

ความสำคัญของกรรมาธิการ และ ระบบกรรมาธิการ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นระบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ที่ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ/รัฐสภา มีอำนาจไม่เพียงแต่จะควบคุมผู้ใช้อำนาจบริหารมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตเท่านั้น แต่ยังไปทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจเองอีกด้วย สำหรับระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี (Presidential system) ที่ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาขั้ผู้ใช้อำนาจบริหารคือประธานาธิบดี และคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่อิสระ ไม่ขึ้นต่อกัน, หรือระบอบประชาธิปไตยระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภา (Semi-presidential or Semi-parliamentary system) ที่รัฐสภา มีอำนาจแต่เพียงออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น สมาชิกรัฐสภาจะไปใช้อำนาจบริหารในขณะเดียวกันไม่ได้, รัฐสภาของระบบการปกครองดังกล่าว ไม่ว่า จะเป็นรัฐสภาในระบบสภาเดี่ยว (Unicameral system) หรือรัฐสภาในระบบสองสภา (Bicameral system) ต่างก็มีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมาธิการ เป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่จะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในการดำเนินกิจการของรัฐสภาซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่ามีหน้าที่โดยทั่วไป คือ การบัญญัติกฎหมาย, การควบคุมฝ่ายบริหาร, เป็นตัวแทนของประชาชน และรายงานให้ประชาชนทราบถึงความเป็นไปต่าง ๆ นั้น คณะกรรมาธิการ เป็นจักรกล หรือกลไกที่สำคัญที่จะทำให้รัฐสภาดำเนินกิจการตามหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว

^๑ ธรรมนูญของธรรมาภิบาล, ดร., ประชาธิปไตย, เอกสารโรเนียว คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๓, ๑๓ หน้า.

^๒ John D. Lees, The Committee System of the United States Congress (New York : Humanities Press, 1967) p. 1.

ใฝ่ถึงเกิดผลสำเร็จจูล่วงไปโดยยติ และถ้าหากปราศจากเสียงคณะกรรมการมาธิการ รัฐสภา อาจจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่อาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นคณะกรรมการจึงมีความสำคัญยิ่งต่อรัฐสภา ดังที่ เฟลมเมอร์ กล่าวไว้ว่า

"... คณะกรรมการนั้น เป็นกระดูกสันหลังขององค์การนิติบัญญัติ ..." และ วูดโรว์ วิลสัน อดีตประธานาธิบดีและนักรัฐศาสตร์คนสำคัญของสหรัฐอเมริกา กล่าวไว้ เมื่อ ๑๐ ปีก่อนที่จะเขาคำร่างตำแหน่งประธานาธิบดีว่าการปกครองของสหรัฐอเมริกา คือ

"... การปกครองโดยคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ..."

นอกจากนี้เฟลมเมอร์ยังกล่าวไว้ในหนังสือ "การปกครองโดยรัฐสภา" (Congressional Government) ว่า "... การทำงานในหน่วยงานของคณะกรรมการก็คือ การทำงานของรัฐสภา ..." การที่คณะกรรมการมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินงานของรัฐสภา ก็เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่า

๑. รัฐสภาเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก จึงจะเห็นได้จากที่ เคยแสดงจำนวนสมาชิกของรัฐสภาดังต่อไปนี้

^๓ Ossip K. Flochtheim, Fundamentals of Political Science (New York : The Ronald Press Company, 1952) p. 369.

^๔ Rebecca Schull, Government at Work (New York : Bold Face Book, 1967) p. 21.

^๕ Charles L. Clapp, The Congressman : His Work as He Sees It (Washington D.C : The Brooking Institution, 1963) p. 183.

<u>ประเทศ</u>	<u>จำนวนสมาชิกสภา</u>	<u>จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</u>
สหรัฐอเมริกา ^๖	๑๐๐	๕๓๕
แคนาดา ^๗	๑๐๖	๒๖๕
เนเธอร์แลนด์ ^๘	๙๕	๑๕๐
ฝรั่งเศส ^๙	๒๗๕	๕๕๗
เยอรมัน ^{๑๐}	๕๑	๕๕๖ *
อังกฤษ ^{๑๑}	๑๐๐๐	๖๓๐
เบลเยียม ^{๑๒}	๑๐๑	๒๐๖

^๖ เคอราตี วงศ์ โกลด์ เบนซ์, การปกครองสหรัฐอเมริกา (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิยม, ๒๕๑๒) หน้า ๓๐๙, ๓๑๕.

^๗ จาร์ลส์ ดี ไอลีเวียร์ ฟาร์เรน, ดร., ประชาธิปไตยแคว้นแคนดิด เสน่ห์ จามริก แปล, (พระนคร : สภาวิจัยแห่งชาติจัดแปลและพิมพ์, ๒๕๑๒) หน้า ๗๖, ๗๕.

^๘ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, "รัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการของสภาในอเมริกา
ประเทศ" รัฐสภาสาร ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓ หน้า ๑๓ - ๑๔.

^๙ Robert E. Ward, Roy C. Macridis, Modern Political Systems Europe (New Jersey : Prentice-Hall, 1968) p. 269.

^{๑๐} Ibid p. 376, 390.

^{๑๑} Ibid p. 109.

^{๑๒} จาร์ลส์ ดี ไอลีเวียร์ ฟาร์เรน, ดร., เรื่องเดิม, หน้า ๗๕, ๗๖.

<u>ประเทศ</u>	<u>จำนวนสมาชิกสภา</u>	<u>จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</u>
^{๑๓} ญี่ปุ่น	๒๕๐	๔๔๖
^{๑๔} ไทย	๑๖๕	๒๑๔

* ในร่างกฤษฎีกาสภาผู้แทนราษฎร จากเบอร์ลินตะวันออก ๒๒ คน ที่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง

เมื่อรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากถึงกว่ามาแล้ว การที่จะคำ เมิ่กิจการของสภาหรือการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสภานั้น ๆ เอง ในรายละเอียดก็ค่อย ๆ ขยับเป็การไม่สะดวก เพราะฉะนั้นวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการมาเป็นตัวแทนของสภาไปพิจารณารายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ที่สภารับหลักการมาแล้ว ซึ่งคณะกรรมการอาจพิจารณาโดยสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตลอดจนศึกษาปรึกษาหารือความนึกเห็นต่าง ๆ แล้วรายงานผลของการพิจารณาต่อสภาอีกครั้งหนึ่ง ตัวอย่าง เช่น เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาจำนวนมากที่กำหนดยุไว้ ในอันที่จะ เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและสภา รับหลักการแล้ว สภา จะมอบหมายให้คณะกรรมการไปพิจารณารายละเอียดหาข้อขาดตกบกพร่อง, พิจารณาถ้อยคำในมาตราต่าง ๆ ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่, ร่างพระราชบัญญัตินี้ร่างมาดีหรือไม่ของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างมาถูกต้องตามเทคนิค

^{๑๓} เวียน วีระวิทย์ ระบบการปกครองของญี่ปุ่น, (พระนคร : โรงพิมพ์ไทย-วัฒนาพานิช, ๒๕๑๐) หน้า ๕๔.

^{๑๔} หลุยส์ แสงอุทัย อภ., คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พระนคร : โรงพิมพ์การพิมพ์, ๒๕๑๒) หน้า ๒๓๗.

การร่างกฎหมายหรือไม่เป็นกัน, การทบทวนกิจการหรือการพิจารณาในรายละเอียดโดยสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากนั้น นอกจากจะ เป็นการไม่สะดวกทั้งที่คิดว่า มาแล้ว ยังอาจจะทำให้การดำเนินการหรือพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และถ้าจะให้สภาดำเนินการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อในระยะเวลายาวนาน เป็นการสิ้นเปลืองทั้งกำลังคนและเวลา ก่อให้เกิดความล่าช้า ถึงที่ ดร. หลุยส์ แสงอุทัย กล่าวว่ " ... สมาชิกทั้งสภาที่มีจำนวนมาก ... ย่อมดูอับเฉาเกินไปที่จะพิจารณาเองในที่ประชุมสภา ..."^{๑๕}

๒. ระยะเวลาในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐสภามีระยะเวลาที่จำกัด ดังจะเห็นได้จากรัฐสภาไทยมีสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง เพียงเก้าสิบวันเท่านั้นเอง แต่รัฐสภามีงานที่จะต้องดำเนินการ เป็นจำนวนมาก เช่น สภาผู้แทนราษฎรของไทยมีร่างพระราชบัญญัติที่ต้องพิจารณา ^{๓๓} ๓๓/กระทู ตาม ^{๒๕๕} ๒๕๕ กระทู ที่อ้างมาจากสมัยประชุมก่อน ๆ และถึงแม้ว่ารัฐสภาจะมีสิทธิที่จะกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญปีหนึ่งหลายสมัยก็ได้ หรือเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ เหนือในกรณีที่มีร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องพิจารณาอย่างเร่งด่วน, พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมสมัยวิสามัญก็ได้ หรือเมื่อสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกแต่ละสภาจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด (จำนวน ๑๖๕ คน) มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการเรียกประชุมสมัยวิสามัญก็ได้ ^{๑๗} แต่ในทางปฏิบัติแล้วการจะมีสมัยประชุมสามัญมากกว่าหนึ่งสมัยหรือการจะมีสมัยประชุมวิสามัญใดก็ตามเมื่อสมาชิกรัฐสภาของพรรคหรือรัฐบาลเห็นชอบและมีความ

^{๑๕} หลุยส์ แสงอุทัย, ดร., เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๘.

^{๑๖} รายงานการสัมมนาของเลขาธิการรัฐสภา วิปยุกรมประอาสัมพันธ์ วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๓

^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๔๕ ตอนพิเศษ วันที่ ๒๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๑๑.

ทางการเมือง จะไม่คุ้มภัย ทั้งนี้ก็เพราะว่าคำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งคัดสรร รศฝ่ายค้านไม่รวมกำลังกัน
 แล้วก็ไม่อาจเอาชนะหรือขอให้มีสมัยประชุมถึงคราวได้ เพราะมีจำนวนสมาชิกรัฐสภารวมแล้ว
 ยังเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย และไม่ถึงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด และจาก
 ประสบการณ์ของระยะเวลาในการประชุมของรัฐสภาของปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๑๒) รัฐสภา
 มีสมัยประชุมสามัญหนึ่งสมัยมีระยะเวลา ๕๐ วัน และสมัยประชุมวิสามัญมีระยะเวลาหนึ่ง
 ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐสภาต้องเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีมีเวลาบริหารราชการแผ่นดินได้อย่าง
 เต็มที่ ไม่ต้องเสียเวลาเข้าร่วมประชุมในรัฐสภามากนัก และยิ่งเมื่อพิจารณาในราย
 ละเอียทของสมัยประชุมสามัญจะพบว่า รัฐสภาประชุมอาทิตย์ละหนึ่งครั้ง สมัยประชุมสามัญ
 สมัยหนึ่งรัฐสภาประชุมสมัยสามัญเพียง ๑๒ ครั้งเท่านั้น จากตัวอย่างที่กล่าวมาแล้ว เป็น
 เกณฑ์ชี้ให้เห็นว่ารัฐสภามีระยะเวลาในการประชุมที่จำกัด และในระยะเวลาที่จำกัดนั้น
 ขอบมเป็นไปไม่เป็นที่พอใจให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ หรือดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่าง
 ละเอียทถี่ถ้วน และมีประสิทธิภาพ หรือถ้าจะให้การดำเนินการดังกล่าวบังเกิดผลก็
 จำเป็นจะต้องใช้เวลามากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้โอกาสแก่สมาชิกรัฐสภาได้พิจารณาอภิปราย
 ตกเถียงกันต่อร่างระเบียบซึ่ง เป็นสิ่งที่เป็ไปไม่ได้โดยนัยนั้นเอง ทั้งนี้ จอห์นสัน กล่าวถึงการ
 ประชุมของรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาว่า

... เป็นตารางเหล็ควิสัยที่จะเอาคน ๑๐๐ คน เข้าไปไว้ในห้องเดียวกัน
 โดยทุก ๆ คนต่างก็รู้ตัวพร้อม ๆ กัน และถ้าท่านจะให้ลองทวนกันดูกลับลงละที่
 ก็คงจะกินเวลาเป็นแรมอาทิตย์ หรือแรมเดือนทีเดียวกว่าจะเสร็จจรรยา
 รัฐบัญญัติแต่ละฉบับ ...

เพราะฉะนั้นรัฐสภาจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบคณะกรรมการมาธิการซึ่งประกอบด้วย
 สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่มากนัก เพื่อเป็นตัวแทนของรัฐสภารับช่วงดำเนินการแทนรัฐสภา

๑๑ เจอร์จ คัมบลิว จอห์นสัน รัฐบาลอเมริกัน : รัฐสภา กนก สมิทธิ์เชียร
 แปล, (พระนคร : สำนักพิมพ์สุภาภรณ์สงฆศาสนศึกษาแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕) หน้า ๘.

ต่อไป เป็นการประหยัดเวลาของรัฐบาล และโดยเหตุที่คณะกรรมการบริการแต่ละคณะประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่มากนักแล้ว คณะกรรมการจึงมีความคล่องตัวในการจะดำเนินกิจการต่าง ๆ รวมทั้งสามารถประชุมได้ในเวลาไม่จำกัดจนกว่าจะเสร็จดีในวาระที่รัฐบาลมอบหมายให้ โดยไม่จำเป็นจะต้องมีสมัยประชุมเช่นเดียวกับรัฐบาลแต่อย่างใด

๓. งานในหน้าที่ของรัฐบาลมีขอบข่ายที่กว้างขวางอย่างยิ่ง และครอบคลุมไปในทุก ๆ ด้าน เช่น การต่างประเทศ, เศรษฐกิจ, การศึกษา, การทหาร, การคมนาคม, การเกษตร ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานทางด้านนิติรัฐยุติธรรมและสังคมและจำนวนมากยิ่งขึ้น และร่างกฎหมายที่ผ่านออกมามีทั้งใช้มีผลกระทบกระเทือนต่อวิถีชีวิต (Way of Life) ความเป็นอยู่ของสมาชิกในสังคม แต่ผู้ที่จะทำหน้าที่ของรัฐบาลประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากอาชีพ, จากวงการต่าง ๆ , มีประสบการณ์ความชำนาญด้านอาชีพและฐานะทางการเงินที่แตกต่างกันไป จึงจะเห็นได้จากการจำแนกของมูลนิธิสงเคราะห์เด็กสยามแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเจ้าหน้าที่กองการเลือกตั้งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งปี พ.ศ. ๒๕๑๒ มีอาชีพหลักเดิม ฐานะทางการเงินการศึกษา และประสบการณ์ต่างการ เบื้องก่อนที่ได้รับเลือกตั้งแตกต่างกันดังต่อไปนี้

อาชีพ	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	คิดเป็น %
กษัตริย์	๔๔	๕๐ %
ทนายความ	๔๔	๒๐ %
ข้าราชการบำนาญ	๒๕	๑๓ %
รับจ้าง	๑๓	๖ %
ครู	๑๐	๕ %

สถิติ มาสู่นิพนธ์ การปกครองเปรียบเทียบ (พระนคร : ไบปรากฏสถานพิมพ์, ๒๕๑๓) หน้า ๒๕๖ - ๒๕๗.

อาชีพ:	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ถือเป็น %
กลีกรวม	๑๐	๕ %
อื่น ๆ	๒๕	๑๑ %

ชั้นตามทางการศึกษา	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ถือเป็น %
ปริญญาตรีขึ้นไป	๔๑	๗๗ %
สูงกว่า ม.ศ.๕ ต่ำกว่าปริญญาตรี	๒๓	๑๐ %
ม.ศ.๔ - ม.ศ.๕ (ม.๓ - ม.๔)	๓๑	๑๔ %
ม.ศ.๑ - ม.ศ.๓ (ม.๔ - ม.๖)	๖๖	๓๐ %
ป.๕ - ป.๗ (ม.๑ - ม.๓)	๑๐	๔ %
ป.๔	๔	๔ %

๑. ประเภทการเลือกตั้งต่างเมือง ^{๒๐}	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ถือเป็น %
- อภิชน ^๑ (อภิชนแยก ๑ คน)	๑๒	๕.๕ %
- อภิชน ส.ส. (อภิชนสมาชิกสภาจังหวัดธรรมัญญู ๒ คน)	๗๐	๓๑.๕๖ %
- ผู้ที่เกษมมีส่วนร่วมในการเมือง	๖๔	๒๘.๖๖ %

ในระดั้มท้องถิ่น (สมาชิกสภาเทศบาล ๓๘ นายกเทศมนตรี ๔ เทศมนตรี ๔)

^{๒๐} Chen Ansuchoto, The 1969 General Elections in Thailand (Illinois : Center for Southeast Asian Studies, Northern Illinois University, 1970) p. 29.

อนึ่ง รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาที่เจ็ดเหมือนกัน ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจจากวง การ
 ๒๑
 ทาง ๆ อาทิเช่น

	<u>รัฐสภาครั้งที่ ๘๓</u>		<u>รัฐสภาครั้งที่ ๘๔</u>	
	วุฒิสภา	สภาผู้แทนราษฎร	วุฒิสภา	สภาผู้แทนราษฎร
อาชีพเดิม				
กสิกรรม	๑๘ %	๑๑ %	๑๖ %	๑๐ %
วงการธุรกิจหรือธนาคาร	๓๐ %	๓๑ %	๒๓ %	๓๐ %
หนังสือพิมพ์	๑๐ %	๘ %	๘ %	๘ %
นักกฎหมาย	๒๓ %	๕๖ %	๒๖ %	๕๓ %
แพทย์ - วิศวกร	๓ %	๒ %	๓ %	๑ %
ครู	๑๘ %	๘ %	๑๕ %	๘ %

เปอร์เซ็นต์เมื่อรวมกันแล้วเกิน ๑๐๐ % เพราะว่าสมาชิกบางคนเคยประกอบอาชีพ
 มากกว่าหนึ่งอย่าง

เมื่อสมาชิกรัฐสภามาจากอาชีพที่แตกต่างกัน มีพื้นฐานทางการศึกษา, ประสบการณ์,
 ความรู้ความชำนาญที่แตกต่างกัน, การที่จะให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนมีความรู้ความเข้าใจในงาน
 และร่างกฎหมายต่าง ๆ จำนวนมาก ที่มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมไปในทุก ๆ ด้านได้อย่าง
 ลึกซึ้งย่อมจะเป็นไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นรัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีระบบกรรมาธิการที่ประกอบ
 ไปทวยสมาชิกรัฐสภาในกรณีคณะกรรมการสามัญ หรือบุคคลภายนอกรวมอยู่ด้วยในกรณี
 คณะกรรมการวิสามัญที่มีความรู้ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (expert or
 specialist) นั้น เป็นตัวแทนของรัฐสภาเพื่อพิจารณาตัดสินกรองงานของรัฐสภาชั้นหนึ่งก่อน

๒๑

Harian D. Irish, James W. Protbro, The Politic of American
 Democracy (3d ed; New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1965) p.313,340.

แล้วจึง เสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการมาพิจารณาให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป

สิ่งที่ต้องหันหันเกลือกกล่าวไว้ว่า ^{๒๖}

... ในจำนวนร่างรัฐบัญญัติจำนวนนับพัน ๆ ฉบับ ซึ่งวุฒิสภาจะกองพิจารณาในสมัยประชุมแต่ละสมัยนั้น มีร่างรัฐบัญญัติเป็นจำนวนมากที่วุฒิสมาชิกนอยกนนักที่จะรู้เรื่อง หรือเขาอกเขาใจสักเท่าไร ฉะนั้นจึง เป็นสิ่งที่ชอบด้วย เหตุผลที่เมื่อมีผู้เสนอร่างรัฐบัญญัติแล้วก็ควรจะอนุญาตให้วุฒิสมาชิกที่รู้เรื่องมากที่สุดได้มีโอกาสพิจารณาเสียก่อน ...

วิธีการนี้ก็คงจะไปนี้ถือ ... ร่างรัฐบัญญัติต่าง ๆ ก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการที่สมมติขึ้นที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น ...

ทั้งนี้ก็เพราะว่างานในหน้าที่ของรัฐสภาโดย เฉพาะอย่างยิ่งงานทางด้านนิติบัญญัตินี้เป็นงานที่คล่องอาศัยความรู้ความชำนาญอย่างยิ่ง ดังที่ จอห์น สจวท มิลล์ กล่าวไว้ในหนังสือ "การปกครองโดยผู้แทนของราษฎร" (Representative Government) ^{๒๗} ว่า

... ไม่มีงานใดที่เกี่ยวกับการใช้สติปัญญายิ่งไปกว่างานร่างทำกฎหมาย เพราะจะคล่องใจบุคคลผู้ทรงภูมิปัญญา และชำนาญงานอันเคยเป็นหลักของงานและการตรวจพิจารณาที่ถนัดวัน ประกอบด้วยอุตสาหกรรม ฉะนั้นจึงเป็นหลักสำคัญยิ่งว่างานนี้จะสำเร็จก็ด้วยสติปัญญาของกรรมการจำนวนน้อยซึ่งมีลักษณะงานดังกล่าว ทุก ๆ บทมาตราของกฎหมายนั้น จะต้องมีความละเอียดถี่ถ้วนและประกอบด้วยความเห็นการไกล ซึ่งจะต้องสอดส่องมาตราอื่น ๆ ทั้งจะต้องผสมกลมกลืนไปกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่ตราขึ้นแล้ว บอมนจะเห็นไปไม่ได้

^{๒๖} เจอร์ล คัมบลิว จอห์นสัน เรื่อง เกม หน้า ๑๐.

^{๒๗} เกมม ดูพวานิน, ศาสตราจารย์, ความรู้เกี่ยวกับรัฐศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๐) หน้า ๔๕.

ใช้ลักษณะ เช่นนี้จะบรรลุลดได้ ถ้าบทกฎหมายนั้นนำมาลงมติกันเพื่อระบอบการ
โดยสภาที่คณะปะปนไปช่วยบอกกล่าวนั้น ๆ ...

เพราะฉะนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า การที่รัฐสภาที่มีระบบคณะกรรมการนั้น ทำให้
รัฐสภาได้ประโยชน์จากความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างของสมาชิกสภาเป็นอันมาก^{๒๔}

๔. โดยปกติรัฐสภาของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินการ
ประชุมรัฐสภาโดยเปิดแบบต่อสาธารณชนเสมอ ประชาชนที่มีความสนใจการดำเนินงาน
ของรัฐสภาอาจจะเข้าฟังการประชุมได้อย่างเสรี และเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนไปเข้าดูการ
ประชุมได้อย่างใกล้ชิดเพื่อถ่ายทอดผลการดำเนินงานของรัฐสภาไปสู่สาธารณชน เว้นแต่ใน
กรณีพิเศษที่รัฐสภาจำเป็นต้องมีการประชุมลับ เป็นครั้งคราว เพื่อรักษาความลับอันสำคัญยิ่ง
และผลประโยชน์ของประเทศชาติ เช่น ในระยะที่ประเทศชาติตกอยู่ในอันตราย โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งในยามสงคราม หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาแล้วนี้ ประเทศต่าง ๆ เช่น เบลเยียม,
เดนมาร์ก, ฝรั่งเศส, อังกฤษ, สหรัฐอเมริกา, แคนาดา, ไทย ฯลฯ ต่างก็ถือเป็น
หลักปฏิบัติเหมือนกัน ทั้งนี้เพราะเป็นหลักการขั้นมูลฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งของการ
ปกครองระบอบประชาธิปไตยดังที่กล่าวของ ดร. อาร์ลิส คี โอลิเวอร์ ฟาร์เรน ที่ว่า

... กฎอีกอย่างหนึ่งซึ่งต้องนับเป็นมูลฐานสำหรับการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง
ของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ก็คือว่า สภาควรประชุมกันโดยเปิดเผย
เพื่อให้ราษฎรได้มีโอกาสติดตามด้วยตนเองหรือทางหนังสือพิมพ์ในเรื่องราว
ที่สมาชิกสภาดำเนินไปในนามของราษฎร ...^{๒๕}

^{๒๔} Alice F. Sturgis Sturgis standard code of Parliamentary Procedure (New York:McGraw-Hill Book Company, Inc, 1950) p. 117.

^{๒๕} อาร์ลิส คี โอลิเวอร์ ฟาร์เรน เรื่องเดิม หน้า ๕๑.

เมื่อรัฐสภาของประมุขอย่าง เปิดแบบทศวรรษจะชนเสมอครั้งที่โลกกล่าวมาแล้ว แต่ในกรณีที่มีรัฐสภาต้องศึกษาหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงในปัญหาที่ต้องอาศัยความระมัดระวังและปัญหาที่อาจจะก่อให้เกิดความยุ่งยาก (delicate and trouble some questions) แต่เป็นปัญหาที่ไม่ถึงขนาดที่จะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติที่จำต้องมีการประชุมลับและในขณะเดียวกันรัฐสภาของกษัตริย์จะศึกษาหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยไม่ต้องการเปิดแบบทศวรรษก่อนที่จะถึงเวลาอันสมควร รัฐสภามีทางจะทำเนืองงานดังกล่าวได้โดยไม่ยอมหมายให้คณะกรรมการไปดำเนินการศึกษาหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงแทนรัฐสภาแล้วรายงานผลต่อรัฐสภา เพราะคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยสมาชิกเพียงไม่กี่คนมีสิทธิและสามารถที่จะดำเนินการประชุมเพื่อศึกษาหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เปิดเผยได้ โขยที่ไม่ตกเป็นเป้าความสนใจของประชาชนและไม่ชักต้อหลักการของประชาธิปไตยถึงกล่าวแล้ว เพราะฉะนั้นระบบกรรมาธิการจึงเป็นสิ่งมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับรัฐสภา

อนึ่ง การที่รัฐสภาประชุมกันอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้น ในบางกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนอาจจะฉวยโอกาสอภิปรายปัญหาต่าง ๆ เพื่อหวังหากคะแนนนิยมจากประชาชนไปไว้ตัวในขณะเดียวกันด้วย แต่ที่ควรคำนึงถึง เหตุผลหรือหลักการแห่งปัญหานั้น ๆ อย่างแท้จริงแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งถ้ามีกรณีดังกล่าวนี้เกิดขึ้น การที่จะหวังผลให้การประชุมของรัฐสภาไม่เกิดต้นกรองพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ใดอย่างตรงไปตรงมาขึ้น คงจะหวังผลได้ไม่เต็มพิกัด ซึ่งอาจจะทำให้การพิจารณาปัญหานั้น ๆ ไม่ละเอียดถี่ถ้วนเท่าที่ควร ดังที่มอร์แกนธอร์น ผู้เป็นเจ้าของคัมภีร์การเมืองระหว่างประเทศ (Politics among Nations) เสนอชื่อว่า การดำเนินการทางการเมืองการปกครองด้วยกระบวนการแบบรัฐสภา (Parliamentary procedures) ในสัมมนาชาติหรือสหประชาชาติก็ดี ซึ่งดำเนินการอย่างเปิดเผยต่อมหาชน (Publicity) เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความล้มเหลวทางการเมืองการปกครอง เพราะ

ผู้ที่ เป็นตัวแทนทางการทูตเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือ เพื่อหาข้อยุตินี้ มักจะลดเพียงอภิปราย เพื่อหวังบอกประชาชนผู้ติดตามความเคลื่อนไหวของการประชุมมากกว่าที่จะหวังผลในการตกลงหรือหาข้อยุติแห่งปัญหา การประชุมของรัฐสภาที่เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นระบบกรรมาธิการจึง เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะขาดมิได้ เพราะที่ประชุมของ คณะกรรมาธิการซึ่งมีขนาดเล็กและประชุมโดยไม่เปิดเผยนั้นอาจจะอภิปราย เพื่อพิจารณาปัญหาโดยตรงไปตรงมาได้ ตรงประเด็นของปัญหา มากกว่าการอภิปรายออกเสียงปัญหา เพื่อหวังคะแนนนิยมของประชาชนของสมาชิกรัฐสภาบางคน แต่อย่างไรก็ตาม การอภิปรายดังกล่าวมาแล้วก็ไม่สู้จะเป็นปัญหาเท่าใดนัก เพราะในการดำเนินการทางการเมืองควบบระบบพรรคการเมืองนี้ส่วนใหญ่จะมีการกำหนดข้อยุติอภิปราย และประเด็นที่จะอภิปรายมาจากที่ประชุมของพรรคไว้ล่วงหน้าแล้ว

๕. การที่รัฐสภา มีระบบกรรมาธิการที่ คณะกรรมาธิการ คณะหนึ่งประกอบไปด้วย กรรมาธิการจำนวนไม่ถึ้นยี่สิบ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและตั้งวุฒิสภามีกรรมาธิการ ๑๔ คน และคณะกรรมาธิการสามัญของ วุฒิสภามีกรรมาธิการคณะละ ๑๑ คน คณะกรรมาธิการสามัญของวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา กรรมาธิการ ๑๓ คน เป็นต้น ทำให้สามารถมีการประชุมและการดำเนินการเป็น

^{๒๗} Hans J. Morganthau, Politics Among Nations : The Struggle for power and peace (New York : Alfred L. Knopf, 1953) pp.425-433.

^{๒๘} "บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๒/๒๕๑๓ (วิสามัญ)" รัฐสภาสาร ๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓) หน้า ๔๘.

^{๒๙} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ฉบับยังพิมพ์การประชุมปรึกษาของสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๓, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๓) หน้า ๒๒.

^{๓๐} Floyd M. Riddick, The United States Congress and Procedure (Virginia : National Capital Publishers, inc. 1949) pp. 182-187.

กระบวนการที่ไม่เป็นทางการ^{๓๑} (informal procedure) ซึ่ง เป็นประโยชน์ต่องาน
ที่คณะกรรมการกำลังดำเนินการอยู่และ เป็นประโยชน์ต่อรัฐสภาในที่สุด

ทั้งนี้ เพราะการประชุมเพื่อการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการนั้น กรรมการ
แต่ละคนสามารถอภิปรายถกเถียงปัญหาโดยอิสระตามความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านที่มีอยู่แล้วได้
อย่างกว้างขวาง ละเอียดยิ่งขึ้นซึ่งกันและกัน ซึ่งจะทำให้สามารถถกเถียงงานที่กำลังดำเนินการ
อยู่ หรือร่างพระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณาไปอย่างเต็มที่ ตลอดจนอาจจะรวบรวมและ
ศึกษาหาข้อเท็จจริงได้อย่างสะดวกมากกว่าการประชุมอย่างเป็นทางการของรัฐสภา โดย
เฉพาะอย่างยิ่ง กรรมการแต่ละคนอาจจะอภิปรายถกเถียงปัญหาได้อย่างอิสระและคว
บความเป็นตัวของตัวเอง^{๓๒} ทั้งนี้ก็เพราะไม่การประชุมอย่างเป็นทางการของรัฐสภานั้น
สมาชิกรัฐสภาจะพูดอภิปรายโดยตลอดเมื่อประธานสภาเป็นผู้ชี้แจง และถึงแม้ว่าประธานสภา
จะพยายามชี้แจงให้สมาชิกรัฐสภาไม่มีโอกาสพูดอภิปรายแสดงความคิดเห็นให้ทั่วถึงกันทุกฝ่าย
แต่อย่างไรก็ตาม การชี้แจงให้สมาชิกรัฐสภาพูดอภิปรายอาจจะไม่ทั่วถึงกันทั้งหมด เพราะสมาชิก
รัฐสภามีจำนวนมากด้วยกัน นอกจากนั้นสมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมจะต้อง
รักษาระเบียบวินัยและมติของพรรค เพราะฉะนั้นการพูดอภิปรายในรัฐสภาอาจจะพูด
อภิปรายตามมติของพรรคที่ก่อนมอบหมายหรือตกลงกันไว้ในที่ประชุมพรรค สมาชิกรัฐสภาอาจจะ
ไม่มีโอกาสใดพูดอภิปรายแสดงความคิดเห็นตามความรู้สึกนึกคิด ความเห็นส่วนตัวของตนก็เป็นได้
ทั้ง จะเห็นตัวอย่างได้จากที่ประชุมพรรคสหประชาชาติไทยกำหนดให้ นายสวัสดิ์ ถ้าประกอบ^{๓๓}
สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดนครสวรรค์ และ นายสุชาติ ไชยดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด
สุรินทร์ เป็นผู้ทำหน้าที่ชี้แจงโต้ตอบกับฝ่ายค้านที่เสนอขอได้เพิ่มวันประชุมสภาผู้แทนเป็น

^{๓๑} Alice F. Sturgis, Op Cit p. 17.

^{๓๒} Loc. Cit.

^{๓๓} สยามรัฐ (หนังสือพิมพ์รายวัน : ประจำวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๑๓) หน้า ๘.

สัปดาห์ละ ๒ ครั้ง เป็นต้น

๖. ระบบกรรมวิธีการมีความสำคัญและความจำเป็นต่อการดำเนินงานของรัฐสภา อีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อรัฐสภาต้องการทราบข้อเท็จจริงบางประการ เกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารก็ดี หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภากำลังพิจารณาก็ดี รัฐสภาอาจจะมอบหมายให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริง (committee hearing) ซึ่งการสอบสวนของคณะกรรมการเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะว่าโดยปกติการประชุมของรัฐสภานั้น ผู้ที่มีสิทธิ์จะเข้าไปชี้แจงหรืออภิปรายแสดงความคิดเห็นได้นั้น อาจจะจำกัดอยู่เฉพาะสมาชิกรัฐสภา, คณะรัฐมนตรีเท่านั้น บุคคลอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้วอาจจะไม่มีสิทธิ์ หนึ่งถึงแม้ว่ารัฐสภาจะเปลี่ยนไปทำหน้าที่คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the whole) คณะกรรมการเต็มสภาก็ไม่อาจจะทำหน้าที่ได้เต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากขนาดของรัฐสภา, ระยะเวลาในการประชุม, ความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่างของสมาชิกรัฐสภา ฯลฯ ดังที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น หรือถึงแม้ว่ารัฐสภาของบางประเทศ เช่น ประเทศไทยจะมีวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา แต่การที่มีข้อจำกัดให้สมาชิกรัฐสภาซักถามรัฐมนตรีที่ตอบกระทู้ถามได้เพียง ๓ ครั้ง และเมื่อรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้ถามใจวิธีการตอบแบบเลี้ยงคำถาม หรือประหลาด ๆ ทั้ง ๓ ครั้งแล้ว สมาชิกรัฐสภาก็ไม่อาจจะซักถามไปได้ ข้อเท็จจริง เริ่มเต็มที่ กระทั่งแจ่มแจ้งขึ้นได้

สำหรับการสอบสวนหาข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการอาจจะทำการสอบสวนโดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ หรือผู้ที่มีความประสงค์จะแสดงความคิดเห็นมาชี้แจง อภิปรายแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะแต่สมาชิกรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทำให้การสอบสวนหาข้อเท็จจริงกระทำไปโดยอเนกอนาถและเสียค่าใช้จ่าย และผู้ที่คณะกรรมการรัฐสภาเชิญมาอาจจะแสดงความคิดเห็น หรือข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะบังผลให้การสอบสวนของคณะกรรมการโดยข้อเท็จจริงถูกต้องในกลความเป็นจริงที่สุดอันเป็นผลดีต่อการดำเนินงานของรัฐสภา

เมื่อคณะกรรมการมีความสำคัญ และความจำเป็นสำหรับการดำเนินงานของรัฐสภา ดังได้กล่าวมาแล้ว รัฐสภาของประเทศต่าง ๆ จึงต้องมีระบบกรรมการ เป็นแผนผังของตนเอง และมีอำนาจหน้าที่และบทบาทแตกต่างกันในแต่ละระบบรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าจะจำแนกระบบของคณะกรรมการโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ก็อาจจะจำแนกประเภทของคณะกรรมการได้ดังต่อไปนี้ คือ

๑. คณะกรรมการที่เป็นทางการ (formal committee) หมายถึง คณะกรรมการที่ ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ให้เป็นตัวแทนของรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภา ซึ่งอาจจำแนกประเภทได้ดังต่อไปนี้คือ

๑.๑ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee)

คณะกรรมการสามัญ คือคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาในวาระแรกที่มีการประชุมรัฐสภาให้ประจำอยู่ในรัฐสภา มีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งโดยตลอดอายุ ของรัฐสภา และได้รับมอบหมายจากรัฐสภาให้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่เฉพาะกิจ เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเฉพาะ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ เศรษฐกิจเท่านั้น, การแต่งตั้งกรรมการประเภทนี้จะแต่งตั้งจากสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น และโดยทั่วไปมักจะแต่งตั้งจากสมาชิกรัฐสภาที่มีประสบการณ์และความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างให้ เป็นกรรมการในหน้าที่สมาชิกรัฐสภาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญนั้น ๆ

๑.๒ คณะกรรมการวิสามัญ (Select or Special committee)

คือ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นการเฉพาะกาลในระยะเวลาหนึ่ง และเมื่อคณะกรรมการได้ปฏิบัติภารกิจที่รัฐสภามอบหมายให้เสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการก็จะยุบเลิกไปโดยอัตโนมัติ การแต่งตั้งกรรมการ

^{๓๔} Alice F. Sturgis Op Cit p. 17.

^{๓๕} Loc Cit.

ประเภทนี้อาจจะแต่งตั้งจากสมาชิกรัฐสภา หรืออาจจะมีบุคคลภายนอกมาร่วมด้วยก็ได้

๑.๓ คณะกรรมาธิการผสมสามัญ (joint committee) คือคณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้งจากสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเป็นการถาวรตลอดอายุ -- ของสภาทั้งสอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา และสภาผู้แทนราษฎร มอบหมายให้ดำเนินการ

๑.๔ คณะกรรมาธิการผสมวิสามัญ (Conference Committee) คือคณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้งจากสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเป็นการเฉพาะกาลในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง และหลังจากที่ปฏิบัติภารกิจเสร็จสิ้นไปแล้ว คณะกรรมาธิการประเภทนี้ก็จะยุบเลิกสลายตัวไป

คณะกรรมาธิการผสมสามัญ (joint committee) และคณะกรรมาธิการผสมวิสามัญ (Conference Committee) ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดความขัดแย้งหรือประนีประนอมความขัดแย้งซึ่งกันและกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา และสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาบางประเทศอาจจะมีทั้งคณะกรรมาธิการผสมสามัญ และคณะกรรมาธิการผสมวิสามัญในคราวเดียวกัน แต่ในบางประเทศก็มีคณะกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการหนึ่งแต่อย่างใดเท่านั้น

๑.๕ คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the whole) คือคณะกรรมาธิการที่ประกอบไปด้วยสมาชิกของรัฐสภาทั้งสภา หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือที่ประชุมของรัฐสภานั้นเอง แต่แทนที่จะอยู่ในฐานะเป็นที่ประชุมของรัฐสภาด้วยปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นคณะกรรมาธิการคณะหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติต่าง ๆ ใดอย่างละเอียดถี่ถ้วน เป็นการถกกันครั้งหนึ่งหลังจากที่ได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญ หรือวิสามัญไปพิจารณามาแล้ว ในกรณีนี้ประธานสภาจะลดฐานะ



