

บทที่ ๕

สรุป และขอเสนอแนะ

ในสาระ เทศที่เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยทุกระบอบจะต้องมีรัฐสภา เป็นสถาบันสำคัญในการปกครอง แต่รัฐสภาของประเทศนั้น ๆ จะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญให้กว้างไปไยภาค ถ้าไม่ระบอบกรรมาธิการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เพราะว่าการที่รัฐสภาจะสามารถปฏิบัติภารกิจของรัฐธรรมนูญซึ่งอาจกล่าวสรุปโดยทั่วไป ก็คือ การบัญญัติกฎหมาย การควบคุมฝ่ายบริหาร การเป็นตัวแทนรองป้องกัน และทำหน้าที่ที่ตักเตือนนโยบายของประเทศ แทนปวงชนไม่ว่าบางส่วนมีประสิทธิภาพ และควบคุมว่ามรอกเร็ววันนี้ คณะกรรมาธิการที่เป็นจักรกลหรือกลไกสำคัญที่จะช่วยให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ดังกล่าวมาแต่ให้เกิดผลสำเร็จลุ่่วงไปควบคู่ ทั้งนี้ก็เพราะว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกรจำนวนมาก ย่อมจะไม่สามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในรายละเอียดปลีกย่อยใดบางส่วนมีประสิทธิภาพ หนึ่ง ระยะเวลาในการดำเนินการประชุม และสมัยประชุมของรัฐสภาที่มีระยะเวลาจำกัด นอกจากมีงานในหน้าที่ของรัฐสภา ทั้งงานบัญญัติกฎหมายและอื่น ๆ มีขอบข่ายกว้างขวาง และครอบคลุมไปในทุก ๆ ด้าน เช่น การต่างประเทศ เศรษฐกิจ การศึกษา การทหาร การกลุ่ชวาคม การเกษตร การสาธารณสุข ฯลฯ แต่สมาชิกรัฐสภาหนึ่ง ประกอบด้วยคนจำนวนมากเหมือนกัน ก็มีพื้นฐานทางการศึกษาและประสบการณ์ในแต่ละด้านแตกต่างกันไป จึงย่อมจะไม่สามารถเข้าใจหรืออธิบายงานทั้งหมดของรัฐสภาได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นรัฐสภามักดำเนินการประชุมอย่าง เปิดเผยต่อสาธารณชน กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังและให้สื่อมวลชนมีโอกาสถ่ายหรือรายละเอียดไปสู่ประชาชน เว้นแต่รัฐสภาจะประชุมสมัยซึ่งการดำเนินการประชุมดังกล่าวนั้น บางครั้งสมาชิกรัฐสภาอาจจะมีมุ่งอภิปรายเพื่อหวังคะแนนนิยมมากกว่าหลักการแห่งปัญหานั้น ๆ และในกรณีที่รัฐสภาต้องการพิจารณาหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงในปัญหาที่ก่ออาศัษความระมัดระวัง หรือปัญหาที่อาจจะก่อให้เกิดความยุ่งยาก (delicate and trouble some questions) แต่ก็เป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถหรือจะระดมลับ และรัฐสภาไม่ต้องการให้เปิดเผยโดยเวลาอันควรนั้น อาจหา

เพราะจากเสียงของคณะกรรมการแล้ว รัฐสภาที่จะดำเนินการไปโดยความยากลำบาก

เมื่อรัฐสภาไม่คณะกรรมการ และ เมื่อรัฐสภามอบหมายให้คณะกรรมาธิการพิจารณา
กติการร่างกฎหมาย รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ นั้น คณะกรรมาธิการแต่ละคณะประกอบด้วย
กรรมาธิการจำนวนไม่มากนัก ย่อมมีโอกาสพิจารณาตัดสินกรองและศึกษาถ้อยคำในราย
ละเอียดถี่ถ้วนที่มีประสิทธิภาพ เพราะมีความถนัดถ้อยกว่าที่ประชุมของรัฐสภาและคณะ
กรรมาธิการก็มีเวลาที่ไม่จำกัดในการพิจารณา และสามารถดำเนินการพิจารณาได้ทั้งในสมัย
ประชุม และนอกสมัยประชุม นอกจากนั้นการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นจากสมาชิกรัฐสภา
ที่มีความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในหน้าที่ที่ตนหนึ่งเฉพาะด้าน ก็เป็นการใช้ความ
เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของสมาชิกรัฐสภาให้เป็นประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ อนึ่ง คณะกรรมาธิการ
อาจจะทำเป็นการพิจารณา ร่างกฎหมายและเรื่องต่าง ๆ ใดอย่างไม่เป็นทางการ และไม่
เปิดเผย ซึ่งทำให้มีโอกาสได้พิจารณาหลักการของ เรื่องที่กำลังพิจารณาได้ ๆ ใดอย่างถี่ถ้วน
และ เมื่อรัฐสภาต้องการทราบข้อเท็จจริงบางประการ เกี่ยวกับร่างกฎหมายก็ดี คณะกรรมา
ธิการก็สามารถทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริง โดยอาจจะเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใด
ก็ได้ และไม่ว่าจะด้วยเหตุใด สมาชิกรัฐสภามาในรายละเอียด และแสดงความคิดเห็นต่อคณะ
กรรมาธิการได้ (Committee hearing) ตลอดจนสอบสวนหาข้อเท็จจริงอื่น ๆ ทั้งนี้
คณะกรรมาธิการจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐสภาจะควรมี เพื่อช่วยในการปฏิบัติภาระหน้าที่ของรัฐสภา

รัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ต่างก็มีระบบกรรมาธิการ เป็นแบบฉบับของตนเอง และ
มีอำนาจหน้าที่และบทบาทแตกต่างกันไป โดยองไรก็ตาม อาจว่าแนบประเภทของคณะกรรมา
ธิการโดยทั่ว ๆ ไปได้ ดังนี้คือ

- ๑. คณะกรรมาธิการที่เป็นทางการ (Formal Committee) ใ้แก่คณะกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ซึ่งมีดังนี้ คือ
 - ๑.๑ คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น และรัฐสภาแต่งตั้งเป็นการประจำตลอดสมัยของรัฐสภา
 - ๑.๒ คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select or Special Committee)

เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา และบุคคลภายนอกที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นการชั่วคราว

๑.๓ คณะกรรมาธิการผสมสามัญ (Joint Committee) ก็คือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ และวุฒิสมาชิกไว้เป็นการประจำตลอดสมัยของสภา

๑.๔ คณะกรรมาธิการผสมวิสามัญ (Conference Committee) ก็คือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ และวุฒิสมาชิกเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นการชั่วคราว

๑.๕ คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole) ก็คือที่ประชุมของรัฐสภานั่นเอง แต่เปลี่ยนสภาพเป็นคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่โดยเร็วด้วย คณะกรรมาธิการ

๒. คณะกรรมการที่ไม่เป็นทางการ (Informal Committee) ได้แก่ คณะกรรมการที่ไม่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ซึ่งอาจจะมีได้ ดังต่อไปนี้คือ

๒.๑ คณะอนุกรรมการ (Sub-Committee) เป็นคณะกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ

๒.๒ คณะกรรมการของพรรค (Party-Committee) หมายถึงคณะกรรมการหรือกรรมการเมืองต่าง ๆ แต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกของพรรคฝ่ายรัฐสภา เพื่อดำเนินงานต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่เฉพาะของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ (Functions and roles of Committees) แล้ว คณะกรรมการอาจจะปฏิบัติหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งพอจะจำแนกได้ดังนี้ คือ

- ๑. ทำหน้าที่ทางกานนิติบัญญัติ (Legislative Committee)
- ๒. ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการเศรษฐกิจ (Fiscal and Economic Committee)
- ๓. ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบ (Supervisory or investigatory Committee)

๔. ทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการ เมือง การบริหารของรัฐสภา (Procedural or Administrative Committee)

๕. ทำหน้าที่ทางการเมือง (Political Committee)

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาถึงระบบกรรมาธิการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา และระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทยแล้ว อาจกล่าวได้ว่า มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ก. วิวัฒนาการของคณะกรรมาธิการ

ในระยะแรก รัฐสภาสหรัฐอเมริกา แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญคณะต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นคณะกรรมาธิการสามัญเพียงหนึ่งคณะ และในปี ค.ศ. ๑๘๘๖ ได้ลดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญลง เป็นจำนวนหนึ่ง คือ รัฐสภาปี ๑๓ ค.ศ. ๑๘๘๖ สภาผู้แทนฯ มีเพียง ๑๘ ค.ศ. คณะกรรมาธิการสามัญคณะต่าง ๆ เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการไปตามวิวัฒนาการของประเทศที่เกิดขึ้น สำหรับรัฐสภาไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในระยะแรก รัฐสภาไทยแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกับรัฐสภาสหรัฐอเมริกา และแต่งตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวไป เมื่อมีร่างกฎหมาย และเรื่องอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณา ต่อมาแม้จะมีการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้น ๑ คณะไว้เป็นการประจำ ในปี ๒๔๘๖ ซึ่งยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน รัฐสภาไทยก็ยังนิยมแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นอีกเช่นเดิม การเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการของระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทยนี้ เป็นไปตามอุดมคติของรัฐสภาที่เห็นเหมาะสม และไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการประเทศที่เกิดขึ้น เช่น คณะกรรมาธิการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด

ข. ประเภทต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มี ๕ ประเภทด้วยกัน คือ คณะกรรมาธิการสามัญ, คณะกรรมาธิการวิสามัญ, คณะกรรมาธิการผสมสามัญ, คณะกรรมาธิการผสมวิสามัญ, และคณะกรรมาธิการเต็มสภา แต่ละคณะกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการของรัฐสภาไทยมีเพียง ๔ คณะ คือ คณะกรรมาธิการสามัญ, คณะกรรมาธิการวิสามัญ, คณะกรรมาธิการร่วมกัน และคณะกรรมาธิการเต็มสภา

อาจจะกล่าวได้ว่า คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาไทย มีลักษณะอย่าง เดียวกันกับคณะ กรรมการของวุฒิสภาของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา แต่ที่แตกต่างไปจากรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ก็คือ รัฐสภาไทยไม่มีคณะกรรมการผสมสามัญ เช่นเดียวกับรัฐสภาสหรัฐอเมริกา

รัฐสภาสหรัฐ มีคณะกรรมการที่ไม่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ ๒ ประเภท คือ คณะอนุกรรมการ และคณะกรรมการของพรรคการเมือง แต่รัฐสภาไทยไม่มีคณะกรรมการประเภทแรก จะมีแต่เพียงประเภทหลัง ทั้งนี้ก็เพราะว่างานของคณะกรรมการของรัฐสภาไทยมีไม่มากนัก จึงไม่จำเป็นต้องมีคณะอนุกรรมการไว้คอยช่วยเหลือ

คณะกรรมการประเภทต่าง ๆ ของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา และรัฐสภาไทย ที่กล่าวมาแล้วนั้น ส่วนใหญ่แล้วมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ที่แตกต่างกันอย่างมากที่สุดก็คือ รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่สอบสวน หรือ พิจารณาเรื่องอย่างใด อย่างหนึ่ง เพียงไม่กี่คณะ และคณะกรรมการวิสามัญที่รัฐสภาแต่งตั้ง ขึ้นมานั้น จะไม่ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย เพราะวาระร่างกฎหมายต่าง ๆ นั้น คณะกรรมการ สภาสามัญเท่านั้น จึงจะมีสิทธิพิจารณาได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับรัฐสภาไทยที่มีคณะอนุกรรมการ วิสามัญขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับที่เสนอ เข้าสู่รัฐสภา โดยที่คณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่ง ก็มักจะพิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง และอาจจะกล่าวได้ว่า รัฐสภาไทย แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมา เพื่อพิจารณา ร่าง กฎหมายต่าง ๆ มีจำนวนที่ใกล้เคียงกันที่ได้อนุญาตให้คณะกรรมการสามัญนำไปพิจารณา หนึ่ง คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาจะกำหนดขอบข่ายของ กิจการในหน้าที่ที่จะของปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแน่นอน แต่คณะกรรมการสามัญของไทยไม่ได้ กำหนดขอบข่ายของกิจการ ดังกล่าวไว้แต่อย่างใด นอกจากระบุแต่เพียงชื่อของคณะกรรมการ ไว้เท่านั้นว่าเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณา เรื่อง เกี่ยวกับอะไร

ก. การคัดเลือกคณะกรรมการ

รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจะแบ่งอัตราส่วนของกรรมการในคณะกรรมการ ต่าง ๆ ให้แก่พรรคการเมือง ตามอัตราส่วนที่หนึ่งของสมาชิกรัฐสภา ที่แต่ละพรรคได้รับเลือก ตั้งเข้ามา แต่สำหรับรัฐสภาไทยนั้น มีเพียงอัตราส่วนของกรรมการในคณะกรรมการ-

ต่าง ๆ ตามอัตราส่วนของสมาชิกรัฐสภาของแต่ละพรรคการเมือง แต่ขึ้นอยู่กับความพอใจของพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลที่จะตกลงให้สมาชิกรัฐสภาจากพรรคฝ่ายค้าน เข้าร่วมเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการต่าง ๆ หรือไม่ และรัฐสภาปัจจุบันนี้ถือว่าเป็นรัฐสภายุคแรกที่ไม่มีพรรคการเมืองสังกัดพรรคฝ่ายค้านรวมเป็นกรรมาธิการอยู่ด้วย

