ถ้าปล่อยไว้ปัญหาที่เกิดขึ้นลุกลามและเรื้อรังไปเรื่อย ๆ จะทำให้ประชาชนหมดความศรัทธาและหมดความกระตือรือร้นที่จะเอาใจใส่ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการ ในที่สุดการสนับสนุนต่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยก็จะลดน้อยลงไป ประชาชนจะมองว่าปัญหาทั้งหลายทั้งปวงเกิดขึ้นจากความผิดพลาดหรือการละเลยของนักการเมือง จะมีการเรียกร้องข้ามพรมแดนเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้น การเรียกร้องซึ่งแต่เดิมอยู่นอกระบบการเมือง ก็จะพุ่งตรงมายังศูนย์กลางโดยที่ไม่มีสถาบันใด ๆ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หรือคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ที่จะคอยมารองรับ คอยจัดระเบียบไว้ในช่องทางที่สามารถควบคุมได้ เกิดการเรียกร้องแบบกระจัดกระจาย การเรียกร้องจะกระทำต่อรัฐบาล จะมีการนัดหยุดงานประท้วงหรือเดินขบวนเข้าหานายกรัฐมนตรีโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะหมกมุ่นอยู่กับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและไม่มีเวลามาวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว การตอบโต้อย่างรุนแรงจากฝ่ายรัฐบาลจะทำให้เสียคะแนนนิยม และเกิดความไม่พอใจอย่างต่อเนื่องของกลุ่มที่สูญเสียผลประโยชน์ การแก้ไขปัญหาที่โหมเข้าหารัฐบาลโดยตรง โดยไม่ได้ผ่านสถาบันที่ทำหน้าที่จัดระเบียบของการเรียกร้องผลประโยชน์ อาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และความเสื่อมศรัทธาต่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย

สมรรถนะของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะมีผลต่อการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีส่วนสำคัญต่อความอยู่รอดของรัฐบาลอีกด้วย คณะกรรมการจะต้องคอยสอดส่องดูแลการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลมีความระมัดระวัง และมีความรอบคอบต่อการดำเนินงานตามนโยบาย เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารขาดความเข้มแข็งและขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ประกอบกับคณะกรรมการไม่เอาใจใส่

ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยแล้ว จะทำให้ข้าราชการประจำทำงานของตนโดยไม่คำนึงถึงการควบคุมจากฝ่ายรัฐสภา เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสร้างอาณาจักรของตนเองขึ้น และข้าราชการประจำที่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จะหาโอกาสสร้างความสัมพันธ์ทางผลประโยชน์กับฝ่ายการเมือง เกิดการถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวกันมากกว่าผลประโยชน์ของหน่วยงานและประเทศชาติ มาตรการในการควบคุมโดยตัวแทนของประชาชนจะไม่ได้ผลการระดมทรัพยากรเพื่อนำออกมาใช้ตามนโยบาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เกิดการสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์ โอกาสในการพัฒนาตัวผู้นำฝ่ายพลเรือนเพื่อจรรโลงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะลดน้อยลงไป รัฐบาลต้องเผชิญหน้ากับการแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างมากมาย การพัฒนาทางการเมืองอย่างต่อเนื่องเพื่อเสริมสร้างวิถีทางของประชาธิปไตยให้ดำเนินไปได้ยาวนานจนอยู่ตัวกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองจะยิ่งห่างไกลออกไปทุกที ทราบาคที่ชื่อเรียกชื่อของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องปาก เรื่องท้องยังไม่ได้รับการแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงไป ความคาดหวังของประชาชนในเรื่องที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย จะช่วยให้ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรมในสังคมจะมีความชัดเจนขึ้น ก็จะไม่เลือนลางหายไป สัญญาอันตรายของการปฏิวัติรัฐประหาร อันมีที่มาจากเหตุการณ์ฝ่ายทหารหรือข้าราชการประจำ จะหวนกลับมาสู่การเมืองของไทยเราได้ทุกเมื่อ และถ้าถึงเวลานั้น ก็คงเป็นชะตากรรมของคนไทยที่จะต้องคอยเฝ้ารอการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเลื่อนลอยต่อไป

สรุป

การดำเนินการของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ได้นำเอาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับสำหรับการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้เคร่งครัดต่อระเบียบข้อบังคับเท่าไรนัก นับตั้งแต่การกำหนดองค์ประชุมซึ่งได้กำหนดการประชุมของคณะกรรมการสามัญไว้ว่า ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามจึงจะเป็นองค์ประชุมได้ แต่ก็มีปรากฏอยู่เสมอที่การประชุมต้องประสบกับความล่าช้า หรือต้องมีการเลื่อนการประชุมออกไปอันเนื่องมาจากมีองค์ประชุมไม่ครบ ทั้งนี้เป็นเพราะกรรมการสามัญสภาผู้แทน