จากประธานสภาลงมา เป็นกรรมาธิการคนหนึ่ง เท่านั้น และที่ประชุมของคณะกรรมาธิการ จะเลือกประธานขึ้นมาหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่ประธานและควบคุมการดำเนินงานการประชุม

๒. คณะกรรมาธิการที่ไม่เป็นทางการ (Informal committee)

หมายถึงคณะกรรมาธิการที่ไม่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา แต่มีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา กิจการที่จะมีคณะกรรมาธิการประเภทนี้หรือไม่ ย่อมแล้วแต่กฎของทั้งตัวและระบบของรัฐสภานั้น ๆ และอาจจำแนกประเภทของคณะกรรมาธิการประเภทนี้ได้ ๒ ชนิด คือ

๒.๑ คณะอนุกรรมาธิการ (Sub-committee) หมายถึง คณะอนุกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมาธิการ และโดยทั่วไปประธานและคณะกรรมาธิการมักจะเป็นผู้แต่งตั้ง เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมาธิการศึกษา ค้นคว้า ตลอดจนสอบสวนหาข้อเท็จจริง แล้วเสนอรายงานต่อคณะกรรมาธิการ เพื่อประกอบการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ ในกรณีที่เรื่องทั่วคณะกรรมาธิการดำเนินการอยู่นั้นเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน หรือต้องการข้อเท็จจริงในรายละเอียดซึ่งมีปริมาณมากเกินกำลังของคณะกรรมาธิการ ตัวอย่างเช่น การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นต้น

๒.๒ คณะกรรมาธิการของพรรค (Party Committee) หมายถึง คณะกรรมาธิการของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาของพรรคที่พรรคการเมืองนั้น ๆ แต่งตั้งไว้ เป็นตัวแทนของพรรคในรัฐสภา เพื่อดำเนินการศึกษา หรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมาธิการนั้น ๆ เป็นตัวแทนของพรรคและเสนอผลการพิจารณาแก่สมาชิกของพรรคฝ่ายรัฐสภา เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของพรรคในการดำเนินงานในรัฐสภา

อนึ่ง ถ้าพิจารณาถึงหน้าที่หรือบทบาทของคณะกรรมาธิการ โดยทั่วไปแล้ว (function or role of committees) จะเห็นได้ว่าคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ในรัฐสภานั้นปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ^{๓)}

^{๓)} Ibid. pp. 15-19.

๑. คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ หรือการให้อนุญาต (Legislative or Authorising Committees) เป็นคณะกรรมาธิการที่มำหน้าที่หรือบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ว่าสมควรที่จะผ่านออกมาเป็นกฎหมายหรือไม่ นอกจากนั้น ยังคอยดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

๒. คณะกรรมาธิการทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการเศรษฐกิจ (fiscal and economic committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้น เพื่อเป็นตัวแทนของรัฐสภา ในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และการใช้จ่ายเงินของประเทศ หรือในกรณีที่รัฐสภาผ่านกฎหมายบางฉบับออกไป และในการปฏิบัติเพื่อไม่ให้ถึงแก่ล้มเหลวตามกฎหมายนั้น ๆ จำเป็นจะขอให้ใช้จ่ายเงิน คณะกรรมาธิการที่มำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการเศรษฐกิจ ก็จะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะต้องใช้จ่ายเงินในสาขาที่เสนอมานั้น ๆ หรือไม่เป็นที่

๓. คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและสอบสวน (Supervisory or investigatory Committees) คณะกรรมาธิการจะทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบ หรือสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ตลอดจนทั้งสมาชิกของรัฐสภาว่า เป็นไปถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและทำนองคลองธรรมหรือไม่

๔. คณะกรรมาธิการทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการเมือง การบริหารงานของรัฐสภา (Procedural or administrative Committees) เป็นคณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางนิติบัญญัติในรัฐสภา ตลอดจนทั้งการบริหารงานของรัฐสภา เช่น คณะกรรมาธิการระเบียบวาระการประชุม เป็นต้น

๕. คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ทางการเมือง (Political Committees) เช่น การพิจารณานโยบาย, การแต่งตั้งกรรมาธิการ และการช่วยเหลือสนับสนุนสมาชิก รัฐสภา ให้ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ อาจจะไปฝังอยู่ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติของคณะกรรมาธิการก็ได้

สรุป คณะกรรมาธิการ เป็นจักรกลที่มีความสำคัญ และจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานของรัฐสภาให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องขนาดของรัฐสภา, ระยะเวลาที่มีจำกัด, และความคงการปฏิบัติที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง

เพื่อทำหน้าที่แทนรัฐสภาทั้งหมด ตลอดจนการมีคณะกรรมการนั้นทำให้การดำเนินงานของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะว่ากรณีที่คณะกรรมการมีขนาดเล็กและเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นอยู่แล้ว สามารถมีเวลาที่ไม่จำกัดในการที่จะพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริง อันึง กระบวนการในการปฏิบัติงานหรือประชุมที่ไม่เป็นทางการและการที่สามารถจะเชิญหรือเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกรัฐสภามาร่วมในความคิดเห็นทำให้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การดำเนินงานของรัฐสภา รัฐสภาของแต่ละประเทศต่างก็มีคณะกรรมการ แต่ถ้าหากหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการขอมแตกต่างกันไป เพื่อให้ได้เห็นถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทที่แตกต่างกันของคณะกรรมการ ในบทต่อไปจะกล่าวถึงระบบคณะกรรมการของสหรัฐอเมริกา เพื่อให้เห็นแนวทางที่ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกรรมการของไทยต่อไป.