สำหรับการคัดเลือกกรรมาธิการนั้น ไม่มีการคัดเลือกกันมาตั้งแต่ในระบอบพรรคเรียบร้อยแล้ว ทั้งคณะกรรมการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา การประชุมคัดเลือกกรรมาธิการในระบอบรัฐสภา จึง เป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการอย่าง เป็นทางการเท่านั้นเอง และการคัดเลือกสมาชิกรัฐสภา เพื่อแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการนั้น รัฐสภาสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญในการพิจารณาคัดเลือก คือ "หลักแห่งความอาวุโส" โดยเลือกสมาชิกรัฐสภาที่มีความอาวุโสสูงสุดมีสิทธิที่จะได้เป็นกรรมาธิการ ในขณะที่กรรมาธิการที่มีความสำคัญที่สุด ส่วนสมาชิกรัฐสภาที่มีอาวุโสต่ำลงมากจะมีสิทธิที่จะได้เป็นกรรมาธิการ ในขณะที่กรรมาธิการที่มีความสำคัญน้อยลงมาลงหลั่นกันตามลำดับของความอาวุโส ซึ่งความอาวุโส นั้น นับจากการที่สมาชิกรัฐสภา เป็นกรรมาธิการ ในคณะกรรมการสมาชิกของรัฐสภาติดต่อกันมาโดยไม่ขาดตอนทุกสมัยของรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า สมาชิกรัฐสภาที่อาวุโส นั้น มีความเชี่ยวชาญ หรือมีความชำนาญ เฉพาะด้านมากกว่าสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ โดยที่ได้รับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากการเป็นกรรมาธิการ ในขณะที่ คณะหนึ่งติดต่อกันมา เป็นระยะเวลาอันยาวนานจนทำให้สมาชิกรัฐสภา ได้รับความรู้ และประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ จนไม่มีอะไร เกี่ยวกับ เรื่องนั้น ๆ ที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นจะไม่ทราบ

สำหรับการคัดเลือกกรรมาธิการของรัฐสภาไทยนั้น ไม่ได้ใช้ "หลักแห่งความอาวุโส" เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ทั้งนี้ก็ถึง เป็นเพราะ ^{สมาชิก}รัฐสภาของไทยไม่ถนัดที่จะได้ดำรงอยู่อย่างค่อนเนื่อง อย่างไรก็ตาม ก็พยายามทำนึ่งถึงความเชี่ยวชาญ หรือความชำนาญ เฉพาะด้านของสมาชิกรัฐสภา ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในแต่ละคณะกรรมการอยู่เหมือนกัน แต่ก็ยังไม่อาจจะกล่าวได้ว่า กรรมาธิการของรัฐสภาไทยนั้น เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านอย่างแท้จริง เมื่อพิจารณาจากพื้นฐานทางการศึกษาและงานอาชีพ

ง. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา ทั้งก็ประกอบไปด้วยประธานกรรมการ, กรรมการ, และเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ (Committee Staff) เช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างกันที่ประธานคณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ที่มีความสำคัญมากที่สุดใน การดำเนินงานของคณะกรรมการ นอกจากนั้นยังเป็นตำแหน่งที่สมาชิกวุฒิสภาทุกคนสามารถเข้ามีโอกาสได้เห็น ถึงกับประธานกรรมการบางคนพอใจในการ เป็นประธานกรรมการมากเสียยิ่งกว่าที่จะเป็นรัฐมนตรี เสียอีก แต่ประธานกรรมการของรัฐสภาไทย ไม่ในอนุญาต อำนาจ อิทธิพล และศักดิ์ศรี ที่แตกต่างไปจากกรรมการแทย่างไกล และไม่จำเป็นที่จะต้อง เป็นผู้ มีอาวุโสสูงสุด ในคณะกรรมการอีกด้วย

สำหรับเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ คณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา มีเจ้าหน้าที่ที่หัวหน้าที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานทางเทคนิคการไหลเกลอะ กรรมการและแต่ละคณะกรรมการมีเจ้าหน้าที่ที่สังกัดต่างกันไป แต่คณะกรรมการของรัฐสภาไทยนี้มีเฉพาะ เจ้าหน้าที่ที่หัวหน้าที่ปรึกษาเท่านั้น ซึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ จากกองกรรมการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจำนวน ๒ คน ทำงานธุรการให้แก่คณะกรรมการแต่ละ คณะ โดยที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ ทั้งคณะ และอีกคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้จกรายงานการประชุมเท่านั้น

จ. บทบาทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญทั้ง ในด้านนิติบัญญัติ และในด้านการควบคุมรัฐบาล ในด้านนิติบัญญัตินี้ ร่างกฎหมายทุกฉบับก่อนที่จะ เข้าสู่การ พิจารณาของที่ประชุมรัฐสภา จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ เสียก่อน หลังจากนั้น คณะกรรมการจะ เสนอผลการพิจารณา ร่างกฎหมายพร้อม ด้วยบรรยายความ เห็นของรัฐสภาอีก ครั้งหนึ่ง ร่างกฎหมายต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา จะมีโอกาสขานออกมาได้เพียงกับใช้หรือไม่ขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของคณะกรรมการ และคณะกรรมการมีอิทธิพลที่จะทำให้ ร่าง กฎหมายต่าง ๆ ตกไปใ้ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ (๕๕๐ in Committee) ก็ได้