ราษฎรขาดการเอาใจใส่ ขาดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนไม่เห็นถึงความสำคัญของการประชุม ผลของการขาดการประชุมทำให้กรรมการผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมไม่สามารถติดตามเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ได้โดยตลอด การดำเนินการต่าง ๆ ก็ต้องติดขัดหรือหยุดชะงัก การประชุมก็ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยเพราะผู้ที่เข้าประชุมเกิดความเบื่อหน่าย ไม่เคารพและไม่รักษากฎระเบียบข้อบังคับโดยเคร่งครัด และในส่วนของขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นเห็นสาธารณะ (public hearing) ก่อนการตัดสินใจของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็ยังไม่เป็นที่แพร่หลาย ยังไม่เป็นที่มีการดำเนินการกันอย่างกว้างขวางสำหรับกระบวนการทางการเมืองของไทย ซึ่งถ้าหากมีการนำเอามาปฏิบัติกันอย่างจริงจังก็จะทำให้คณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ได้มีโอกาสเข้าถึงข้อเท็จจริง มีโอกาสได้รับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผลประโยชน์ทุกฝ่าย ได้รับทราบและเข้าใจถึงเงื่อนไข ความจำเป็น และผลสืบเนื่องที่เกิดจากการพิจารณาศึกษาต่อเรื่องใด ๆ ได้อย่างละเอียดทุกแง่มุม และทำให้ประชาชนมีช่องทางในการแสดงออกซึ่งข้อเรียกร้องที่แท้จริงของตนได้มากขึ้น

เมื่อการประชุมของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ประกอบผลที่ตามมาคือการจัดทำรายงานเสนอต่อสภา บางคณะก็ทำ บางคณะก็ไม่ได้ทำ ทั้ง ๆ ที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 84 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการเมื่อได้กระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้ว ให้รายงานต่อสภา เรื่องที่คณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะได้รับมอบหมายจากสภาให้ทำการพิจารณาศึกษามีอยู่เป็นจำนวนมากมาย บางเรื่องเป็นเรื่องที่สามารถหาข้อยุติได้หรือปัญหาได้คลี่คลายลงในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการ บางเรื่องเป็นเรื่องเร่งด่วนซึ่งฝ่ายบริหารกำลังดำเนินการแก้ไขอย่างรีบเร่งอยู่แล้ว บางเรื่องก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยแต่กระนั้นก็ตาม ผลงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรที่ออกมาในรูปของการจัดทำรายงานอย่างสมบูรณ์แบบเสนอต่อสภากลับมีจำนวนน้อยมาก รายงานที่จัดทำกันก็มักจะเป็นการย่อความหรือสรุปความจากหลักฐานที่มีแหล่งที่มาจากราชการเท่านั้น ขาดการดำเนินการสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตัวของกรรมการเอง และมิได้มีการส่งเอกสารหรือข้อเสนอแนะใด ๆ ที่จะนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้อย่างเป็นรูปธรรม เมื่อได้จัดทำรายงานเสนอต่อสภาแล้ว สภาก็เก็บรักษารายงานไว้เป็นหลักฐานไว้ที่สภา มิได้มีการส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจากในรายงานไม่มีข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะที่จะนำไปใช้ชี้แนะการบริหาร

งานของฝ่ายบริหารได้แต่อย่างไร รายงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่เป็นที่ยอมรับของฝ่ายบริหาร คุณภาพของการทำงานสามารถใช้เป็นเครื่องชี้ยืนยันได้อย่างชัดเจนว่าสมรรถนะของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมได้ดีเท่าที่ควร

การดำเนินการของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร อาจกล่าวได้ว่าไม่ได้ช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐสภา โดยเฉพาะด้านการพิจารณา ร่างกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของสภาได้เลย ผลงานที่ปรากฏย่อมชี้ให้เห็นถึงสมรรถนะ (capacity) ขององค์กรคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรว่าไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อสภา ไม่สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสภาได้ และในด้านกลับกัน คณะกรรมการสามัญนั้น กลับใช้ความเป็นกรรมการ ใช้สภาและเจ้าหน้าที่ของสภาให้สนองตอบต่อการเอื้ออำนวยเป็นประโยชน์แก่ตนเอง โดยการกำหนดรายการไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ หลายครั้ง หลายแห่งด้วยกัน มีการเตรียมการและใช้ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก การเดินทางก็ได้รับอภิสิทธิ์ ได้รับการต้อนรับอย่างดีจากเจ้าหน้าที่ของประเทศต่าง ๆ ได้รับความเพลิดเพลินในการเที่ยวชม ได้มีโอกาสช้อปปิ้งตามสถานที่ต่าง ๆ และเมื่อเดินทางกลับมาแล้วก็มีได้มีความคิดริเริ่มดำเนินการสร้างสรรค์สิ่งใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสภาและประเทศชาติอย่างเป็นรูปธรรม องค์กรคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ขาดสมรรถนะ (capacity) ตามหลัก development syndrome ตามแนวความคิดของ Pye ซึ่งไม่สามารถจะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องในการแก้ไขปรับเปลี่ยนสิ่งแวดล้อมตามความต้องการของสังคม ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสภาและประชาชนจึงอยู่ในระดับต่ำ เป็นผลทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย