



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายใต้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของ
คณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เสนอ

สถาบันพระปกเกล้า

คำนำ

ระบบคณะกรรมการในรัฐสภาถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติทั่วโลก ในฐานะ “สภาเล็ก” (Little Legislature) ที่คอยช่วยเหลือ “สภาใหญ่” ให้สามารถปฏิบัติภารกิจของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จนกลายเป็นที่ยอมรับนับถือกันในทางสากลว่า “คณะกรรมการเป็นกระดูกสันหลังของรัฐสภา” ที่จะขาดไปเสียมิได้ อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยเอง ยังมีพิกที่จะกล่าวจำเพาะเจาะจงลงไปโดยเฉพาะเรื่องระบบคณะกรรมการ งานวิชาการ หรืองานวิจัยทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในเรื่องฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Science) และกฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) มีค่อนข้างน้อย ในขณะที่ต่างประเทศให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวอย่างมาก

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การเข้ามาศึกษาวิจัยปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๖๐ จึงถือเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญอย่างมาก ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การนำเสนอหนทางเยียวยาแก้ไขให้รัฐสภาในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนสามารถดำเนินการกิจของตนเองได้อย่างบรรลุผลตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันจะเป็นการเสริมสร้างให้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีความเข้มแข็งเทียบเท่านานาอารยประเทศต่อไปอีกด้วย

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.วุฒิสาร ตันชัย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และ ดร.สตีร ธนาธิโชติ ท่านผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย ผู้ซึ่งเล็งเห็นความสำคัญและให้โอกาสผู้วิจัยได้เข้ามาดำเนินการศึกษาวิจัยงานชิ้นนี้ ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวิณิช คณบดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานวิจัยที่สนับสนุนและคอยช่วยเหลือประสานงานเพื่อให้ผู้วิจัยสามารถดำเนินงานวิจัยชิ้นนี้ได้ ขอขอบคุณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาหลายท่านที่ให้ข้อมูลในทางปฏิบัติ อันทำให้ผู้วิจัยสามารถนำเอาข้อมูลดังกล่าวมาทำการพินิจพิจารณาหาปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างครบถ้วนรอบด้านมากขึ้นนอกจากประเด็นในทางหลักวิชาการ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณอาจารย์กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ที่คอยแลกเปลี่ยนความคิด และตรวจต้นฉบับให้ นอกจากนี้ ขอขอบคุณคุณชมพูนุช ตั้งถาวร และคุณสุนิสา แก้วทอง ที่ให้คำแนะนำที่ดีและคอยประสานงานตลอดการทำวิจัยจนกระทั่งวิจัยชิ้นนี้เสร็จสิ้นอีกด้วย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาวินิจฉัยถึงปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการในรัฐสภาภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ผ่านนิติวิธีทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (Comparative Constitutional Law) ว่าด้วยระบบคณะกรรมการของ 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย โดยการศึกษาได้ดำเนินการผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาล ข้อบังคับการประชุม เอกสารทางวิชาการต่างๆ อาทิ ตำรา วิจัย บทความ ฯลฯ ประกอบกับการ สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ปฏิบัติหน้าที่จริงอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวม ตลอดไปถึงเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการในรัฐสภาไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาทาง ทฤษฎีและทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยอย่างครบถ้วนกระบวนความอีกด้วย

ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการในรัฐสภาต้องประสบกับปัญหา

1. บทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการกำหนดเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของ คณะกรรมการที่ไม่ชัดเจน และการมีจำนวนของคณะกรรมการที่มากจนเกินความจำเป็น
2. ความไม่ชัดเจนของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งเกิดขึ้นมาจากขาดความเข้าใจในอำนาจ ดังกล่าวอย่างถ่องแท้ว่าคืออะไรและมีบทบาทหน้าที่อย่างไร
3. การขาดสภาพบังคับของคำสั่งในการเรียกบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารใดๆ ต่อ คณะกรรมการ หลักใหญ่ใจความของปัญหานี้สืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ที่ให้ มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ.2554 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
4. การปฏิบัติหน้าที่เกิดอุปสรรคเนื่องจาก มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้ คณะกรรมการในรัฐสภาต้องสอบหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ไม่สามารถมอบหมายให้คณะบุคคลใด ซึ่งรวมถึงคณะ อนุกรรมการกระทำการแทนได้ อันเป็นการฝืนธรรมชาติของการปฏิบัติหน้าที่จริงของคณะกรรมการที่จำต้อง มีคณะอนุกรรมการเข้ามาช่วยเหลือภารกิจของตนอย่างมีนัยสำคัญ
5. การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายใน มาตรา 77 ที่ ต้องอาศัยระบบคณะกรรมการในรัฐสภาเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนไม่อาจกระทำได้อย่างราบรื่น เพราะ การออกแบบมาตรา 129 ที่มีลักษณะเป็นการลดทอนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยมีดังนี้

1. ทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมโดยกำหนดให้ผู้รับคำสั่งเรียกมีสิทธิยื่นคำร้องไปยังประธานสภาว่าตนเองถูกเรียกโดยคณะกรรมการหลายคณะ ประธานจะดำเนินการเรียกประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อใช้ “การพิจารณาร่วมกัน” (Joint Hearings) ลดปัญหาความซ้ำซ้อน
2. ทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมโดยกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยการกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการต้องไม่มีลักษณะเป็นการทับซ้อนของเขตอำนาจ (Jurisdictional Overlap) และเขตอำนาจของคณะกรรมการในแต่ละคณะต้องมีความชัดเจนแน่นอนในขอบข่าย (Jurisdictional Span) ของภารกิจ
3. พิจารณาทบทวนปรับลดจำนวนคณะกรรมการในรัฐสภาให้เหมาะสมกับความเป็นจริง
4. ทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติอย่างถูกต้องในข้อความคิดและหลักการว่าด้วยเรื่องอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภา
5. พิจารณาทราบกฎหมายฉบับใหม่กำหนดสภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาเพื่อแทนที่กฎหมายฉบับเดิมที่ไม่อาจบังคับใช้ได้อันเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
6. พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 129 โดยให้คณะกรรมการในรัฐสภาสามารถมอบอำนาจการสอบหาข้อเท็จจริงให้แก่คณะอนุกรรมการได้

สารบัญ

บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	2
1.4. สมมติฐานการวิจัย.....	3
1.5. วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย	3
1.6 ขั้นตอนการศึกษาวิจัย.....	4
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2	5
แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการธิการของรัฐสภา	5
2.1 หลักแบ่งแยกอำนาจในฐานะที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ.....	5
2.1.1 ความสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ	5
2.1.2 สารสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	7
2.1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจกับรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	14
2.2 ฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจสอบสวน	15
2.2.1 ธรรมชาติและพันธกิจของอำนาจนิติบัญญัติ.....	15
2.2.2 อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	18
2.3 การถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธิการในรัฐสภา	21
บทที่ 3	24
ข้อความคิดว่าด้วยคณะกรรมการและโครงสร้างอำนาจหน้าที่	24
ของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย	24
3.1 ข้อความคิดและหลักการทั่วไปว่าด้วยคณะกรรมการ (COMMITTEE).....	25

3.1.1	ที่มาและพัฒนาการของระบบคณะกรรมการในรัฐสภา.....	25
3.1.2	ความหมายและความสำคัญและภารกิจของคณะกรรมการในรัฐสภา.....	29
3.1.3	ประเภทและองค์ประกอบของคณะกรรมการในรัฐสภา.....	34
3.1.4	คณะอนุกรรมการ.....	42
3.1.5	อำนาจของคณะกรรมการ.....	45
3.2	ข้อคิดว่าด้วยการกำหนดบทบาทและโครงสร้างคณะกรรมการในรัฐสภา.....	48
3.3	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในต่างประเทศและประเทศไทย.....	54
3.3.1	ระบบคณะกรรมการในสภาองเกรสของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	54
3.3.2	ระบบคณะกรรมการในสภาองเกรสของประเทศไทย.....	78
บทที่ 4	93
วิเคราะห์ปัญหาในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภา.....	93
4.1	ปัญหาว่าด้วยบทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อน.....	94
4.1.1	ความหมายของความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่.....	94
4.1.2	สาเหตุอันนำไปสู่ความซ้ำซ้อนของการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ.....	96
4.1.2.1	ปัญหาการกำหนดเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ไม่ชัดเจน.....	96
4.1.2.2	ปัญหาจำนวนของคณะกรรมการในรัฐสภาที่มากเกินไป.....	100
4.2	ปัญหาว่าด้วยความไม่ชัดเจนของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง.....	105
4.2.1	ขาดความเข้าใจในธรรมชาติของอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง.....	105
4.3	ปัญหาว่าด้วยสภาพบังคับของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง.....	110
4.4	ปัญหาว่าด้วยการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจของคณะกรรมการ.....	115
บทที่ 5	125
บทสรุปการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	125
บรรณานุกรม.....	147

สารบัญตาราง

ไม่พบรายการสารบัญภาพ

ตารางที่ 1 คณะกรรมาธิการสามัญของสภาครองเกรส.....	67
ตารางที่ 2 คณะกรรมาธิการพรรคการเมือง	71
ตารางที่ 3 คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งหมด 35 คณะ.....	83

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่ารัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ นั้นเป็นหนึ่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organ) ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยไม่ว่าจะในประเทศที่มีระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่ดี ประธานาธิบดีที่ดี หรือกึ่งประธานาธิบดีที่ดี ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดพื้นฐานในการก่อร่างสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรนี้ขึ้น ก็เพื่อที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนให้กับประชาชน (Representation) ผ่านการใช้ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) ในการตราตัวบทกฎหมาย การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น การพิจารณางบประมาณและภาษีอากรต่างๆ รวมถึงการดำเนินการทำหน้าที่ขจัดปัดเป่าบรรเทาความทุกข์ของประชาชน (Redress of Grievances) ที่เกิดขึ้นอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน

กลไกที่คอยผลักดันให้การทำหน้าที่ของรัฐสภาเองมีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่การบรรลุซึ่ง เป้าประสงค์ของรัฐธรรมนูญได้ในท้ายที่สุดคือ คณะกรรมาธิการของรัฐสภา (Parliamentary Committees) ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป คณะกรรมาธิการจะมีบทบาทในการศึกษาวิเคราะห์ และกลั่นกรองถึงเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวพันกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างการตรากฎบัตรกฎหมาย การควบคุม ตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาล ฯลฯ ผ่านการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดๆ มาชี้แจง หรือนำส่งซึ่ง ข้อมูล หรือเอกสารต่างๆ ให้กับตน โดยการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมาธิการอาจแต่งตั้ง “ผู้ช่วย” อย่างคณะอนุกรรมาธิการ (Sub-committees) มาทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลที่สำคัญต่างๆ พร้อมพินิจพิเคราะห์ให้แก่ คณะกรรมาธิการก่อนที่จะทำการประชุมและนำไปสู่การทำความเห็นส่งไปรัฐสภาเพื่อเป็นส่วนช่วยในการ ประกอบการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายที่ถูกต้องและรอบคอบมากที่สุด

อย่างไรก็ดี ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย มาตรา 129 มีการบัญญัติห้ามมิให้ คณะกรรมาธิการของรัฐสภามอบอำนาจ หรือมอบหมายให้บุคคล หรือคณะบุคคลใดๆ เข้ามาใช้อำนาจในการออก คำสั่งเรียกบุคคลมาชี้แจง หรือให้ข้อมูลต่างๆ ต่อคณะกรรมาธิการ นั้นหมายความว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันนั้น คณะอนุกรรมาธิการย่อมไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลใดๆ มาให้ข้อมูลต่างๆ กับตนเองได้ อันมีลักษณะค่อนข้างผิดแผกแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ รวมถึงถึงแนวคิดและแนวทาง ปฏิบัติของรัฐสภาต่างประเทศด้วย

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการของรัฐสภาที่ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังมาโดยตลอด กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ เมื่อคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งข้อมูลต่างๆ ในกิจการหนึ่งๆ เพื่อนำไปส่งรัฐสภากลับปรากฏการถกเถียง หรือพิจารณาว่ากิจการนั้น อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมากกว่าหนึ่งชุดอันนำไปสู่การทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ระหว่าง คณะกรรมการชุดต่างๆ โดยหากพิจารณาให้ดีจะพบว่านอกจากกรณีดังกล่าวจะเป็นปัญหาในเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการของรัฐสภาด้วยกันแล้ว ก็ยังส่งผลกระทบต่อบุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกด้วย เพื่อไปไปชี้แจง หรือให้ข้อมูลด้วย กล่าวคือ บุคคลนั้นเองต้องเดินไปให้การชี้แจง หรือนำส่งข้อมูลเอกสารต่างๆ ในเรื่องเดียวกันหลายครั้งหลายครา

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยแนวคิดและหลักการทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและกระบวนการนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการวิเคราะห์บทบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ว่าจะส่งผลต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการที่ถือได้ว่าเป็นกลไกหลักอันสำคัญยิ่งของรัฐสภาจนส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ได้มีประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยหรือไม่อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและเจตนารมณ์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและกระบวนการนิติบัญญัติ
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ
3. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการของรัฐสภา
4. เพื่อศึกษารัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายของต่างประเทศในการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของรัฐสภา คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ
5. เพื่อศึกษาแนวคิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทยในการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของรัฐสภา คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ
6. เพื่อศึกษาปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
7. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องคณะกรรมการการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และคณะกรรมการการในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ภายใต้ประเด็นหัวข้อหลัก 2 ประเด็น

1. การศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 6 ประเด็น

1.1 ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและเจตนารมณ์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและกระบวนการนิติบัญญัติ

1.2 ศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

1.3 ศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการการของรัฐสภา

1.4 ศึกษารัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของสภาองเกรส คณะกรรมการการ และคณะอนุกรรมการ

1.5 ศึกษาแนวคิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทยในการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของรัฐสภา คณะกรรมการการ และคณะอนุกรรมการ

1.6 ศึกษาปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2 การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการในประเทศสหรัฐอเมริกา

การศึกษาทั้งสองประเด็นอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการจัดกระบวนการประชุมระดมความคิดเห็น

1.4. สมมติฐานการวิจัย

มาตรา 219 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เป็นอุปสรรคและสร้างปัญหาต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการในการแสวงหาข้อเท็จจริง

1.5. วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

อาศัยการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษา ได้แก่

1. การศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และทบทวนเอกสารวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Literature review) ศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ
3. การจัดประชุมระดมความคิดเห็นผู้มีประสบการณ์การทำงานร่วมกับคณะกรรมการ

1.6 ขั้นตอนการศึกษาวิจัย

1. รวบรวมเอกสารและศึกษาวรรณกรรม
2. วิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำสรุปประเด็น
3. จัดทำรายงานการศึกษาขั้นต้น (Inception) ชั้นกลาง (Interim) ร่างฉบับสมบูรณ์ (Draft Final) และฉบับสมบูรณ์ (Final) ตามลำดับ
4. จัดส่งรายงานการศึกษา Inception) ชั้นกลาง (Interim) ร่างฉบับสมบูรณ์ (Draft Final) และฉบับสมบูรณ์ (Final) ตามลำดับ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ความเข้าใจแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ
2. ความเข้าใจแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการของรัฐสภา
3. ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และประสบการณ์ประเทศสหรัฐอเมริกา
4. ข้อเสนอและแนวทางการปรับปรุงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
5. ผลสังเคราะห์ชุดความรู้ที่ระบุปัจจัย เงื่อนไข เพื่อใช้ประโยชน์เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนา รัฐธรรมนูญในภายภาคหน้า

บทที่ 2

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการธิการของรัฐสภา

ในบทที่ 2 นี้จะทำการศึกษาเกี่ยวกับหลักกฎหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญอันมีความเกี่ยวข้องกับ การก่อตั้งและการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการของรัฐสภา โดยประกอบไปด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และเป็นองค์ประกอบอันจำเป็นที่มีอาจขาดเสียได้ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจในมิติทางกฎหมาย กล่าวอีกนัยคือ เป็นการศึกษาในฐานะหลักการพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญนั่นเอง นอกจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาถึงอำนาจและพันธกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นผลพวงที่เกิดจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์องค์ความรู้และกรอบแนวคิดที่จะนำไปใช้วิเคราะห์ในบทอื่น ๆ ต่อไป

2.1 หลักแบ่งแยกอำนาจในฐานะที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ

2.1.1 ความสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญอันจะขาดเสียมิได้สองหลักการด้วยกัน ได้แก่ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ¹ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการย่อยประการหนึ่งที่สำคัญของรัฐนิติรัฐ เป็นหลักประกันสิทธิในแง่การจำกัดองค์กรซึ่งเป็นหลักการในเชิงรูปแบบของนิติรัฐ เพราะหลักการสำคัญ ๆ ของนิติรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน จะเป็นจริงขึ้นมาในทางปฏิบัติได้ยากหรือไม่ได้เลย ถ้าหากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรืออำนาจบริหาร และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ รวมศูนย์อยู่ในบุคคลหรือคณะบุคคลเดียวกันถึงแม้ว่าบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตาม²

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ³ ในระบอบ

¹ สมยศ ชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2550), หน้า 144.

² เฟิ่งอ๋าง, น.164.

³ เฟิ่งอ๋าง, น.164.

ประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องมีหลักการควบคุมการใช้อำนาจเพื่อป้องกันภัยของอำนาจ⁴ ผลร้ายของการที่อำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่ที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรเดียวเป็นไปตามที่มองเตสกิเออร์ได้กล่าวไว้ว่า⁵

"เมื่อใดที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในคณะขุนนางคณะเดียวกันเสรีภาพย่อมจะไม่มี เพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลนั้นอาจออกกฎหมายแบบพระราชเพื่อใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีการแบบพระราช

กรณีจะไม่มีเสรีภาพเช่นกัน ถ้าอำนาจในการตัดสินคดีไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจเหนือชีวิตและเสรีภาพของราษฎรจะถูกใช้อย่างลำเอียง เนื่องจากผู้พิพากษาจะเป็นผู้บัญญัติกฎหมายถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหารผู้พิพากษาจะมีอำนาจอย่างกดขี่

ทุกสิ่งจะถึงแก่การอวสาน หากบุคคลเดียวกันหรือคณะบุคคลที่เป็นหลักสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นอย่างคณะขุนนางหรือประชาชน ได้ใช้อำนาจทั้งสาม อำนาจการออกกฎหมาย อำนาจนำมติของประชาชนไปปฏิบัติ และอำนาจในการตัดสินคดีอาญาหรือกรณีพิพาทของเอกชน"

แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออร์ได้รับการยอมรับและมีอิทธิพลต่อการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศสเป็นอันมาก ดังเห็นได้จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของประเทศฝรั่งเศสที่บัญญัติในมาตรา 16 เอาไว้ว่า

"สังคมใดไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน อีกทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจสังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ"

กล่าวโดยสรุป หลักการแบ่งแยกอำนาจ (the principle of separation of powers) มีความสำคัญและความสัมพันธ์อันแนบชิดกับหลักนิติรัฐในแง่ของการเป็นเครื่องมือในการจัดวางโครงสร้างและตำแหน่งแห่งที่ของอำนาจรัฐและองค์กรของรัฐภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มิให้มีการผูกขาดอำนาจอันจะนำไปสู่การก้าวล่วงหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นรัฐที่อ้างว่าตนปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องสถาปนาหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในการจัดวางโครงสร้างแห่งอำนาจซึ่งควรต้องปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ

⁴ เฟิ่งอ้วง, น.142.

⁵ สำนักแปลโดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สือปัญญา, 2540), หน้า 32-33.

2.1.2 สารสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

การทำความเข้าใจหลักการแบ่งแยกอำนาจมิใช่การค้นหานิยามหรือความหมายของหลักการดังกล่าว หากแต่ทว่าเป็นการสังเคราะห์เนื้อหาและองค์ประกอบสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจในฐานะหลักพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาและสังเคราะห์หลักการแบ่งแยกอำนาจในแต่ละประเด็นที่สำคัญเพื่อนำไปสู่แก่นกลางของหลักการดังกล่าวนี้

ประเด็นแรกที่สมควรหยิบยกขึ้นพิจารณาคือ ตามหลักการดังกล่าวนี้ “การแยกอำนาจ” นั้น มีความมุ่งหมายที่จะแยกอำนาจ หรือเป็นเฉพาะแต่เพียงแยกองค์กรใช้อำนาจออกจากกันเท่านั้น?

โดยในประเด็นดังกล่าวนี้ แนวทางแรกมองว่าเป็นการแยกอำนาจตามภารกิจ มิใช่แยกองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งยึดการตีความตามแนวคิดของมองเตสกีเออร์ ซึ่งตัวเขาเองก็ได้ใช้คำว่า "แยก" ในงานเขียน แต่กล่าวเพียงว่าอำนาจชนิดนั้นไม่ควรขึ้นอยู่กับอำนาจชนิดนี้เท่านั้นเอง⁶ มิได้กล่าวถึงการแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดหรือเคร่งครัดเสียด้วยซ้ำ⁷ โดยที่มิได้มีองค์กรตุลาการเป็นประจำเด่นชัด และยุติเพียงการกล่าวอ้างถึงอำนาจในการตัดสินว่าเป็นอำนาจชนิดหนึ่งเท่านั้นในอำนาจสามชนิด โดยอำนาจในการตัดสินควรมีอิสระไม่รวมกับอำนาจใด แต่มองเตสกีเออร์มิได้เสนอให้แยกองค์กรของรัฐเป็นสามองค์กร และยังเน้นว่าแท้จริงองค์กรของรัฐมีสององค์กร คือ อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร⁸

อย่างไรก็ตาม ความเห็นในอีกแนวทางหนึ่งมองว่าการแยกในที่นี้ เป็นการแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยไม่ให้อำนาจอธิปไตยไปรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งและดังนั้น คำว่า "อำนาจ" ในวลีไทยที่ว่า "การแบ่งแยกอำนาจ" และ "power" ในวลีอังกฤษที่ว่า "Separation of Powers" หมายถึงเรื่อง "องค์กร" หรือ "Organs" ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย⁹ พุดอีกนัยหนึ่งคือคำว่า “แยก” เป็นการแยกในเชิงองค์กรใช้อำนาจเป็นหลักนั่นเอง

แม้แนวคิดดังกล่าวข้างต้นยังมิได้ข้อสรุปสุดท้ายว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจมุ่งที่การอำนาจออกจากกันหรือมุ่งที่การแยกองค์กรใช้อำนาจออกจากกัน แต่จากที่ปรากฏตามความเป็นจริงมิให้ผู้ให้ข้อสังเกตว่าความ

⁶ เดือน บุนนาค, "การแยกอำนาจ (La Séparation Des Pouvoirs)," วารสารนิติศาสตร์ 9, 3 (2520): 22.

⁷ Léon DUGUIT, Traité De Droit Constitutionnel (Paris: De Boccard, 1928), p. 660.

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 33-34.

⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ," ใน ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวบรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540), หน้า 63.

มุ่งหมายที่แท้จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจควรเป็นการกระจายหน้าที่ตามความสามารถเฉพาะด้านและดูแลให้เกิดการคานและดุลกัน เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบมากกว่า¹⁰

ประเด็นต่อมาที่สมควรกล่าวถึง คือ ประเด็นที่ว่า อำนาจรัฐที่ถูกแบ่งออกจากกัน สมควรถูกแบ่งออกเป็นจำนวนเท่าใด และมีอำนาจใดบ้าง?

ซึ่ง John Locke ได้เสนอว่าควรแบ่งอำนาจออกเป็นสามส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารภายในและอำนาจบริการกิจการภายนอกประเทศ¹¹ โดยที่ Locke มองว่าอำนาจตุลาการรวมอยู่ในอำนาจนิติบัญญัติ¹² ต่อมามองเตสกีเออร์ได้นำความคิดของลัทธิมาพัฒนาต่อโดยได้พัฒนาแนวคิดไปไกลกว่าของ Locke ตรงที่มีการกล่าวถึงอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดี แต่กระนั้นก็ตามแนวคิดของมองเตสกีเออร์ไปไกลถึงขนาดที่มองว่าอำนาจตัดสินคดีนั้นไม่ควรเป็นอำนาจที่ถาวรโดยเปรียบเทียบกับทำนองเดียวกับระบบลูกขุนของอังกฤษ เขากล่าวว่า "อำนาจตัดสินคดีนี้ไม่ควรมอบให้แก่คณะบุคคลใดเป็นการถาวร แต่ควรให้ใช้อำนาจนี้โดยผ่านกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ของรอบปี ตามรูปแบบที่กำหนดในกฎหมาย เพื่อประกอบเข้ากันเป็นศาล ซึ่งตั้งอยู่เพียงตามความจำเป็นเรียกร้องเท่านั้น"¹³

อย่างไรก็ตาม มีผู้นำเสนอว่าอำนาจอธิปไตยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 เท่านั้น คือ อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ส่วนอำนาจตุลาการนั้นแท้จริงแล้วมีความมุ่งหมายอย่างเดียวกับอำนาจบริหาร กล่าวคือพิเคราะห์กฎหมายและให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมองว่าฝ่ายตุลาการมีการจากแต่งตั้งของประมุขของรัฐซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารฝ่ายบริหาร¹⁴ กระนั้นก็ตามแนวคิดดังกล่าวนี้ก็ทำให้ได้รับความนิยมน้อย

สำหรับในระบบกฎหมายไทยนั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๖๐) ได้ยอมรับการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยมีองค์กรผู้ใช้แต่ละอำนาจแยกออกจากกัน ดังที่ปรากฏในมาตรา 3 ว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

¹⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, หน้า 39.

¹¹ อ้างถึงใน John Alder, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4 ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002), p. 108.

¹² สมภพ โทตระกิตย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2)* (พระนคร: นำเชียการพิมพ์, 2512), หน้า 55.

¹³ *เพ็งอ้วง*, น. 33.

¹⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2482), หน้า 153-154.

แต่กระนั้นก็ตาม มีผู้ให้ความเห็นว่าการบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ ไม่ได้เป็นเครื่องยืนยันว่าองค์กรใดใช้อำนาจใดกันแน่ เนื่องจากมิได้บัญญัติเฉพาะเจาะจงลงไปว่าอำนาจนิติบัญญัติต้องใช้โดยองค์กรใด อำนาจบริหารต้องใช้โดยองค์กรใด หรืออำนาจตุลาการถูกใช้โดยองค์กรใดเป็นการเฉพาะ และยังเห็นอีกว่าการแยกอำนาจนั้น เพียงแค่ว่าอำนาจทั้งสามนี้ต้องไม่อยู่ในบุคคลเดียวกัน ในเรื่องเดียวกัน และในเวลาเดียวกันเท่านั้น หากได้แยกเป็นสามองค์กรดังที่จะพูดกันนั้นไม่¹⁵

ประเด็นสุดท้าย คือ แต่ละอำนาจที่ถูกแบ่งออกจากกันมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเช่นไร?

การจะทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสามนั้น ต้องพิจารณาจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจเสียก่อน ซึ่งตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้นว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญในทางรูปแบบที่ส่งผลต่อการกำหนดโครงสร้างขององค์กรรัฐ โดยมีเจตนารมณ์หรือเป้าประสงค์มิให้อำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่ที่ บุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ทั้งนี้ ย่อมเป็นไปเพื่อเป้าหมายปลายทางอันสำคัญคือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ดังนั้น ความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสามย่อมต้องมีลักษณะที่ “ถ่วงดุล” ซึ่งกันและกันมิให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งก้าวล่วงล้ำไปยังเขตแดนของอีกอำนาจหนึ่ง นอกจากนี้ยังต้องทำหน้าที่ในการ “ตรวจสอบ” การใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งได้ด้วย ดังนั้นจึงเป็นที่เข้าใจโดยทั่วกันว่า อำนาจทั้งสามต่างทำหน้าที่ “ตรวจสอบและถ่วงดุล” (check and balance) ซึ่งกันและกัน กระนั้นก็ตามหากพิเคราะห์ในรายละเอียดที่กล่าวไว้ว่าองค์กรทั้งสามต่างตรวจสอบและถ่วงดุลกันนั้นมียุทธวิธีเช่นไรบ้าง กลับมีความเข้าใจที่ไม่แน่ชัดและพร่าเลือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหารนั้นมีอยู่อย่างไร โดยทั่วไปมักคิดแต่เพียงว่า ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารก็แต่โดยการตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเท่านั้น หากอาจกระทำโดยวิธีการอื่นได้หรือไม่ หรือหากเมื่อพิจารณาถึงวิธีการในการที่ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการควบคุมตรวจสอบฝ่ายตุลาการ ตามความเข้าใจของบุคคลโดยทั่วไปอาจนึกคิดถึงวิธีการได้

หยุด แสงอุทัยได้รวบรวมและนำเสนอวิธีการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้อำนาจของตนตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเอาไว้ค่อนข้างน่าสนใจว่า¹⁶

“เพื่อป้องกันมิให้อำนาจนิติบัญญัติมีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญบางประเทศได้มีวิธีการ 5 วิธีการดังต่อไปนี้

1. ให้อำนาจบริหารยุบสภานิติบัญญัติได้

¹⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 2 หน่วยที่ 8-15, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: อักษรไทย, 2533), หน้า 513-514.

¹⁶ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 56-59.

โดยปกติสมาชิกสภานิติบัญญัติย่อมไม่ยากให้มีการยุบสภา เพราะเมื่อยุบสภาก็ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ก็เป็นการเสี่ยงภัยแก่สมาชิก เพราะไม่แน่ว่าสมาชิกนั้นจะได้รับการเลือกตั้งซ้ำอีกหรือไม่ ฉะนั้น การยุบสภาจึงเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารใช้ควบคุมสภานิติบัญญัติได้ ในประเทศที่มีพรรคการเมืองเจริญเป็นปีกแผ่น และพรรคการเมืองแยกกันออกเป็นพรรคฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านรัฐบาล การยุบสภาย่อมเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่จะให้สมาชิกในพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลสมัครสมานสามัคคีกัน เพราะการแตกแยกสามัคคีย่อมหมายความว่าสมาชิกผู้แสดงความแตกแยกไม่ว่าจะโดยการอภิปรายหรือลงมติในสภาฝ่าฝืนคำแนะนำของพรรค หรือกระทำการใดนอกสภาให้ประชาชนเห็นความแตกแยก ย่อมจะไม่ได้รับความสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอีก กล่าวคือในการเลือกตั้งสมาชิกสภาคราวหน้า พรรค ๆ จะไม่ยอมให้สมัครในฐานะสมาชิกของพรรคอีก และในประเทศที่พรรคการเมืองจัดตั้งเป็นปีกแผ่น ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพราะเห็นว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เขาเองเป็นสมาชิกหรือผู้ใกล้ชิด การไม่ยอมให้สมัครรับเลือกตั้งในนามของสมาชิกพรรคการเมืองจึงเท่ากับเป็นการตัดอนาคตนัยทางการเมืองของผู้นั้น และถ้าสมาชิกพรรครัฐบาลแตกแยกสามัคคีมาก รัฐบาลก็อาจยุบสภาเสีย แต่แม้สมาชิกของพรรคฝ่ายค้านรัฐบาลก็ยังเกรงการยุบสภา เพราะการยุบสภาและการเลือกตั้งใหม่ในจังหวะที่ไม่เหมาะสม ย่อมทำให้สมาชิกฝ่ายค้านต้องเสี่ยงภัยในการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน กล่าวคืออาจไม่ได้รับการเลือกตั้งซ้ำอีกก็ได้ การยุบสภาจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้สมาชิกทั้งฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลและฝ่ายค้านรัฐบาลไม่ปฏิบัติตนอย่างไรเหตุผล

2. ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนำร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้เป็นกฎหมายแล้วไปให้ราษฎรออกเสียงลงประชามติได้

ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรยืนยันหรือปฏิเสธร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะอุทธรณ์ให้ราษฎรชี้ขาดได้ว่า เห็นชอบด้วยกับกฎหมายนั้นหรือไม่ วิธีการนี้จึงเป็นการทวงอำนาจนิติบัญญัติเพราะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกกฎหมายได้ตามใจชอบ และในกรณีเช่นว่านี้รัฐธรรมนูญอาจมีบทบัญญัติไว้ด้วยว่า ถ้าราษฎรออกเสียงเป็นประชามติปฏิเสธร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภานิติบัญญัติไปในตัว เพราะแสดงว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีเจตจำนงตรงกับราษฎรที่เลือกตั้งตนขึ้นมาแล้ว

3. ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อนิติบัญญัติได้เช่นเดียวกับสมาชิกของสภานิติบัญญัติเอง

ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีทางร่วมมือในการบัญญัติกฎหมายและแสดงความประสงค์ของตนได้ว่าฝ่ายบริหารต้องการให้ออกกฎหมายอย่างไร การบัญญัติเช่นนี้ย่อมเป็นการถ่วงอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เพราะถ้าร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารชอบด้วยเหตุผล ฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องยอมรับ เพราะการเสนอร่างกฎหมายเป็นการ

กระทำอันเปิดเผยสภาผู้แทนฯ สื่อมวลชนนำเอาคำอภิปรายมาเผยแพร่แก่ประชาชน ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติถือตนว่ามีอำนาจและไม่รับร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยปราศจากเหตุผล ก็อาจถูกยุบสภา หรือมีฉันทันฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจเสื่อมความนิยมจากประชาชน และในการเลือกตั้งคราวหน้าราษฎรอาจไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติชุดนั้นอีก

4. ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ทั้งนี้เพื่อจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นได้ เพราะฝ่ายบริหารย่อมอยู่ในฐานะที่ทราบข้อเท็จจริงได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายบริหารบังคับบัญชาข้าราชการประจำซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ตลอดอาณาเขตของรัฐ นับว่า ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ จึงเป็นผู้ทราบข้อเท็จจริงอย่างดี การที่ยอมให้ฝ่ายบริหารสอดเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงในจังหวะอันเหมาะสม ย่อมทำให้สภานิติบัญญัติดำเนินการได้โดยถูกต้องและตรงต่อความจริง ดีกว่าที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติอภิปรายโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เข้าใจผิดพลาด เนื่องจากไม่ทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง และเมื่อฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องแล้ว การลงมติโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องก็ย่อมจะถูกต้องไม่ได้ เช่นเดียวกัน ส่วนการยอมให้ฝ่ายบริหารเสนอความเห็นได้นั้น เท่ากับยอมให้ฝ่ายบริหารมีโอกาสท้วงเถียงฝ่ายนิติบัญญัติโดยชี้แจงแสดงเหตุผลใด จึงเป็นการทวงอำนาจในการนิติบัญญัติอย่างหนึ่ง แต่เป็นวิธีการถ่วงอำนาจในการนิติบัญญัติที่เป็นประโยชน์มาก และเพื่อประโยชน์ดังกล่าวนี้ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาจึงให้รัฐบาลขออภิปรายได้ทุกโอกาส

5. ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาด หรือการยับยั้งร่างกฎหมายโดยถ่วงเวลาให้ล่าช้า เพราะการกระทำเช่นนั้นเป็นการทำให้อำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายลดน้อยลง ประโยชน์ของการยับยั้งร่างกฎหมายให้ล่าช้ามีสามประการคือ (1) ป้องกันการออกกฎหมายด้วยอารมณ์อันร้อนแรงหุนหันพันเล่น โดยไม่คิดให้รอบคอบ ถ้ามีการยับยั้งให้ล่าช้าแล้วส่งกลับมาให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาใหม่ ร่างกฎหมายนั้นก็ได้รับการพิจารณาในบรรยากาศอันสงบ การพิจารณาจะได้เป็นไปโดยรอบคอบถี่ถ้วน (2) ในระหว่างที่กฎหมายถูกยับยั้งไว้นั้น ย่อมจะเป็นโอกาสได้อย่างทราบสาธารณมติ เกี่ยวกับกฎหมายนั้น และเป็นธรรมดาที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคล้อยตามสาธารณมติเพราะเป็นเสียงของประชาชน (3) เป็นการให้โอกาสแก่ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดหรือขาดตกบกพร่องของตนเองซึ่งถ้าหากจะไม่มี การยับยั้งร่างกฎหมาย ที่ผ่านสภานิติบัญญัติไปแล้ว สภานิติบัญญัติเองก็จะแก้ไขไม่ได้ ได้แต่รอให้กฎหมายประกาศใช้เสียก่อนแล้วออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง ซึ่งในระหว่างนั้นอาจเกิดการเสียหายได้มาก ส่วนการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาดนั้นมีแต่ข้อเสีย เพราะขัดขวางเจตจำนงของราษฎรในการออกกฎหมาย”

มีข้อสังเกตว่า ตามวิธีการที่หยุด แสงอุทัยเสนอมานั้น คงจะมีแต่เพียงข้อสองเท่านั้นที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้มีบทบัญญัติให้กระทำเช่นนั้นได้

สำหรับวิธีการที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารนั้น หยุด แสงอุทัยได้อธิบาย วิธีการต่าง ๆ ไว้ดังนี้¹⁷

1. ให้การแต่งตั้งผู้เป็นฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ทั้งนี้โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายและต้องได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ เสียก่อน จึงจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายนั้นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีวิธีการนี้ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรี เป็นแต่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ในชั้นแรกจึงไม่มีอะไรแสดงว่าคณะรัฐมนตรีเป็นรัฐบาลโดยประชาชน

2. ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งได้

ทั้งนี้โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้

3. ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้

วิธีการนี้เป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในสภาโดยเปิดเผย ทำให้ฝ่ายบริหาร คือรัฐมนตรีและข้าราชการทั้งหลายต้องระมัดระวังตัวใหม่บริหารราชการแผ่นดินฝ่าฝืนกฎหมายหรือปฏิบัติการโดยไม่เที่ยงธรรม เพราะจำต้องให้ข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบการกระทำของตนหรือของข้าราชการภายใต้บังคับบัญชาของ ๑ ลงมาของตนในสภานิติบัญญัติภายใต้การวิจารณ์ของประชาชนซึ่งรัฐมนตรีอาจต้องยอมรับข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นตามกระทู้ถาม และการตอบกระทู้ อาจทำให้ประชาชนเสื่อมความนิยมในรัฐบาลและพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลจนอาจแพ้ในการเลือกตั้งคราวหน้า

4. ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามชอบใจ

และนอกจากนั้นก็ให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสำหรับตรวจสอบและรายงานฝ่ายนิติบัญญัติว่า ได้มีการใช้จ่ายเงินไปโดยถูกต้องกับงบประมาณที่สภานิติบัญญัติอนุมัติหรือไม่

วิธีการถ่วงอำนาจบริหารโดยกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติเป็นฝ่ายอนุมัติงบประมาณนี้ได้ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะถือกันว่าการเงินเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของ

¹⁷ เฝ้าอ้าง, น. 60-62.

ผู้แทนราษฎร รัฐจะใช้จ่ายเงินอย่างไรก็ต้องให้สถานิติบัญญัติอนุมัติโดยการกำหนดไว้ในงบประมาณ จะใช้จ่ายนอกเหนือจากงบประมาณไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

5. ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจฟ้องฝ่ายบริหารต่อสภาสูงหรือศาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะได้

ทั้งนี้ในเมื่อฝ่ายบริหารละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การที่ยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติฟ้องร้องได้นั้นเป็นการถ่วงอำนาจบริหารอย่างหนึ่ง เพราะทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเกรงจะถูกฝ่ายนิติบัญญัติฟ้องร้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีวิธีการนี้ แต่รัฐมนตรีหรือข้าราชการที่ทำผิดอาญาย่อมถูกฟ้องในทางอาญาได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เพราะรัฐธรรมนูญมิได้ยกเว้นไว้ และในทางแพ่ง ได้ให้สิทธิจะบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้าง ซึ่งเป็นหลักประกันให้ฟ้องให้ปฏิบัติตามสัญญาหรือให้ใช้ค่าเสียหายอันฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกกฎหมายลบล้างได้

6. ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

วิธีการข้อ 6. นี้ เป็นการถ่วงอำนาจอย่างหนึ่งเพราะเมื่อคณะกรรมการวิสามัญสอบสวนเสร็จแล้วก็ต้องรายงานต่อสภาว่าการกระทำของฝ่ายบริหารชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เช่นใช้เงินไปตามงบประมาณหรือไม่และสภาจะต้องลงมติรับหรือไม่รับรายงานของคณะกรรมการ อันอาจมีผลเป็นการดำเนินคดีฝ่ายนิติบัญญัติ

7. การแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูง (key position) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอัครราชทูต เป็นต้น

วิธีการนี้ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งการแต่งตั้งรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นสูงเช่นผู้พิพากษาศาลสูงของสหรัฐอเมริกาประธานาธิบดีจะแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาเซเนท ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของมลรัฐต่างๆ วิธีการนี้จึงเป็นการถ่วงอำนาจอย่างหนึ่ง คือทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูงได้ตามชอบใจ

ตามวิธีการที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การตั้งคณะกรรมการวิสามัญไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร ถือว่าเป็นการตรวจสอบและถ่วงอำนาจดุลอย่างหนึ่งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้นความสำคัญของคณะกรรมการ ในฐานะเครื่องมือหรือกลไกหรือวิธีการหนึ่งในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร

นั้นย่อมเป็นเรื่องที่สมควรได้รับการศึกษาอย่างละเอียดลึกซึ้ง ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้ จึงเล็งเห็นถึงความสำคัญดังกล่าว และจะได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการฯของรัฐสภา ในบทต่อ ๆ ไป

อนึ่ง สมควรกล่าวด้วยว่า มีความพยายามในการนำเสนอตัวแบบ (model) ของการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจไปใช้ในความเป็นจริงอยู่สองตัวแบบด้วยกัน คือ ตัวแบบการใช้หลักแบ่งแยกอำนาจแบบอเมริกา (The American Model) และตัวแบบการใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจแบบอังกฤษ (The British Model) (ที่เรียกว่าการแบ่งแยกอำนาจอย่างจำกัดหรือไม่เด็ดขาด) ซึ่งใช้ “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ” เป็นเกณฑ์หรือตัวชี้วัดของแต่ละตัวแบบ กล่าวคือ ตามตัวแบบของอเมริกา ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกการทำงานที่อย่างชัดเจน ในขณะที่ตัวแบบของอังกฤษมีความแตกต่างไปจากรูปแบบในอุดมคติอย่างของมกเตสกีเออร์ไปมาก¹⁸ กล่าวคือ สถาบันทางการเมืองของอังกฤษขาดความชัดเจนในด้านการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ล้วนมีฐานะเป็นสมาชิกของรัฐสภา หรือแต่เดิมก่อนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2005 สภาขุนนาง (House of Lord) ก็มีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษา วินิจฉัยอรรถคดีในฐานะศาลสูงสุดด้วย¹⁹

2.1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจกับรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย²⁰

หากพิเคราะห์จากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วเราอาจแบ่งแยกรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยออกเป็นสามประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) การปกครองในระบบประธานาธิบดี

การปกครองในระบบนี้ทั้งรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและประธานาธิบดีซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารต่างก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยรัฐสภาและประธานาธิบดีเป็นอิสระแก่กัน ประธานาธิบดีไม่อาจยุบสภาได้และในขณะเดียวกันรัฐสภาก็ไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้

¹⁸ Lord Diplock ผู้พิพากษาคนสำคัญของอังกฤษได้กล่าวไว้ในคำพิพากษาคดี *Duport Steels v. Sirs* ว่า “มันไม่สามารถที่จะสรุปได้อย่างแน่ชัดได้ว่า รัฐธรรมนูญของอังกฤษซึ่งโดยส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร มีรากฐานอันแน่นชัดมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ...” ใน Nick Howard, *Beginning Constitutional Law* (Abingdon: Routledge, 2007), p. 40.

¹⁹ Alex Carroll, *Constitutional and Administrative*, 9 ed. (Harlow: Pearson, 2017), pp. 40-43.

²⁰ Hartmut Maurer, *Staatsrecht 1.* (München: Beck, 2001), p. 366. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 170-177.

อนึ่งในระบบนี้นอกจากประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้วยังถือว่าเป็นประมุขของรัฐด้วย ประเทศที่เป็นแม่แบบของการปกครองในระบบนี้ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา

(2) การปกครองในระบบรัฐสภา

การปกครองในระบบนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน พรรคการเมืองที่ได้คะแนนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลซึ่งใช้อำนาจบริหารย่อมบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารก็อาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ อนึ่ง สำหรับการปกครองในระบบนี้ประมุขของรัฐอาจเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ แต่ไม่ว่าประมุขของรัฐจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดี ประมุขของรัฐจะไม่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นของคณะรัฐมนตรี ประเทศที่เป็นแม่แบบของการปกครองในระบบนี้ คือ ประเทศสหราชอาณาจักร

(3) การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี

การปกครองในระบบนี้ประชาชนจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ นอกจากนี้ประชาชนยังเลือกประธานาธิบดีโดยตรง โดยประธานาธิบดีมีอำนาจในทางบริหารและในขณะเดียวกันก็เป็นประมุขของรัฐด้วย ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามนายกรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง นายกรัฐมนตรีในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยรับผิดชอบทั้งต่อประธานาธิบดีและต่อสภาผู้แทนราษฎร ประเทศที่เป็นแม่แบบของการปกครองในระบบนี้ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส

2.2 ฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจสอบสวน

2.2.1 ธรรมชาติและพันธกิจของอำนาจนิติบัญญัติ

รากฐานของแนวคิดการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ มาจากสองทฤษฎีที่สำคัญด้วยกันได้แก่ ทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซ่และทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยทฤษฎีสัญญาประชาคม มองว่า การออกกฎหมายโดยรัฐสภา คือการแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ผ่านทางผู้แทนหรือรัฐสภาซึ่งมาจาก

แนวคิดที่ต้องการให้องค์กรนิติบัญญัติมีความสำคัญมากกว่าองค์กรอื่น²¹ ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการบางท่าน อาทิ ไฟโรจน์ ชัยนาม เห็นว่าอำนาจนิติบัญญัติมีความสำคัญกว่าอำนาจอื่น เพราะ “อำนาจนี้เป็นผู้ตรากฎหมายซึ่งเป็นข้อกำหนดวางระเบียบให้อำนาจอื่นเคารพและปฏิบัติตาม และยังเป็นผู้วินิจฉัยและอนุมัติงบประมาณของประเทศ เท่ากับว่าเป็นผู้คุมอำนาจอันใหญ่ยิ่งไว้ในกำมือ สามารถที่จะยับยั้งการดำเนินของอำนาจอื่น ๆ ได้²²” ซึ่งความเห็นของไฟโรจน์ในเรื่องนี้น่าจะได้รับอิทธิพลมาไม่น้อยจากแนวคิดของระบบกฎหมายฝรั่งเศสในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ภายใต้นิยามอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (the concept of national sovereignty) ที่มองว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่แสดงถึงเจตจำนงทั่วไปของชาติ อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุด (pre-eminence) ในบรรดาอำนาจทั้งหลาย²³ อย่างไรก็ตามสิ่งที่ไฟโรจน์หยิบยกขึ้นเพื่ออธิบายเหตุผลในการสนับสนุนความสำคัญของอำนาจนิติบัญญัติก็มีใช้สิ่งใดเลยนอกจากสิ่งที่เรียกว่า “ภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ” นั่นเอง

สำหรับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจการแบ่งแยกนั้น นำไปสู่การแบ่งแยกหน้าที่กันทำ โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายเท่านั้น²⁴ ทฤษฎีหรือหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นรากฐานของคำอธิบายที่ว่าเหตุใดฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจในการตรากฎหมาย ไม่ใช่องค์กรอยู่ ๆ อย่างฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการที่จะมีอำนาจดังกล่าวนี้

การกระทำทางนิติบัญญัติหรือการใช้อำนาจตรากฎหมายบังคับประชาชนนั้น ในปัจจุบันรัฐทั้งหลายจะตราเป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่ประชาชนในลักษณะทั่วไปเป็นนามธรรม ซึ่งแตกต่างจากคำสั่งเฉพาะรายหรือมาตรการเฉพาะกรณีที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นรูปธรรม การแสดงเจตนาของรัฐในรูปกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็น “กฎเกณฑ์ทั่วไป (rule)” กับการแสดงเจตนาของรัฐในรูป “คำสั่งเฉพาะราย” มีลักษณะแตกต่างกันไประหว่างที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการและรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย²⁵

ระบอบเผด็จการ เป็นระบบของการใช้อำนาจเด็ดขาด การใช้อำนาจของรัฐในลักษณะตราเป็น “กฎเกณฑ์ทั่วไป” กับการออกคำสั่งเฉพาะรายหรือการกำหนดมาตรการเฉพาะกรณีแตกต่างกันในเรื่อง “เทคนิค” หรือวิธีการที่จะทำให้การใช้อำนาจมีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์ทั่วไปกับคำสั่งเฉพาะรายหรือมาตรการเฉพาะกรณีไม่ได้อยู่ในลักษณะเป็นลำดับขั้น และไม่มีการแบ่งแยกที่ชัดเจนแน่นอน ตัวอย่างเช่น ประกาศของคณะปฏิวัติหรือของคณะรัฐประหารต่างๆ ด้วยเหตุนี้เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยจึง

²¹ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), หน้า 246.

²² ไฟโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 156.

²³ Martin Loughlin, Foundation of Public Law (New York: Oxford University Press, 2010), p. 322.

²⁴ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 247.

²⁵ สมยศ ชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 203.

เกิดปัญหาในการใช้บังคับว่าประกาศดังกล่าว มีฐานะเป็นกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นกฎหมายในระดับใด ประเภทใด²⁶

ส่วนในระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจในการตรากฎหมายซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปและคำสั่งเฉพาะรายหรือมาตรการเฉพาะกรณีแตกต่างกันในเรื่องของ “หลักการ” มิใช่เรื่อง “เทคนิค” อย่างในระบบเผด็จการเพราะในระบอบประชาธิปไตยการใช้อำนาจของรัฐจะต้องมีข้อจำกัดหรือมีขอบเขตเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงต้องอยู่ในลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่มีเหตุผลรองรับ ส่วนคำสั่งเฉพาะรายหรือมาตรการเฉพาะกรณีนั้นมีแนวโน้มไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือมีการเลือกปฏิบัติได้ง่ายจึงต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับคำสั่งเฉพาะรายจึงอยู่ในลักษณะเป็น “ลำดับขั้น” คำสั่งเฉพาะรายจะออกโดยชัดหรือแยงหรือนอกกรอบของกฎหมายไม่ได้²⁷

อนึ่งสมควรกล่าวด้วยว่า มีความพยายามในการอธิบายหรือให้นิยามของ “อำนาจนิติบัญญัติ” (legislative power) เอาไว้มากมาย อาทิ Black’s Law Dictionary ได้นิยามอำนาจนิติบัญญัติเอาไว้ว่า หมายถึง “อำนาจอันมีลักษณะเฉพาะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะตรา แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย²⁸” แต่มีข้อสังเกตว่า นิยามตามที่กล่าวถึงนี้ มีขอบเขตถึงแต่เฉพาะอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการดำเนินงานทางด้านกฎหมายเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาในปัจจุบันภายใต้แนวคิดเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติสมัยใหม่ ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นได้ขยายขอบเขตอำนาจนิติบัญญัติออกไปไกลเกินกว่าความเข้าใจแบบเดิมตามที่ปรากฏในคำนิยามนี้ ดังเช่นที่ปรากฏในนิยามของอำนาจนิติบัญญัติ ที่ให้ไว้โดย อุทัย หิรัญโต ว่า²⁹

“อำนาจนิติบัญญัตินั้นมีสาระสำคัญดังนี้คือ

1. การสร้างกฎหมาย (Law-making) อำนาจหน้าที่หลักของอำนาจนิติบัญญัติคือการสร้างกฎหมาย หรือออกกฎหมายบังคับในรัฐ
2. ควบคุมการปกครอง (Control of Administration) คืออำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยทั่วไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คืออำนาจในการควบคุมรัฐบาลให้เห็นชอบการกำเนิดและการดำรงอยู่ของรัฐบาล
3. การเลือกตั้งฝ่ายบริหาร (Electoral functions) ในประเทศซึ่งใช้รูปการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) คณะรัฐมนตรีจะบริหารประเทศได้ต้องได้รับความเห็นชอบและไว้วางใจของรัฐสภา หากรัฐบาลบริหารประเทศเสียหาย รัฐสภามีอำนาจเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจได้ หากรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจ ก็จะเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง”

²⁶ เฟิงอ้วง, น. 203-204.

²⁷ เฟิงอ้วง, น. 204.

²⁸ Bryan A. Garner, "Legislative Power," ใน *Black's Law Dictionary* (St. Paul: West Pub. Co., 2009), p. 983.

²⁹ อุทัย หิรัญโต, *ประมวลลบทวิเคราะห์และอธิบายศัพท์กฎหมาย* (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2522), หน้า 183.

จากนิยามที่อุท้ยฯ พยายามอธิบายนี้ แม้อาจมิได้สอดคล้องต้องตรงกับรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายไทยในบางเรื่อง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า นอกไปจากอำนาจในการตรา ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจพื้นฐานหรือเป็นพันธกิจดั้งเดิมของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือที่อุท้ยฯ เรียกว่าการควบคุมการปกครองอีกด้วย

2.2.2 อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติ

อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การสอบสวนหรือตรวจสอบอย่างเป็นทางการขององค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวงงานของหรืออำนาจหน้าที่ของตน โดยฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่หลายประการคล้ายตั้งศาลเพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงอำนาจในการออกคำสั่งเรียก (subpoena), อำนาจชักถามไต่สวนพยาน และลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภา³⁰ อำนาจนี้สืบสาวมาจากอำนาจนิติบัญญัติของสภา³¹ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพได้เลยหากขาดไว้ซึ่งข้อมูลที่ต้องใช้เพื่อให้การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติบรรลุผล³²

2.2.2.1 พัฒนาการและที่มาของอำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจในการสอบสวนของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้รับอิทธิพลหรือแบบอย่างมาจากรัฐสภาของอังกฤษ โดยมีการร้องขอให้สภาใช้อำนาจสอบสวนเป็นครั้งแรกเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองสถานภาพของ Robert Morris ในฐานะที่เขาดำรงตำแหน่งที่แนบชิดและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเงินการคลังแผ่นดิน โดยขอให้สภาใช้อำนาจสอบสวนเพื่อยืนยันว่าเขาเป็นผู้เหมาะที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้³³ อย่างไรก็ตามในทางตำราส่วนใหญ่มักมุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจสอบสวนกรณี “การปราศัย

³⁰ Bryan A. Garner, "Legislative Investigation," ใน *Black's Law Dictionary* (St. Paul: West Pub. Co., 2009), p. 983.

³¹ เป็นคำกล่าวของ Chief Justice Earl Warren หัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูงสุดและนักกฎหมายที่มีอิทธิพลอย่างสูงในระบบกฎหมายอเมริกัน Please, see Justia Law, "Congressional Investigations," [Online] Accessed: 1 April 2021. Available from: <https://law.justia.com/constitution/us/article-1/05-congressional-investigations.html>.

³² Justice Van Devanter, *ibid.*

³³ US House of Representatives: History, Art & Archives, "Investigations & Oversight," [Online] Accessed: 25 March 2021. Available from: <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Investigations-Oversight/>

ทางการทหารของนายพลอาเธอร์ เซนต์ แคลร์”(the military defeat of General Arthur St. Clair) เสียมากกว่า โดยถือว่าการฉ้อฉลนี้เป็นหมุดหมายสำคัญของการอำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเป็นทางการและก่อให้เกิดการวางหลักในการใช้อำนาจดังกล่าวขึ้นอย่างเป็นทางการ

ข้อเท็จจริงของเรื่องนี้เนื่องมาจากนายพล Arthur St. Clair นำกำลังพลกว่า 1,400 นายเข้าสู่รบกับกองกำลังอินเดียแดงที่มีประมาณ 1,000 คน ผลจากการสู้รบปรากฏว่ากองกำลังของนายพล Arthur St. Clair ได้รับความพราชัยโดยสูญเสียชีวิตของทหารไปกว่า 900 นาย ต่อมา George Washington ประธานาธิบดีในขณะนั้นได้บังคับให้นายพล Arthur St. Clair ลาออกจากตำแหน่งเพื่อแสดงความรับผิดชอบ

ในวันที่ 27 มีนาคม 1792 William Branch Giles สมาชิกรัฐสภาได้เสนอให้มีมติสอบสวนเกี่ยวกับความเสียหายของการสู้รบดังกล่าวนี้ ซึ่งการเสนอญัตติของ Giles นำไปสู่การตั้งคณะกรรมการธิการของสภาขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนเรื่องดังกล่าวโดยมี Thomas Fitzsimons ผู้แทนราษฎรจากมลรัฐ North Carolina ทำหน้าที่ประธานกรรมการ ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการ “เรียกบุคคล เอกสารและบันทึกอย่างใด ๆ ที่จำเป็นสำหรับการสอบสวนด้วย”

ระหว่างการสอบสวน คณะกรรมการได้มีคำสั่งเรียกเอกสารจากหน่วยงาน the War Department และจาก the State Department อันเป็นหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ได้ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารให้คณะกรรมการตามที่ร้องขอ นับเป็นการยอมรับ “สิทธิในการสอบสวนของรัฐสภา” (Congress’s right to investigate) อย่างเป็นทางการครั้งแรกโดยฝ่ายบริหาร

15 กุมภาพันธ์ 1793 สภาได้มีรายงานผลการสอบสวน โดยพบว่าความพ่ายแพ้และความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากยุทธโศกกรรมอยู่ในสภาพชำรุดบกพร่องเสียเป็นส่วนใหญ่, ทหารขาดทักษะจากการฝึกฝน และเกิดจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดของรัฐบาล แม้รายงานผลการสอบสวนของรัฐสภาจะสวนทางกับความประสงค์ของประธานาธิบดีวอชิงตันที่ต้องการให้นายพล Arthur St. Clair ลาออกจากตำแหน่ง แต่รัฐบาลวอชิงตันก็ยอมรับและถือปฏิบัติตามผลจากรายงานการสอบสวนของสภาว่ามีใช้ความผิดพลาดของนายพล Arthur St. Clair เสียทั้งหมดสำหรับความพราชัยดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในการใช้อำนาจสอบสวนของสภา ฝ่ายบริหารได้มีการสงวนสิทธิ์ที่จะอายัดหรือไม่ส่งเอกสารบางชิ้นที่อาจกระทบหรือสร้างความเสียหายต่อสาธารณชน (injurious of the public) ซึ่งต่อมากลางสิทธิ์นี้รู้จักกันในนามของสิ่งที่เรียกว่า “เอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหาร”(executive privilege)³⁴

พิเคราะห์แล้วเห็นได้ว่าจากกรณีการสอบสวน “การพราชัยทางการทหารของนายพลอาเธอร์ เซนต์ แคลร์”(the military defeat of General Arthur St. Clair) ได้วางหลักการสำคัญที่เป็นก้าวแรกทางพัฒนาการของอำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างน้อยสองเรื่องสำคัญคือ

³⁴ Roger A. Bruns, David L. Hostetter, and Raymond W. Smock, Congress Investigates: A Critical and Documentary History (New York: Facts On File, Inc., 2011), p. 2.

ประการแรก เป็นการยอมรับอำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหารในการเรียกบุคคล เอกสารและบันทึกอย่างใด ๆ ที่จำเป็นสำหรับการสอบสวน ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏว่าได้รับการบัญญัติอย่างแข็งขันในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด

ประการที่สอง ฝ่ายบริหารยอมรับและผูกพันตนตามผลการสอบสวนที่มาจากการใช้อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารยอมสามารถที่จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้นั่นเอง

ต่อมาในคดี **Barry v. United States ex rel. Cunningham** ได้วางหลักการอันชัดเจนมากขึ้นว่า อำนาจเรียกบุคคลเพื่อการสอบสวนของสภานอกจากจะใช้กับฝ่ายบริหารแล้ว ยังสามารถใช้กับสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติเองได้ด้วย นอกจากนี้อำนาจดังกล่าวยังกินความไปถึงการเรียกบุคคลธรรมดาให้ถ้อยคำในกระบวนการสอบสวนได้ด้วย และในกรณีที่ถูกเรียกตัวมาเพื่อเป็นพยานให้ถ้อยคำในกระบวนการสอบสวน ปฏิเสธหรือมิได้ให้ความร่วมมือในการสอบสวน สภามีอำนาจลงโทษฐาน “ละเมิดอำนาจสภา” ได้ โดยถือว่าอำนาจในการลงโทษบุคคลอันเนื่องมาจากการละเมิดอำนาจรัฐสภาที่มีมาจาก “สิทธิในการป้องกันตนเองของสภา” (the right of self-preservation) เช่นที่ปรากฏในคดี **Marshall v. Gordon** แต่กระนั้นก็ตามศาลได้วางหลักเอาไว้เพิ่มเติมว่า “อำนาจลงโทษบุคคล” ไม่ถูกขยายเอาไปใช้กับการลงโทษกรณีที่มีการ “หมิ่นประมาท” รัฐสภาด้วย

ในกรณีที่บุคคลที่ถูกเรียกในการสอบสวนของรัฐสภาเห็นว่า คำสั่งเรียกนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักแล้วศาล (ฝ่ายตุลาการ) จะไม่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกดังกล่าว แต่ทว่าบุคคลผู้ถูกเรียกสามารถหยิบยกเอาเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นเป็นข้อต่อสู้ข้อแก้ต่างในระหว่างกระบวนการพิจารณาความผิดทางอาญาเนื่องจากการละเมิดอำนาจสภาได้³⁵

2.2.2.2 เนื้อหาและขอบเขตของอำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติ

เพื่อให้การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี การใช้อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น อันได้แก่เพื่อการพิจารณาร่างกฎหมายของสภา, เป็นการสอบสวนในประเด็นที่จำเป็นสำหรับการนิติบัญญัติในอนาคต หรือการสอบสวนต้องเป็นไปเพื่อการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล³⁶ จะเห็นได้ว่าอำนาจสอบสวนของสภาหา

³⁵ พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 33.

³⁶ *ibid.*

ใช้อำนาจอันมีขอบเขตอันไม่จำกัดมา หากแต่อำนาจดังกล่าวนี้ต้องมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น (in aid of the legislative function)³⁷

ด้วยวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ จึงเป็นขอบเขตหรือข้อจำกัดของการใช้อำนาจสอบสวนในตัวเองไปด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีขอบเขตเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น และการใช้อำนาจสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไม่รุกล้ำล้ำกรายไปในเรื่องส่วนตัวของปัจเจกชน (private affairs of individual citizen) หรือก้าวล่วงปริมณฑลแห่งอำนาจตุลาการ (invaded the provinces of the judiciary)³⁸ หากการเยียวยาหรือการแก้ไขปัญหานั้นจะต้องถูกดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตุลาการ รวมทั้งอำนาจสอบสวนมิได้มีอำนาจเหนือ “เอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหาร” (executive privilege) บางประการที่เรื่องของฝ่ายบริหารโดยแท้ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง

2.3 การถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภา

ในการทำหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่มีประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากย่อมปฏิเสธมิได้ว่าก่อให้เกิดอุปสรรคบางประการในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความล่าช้าไม่คล่องตัว ดังนั้น “ระบบรัฐสภาเล็ก” (Little Legislative System) จึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือและรองรับกับพันธกิจของฝ่ายนิติบัญญัติให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยระบบคณะกรรมการในรัฐสภามีมาตั้งแต่สมัยราชวงศ์ทูดอร์ (Tudor Times) ประเทศอังกฤษ จากนั้นพัฒนามาเป็นองค์กรที่เรียกว่า “คณะกรรมการในรัฐสภาสมัยใหม่” (Modern Parliamentary Committee) ภายหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตามการทำงานขององค์กรคณะกรรมการได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่และอาจกล่าวได้ว่ามีประสิทธิภาพสูงสุดในการทำหน้าที่กลับเป็นคณะกรรมการของสภาองเกรส ประเทศสหรัฐอเมริกา³⁹

แนวคิดของการสร้างระบบคณะกรรมการถอดแบบมาจากการทำหน้าที่ปกติของรัฐสภา แต่มีความคล่องตัวและเข้าถึงประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ในรายละเอียดมากกว่า เนื่องจากจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการมีขนาดไม่มาก เสมือนเป็น “ฝ่ายนิติบัญญัติขนาดเล็ก” (Miniature Legislature)⁴⁰ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐสภาใหญ่ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนบุคคลหรือหน่วยงานใด ๆ ตลอดจนเรียกเอกสารหรือ

³⁷ Justia Law, "Congressional Investigations."

³⁸ *Ibid.*

³⁹ พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, หน้า 110-111.

⁴⁰ Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson, The New Roles of Parliamentary (Portland: Frank Case Publishers, 1988), p. 3.

พยานหลักฐานต่างๆ และรายงานต่อรัฐสภาใหญ่ต่อไป หรือการกำหนดประเด็นที่ผ่านการศึกษาค้นคว้าเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงจนตกผลึกแล้วให้รัฐสภาใหญ่ดำเนินการในขั้นตอนต่อไป กระบวนการทั้งหมดนี้ในทางวิชาการเรียกว่า “**กระบวนการในรัฐสภา**” (Proceedings in Parliament)⁴¹

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ระบบของคณะกรรมการถือกำเนิดเกิดขึ้นมาจาก อำนาจของรัฐสภาโดยตรงในการบริหารจัดการองค์กรภายในของตนเองตาม “**หลักรัฐสภาเองย่อมตระหนักรู้งานของตนเองได้ดีกว่าผู้อื่น**” (Exclusive Cognizance) โดยมีการ**มอบอำนาจในทางนิติบัญญัติ**⁴² (Delegation of Legislative Powers) ของ “**รัฐสภาใหญ่**” ไปยัง “**รัฐสภาเล็ก**” เพื่อให้ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ด้วย การถ่ายโอนอำนาจนี้เองจึงนำไปสู่การโอนถ่าย “**เอกสิทธิ์ของรัฐสภา**” อันรวมถึงการถ่ายโอน “**หลักการละเมิดอำนาจรัฐสภา**” ไปด้วยในคราวเดียวกันทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่สะดุดอยู่ซึ่งจะส่งผลต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาเท่านั้นเอง⁴³ จึงส่งผลให้ “**หลักเอกสิทธิ์ของรัฐสภาใหญ่**” นำไปปรับใช้เพื่อเป็นกลไกในการพิทักษ์รักษา**รัฐสภาเล็ก**อย่างคณะกรรมการมิให้ถูกขจัดขัดขวางจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลใด ๆ ด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏการกระทำที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าวของคณะกรรมการแล้วย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดต่อรัฐสภาด้วย กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น**เมื่อมีหลักการว่าด้วยการละเมิดรัฐสภาใหญ่ฉันทัด ย่อมมีหลักการว่าด้วยการละเมิดรัฐสภาเล็กด้วยฉันทัด**⁴⁴

กล่าวโดยสรุป การทำหน้าที่ของคณะกรรมการย่อมได้รับความคุ้มครอง เฉกเช่นเดียวกับ การทำหน้าที่ของรัฐสภาใหญ่ ทั้งในแง่ของเอกสิทธิ์ และมาตรการเมื่อเกิดการกระทำอันมีลักษณะเป็นการละเมิดอำนาจของคณะกรรมการ เหตุเพราะอำนาจของคณะกรรมการมีรากฐานหรือที่มาจากอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการย่อมมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อช่วยเหลือให้กระบวนการนิติบัญญัติสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ตามพันธกิจของฝ่ายนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมี “**เครื่องมือในทางกฎหมาย**” ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการออกคำสั่งเรียกตัวบุคคล (subpoena) เอกสาร หรือพยานหลักฐาน รวมทั้งมีเอกสิทธิ์และมาตรการคุ้มครองอันเนื่องมาจากการทำละเมิดอำนาจสอบสวนด้วย เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเครื่องมือทั้งหลายเหล่านี้ในบางระบบกฎหมายได้มีการบัญญัติเอาไว้อย่างแจ่มชัดในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือในบางประเทศได้รับการรับรองในฐานะกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา (law and custom of parliament) อย่างเช่นในระบบกฎหมายอังกฤษ สำหรับ

⁴¹ Kieron Wood, *Contempt of Parliament* (Dublin: Clarus Press, 2012), p. 43. อ้างถึงใน พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา*, หน้า 112.

⁴² แนวคิดเรื่องการมอบอำนาจในทางนิติบัญญัติ สามารถจำแนกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้สองประเภท คือ การมอบอำนาจภายนอกให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎลำดับรองซึ่งเป็นการมอบอำนาจภายนอกฝ่ายนิติบัญญัติ กับอีกประเภทหนึ่งคือการมอบอำนาจทางนิติบัญญัติให้องค์กรหรือหน่วยงานภายใน ดังเช่นการมอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการนั่นเอง

⁴³ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา*, หน้า 113.

⁴⁴ *เพ็งอ้วง*, น. 113-114.

ระบบกฎหมายไทยนั้น ได้มีความพยายามในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อมอบเครื่องมือเหล่านี้ให้แก่ คณะกรรมการซึ่งรายละเอียดและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะได้อภิปรายอย่างละเอียดในบทต่อไป

บทที่ 3

ข้อความคิดว่าด้วยคณะกรรมการธิการและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย

นอกจากการพิจารณาตัวบทกฎหมายในรายละเอียดแล้ว บทบาทคณะกรรมการธิการเป็นที่ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในฐานะกลไกสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร รวมถึงตลอดไปถึงคอยเยียวยาแก้ไขปัญหาของประชาชนผ่านช่องทางการรับเรื่องราวร้องทุกข์ แต่ในขณะเดียวกันก็มีอาจปฏิเสธได้ว่า ในทางปฏิบัติแล้ว ระบบคณะกรรมการเองก็ยังพบกับอุปสรรคมากมายหลายรูปแบบซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำหน้าที่ต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ ปัญหาของระบบคณะกรรมการอาจมาจากปัจจัยมากมายหลายรูปแบบ กล่าวคือ อาจมีการออกแบบโครงสร้างที่อาจไม่ถูกต้องเหมาะสมตามหลักการที่พึงจะเป็น หรืออาจเป็นผลมาจากความรู้ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในธรรมชาติของบทบาทหน้าที่ของตนเองดังที่เคยปรากฏอยู่ในประเทศต่างๆ ก็ย่อมได้

ฉะนั้นแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามที่ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ จึงย่อมเป็นความจำเป็นและสำคัญยิ่งในการเข้าไปทำความเข้าใจในข้อความคิดว่าด้วยคณะกรรมการธิการของรัฐสภา (Concept of Parliamentary Committee)⁴⁵ ว่า ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภาแล้ว คณะกรรมการนั้น มีสถานะและลักษณะเป็นเช่นไร มีตำแหน่งแห่งที่ในส่วนใดของโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงตลอดไปถึงมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่อย่างไรที่จะคอยส่งเสริมให้ตนเองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ประสบความสำเร็จ⁴⁶ ทั้งนี้ นอกจากการเข้าไปไล่เรียงความรู้ความเข้าใจดังกล่าวแล้ว การเข้าไปทำการศึกษาในประเทศที่ขึ้นชื่อได้ว่าเป็นประเทศที่มีระบบคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเป็นอันดับต้นๆ ของโลกอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา⁴⁷ ยิ่งจะทำให้ได้เห็นภาพการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการว่ามีลักษณะเช่นไร เคยผ่านอุปสรรค

⁴⁵ Michael Reksulak, Laura Razzolini, and I. I. William F. Shughart, *The Elgar Companion to Public Choice* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014), p. 149.

⁴⁶ Stoddard Chase, "Legislative Committee Systems: A Design Perspective," *Indiana Journal of Constitutional Design* 3, 1 (2018): 1.

⁴⁷ Malcolm Shaw, "Parliamentary Committees: A Global Perspective," *The Journal of Legislative Studies* 4, 1 (1998): 227.

หรือปัญหาใดๆ มาหรือไม่ และหาหนทางแก้ไขปัญหามาด้วยวิธีการใด เพื่อท้ายที่สุดแล้ว เมื่อคราวกลับเข้ามาศึกษาวิจัยในส่วนของประเทศไทยนั้น อาจสามารถนำเอาแนวคิดและหลักการทั่วไปประกอบกับประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาพร้อมวิธีการแก้ไขปัญหาได้ต่อไป

3.1 ข้อความคิดและหลักการทั่วไปว่าด้วยคณะกรรมการ (Committee)

3.1.1 ที่มาและพัฒนาการของระบบคณะกรรมการในรัฐสภา

ในขณะที่การสืบค้นประวัติศาสตร์รัฐสภา หรือ “ฝ่ายนิติบัญญัติของโลก” เป็นไปโดยไม่ง่ายนัก ยังมีพิกที่ จะกล่าวถึงความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง แต่การเสาะแสวงหาที่มาที่ไปของ “กระบวนการดำเนินงานของรัฐสภา” (Parliamentary procedure) อันเป็นเรื่อง “กิจการภายใน” ยิ่งมีความยากกว่ามาก ทั้งนี้เนื่องจากแรกเริ่มเดิมทีที่ “องค์กรผู้แทนของประชาชน” เริ่มทำหน้าที่ในสมัยโบราณ ยังไม่มีการออก หรือรวบรวมกลไกการดำเนินการต่างๆ ของรัฐสภา ทั้งนี้ เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการทำหน้าที่ ณ เวลานั้น ที่อาจยังไม่มีระบบมากนักหากเปรียบเทียบกับรัฐสภาสมัยใหม่ จนกระทั่งการเกิดขึ้นของ “เอกสารว่าด้วยกระบวนการดำเนินงานของรัฐสภา” (*Modus Tenedi Parliamentum*) ในยุคกลาง⁴⁸ ซึ่งถือเป็นเอกสารลายลักษณ์อักษรที่พยายามรวบรวมการปฏิบัติงานของรัฐสภาในฐานะของสถาบันการเมืองตามความหมายของรัฐสมัยใหม่⁴⁹

หากย้อนกลับไปในช่วงกรีกโบราณ “*Ekklesia*”⁵⁰ ก่อร่างสร้างตัวขึ้นกลายเป็นองค์กรที่สำคัญยิ่งในการปกครองรัฐตามครรลองประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)⁵¹ ทั้งนี้เนื่องจากการรวมกลุ่มประชุมกันของประชาชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนพูดคุยในประเด็นต่างๆ ของบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการ

⁴⁸ Kathryn Kerby-Fulton and Steven Justice, "Reformist Intellectual Culture in the English and Irish Civil Service: The "Modus Tenedi Parliamentum" and Its Literary Relations," *Traditio* 53(1998): 149.

⁴⁹ *Modus Tenedi Parliamentum* ถือได้ว่าเป็นหนังสือกฎหมายรัฐสภาอังกฤษเล่มแรกที่มีชื่อเสียงโด่งดังเป็นอย่างมาก ซึ่งจากข้อมูลทางประวัติศาสตร์พบว่า หนังสือเล่มนี้น่าจะถูกเขียนไว้อย่างเป็นทางการในช่วงเวลาระหว่าง ค.ศ.1294-1327 รายละเอียดโปรดดู John B. Phelps, "Notes on the Early History of the Office of Legislative Clerk," *Journal of American Society of Legislative Clerks and Secretaries* 10, 1 (2004): 8.

⁵⁰ คำว่า “*Ekklesia*” มาจาก 2 คำ ได้แก่ คำว่า “Ek” ที่มีความหมายว่า “จาก” (Out of/From) และคำว่า “Kaleo” ที่แปลว่า “การเรียก หรือเชิญ” (To call/Invitation) ดังนั้น คำว่า “*Ekklesia*” จึงหมายถึง การเรียก หรือเชิญออกมาเพื่อรวมกันหรือประชุมกัน

⁵¹ Ioannis Mpoitsis and Nikos Koutsopoulos, "E-Ekklesia: The Challenge of Direct Democracy and the Ancient Athenian Model," ใน *E-Democracy, Security, Privacy and Trust in a Digital World. e-Democracy 2013.*, ed. Alexander B. Sideridis and Zoe Kardasiadou Constantine P. Yialouris Vasilios Zorkadis, Communications in Computer and Information Science (Athens, Greece: Springer International Publishing, 2013), p. 53.

กำหนดนโยบาย การตราฎบัตรกฎหมายและการพิจารณาข้อพิพาทต่างๆ⁵² อย่างไรก็ตามที่น่าขบคิดคือ “สภา *Ekklesia*” ที่เป็นแกนแกนในการปกครองกรุงเอเธนส์ มีโครงสร้างและกลไกในการทำงานอย่างไร

ด้วยความที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวของสภา *Ekklesia* ประเด็นว่าด้วยการบริหารจัดการในการปกครอง (Administration) กรุงเอเธนส์อย่างไรจึงเป็นเรื่องสำคัญ ณ ช่วงเวลานั้น⁵³ โดยหากเราจะกล่าวเฉพาะในส่วนด้าน “กระบวนการทำงานด้านนิติบัญญัติ” (Legislative procedures) สภา *Ekklesia* ได้มีการกำหนดโครงสร้างภายในด้วยการแต่งตั้งคณะบุคคล (Council) จำนวน 500 คน⁵⁴ ที่เรียกว่า “*Boule*” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่คอยให้คำแนะนำต่อสภา และด้วยภาระหน้าที่ดังกล่าวนี้เอง ส่งผลทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว *Boule* ต้องมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน ไต่สวนทวนความ (*dokimasia*)⁵⁵ รายงานข้อเท็จจริงพร้อมทำความเข้าใจประกอบ และดำเนินการจัดวาระและกำหนดวันเวลาการประชุม *Ekklesia* เพื่อพิจารณาลงมติตามรายงานที่ได้จัดเตรียมให้

กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การประชุมของ “สภาใหญ่” อย่าง *Ekklesia* ในการดำเนินการพิจารณาเรื่องต่างๆ จะอยู่บน “ญัตติ” (Motion) ที่ได้รับมาจาก “สภาเล็ก” อย่าง *Boule* เท่านั้น⁵⁶ ซึ่งญัตติข้างต้นที่จัดทำโดย *Boule* ส่วนหนึ่งมาจากการพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นการเห็นได้อย่างชัดเจนว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของ *Boule* นั้นมิได้ผิดแผกแตกต่างไปจาก “คณะกรรมการในรัฐสภา” ในปัจจุบัน จนอาจกล่าวได้ว่า *Boule* ถือเป็น “ต้นร่างของระบบคณะกรรมการในรัฐสภาของรัฐสมัยใหม่”⁵⁷ นั่นเอง

⁵² Melissa Schwartzberg, "Athenian Democracy and Legal Change," *Am Polit Sci Rev American Political Science Review* 98, 2 (2004): 312.

⁵³ J. A. R. Marriott, *The Mechanism of the Modern State; a Treatise on the Science and Art of Government* (Oxford: Clarendon Press, 1927), p. 9.

⁵⁴ แรกเริ่มเดิมทีสภาประกอบไปด้วย 400 คน ต่อมามีการพัฒนาขยายเป็น 500 คน ผู้สนใจโปรดอ่าน John T. Hogan, *The Tragedy of the Athenian Ideal in Thucydides and Plato* (Maryland: Lexington Books, 2020), p. 48.

⁵⁵ Terry Buckley, *Aspects of Greek History 750-323 Bc : A Source-Based Approach* (Milton Park, Abingdon; New York: Routledge, 2010), p. 252.

⁵⁶ การพิจารณาของ *Boule* เรียกว่า *probouleuma* หรือ preliminary motion เมื่อเสร็จก็จะถูกทำเป็นรายงานและนำไปสู่การกำหนดวาระให้กับสภาใหญ่เพื่อพิจารณาต่อไป *ibid.*, 256.

⁵⁷ *Prytaneis* เป็นคณะกรรมการของ *Boule* ถือเป็นคณะอนุกรรมการ

ต่อมาเมื่อครั้งยุคกลาง (Medieval Period) อันถือเป็นห้วงกำเนิดเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการและการพัฒนาของรัฐสภาระหว่างราวศตวรรษที่ 13⁵⁸ และ 14⁵⁹ การทำหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ ณ เวลานั้นยึดโยงอยู่กับ “คำร้องทุกข์” (Petition) เป็นสำคัญ⁶⁰ กล่าวคือ หากปรากฏว่ามีการใช้สิทธิยื่นคำอุทธรณ์ร้องทุกข์ (Right of initiative) โดยบุคคลใดๆ ต่อพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในสถานะของแหล่งที่มาสูงสุดของตัวบทกฎหมายทั้งปวง ภายหลังจากการถูกเรียกเข้าพบพระมหากษัตริย์เพื่อชี้แจงแถลงไขถึงทุกข์ที่ต้องประสบพบเจออันมีผลให้ประเทศต้องได้รับความเสียหาย (National grievances) ในรายละเอียดแล้ว กรณีย่อมส่งผลให้รัฐสภาที่ทำหน้าที่ “ศาลหลวงในการพิจารณาคำอุทธรณ์ชั้นสุดท้าย” (The royal court of final appeal)⁶¹ เริ่มต้นดำเนินการกิจของตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยจำนวนคำร้องจำนวนมากที่ถูกยื่นเข้ามา ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1340 รัฐสภาได้มีการเรียกประชุมเพื่อทำการแต่งตั้งสมาชิกจำนวน 18 ท่าน ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ (Committee)⁶² โดยมอบหมายให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์รวมตลอดไปถึงการนำเอ

⁵⁸ Clyve Jones, A Short History of Parliament : England, Great Britain, the United Kingdom, Ireland and Scotland (Woodbridge: Boydell, 2012), p. 14.

⁵⁹ Stanford E. Lehmberg, A History of the Peoples of the British Isles. From Prehistoric Times to 1688 from Prehistoric Times to 1688 (London: Routledge, 2002), p. 98.

⁶⁰ Josef Redlich, The Procedure of the House of Commons : A Study of Its History and Present Form. Vol. 1. (London: Archibald Constable, 1908), p. 6.

⁶¹ ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐสภาประกอบไปด้วยขุนนางมากมายที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์และจะมีการตัดสินในท้ายที่สุด โปรดอ่าน Alec Reginald Myers, Cecil H. Clough, and R. B. Dobson, Crown, Household and Parliament in Fifteenth Century England (London: Hambledon press, 1985), pp. 22-24.

⁶² J. Franklin Jameson, "The Origin of the Standing Committee System in American Legislative Bodies," Annual report ... for the year 1893. (1894): 247.

ประเด็นปัญหาต่างๆ ที่พบจากคำร้องมาพิจารณาเพื่อนำไปสู่การตราตัวบทกฎหมายต่างๆ⁶³ หากมีความจำเป็นทั้งหมดนี้จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดขึ้นของ “คณะกรรมการธิการในรัฐสภา” (Parliamentary Committee)⁶⁴

อย่างไรก็ดี ขอบเขตของรัฐสภาในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหา (Redress of grievances) ของประชาชนอันมีลักษณะของการส่งผลกระทบต่อประเทศเริ่มมีการปรับเปลี่ยนขยายตัวไปยังการเข้าไปแก้ไขปัญหของประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นการส่วนตัวด้วยในเวลาต่อมา⁶⁵ อีกทั้งยังไม่จำเป็นที่ต้องรอให้ประชาชนใช้สิทธิยื่นคำร้องเข้ามา รัฐสภาเองก็สามารถเข้าไปดำเนินการได้เลยหากพบว่าเกิดปัญหาใดๆ เกิดขึ้นกับประเทศหรือประชาชน ทั้งนี้เหตุผลหลักสืบเนื่องมาจากการแนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นผู้แทนปวงชน (representation)⁶⁶ ตามระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง และการแบ่งแยกระหว่างอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ (executive power) และอำนาจหน้าที่ในการตรากฎบัตรกฎหมาย (legislative power) แทนที่จะรวมศูนย์อยู่ด้วยกันเหมือน

⁶³ แรกเริ่มเดิมที “Petitions” หรือ “คำร้องทุกข์” นั้นคือ “สิ่งเดียว” ที่จะทำให้รัฐสภาสามารถดำเนินกิจกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติได้ กล่าวคือ เมื่อประชาชนมีการยื่นคำร้องทุกข์มายังพระมหากษัตริย์แล้ว พระองค์ก็จะส่งต่อไปยังรัฐสภาก็จะดำเนินการพิจารณาและนำไปสู่การตรากฎบัตรกฎหมายต่อไป ดังนั้น หากพิจารณาให้ดีจะพบว่า บทบาทของรัฐสภา ณ ช่วงเวลานั้น จะมีลักษณะเป็นการดำเนินการในเชิงรับ (Passive) ซึ่งไม่ผิดแผกแตกต่างจากการทำหน้าที่ของศาล กล่าวคือ รัฐสภาจะไม่สามารถดำเนินการตรากฎหมายได้ตราเท่าที่ซึ่งไม่มีการยื่นคำร้องทุกข์เข้ามาจนนำมาสู่การพิจารณา จนกระทั่งเริ่มมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐสภาอันเป็นผลให้ในทางกฎหมายรัฐสภาแล้วเป็นจุดเปลี่ยนของการก่อร่างสร้าง “กระบวนการดำเนินการของรัฐสภา” (Parliamentary Procedure) ของรัฐสมัยใหม่ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร สามารถดำเนินการตราตัวบทกฎหมายได้เลยด้วยการใช้เอกสารที่เรียกว่า “Bills” (*billa formam actus in se continentes*) ที่ในปัจจุบันรู้จักกันในนาม “ร่างกฎหมาย” แทนที่การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องถูกริเริ่มจากการร้องขอของสังคม (*communes petitiones*) รัฐสภาก็สามารถเริ่มกระบวนการตรากฎหมายได้ในฐานะผู้แทนปวงชน (*actus communes*) ได้ และด้วยกรณีเช่นนี้เอง จึงส่งผลให้บทบาทของรัฐสภาปรับเปลี่ยนไปเป็นบทบาทในเชิงรุก (Active) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาตราจนปัจจุบันนี้ มีข้อพิงสังเกตเห็นอีกด้วยว่า การปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐสภานี้เองเป็นที่มาของแนวคิดที่ว่าด้วย “ร่างกฎหมาย/กฎหมายเอกชน” (Private Bill/Law) และ “ร่างกฎหมาย/กฎหมายมหาชน” (Public Bill/Law) อีกด้วย ผู้สนใจโปรดอ่าน G. R. Elton, *The Rolls of Parliament 1449-1547* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979). และ G. R. Elton, *The Parliament of England, 1559-1581* (New York: Cambridge University Press, 1986).

⁶⁴ ระบบคณะกรรมการธิการในรัฐสภามีการพัฒนาและขยายตัวอย่างมากและรวดเร็วในช่วงระหว่างศตวรรษที่ 15-17 ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาการขยายอำนาจของรัฐสภาในประเทศอังกฤษผ่าน “กฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา” (*lex et consuetudo parliamenti*)

⁶⁵ Stephen A. Higginson, "A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances," *yale law journal* 96, 1 (1986): 151.

⁶⁶ T. C. Hansard and Great Britain Parliament, *Hansard's Parliamentary Debates : Forming a Continuation of "the Parliamentary History of England from the Earliest Period to the Year 1803." : Third Series, Commencing with the Accession of William IV, 1830-1891* (London: Printed by T.C. Nansard, 1971), p. 1112.

ครั้งแต่สมัยโบราณ⁶⁷ อีกประการหนึ่ง จนเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาปัจจุบันที่มีลักษณะของปฏิบัติหน้าที่เชิงรุก (Active) ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารอย่างคณะรัฐมนตรี รวมตลอดไปถึงการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับราษฎรในฐานะผู้แทนของประชาชน⁶⁸ โดยการดำเนินการของรัฐสภาดังกล่าวนี้จะกระทำผ่าน “กลไกผู้ช่วย” อย่างระบบคณะกรรมการของตน⁶⁹

3.1.2 ความหมายและความสำคัญและภารกิจของคณะกรรมการในรัฐสภา

เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐสภาแล้ว คณะกรรมการในรัฐสภา (Parliamentary committee) อาจถือเป็นประเด็นที่หลายท่านยังไม่ค่อยเข้าใจและคุ้นชินมากกว่าคืออะไร มีรูปร่างหน้าและองค์ประกอบเช่นไร มีหน้าที่อะไรบ้าง ฯลฯ ซึ่งในรายละเอียดโดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจหน้าที่ ผู้วิจัยจะได้ทำการอธิบายต่อไป แต่ในเบื้องต้นนี้ใคร่ขอที่จะอธิบายทำความเข้าใจในภาพรวมว่าแท้ที่จริงแล้ว คณะกรรมการในรัฐสภา คืออะไรและมีที่มาที่ไปอย่างไร ประกอบไปด้วยบุคคลใดบ้างเสียก่อน

ก) ความหมาย

คณะกรรมการในรัฐสภา หรือที่เราเรียกกันอย่างสั้นๆ โดยทั่วไปว่า “คณะกรรมการ” (Committee) คือ กลุ่มบุคคลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐสภา เพื่อช่วยเหลือกิจการงานต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา⁷⁰ ซึ่งตามหลักกฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) เรียกว่า “กระบวนการของรัฐสภา” (Parliamentary proceedings)⁷¹ ทั้งนี้ กลุ่มบุคคลที่ถูกแต่งตั้งข้างต้นอาจมีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภา

⁶⁷ A. Mark Gregory, "The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition," *Fordham Law Review* 66, 6 (2018): 2154.

⁶⁸ Constitution Unit, *Checks and Balances in Single Chamber Parliaments : A Comparative Study. Stage One Stage One* (London: Constitution Unit, 1998), p. 8.

⁶⁹ Paul G. Thomas, "Parliamentary Scrutiny and Redress of Grievances," *Canadian parliamentary review* (2007): 11.

⁷⁰ House of Commons, "What Is a Parliamentary Committee," [Online] Accessed: FEB 25, 2021. Available from: <https://www.ourcommons.ca/committees/en/faqs#q1>

⁷¹ Great Britain Cabinet Office, *Government Response to the Joint Committee on Parliamentary Privilege* (London: Stationery Office, 2013), p. 4.