คั้งนั้นคณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา จึงเป็นผู้กำหนดวาระการบรรจุร่างกฎหมายต่าง ๆ
 หนึ่ง คณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาล โดยการสอบ
 ส่วนสืบสวนหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่รัฐสภาได้ปฏิบัติไป หรือ กำลังจะปฏิบัติ หรือ จะถึงอื่น ๆ
 ที่รัฐสภาต้องการที่จะทราบ โดยวิธีการที่คณะกรรมการอาจเรียกบุคคลใดก็ได้ เว้นแต่
 ประธานาธิบดีเท่านั้น มาให้ถ้อยคำ หรือแสดงความคิดเห็นตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการ
 พิเคราะห์ (Committee hearing) และถ้าชี้ขึ้นไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ให้ถ้อยคำที่ไม่ตรงกัน
 ความเป็นจริงก็จะมีความผิดคล้ายฐานหมิ่นศาล นอกจากนี้คณะกรรมการยังอาจดำเนินการ
 การสืบสวนค้นหาหลักฐาน (investigation) โดยลับ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้
 นอกจากจะ เริ่มมาตรการที่ควบคุมฝ่ายบริหารแล้ว ยังเป็นการควบคุมการประพฤติปฏิบัติตัวของ
 สมาชิกรัฐสภาด้วยกันอีกด้วย โดยวิธีการที่คณะกรรมการจะดำเนินการสืบสวนสอบสวน
 เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติตัวของสมาชิกรัฐสภาที่สงสัยว่าจะประพฤติปฏิบัติตัวไม่เหมาะสม
 หรือทุจริตต่อหน้าที่ แล้วเสนอผลต่อที่ประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาคัดไป

คณะกรรมการของรัฐสภาไทยนั้น มีบทบาทเช่นนี้ในก้านนิติบัญญัติ คือ
 พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐสภามอบหมายให้นำไปพิจารณา และในการพิจารณานั้น
 คณะกรรมการของรัฐสภาไทยก็หาได้มีอิทธิพลหรือกรรมวิธีที่จะทำให้งานกฎหมายของรัฐสภา
 มอบให้พิจารณานั้นตกไปพลอย่างใดไม่ นอกจากสิ่งที่ชี้แจงโต้แย้งถ้อยคำ หรือเขียนแย้ง
 เสนอความทรงจรรรถดแทนนั้น แต่ก็จะคงให้ที่ประชุมสภาวินิจฉัย ในภายที่ผู้กล่าวนั้นเอง

จากความแตกต่างที่สำคัญระหว่างระบบกรรมการของรัฐสภาไทย และ
 สหรัฐอเมริกาที่ได้กล่าวโดยสรุปมาแล้วนั้น อาจจะทำให้เห็นว่า คณะกรรมการของรัฐสภา
 อเมริกานั้น มีอำนาจมากและเป็นเครื่องมืที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐสภามีความเข้มแข็ง
 สามารถวางศูนย์กลางของสภาได้อีก ๆ ได้ รวมทั้งทำให้รัฐสภาสหรัฐอเมริกาปฏิบัติหน้าที่
 ไปได้อย่างดี ตรงกันข้าม คณะกรรมการของรัฐสภาไทยนั้น มิได้มีบทบาทสำคัญอะไรไป
 กว่าการทำงานประจำ (routine work) ก็คือพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐสภามอบหมาย
 ให้เท่านั้น

ทั้งนี้ถ้าจะ เนิ่งมาจากเหตุนี้ว่า สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้น มีการปกครองระบบ
 ประธานาธิบดี (Presidential System) ที่มีการแยกอำนาจบริหาร ตุลาการ และ
 นิติบัญญัติออกจากกันอย่างแจ่มชัด ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติคือ รัฐสภาและผู้ใช้อำนาจบริหาร คือ
 ประธานาธิบดี และคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่อิสระไม่ขึ้นต่อกัน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการรั้งถ่วง
 (Checks and balances) ซึ่งกันและกัน และประกอบด้วยรัฐสภาในระบอบประธานาธิบดี
 นั้น ไม่มีการตั้งกระทู้ถาม หรือการ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เป็นรายบุคคล และ
 ทั้งคณะ ให้จะไต่ถามหรือขอร้องใจ ในการ ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ดังนั้น รัฐสภาจึงใช้
 คณะกรรมการ เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการควบคุมฝ่ายบริหาร นอกจากนี้สหรัฐอเมริกา
 อเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองที่มีพรรคการเมืองที่สำคัญอยู่เพียงสองพรรค
 ซึ่งมีนโยบายไม่ไกลจะแตกต่างกันนัก ตลอดจนการรวมตัวของพรรคการเมืองก็เห็นไปอย่าง
 หลวม ๆ (loosed) ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของพรรค เป็นกรรมการในคณะ
 กรรมการต่าง ๆ จึงสามารถลงคะแนนเสียงให้กรรมการจากพรรคฝ่ายตรงข้ามได้
 และไม่จำเป็นต้องลงคะแนนเสียงความค้ำแนะหรือมติของพรรคเสมอไป ดังนั้นคณะกรรมการ
 คณะต่าง ๆ จึงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ เป็นตัวของตัวเอง และปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ
 ที่เป็นตัวแทนของรัฐสภา มากกว่าที่จะ เป็นตัวแทนของพรรคการเมือง

อนึ่ง ถ้าพิจารณาจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ และสภาพสังคมแล้ว จะเห็น
 ได้ว่าประชาชนที่เลื่อมใสมาตั้งแต่ต้นในสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่
 ได้รับการศึกษามาเป็นอย่างดี และที่ค่อนข้างเฉลียวฉลาด ฉลาดเฉลียวถูกคณับังคัย
 ไม่มีความไม่พอใจรัฐบาลอยู่แล้ว จึงต้องการแสวงหาอิสระภาพอย่างเต็มที่ ดังนั้น เมื่อสถาปนา
 ประเทศ และรัฐบาลขึ้นใหม่ ก็มีความระแวงแคลงใจไม่ไว้วางใจในรัฐบาลอยู่เสมอ และ
 มีแนวความคิดที่ว่ารัฐบาลที่ต่ำที่สุด ก็คือรัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุด ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลที่
 ต่ำที่สุดคือ รัฐบาลที่เข้าไปจัดทำกิจการต่าง ๆ หรือแทรกแซงกิจกรรมในชีวิตของประชาชน
 น้อยที่สุด และปล่อยให้เอกชนดำเนินการเองโดยที่รัฐบาลจะเป็นเพียงผู้คอยพิทักษ์รักษา
 มิให้เอกชนเอาเปรียบเกินไปเท่านั้น ซึ่งแนวคิดนี้ได้ปรากฏอยู่ในการที่อนุญาตให้

คณะกรรมการ เข้าไปมีส่วนสวสวนกิจการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารจัดทำอยู่เสมอ เป็นต้น
 นอกจากนี้ในระยะ เริ่มแรกของการ เข้ามายังรกรากนั้น ประชาชนแต่ละคนจะต้องพึ่งพา
 อาศัยตัวเองเป็นส่วนใหญ่ และต้องช่วยตัวเองมากที่สุด ซึ่งยังผลให้สังคมอเมริกันเป็นสังคม
 ที่เน้นหนักในเรื่อง เอกัตบุคคล (individualism) และมีระบบราชการที่ลอกแบบ หรือ
 เสนอหนักไปคล้าย ๆ กับการบริหารงานในวิสาหกิจของเอกชน (private sector)
 ที่เน้นหนักในเรื่อง ประสิทธิภาพ และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด (efficiency and
 economy) ทั้งนี้ จึงต้องมี การควบคุมตรวจสอบกันอยู่เสมอ แนวคิดดังกล่าวจึงแสดง
 ออกในรูปของอำนาจ และบทบาทของคณะกรรมการบริหารของรัฐบาล จึงอาจจะกล่าวได้ว่า
 ระบบกรรมการ เช่นนี้ เป็นผลดีและเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจ
 สังคม การเมือง และประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างสหรัฐอเมริกา และโดย เฉพาะอย่างยิ่งทำ
 ให้ฝ่ายบริหาร จะต้อง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตัวอยู่ เป็นนิจ จะมีขอบเขตของอำนาจที่
 ตรงที่ฝ่ายบริหารหรือ าราชการ ประจํา นั้น จะต้อง มีมาย เห็นอู่หรืออยู่สองฝ่ายด้วยกัน คือ
 ฝ่ายหนึ่งคือ แกนแข็งค้ำยันรัฐาธิปไตยระดับสูงขึ้นไป ซึ่งในระดับสูงสุด ก็คือ รัฐมนตรี และประธานา
 ธิบติ และอีกฝ่ายหนึ่งคือ ฝ่ายนิคมผู้ปฏิบัติ ซึ่งอาจจะทำ ให้ฝ่ายบริหารที่เป็น าราชการ ประจํา
 มีความยุ่งยากลำบากใจ ในการที่จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นที่พอใจทั้งสองฝ่าย

เมื่อกลับมาพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้ ัฐสภาไทย มีระบบกรรมการดัง
 กล่าวแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น ประเทศไทยมีการปกครอง
 ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ซึ่งถือว่าผู้ใช้อำนาจบริหาร และนิติบัญญัติ
 คือคณะบุคคลคณะเดียวกัน เช่น ให้สมาชิกรัฐสภาไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี เป็นต้น
 และอนุตราคให้สมาชิกสภาใช้การควบคุมฝ่ายบริหารในหลายวิธีด้วยกัน เช่น ทั้งกระตุถาม,
 เปิดอภิปรายไปไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ และสมาชิกรัฐสภา
 ส่วนใหญ่ก็นิยมควบคุมฝ่ายบริหาร ทบวิธี การตั้งกระตุถามมากกว่าที่จะใช้ระบบกรรมการ
 ทั้งนี้ก็เพราะว่าการตั้งกระตุถามนั้น นอกจากจะรวดเร็วทันใจแล้ว ยัง เป็นการ กระทำโดย
 ตัวคนเดียวไม่ถูกกลั่นแกล้งรวมทวย ทำให้ ุญทั้งกระตุถามมีข้อ เสี่ยง เป็นการขาดความนิยมไป
 ในตัวทวย ฉะนั้น ถ้าพิจารณาจากประสบการณ์ต่าง การปกครองของประ เเศจะ เห็นได้

การ เปลี่ยนแปลง การปกครอง ประเทศมา เป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น แม้ว่าจะถูกต้องการจะมีเจตนาดีและมี ความเข้าใจ ตลอดจนถึงมองเห็นประโยชน์ของการปกครองระบอบใหม่ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศก็หาได้มีความรู้ความเข้าใจ และเข้าใจตามต้นแนวความคิดของคณะผู้ก่อการแต่อย่างใดไม่ นอกจากนั้นการขาดคนชั้นกลาง ชนกลุ่มผลประโยชน์จากระบบพรรคการเมืองแบบพรรค และการที่กลุ่มข้าราชการ เจ้ามรดกและมีส่วนร่วมในทางการเมือง จึงได้ทำให้การปกครองในระบบรัฐสภาไม่มีเสถียรภาพ ทางสังคมถูกคลุกกลานอยู่ตลอดเวลา ทำให้ประสบการณ์ของการปกครองในระบบรัฐสภา มีไม่เพียงพอ บังคับให้รัฐสภาไม่เป็นที่นิยมรับฐานะ เช่นสถาบันอื่น (legistimacy) และไม่มีความสามารถในการควบคุมฝ่ายบริหาร รวมทั้งข้าราชการประจำ ทักษะวิธีการสืบสวนสอบสวนการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร นอกจากรัฐสภาในระยะแรกเท่านั้นที่มีการควบคุมฝ่ายบริหาร และข้าราชการประจำทักวิธีกรดังกล่าว ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว และหลังจากนั้นมาก็ได้มีการนำเอาปฏิวัติอีกเลย

ในระยะที่ปัจจุบัน ประเทศไทยมีการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับหลังสุด ซึ่งกล่าวกันว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองของประเทศ และมีลักษณะซึ่งไม่อาจจัดได้ว่าเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary system) แต่ประเทศอังกฤษ หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี หรือกึ่งรัฐสภา (Semi - Presidential or Semi-Parliamentary system) แบบประเทศฝรั่งเศสอย่างแน่ชัดทีเดียว แต่เป็นการผสมผสานกันจากระบบต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองแต่อย่างใดก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมรัฐบาลนั้น ก็ยังมีการใช้วิธีการดังที่กล่าวมาแล้ว และเปิดอภิปรายญู เชนเดิม อนึ่ง แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามนั้น จะสะดวกรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ แต่ผู้ทำการวิซัยต์เห็นว่าไม่อาจใช้เป็นมาตรการที่ควบคุมรัฐบาลได้อย่างเต็มที่นัก เพราะบางครั้งกระทู้ถามก็อาจขอเท็จจริงต่าง ๆ อยู่มาก รวมทั้งถามตอบกระทู้พยายามตอบเสียง ไม่ตรงกับประเด็นที่ถาม กระทู้ถามก็ไม่อาจจะได้ประโยชน์เท่าไรนัก นอกจากนั้นการเปิดอภิปรายก็เป็นสิ่งมิใช่จะทำกันได้ง่ายนัก ดังนั้น จึงควรที่จะปรับปรุงระบบการมาธิการของรัฐบาลไทย เพื่อให้คณะกรรมการได้ทำหน้าที่ทั้งทางกานนิติบัญญัติ ใคอบางมีประสัทธิภาพ

หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ระหว่างชนชั้นสูง (nobility)

และชนชั้นต่ำ (working class)

และความล้มเหลวการบริหารในอดีต เกี่ยวกันด้วย แต่ในการปรับปรุงระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทยนั้น ก็ไม่จำเป็นที่จะตัดลอกเลียนแบบระบบกรรมาธิการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาทั้งหมด เพราะระบบกรรมาธิการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาซึ่ง เหมาะสมสำหรับสหรัฐอเมริกา นั้น อาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของเมืองไทยเสมอไป ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมทางการเมือง, เศรษฐกิจ, สังคม, ประวัติความเป็นมา, ความรู้ความสามารถของประชาชนในทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง, ระบบพรรคการเมืองแตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกรัฐสภาไทยบางส่วนของพรรค ความรู้ความเข้าใจถึงหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ควรจะได้มีการปรับปรุงระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทย โดยตัดแปลงจากระบบกรรมาธิการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาในบางประการ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ตั้งคณะกรรมการสามัญให้มีความมากขึ้น ในกรอบลุ่มไม่เกินไปทุก ๆ ตำบลของร่างกฎหมาย และเรื่องของรัฐสภาจะต้องพิจารณาพร้อมทั้งกำหนดขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะให้รัดกุม และลดจำนวนคณะกรรมการวิสามัญลง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะได้ทำหน้าที่เฉพาะความรับผิดชอบหนึ่ง ๆ กัน จนทำให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ซึ่งจะ เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของรัฐสภา

๒. ควรกำหนดคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกสมาชิกรัฐสภาที่จะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการ โดยให้หลัก "ความเชี่ยวชาญและชำนาญเฉพาะด้าน" เป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกอย่างแท้จริง เพื่อที่จะได้กรรมาธิการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานในค่านั้นให้มากที่สุด

๓. ควรจะจัดเจ้าหน้าที่ (staff) ทางด้านวิชาการให้คณะกรรมการแต่ละคณะอย่าง เพียงพอ เพื่อจะได้ทำหน้าที่ศึกษา ทราบทางวิชาการตลอดทั้งในคำปรึกษาหารือแก่คณะกรรมการในสามวิธาการ เกี่ยวกับงานที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาอยู่

๔. ควรให้ผู้อำนวยการคณะกรรมการที่จะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการนั้น จากกรรมาธิการ, สมาชิกรัฐสภา หรือบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้

คณะอนุกรรมการไปศึกษาแล้ว หรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ แยกเบาภาระของคณะกรรมการ-
อำนวยการในโอกาสที่คณะกรรมการมีการประชุมบ่อยและไม่มีเวลาเพียงพอ ซึ่งจะทำให้การ
ดำเนินงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น

๕. สำหรับบทบาทในค่านิยมชีวิต คือ พิจารณาร่างกฎหมายนั้น อำนาจของ
คณะกรรมการเท่าที่มีอยู่แล้ว ก็น่าจะเป็นการเพียงพอ เพราะหากให้คณะกรรมการ
สามารถมีอำนาจกล่าวความเป็นความตายของกฎหมายได้แล้ว ก็อาจจะไม่ผู้บังคับใช้ หรือกลุ่ม
อิทธิพลที่เสียผลประโยชน์เมื่อร่างกฎหมายนั้นเป็นบังคับใช้ จึงเห็นเหตุให้ร่างกฎหมาย
ตกไปในระดับการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งจะก่อให้เกิดการระงับกัมบังในการบริหาร
ประเทศ เนื่องจากไม่มีกฎหมายผ่านออกมาบังคับใช้ ทั้งนี้เพราะการวิ่งเต้นในระดับ
กรรมการย่อมทำได้ง่าย เนื่องจากมีจำนวนกรรมการเพียงไม่กี่คน แต่อาจปล่อยให้
รัฐสภาเป็นผู้ไปขูดขี้คว่ำร่างกฎหมายนั้น แล้วจะตกไป หรือมีผลบังคับใช้ การวิ่งเต้นก็
ทำให้เสียมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการควรจะได้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนหา
หลักฐานที่ชัดเจนแท้จริง เกี่ยวกับกิจการที่ฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติไป หรือกำลังจะปฏิบัติหรือเรื่อง
อื่น ๆ ที่รัฐสภาเห็นสมควร เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบชัดแท้จริงเท่าที่จะทำได้ เช่น
การใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารหรือการทุจริตเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ฝ่ายบริหารรวมทั้ง
ข้าราชการประจำ จะไม่ระมัดระวังการปฏิบัติหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามระเบียบ
แผนแผนมาบังคับใช้ และเมื่อผลการสืบสวนสอบสวนปรากฏออกมาแล้ว การลงโทษผู้กระทำ
ผิดก็ควรจะเป็นไปอย่างสมควรกฎหมายของบ้านเมือง อย่างไรก็ตามอาจจะมิได้หมายความว่า
คณะกรรมการไม่ควรจะไปขยายกำลังกล่าวมาแล้ว เพราะมิได้เป็นคณะกรรมการของรัฐสภา
ในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) แต่ในเมื่อประเทศไทยมี
ระบบการปกครองประธานาธิบดี ที่ไม่อาจจะจัดได้ว่าเป็นระบบประธานาธิบดี (Presiden-
tial System) หรือระบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือระบบกึ่ง
ประธานาธิบดี หรือ กึ่งรัฐสภา (Semi-Presidential or Semi-Parliamentary system)
แต่เป็นระบบประชาธิปไตยแบบไทย หรือแบบที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย
ดังนั้น ถ้าจะมีระบบกรรมการแบบไทย จึงไม่น่าจะเป็นการเสียหายแต่อย่างใด.