

ความสำคัญและประโยชน์ของคณะกรรมการธิการ

The Importance and Usefulness of the Committee

พรชัย สุทธิวรชัย¹ และ วิจิตรา ศรีสอน²

Pornchai Suthivorachai and Wijittra Srisorn

Received: January 29, 2024, Revised: March 1, 2024, Accepted: April 18, 2024

บทคัดย่อ (Abstract)

คณะกรรมการธิการถือเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินงานของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาเป็นอำนาจและหน้าที่กว้างขวางและครอบคลุมกิจการทุกด้านของประเทศ จะต้องพิจารณาปัญหากฎหมายที่หลากหลาย ดังนั้น จึงทำให้รัฐสภาจะต้องรับทราบข้อเท็จจริงและความเป็นไปในด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาและการตัดสินใจแต่ด้วยข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปริมาณงานของรัฐสภาได้ รวมถึงสมาชิกมีระยะเวลาในการประชุมที่จำกัด และสมาชิกรัฐสภาแต่ละบุคคลมีองค์ความรู้และความสามารถที่แตกต่างกัน รัฐสภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการธิการขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่ง เพื่อรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่องหรือเพื่อดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของสภา และตามที่ได้รับมอบหมาย ส่งผลดีทำให้สมาชิกสามารถเข้าใจถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง ทำให้คณะกรรมการธิการมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว

คำสำคัญ (Keywords): คณะกรรมการธิการ ความสำคัญและประโยชน์ รัฐสภา

¹หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, Master of Political Sciences College of Politics and Government Suan Sunandha Rajabhat University, E-mail: S65563825043@ssru.ac.th

²หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, Master of Political Sciences College of Politics and Government Suan Sunandha Rajabhat University, E-mail: wijittra.sr@ssru.ac.th

Abstract

The committee is a tool or mechanism in the operation of the parliament since the parliament has an extensive authority and duty that stretches over every dimension of the country including the consideration of various problems and legislation. The parliament needs to know the facts and various possibilities that are pertinent to the decision. With the tremendous amount of work, limited time period, and different background of the members of the parliament, the parliament is obliged to set up a committee that is composed of a group of able individuals. These people are responsible for the consideration of specific law or any other matter that is under authority and function of the parliament as well as other assigned work. It is beneficial to the senators to deeply understand problems while the committee is flexible in carrying out activity.

Keywords: Committee, important and usefulness, parliament

บทนำ (Introduction)

การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบตัวแทนไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ (parliamentary system) ระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา (presidential system) หรือระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาแบบฝรั่งเศส (semi - presidential or semi - parliamentary system) ทุกระบบล้วนถือว่า "คณะกรรมการธิการ" มีความสำคัญในการสนองตอบต่อภารกิจของสภา ในกรณีของประเทศไทยซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อ

กระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาต่อไป คณะกรรมาธิการ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กฤษฎีกาที่จะต้องทำการตามภารกิจต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วระบบคณะกรรมาธิการไม่ว่าจะของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาที่ดี ต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกลไกช่วยเสริมสร้างการทำงานขององค์กฤษฎีกาให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการแบ่งเบาภารกิจขององค์กฤษฎีกา ซึ่งนับวันจะมีขอบเขตกว้างขวางและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นตามสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์นี้ (อภิวัฒน์ สุดสาว, 2553)

วิวัฒนาการระบบคณะกรรมาธิการของประเทศไทยนับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งระบบคณะกรรมาธิการจึงได้ถือกำเนิดเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อมๆ กับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการ เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่ง โดยประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการดังกล่าว แล้วจะพิจารณาเห็นว่าเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ลักษณะเช่นเดียวกันกับคณะกรรมาธิการ ซึ่งบัญญัติไว้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม, 2475)

โดยที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2) บัญญัติให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะกรรมการธิการในระยะเริ่มแรกจึงมีเฉพาะคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการธิการของวุฒิสภานั้นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 มาตรา 59 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2559)

ความหมายของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการ (Committee) หมายถึง องค์กรภายในสภาที่ประกอบด้วย บุคคลที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภา ที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา

Kenenth Bradshaw และ David Pring (1972) ได้ให้คำนิยามคำว่า “คณะกรรมการธิการ” ไว้ว่า คณะกรรมการธิการเสมือนเป็นเครื่องมือของสภา โดยผลการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการจะถูกนำมาพิจารณาอย่างเหมาะสม และการพิจารณาของคณะกรรมการธิการส่วนใหญ่จะได้แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การคลังและการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาล

วิชณุ เครืองาม ได้ให้ความหมายคณะกรรมการธิการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งประกอบเข้าด้วยกัน เพื่อปฏิบัติหน้าที่สำคัญให้แก่สภาโดยอาจเรียกได้ว่าเป็นสภาเล็ก (Little Legislature) ในสภาใหญ่ การที่ต้องมีกรรมการธิการก็เพื่อต้องการจะแบ่งเบาภาระของสภา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักประชาสัมพันธ์, 2551)

จุดเริ่มต้นของระบบกรรมการธิการไทย

สำหรับประเทศไทยได้รับแนวคิดระบบคณะกรรมการธิการมาจากประเทศตะวันตก และได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ “คณะกรรมการธิการ” ไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย และเป็นกฎหมายสูงสุดใช้ในการปกครองประเทศ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 70 คน ที่มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการการเอาไว้ในมาตรา 26 วรรคหนึ่งว่า “สภาผู้มีอำนาจตั้ง “อนุกรรมการ” เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้สอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้” โดยอนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่ออนุกรรมการ และผู้ที่ได้เชิญมาได้รับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 24 ภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาจนถึงปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อจากคำว่า “อนุกรรมการ” เป็น “คณะกรรมการการ” และได้มีการบัญญัติต้องประกอบย่อยของสภาผู้แทนราษฎรที่เรียกว่า “คณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎร” ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบย่อยของฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ คณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรมาตลอด

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดบทบัญญัติในมาตรา 135 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกแต่ละสภาตั้งคณะกรรมการการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคล ผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการการวิสามัญ เพื่อทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ รวมถึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น แต่ในทางปฏิบัติจริงพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการการที่ผ่านมา มีอุปสรรคและปัญหาอันเนื่องมาจากการบังคับใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญไว้ซึ่งสภาพบังคับส่งผลไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารและการเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นและมีผลบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้โดยให้อำนาจกรรมการการในการเรียก

เอกสารและเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจง ซึ่งหากบุคคลนั้นไม่มาจะมีบทลงโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้ที่เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐถือว่ามีความผิดทางวินัยด้วย นับว่าเป็นกฎหมายสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการให้มื่อ่านาจเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการการสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ส่วนการเลือกตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเลือกจากรายชื่อสมาชิกโดยที่บทบาทของกรรมการการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นมีความสำคัญมากต่อการดำเนินงานของสภา รวมทั้งสามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่งานของสภาได้เป็นอย่างดี และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญยิ่งในระบบรัฐสภาที่จะทำให้การทำงานของสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (คณะอนุกรรมการบริหารองค์ความรู้ คณะกรรมการบริหารจัดการความรู้, 2555)

ประเภทของคณะกรรมการ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 สามารถจำแนกประเภทของคณะกรรมการตามคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ และตามกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้กระทำได้เป็น 6 ประเภท คือ

1) คณะกรรมการการสามัญประจำสภา คือ กรรมการการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเลือกหรือแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกของแต่ละสภาประกอบเป็นคณะกรรมการ และตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา

2) คณะกรรมการการวิสามัญ คือ กรรมการการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนตามที่ที่ประชุมของแต่ละสภากำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือพิจารณาศึกษาและสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่แต่ละสภาพิจารณาเห็นว่ามีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของแต่ละสภาซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการการวิสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือ

เป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการการสามัญหลายคณะ ควรได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จะสิ้นสุดสภาพไปยกเว้นคณะกรรมการการวิสามัญกิจการวุฒิสภาซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดวาระของวุฒิสภา

3) คณะกรรมการการร่วมกัน คือ กรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมและสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย เพื่อหาทางปรองดองให้ได้ข้อยุติในความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

4) คณะกรรมการการเต็มสภา คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา โดยมีประธานของแต่ละสภาทำหน้าที่เป็นประธานเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งทั้ง 3 วาระในแต่ละสภา

5) คณะกรรมการการร่วมกันของรัฐสภา คือ คณะกรรมการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามอบหมายตามบทบัญญัติมาตรา 136 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดเรื่องต่าง ๆ ที่ต้องพิจารณาในที่ประชุมรัฐสภา

6) คณะกรรมการการตามมาตรา 121 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีเฉพาะในวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอซึ่งให้ดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ในหมวด 4 กรรมการได้กำหนดไว้ในข้อ 82 ให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นสามสิบห้าคณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ มีจำนวนสิบห้าคน โดยคณะกรรมการจะมีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการในคณะนั้น ๆ หากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมการสามัญคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ สมาชิกคนหนึ่งจะต้องดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกินสองคณะ ซึ่งคณะกรรมการ

แต่ละคณะมีการเลือกตั้งประธาน รองประธาน เลขานุการ โฆษก และตำแหน่งอื่น ๆ ตามความจำเป็นจากการมาธิการในคณะนั้น ๆ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ในหมวด 4 กรรมการ ได้กำหนดไว้ในข้อ 77 ให้วุฒิสภที่ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย

คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน และให้มีจำนวนยี่สิบสองคณะ โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการในคณะนั้น ๆ หากมีความจำเป็นหรือเห็นสมควร วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นหรือลดจำนวนคณะกรรมการลงเมื่อใดก็ได้ และสมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกินสองคณะ เว้นแต่สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้หนึ่งคณะ สำหรับสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาอื่นอีกมิได้

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 13 วรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ในหมวด 5 กรรมการ ได้กำหนดไว้ในข้อ 83 สภาอาจตั้งคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาหรือตามที่สภามอบหมายโดยจะกำหนดให้เป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้

คณะกรรมการสามัญประกอบด้วยบุคคลซึ่งสภาตั้งจากสมาชิกของสภาเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการวิสามัญจะตั้งจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกด้วยก็ได้ ในข้อ 84 ให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

หรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาหรือตามที่สภามอบหมาย ทั้งนี้ในการกระทำกิจการของคณะกรรมการธิการให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่และอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นสำคัญ

คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการธิการจำนวนไม่น้อยกว่าสิบเอ็ดคนแต่ไม่เกินยี่สิบหกคน และให้มีจำนวนสิบหกคณะ โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการธิการในคณะนั้น ๆ หากมีความจำเป็นสภาจะตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาเพิ่มขึ้นหรือลดจำนวนคณะกรรมการธิการลงเมื่อใดก็ได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจากลักษณะงานของคณะกรรมการธิการทั้งในส่วนของผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพบว่า เป็นงานหลักของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นงานที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ทั้งในสมัยประชุมและนอกสมัยประชุม รวมทั้งเป็นงานที่มีลักษณะและขอบเขตที่ชัดเจน เฉพาะเจาะจง ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวของคณะกรรมการธิการจำเป็นจะต้องอาศัยการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลและข้อเท็จจริง ตลอดจนระดมความคิดเห็นจากหลาย ๆ ฝ่าย ทำให้กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการจึงเป็นลักษณะของเครือข่ายเชื่อมโยงกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสภา โดยมีระบบช่วยอำนวยความสะดวก มีการวางแผนการปฏิบัติงานที่ดี ส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการธิการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550)

สำนักวิชาการ (2566) ให้ความหมายกรรมการธิการว่า หมายถึง กรรมการ หมายถึงบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งตามมติที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการธิการ เพื่อทำหน้าที่ตามกิจการที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมของแต่ละสภา ทั้งนี้ กรรมการธิการจะมาจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ แล้วแต่กรณี

กรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการนั้น ทำหน้าที่ตามที่สภามอบหมาย เช่น การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ภายหลังจากที่สภาลงมติรับหลักการ แล้วแต่กรณี รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณาขอเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในระบบรัฐสภาที่จะทำให้การทำงานของสภามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ กรรมาธิการยังช่วยแบ่งเบาภาระของสภาเนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาได้เพิ่มมากขึ้นและความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสภาไม่อาจจะพิจารณาได้อย่างละเอียดรอบคอบ จำเป็นจะต้องตั้งคณะกรรมการในการช่วยเหลือพิจารณากันกรองเพื่อให้สภาจะได้วินิจฉัยปัญหาได้อย่างถูกต้องหรือกระทำการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังประหยัดเวลาให้สภาอีกด้วย รวมทั้งต้องอาศัยความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ โดยเฉพาะในการแต่งตั้งบุคคลนั้นประกอบเป็นคณะกรรมการซึ่งจะทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะปัญหาต่าง ๆ ได้รับการพิจารณา โดยละเอียดรอบคอบอย่างแท้จริงจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ทั้งได้ประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความสำคัญและประโยชน์ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการถือเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินงานของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภามีอำนาจและหน้าที่กว้างขวางและครอบคลุมกิจการทุกด้านของประเทศ จะต้องพิจารณาปัญหากฎหมายที่หลากหลาย ดังนั้น จึงทำให้รัฐสภาจะต้องรับทราบข้อเท็จจริงและความเป็นไปในด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาและการตัดสินใจแต่ด้วยข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปริมาณงานของรัฐสภาได้ รวมถึงสมาชิกมีระยะเวลาในการประชุมที่จำกัด และสมาชิกรัฐสภาแต่ละบุคคลมีองค์ความรู้และความสามารถที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐสภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่ง เพื่อรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่องหรือเพื่อดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของสภา และตามที่ได้รับมอบหมาย ส่งผลดีทำให้สมาชิกสามารถเข้าใจถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง ทำให้คณะกรรมการมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ สภาสสามารถเลือกสรรสมาชิกที่มีความชำนาญเฉพาะด้านเป็นตัวแทนของสภาเพื่อพิจารณารายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ของสภาได้ จะเห็นได้ว่าการดำเนินของรัฐสภาได้รับประโยชน์จากระบบกรรมการบริหาร (คณะอนุกรรมการบริหารองค์ความรู้ คณะกรรมการบริหารจัดการความรู้, 2555) ดังนี้

- 1) ทำให้ช่วยแบ่งเบาภารกิจของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ และภารกิจของสภาได้เพิ่มขึ้น จะเห็นได้จากการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการขึ้นเรื่อย ๆ
- 2) ทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาช่วยทำงานในกิจการของสภาให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
- 3) ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เนื่องจากมีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- 4) ทำให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) ทำให้ช่วยผสมผสานความคิดเห็นที่แตกต่างของสมาชิกสภาให้ได้ข้อยุติและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ (2541) กล่าวว่า สภาจะได้รับประโยชน์จากการใช้ระบบกรรมการบริหารตามเหตุผลและความจำเป็นจำแนกได้ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ของรัฐและสภาได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จำนวนร่างพระราชบัญญัติและความซับซ้อนของประเด็นปัญหาที่นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้เพิ่มมากขึ้นตามภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนด และบางครั้งทำให้การพิจารณาประเด็นปัญหาต่างๆ เป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่คล่องตัว สภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของสภา โดยคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ช่วยสภาในการวินิจฉัยปัญหา หรือกระทำการกิจการต่างๆ ให้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และสามารถประหยัดเวลาให้กับสภาด้วย
2. ได้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน มาเสริมกิจการของสภาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิชาชีพหรือมีลักษณะเฉพาะ จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในสาขาเฉพาะนั้นๆ ในกรณีนี้สภาอาจพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา โดย

สภาสามารถแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกแต่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านตรงกับประเด็นปัญหานั้นเข้ามาเป็นกรรมการได้

3. ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม ในการประชุมพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ ก่อนที่สภาจะลงมตินั้น เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่สภาจะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อประกอบการวินิจฉัยลงมติของสภา ระบบคณะกรรมการจึงเป็นเครื่องมือที่ดีที่จะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอเป็นทางเลือกในการพิจารณาตัดสินใจของสภาก่อนลงมติ อันจะทำให้มติของสภามีความถูกต้องสมบูรณ์

4. สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบคณะกรรมการจะเป็นกลไกของสภาให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

Management StudyHQ (2023) ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการหรือคณะทำงานเป็นรูปแบบกลุ่มงานที่เป็นทางการที่ถูกแต่งตั้งโดยผู้บริหารในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินงานบางอย่าง โดยคณะกรรมการถูกแต่งตั้งด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

1. คณะกรรมการช่วยให้สมาชิกองค์กรสามารถเลือกเปลี่ยนแนวคิดอย่างเป็นอิสระ
2. การแลกเปลี่ยนแนวคิด ข้อเสนอแนะ หรือข้อแนะนำ เป็นประโยชน์ต่อองค์กร
3. ปัญหาขององค์กรสามารถถกเถียงกันในคณะกรรมการ และคิดค้นหนทางการแก้ปัญหา
4. คณะกรรมการอาจถูกแต่งตั้งด้วยเหตุผลในการพัฒนาองค์กร รวมทั้งการกำหนดนโยบายขององค์กร

ทั้งนี้ ข้อดีของการมีคณะกรรมการ ได้แก่ 1. การรวบรวมความเห็นต่างๆ 2. มีการประสานงานกันมากขึ้น 3. เกิดแรงกระตุ้นในการปฏิบัติงาน 4. การเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ 5. การกระจายอำนาจ 6. คณะกรรมการเป็นแบบอย่างที่ดีในด้านการพัฒนาบุคลากรในองค์กร การปฏิสัมพันธ์ มนุษย์สัมพันธ์ และกระบวนการกลุ่ม 7. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการมีความต่อเนื่อง 8. เพิ่มโอกาสการสื่อสาร 9. มีโอกาสที่ดีกว่าในการที่คำแนะนำหรือการชี้แนะจะได้รับการยอมรับในองค์กร

บทสรุป (Conclusion)

คณะกรรมการการมีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างมากในขณะที่ยังคงมีการเจริญเติบโตและมีความยุ่งยากซับซ้อน คณะกรรมการสามารถรวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ได้อย่างรอบด้านและมีประสิทธิภาพในการค้นหาทางออกสำหรับปัญหาต่างๆ หากจะกล่าวโดยเปรียบเทียบว่า "คณะกรรมการนั้นเปรียบเสมือนเป็นสภาเล็กในสภาใหญ่ ประสิทธิภาพของคณะกรรมการย่อมเป็นภาพสะท้อนความสำเร็จของสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย" ก็คงจะไม่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงนัก ดังนั้นระบบคณะกรรมการจึงถือว่าเป็นหัวใจและมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมายและการศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมาย สำหรับเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจของสมาชิกสภาโดยรวม

อย่างไรก็ตามระบบคณะกรรมการยังมีปัญหาที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขอยู่บางประการเช่น จำนวนคณะกรรมการที่มีมากเกินไปทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องต่างๆ ของสภา ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงให้มีจำนวนคณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบาทและภารกิจตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภากำหนด และควรสอดคล้องกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2554 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2554 ทั้งฉบับ ยังมีผลใช้บังคับต่อไป เนื่องจากไม่มีเหตุการณ์สิ้นสุดลงของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2554 ทั้งโดยตรงและโดยปริยาย ซึ่งจะเป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้การปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นต่อไป

องค์ความรู้ที่ได้รับ

จากการสังเคราะห์ความสำคัญและประโยชน์ของคณะกรรมการการปบว่า เนื่องจากภารกิจของสภานั้นมีหลายด้านด้วยกันและมีความสลับซับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือกันระหว่างคณะกรรมการการปบว่าเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของสภาในการพิจารณาศึกษาญัตติหรือประเด็นปัญหาต่าง ๆ ก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา ประกอบกับการดำเนินการของคณะกรรมการการปบว่าสามารถทำได้ตลอดเวลาแม้ว่าจะอยู่นอกสมัยการประชุมทำให้การทำงานของสภาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นสภาจะได้รับประโยชน์จากการใช้ระบบคณะกรรมการการปบว่าตามเหตุผลและความจำเป็นจำแนกได้ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของสภา
2. ได้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน
3. ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม
4. สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง (References)

- คณะกรรมการบริหารองค์ความรู้ คณะกรรมการบริหารจัดการความรู้. (2555). **องค์ความรู้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**. สำนักการพิมพ์. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. (2541). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา** วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปิยะวรรณ ปานโต. (ม.ป.ป.). **คณะกรรมการการ**. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2567, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>.
- สำนักวิชาการ. (2566). **ศัพท์รัฐสภา: กรรมการการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). **บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. สำนักการพิมพ์ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักประชาสัมพันธ์ (2551). **คณะกรรมการการ**. กรุงเทพมหานคร. สำนักการพิมพ์. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559**, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2567, จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/8think/think11.pdf.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475**, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2567, จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/8think/think11.pdf.
- อภิวัฒน์ สุดสาว. (2553). **ระบบคณะกรรมการกลไกการทำงานของสภา**. **จุลนิติ**, มีนาคม – เมษายน, หน้า 105 – 114.

เอกสารอ้างอิง (ภาษาอังกฤษ)

Bradshaw, Kenneth and Pring, David. (1972). **Parliament and Congress.**

London: Constable Publishers.

Management StudyHQ. (2023). **Committee Organizational Structure.** Retrieved

from: [https://www.managementstudyhq.com/advantage-and-disadvantage-of-](https://www.managementstudyhq.com/advantage-and-disadvantage-of-Committees.html)

[Committees.html](https://www.managementstudyhq.com/advantage-and-disadvantage-of-Committees.html). เมื่อ 5 มกราคม 2567.