(members of Parliament)⁷² หรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับประเภทของคณะกรรมการ⁷³ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเภทของคณะกรรมการถือเป็นปัจจัยในการกำหนดองค์ประกอบว่าบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการนั้นจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร โดยผู้วิจัยจะกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

อนึ่ง มีข้อพิงพิราพิจารณาว่า แม้คณะกรรมการจะเป็น “องคัพพของฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislative Organ)⁷⁴ แต่ด้วยคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้จำกัดครัดเคร่งว่าต้องมีสถานะเป็น “สมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติ” ด้วยในขณะเดียวกันเท่านั้น หากแต่ขึ้นอยู่กับประเภทของคณะกรรมการยอมเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่า “ข้อความคิดเบื้องหลัง” ของการจัดตั้งคณะกรรมการในรัฐสภาคือ การทำหน้าที่ขององค์กร (Functionalism) เป็นสำคัญ⁷⁵

ข) ความสำคัญและภารกิจ

ตามระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาในฐานะ “องค์กรผู้แทนของประชาชน” มีบทบาททำหน้าที่ของตนเอง และกฎหมายนั้นมอบให้ทำหน้าที่อื่นๆ อีกมากมาย ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน⁷⁶ อย่างไรก็ดี ไม่อาจเป็นไปได้ที่จะให้ “สภาใหญ่” (Parent Legislature)⁷⁷ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านต่างๆ อาทิ จำนวนสมาชิกก็ดี กฎเกณฑ์การประชุมก็ดี ความรู้ความเชี่ยวชาญก็ดี การบริหารจัดการก็ดี การปฏิบัติภารกิจก็ดี ฯลฯ เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้สำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยแนวคิดเช่นนี้ “สภาเล็ก” (Little Legislature)⁷⁸ อย่างคณะกรรมการจึงเป็นกลไกหลักสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อตอบโจทยการทำหน้าที่ของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยหากพิเคราะห์ให้ถี่จะพบว่า เมื่อรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่าง

⁷² Du'c Lâm Nguyen and Undp Viet Nam, Parliamentary Committee Public Hearings and Their Application in Vietnam (Hanoi: Office of the National Assembly of Vietnam, 2012), p. 6.

⁷³ Knut Heidar and Ruud A. Koole, Parliamentary Party Groups in European Democracies : Political Parties Behind Closed Doors (Abingdon: Taylor & Francis, 2000), p. 224.

⁷⁴ Brian J. Gaines *et al.*, "The Study of Legislative Committees," Journal of legislative studies 25, 3 (2019): 331.

⁷⁵ Kenneth Shepsle and Barry Weingast, Positive Theories of Congressional Institutions (University of Michigan Press, 1995), pp. 155-157.

⁷⁶ Klaus von Beyme, Parliamentary Democracy : Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999 (Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2002), p. 72.

⁷⁷ Tim Groseclose, "The Committee Outlier Debate: A Review and a Reexamination of Some of the Evidence," Public Choice 80, 3/4 (1994): 269.

⁷⁸ Raymond Marsh, "Legislatures and Legislators: Statutes: California Legislative Aids," calilawrevi California Law Review 39, 2 (1951): 293.

ครบถ้วนกระบวนความมากเท่าไร ย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนย่อมได้รับการดูแลแก้ไขปัญหาอันเป็นการส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้นไปด้วยเท่านั้น⁷⁹

คำถามที่น่าสนใจคือ คณะกรรมการในรัฐสภาถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชน (Representation) ผ่านการดำเนินภารกิจใด คำถามนี้สามารถตอบด้วย 2 กรอบคิดหลักดังนี้

1. มิติในเชิงประวัติศาสตร์ : ตามที่ได้หยิบยกข้อมูลทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยกำเนิดคณะกรรมการในหัวข้อที่ผ่านมา คณะกรรมการถูกก่อร่างสร้างตัวขึ้นก็เพื่อช่วยรัฐสภาใน 2 ด้านหลัก ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการระหว่างองค์กรในกรณีที่ต้องมีการติดต่อประสานงานให้หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในด้านต่างๆ⁸⁰ ได้ทราบและปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างครบถ้วนด้านหนึ่ง และด้านการบริหารจัดการภายในผ่าน “ระบบคัดกรองเบื้องต้น” (Preliminary investigation)⁸¹ ด้วยการพิจารณาคำร้องต่างๆ ของคณะกรรมการก่อนจะนำไปกำหนดเป็นวาระและเสนอให้รัฐสภาเปิดประชุมเพื่อถกเถียงพูดคุย และทำการลงคะแนนตัดสินใจต่อไป⁸² ทั้งนี้ก็เพื่อให้รัฐสภาสามารถดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างสะดวก รวดเร็วและง่ายดายมากขึ้นอีกด้านหนึ่ง

2. มิติในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภา : นอกจากคำอธิบายทางด้านประวัติศาสตร์แล้ว การกล่าวถึงภารกิจของคณะกรรมการยังสามารถอธิบายผ่านข้อความคิดในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและรัฐสภา (Constitutional and Parliamentary law) ได้อีกด้วย กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในสายตาของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญและรัฐสภาเห็นว่า ระบบคณะกรรมการจะเป็นกลไกในการช่วยตราตัวบทกฎหมายต่างๆ (Legislation) รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน (Petition) รวมตลอดไปถึงการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (Examination) ได้อย่างใกล้ชิด⁸³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่เพิ่งเกิดขึ้นในรัฐสมัยใหม่ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ขณะที่สมัยโบราณการบริหารประเทศอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้รัฐสมัยใหม่บทบาทอำนาจหน้าที่ของการบริหารถูกโยกย้ายถ่ายโอนมายังฝ่ายบริหาร ส่วน

⁷⁹ M Steven Fish, "Stronger Legislatures, Stronger Democracies," *Journal of democracy* 17, 1 (2006): 7.

⁸⁰ Keith Krehbiel, Kenneth A. Shepsle, and Barry R. Weingast, "Why Are Congressional Committees Powerful?," *American Political Science Review* 81, 3 (1987): 941.

⁸¹ Morton Rosenberg, *When Congress Comes Calling : A Study on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry* (Washington, D.C.: The Constitution Project, 2017), p. 35.

⁸² Deutscher Bundestag, "The Committee's Recommendation for a Decision and Report," [Online] Accessed: March 1, 2021. Available from: <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/12comrec-245878>

⁸³ The Commonwealth Secretariat, *The Global Human Rights Implementation Agenda: The Role of Parliaments* (London: Universal Rights Group, 2018), pp. 8-10.

หนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของข้อความคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจและการปกครองด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐสภาในฐานะองค์กรผู้แทนของประชาชนจึงมีหน้าที่ใน “การตรวจสอบการดำเนินการกิจของ คณะรัฐมนตรี” (Legislative Oversight) อย่างไม่จำต้องสงสัย⁸⁴

⁸⁴ อันที่จริงแล้ว ต้นธารแห่งแนวคิดว่าด้วยการแบ่งแยกภารกิจและองค์กรในการใช้อำนาจรัฐมีมาตั้งแต่สมัยโบราณดั้งเดิม กล่าวคือ ตั้งแต่สมัยกรีกนั้นมีแนวคิดของการแบ่งแยกองค์กรในการใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 องค์กร ได้แก่ รัฐสภา (Assembly) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (Public Officials) และศาล (Judiciary) แต่ในทางปฏิบัติแล้ว “เส้นแบ่ง” ของการทำหน้าที่กลับไม่มีความชัดเจนเสียเท่าใดนัก เพราะท้ายที่สุดแล้ว รัฐสภาจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งหมดเสียเอง

ในสมัยโรมัน องค์กรในการใช้อำนาจรัฐมีความคล้ายคลึงกับสมัยกรีกดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น เพียงแต่จะมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดของการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ รัฐสภามีหน้าที่ดูแลเรื่องภารกิจในการเลือกตั้งและการออกกฎหมายต่างๆ ดูแลตัดสินใจในนโยบายทางการต่างประเทศที่สำคัญ รวมถึงไปถึงการพิจารณาอุทธรณ์ในคำพิพากษาของศาลให้ลงโทษประหารชีวิต วุฒิสภาคอยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการบริหารประเทศ โดยมติของวุฒิสภามีสถานะเป็นกฎหมายที่บังคับผูกพันให้ต้องทำตาม ในขณะที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ 2 ส่วน ได้แก่ การบริหารประเทศหน้าที่หนึ่ง และตัดสินอรรถคดีต่างๆ อีกหน้าที่หนึ่ง ทั้งนี้ในแต่ละองค์กรจะทำหน้าที่ในการถ่วงดุล (Checks and Balances) และยับยั้งไม่ก้าวก้าว (Restraint) การทำงานซึ่งกันและกัน

เมื่อเริ่มต้นราวศตวรรษที่ 13 แนวคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นผลมาจากอิทธิพลทางความคิดในสมัยโรมันเริ่มถูกนำเสนอว่ามีอยู่ 2 ส่วน ประกอบไปด้วย อำนาจที่ทำหน้าที่ในการบริหาร (Executive Power) และอำนาจที่ทำหน้าที่ในการนิติบัญญัติ (Legislative Power) แต่ประเด็นของผู้ทรงอำนาจอาจไม่ได้มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนเนื่องจากว่าคำอธิบายในครั้งนั้นโดย โทมัส อควินัส (Thomas Aquinas) กล่าวว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวทั้งหมดโดยพระองค์เอง อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 14 นักปรัชญาเมธีผู้เลื่องชื่ออย่าง “มาร์ซิกลิโอ ออฟ ปาดัว” (Marsiglio of Padua) ได้กล่าวถึงแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจในยุคที่ไว้วางใจของเขาย่าง “ผู้พิทักษ์สันติภาพ” (*Defensor Pacis*) ว่า อำนาจรัฐถูกแบ่งแยกภารกิจอย่างชัดเจนเป็น 2 ด้าน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร โดยอำนาจแรกนั้นเป็นของประชาชน ในขณะที่อำนาจบริหารอยู่ภายใต้การควบคุมของอำนาจแรกอย่างอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งแนวคิดและคำอธิบายทำนองเดียวกันนี้ถูกอธิบายในงาน “Two Treatises of Government” ต่อมาช่วงราวศตวรรษที่ 17 โดยจอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาเมธีทางด้านการเมืองผู้โด่งดังนั่นเอง กล่าวคือ ล็อกเห็นว่าอำนาจรัฐถูกแบ่งแยกออกได้เป็น 3 ส่วนเพื่อทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย (Legislative) การบริหารประเทศ (Executive) อันเป็นเรื่องของการดูแลกิจการภายในประเทศอย่างความสงบเรียบร้อยต่างๆ การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการตัดสินข้อพิพาทต่างๆ และทำหน้าที่ในการต่างประเทศ (Federative) ที่หมายถึง อำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะการประกาศทำศึกสงครามและได้มา หรือคงไว้ซึ่งความสงบสุขด้วย

ทั้งนี้ล็อกเห็นว่า อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุด (Supreme Power) ขอบธรรม (Legitimacy) และมีความสำคัญที่สุด ดังนั้น อำนาจในการบริหารประเทศและอำนาจการต่างประเทศจึงต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของอำนาจนิติบัญญัติแต่เพียงอำนาจเดียว (Sole Power) แม้ว่าในความเป็นจริงธรรมชาติของอำนาจในการต่างประเทศจะมีความพิเศษที่แตกต่างกับอำนาจการบริหารประเทศอยู่บ้างในแง่ความเชื่อมโยงควบคุมโดยตัวบทกฎหมาย หากแต่เป็นการควบคุมที่แตกต่างไป กล่าวคือ จะมีลักษณะของการควบคุมผ่านกระบวนการตรวจสอบในเชิงตักเตือนทางตึงให้เกิดการใช้อำนาจอย่างระมัดระวัง (Cautious Oversight) มากกว่า ผู้สนใจโปรดอ่าน John A. Fairlie, "The Separation of Powers," *Michigan Law Review* 21, 4 (1923). Jeremy

อนึ่ง ภายหลังจากการพินิจพิเคราะห์อย่างลึกซึ้งแล้ว แม้สามารถสรุปได้ว่าระบบคณะกรรมการนี้ถูกประดิษฐ์คิดค้นขึ้นอยู่บนข้อความคิดว่าด้วย “ผู้ช่วยเหลือสภาใหญ่” อันมีลักษณะสอดคล้องต้องกันทั้งในมิติเชิงประวัติศาสตร์และมิติในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภาผ่านภารกิจของการบริหารจัดการระหว่างองค์กรและภายในองค์กรที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว (Flexibility)⁸⁵ มากกว่ารัฐสภาหากเปรียบเทียบกันแล้วก็ตามที่แต่มีข้อพึงต้องตระหนักว่า มิติในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภาซึ่งเกิดขึ้นในช่วงของรัฐสมัยใหม่จะมีความคิดที่สลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น

กล่าวคือ แนวคิดของระบบคณะกรรมการดั้งเดิมนั้นอยู่ในรูปแบบของ “ผู้ช่วยรัฐสภาในเชิงรูปแบบ” (Formal Matter) ที่มุ่งหมายเพียงเฉพาะเรื่องการเข้ามาแสวงหาข้อเท็จจริง พินิจพิเคราะห์ถกเถียงแลกเปลี่ยนเรื่องต่างๆ ผ่านการพิจารณาคำร้อง⁸⁶ ก่อนที่สรุปข้อเท็จจริงทั้งหมดพร้อมทำความเข้าใจไปยังรัฐสภาเพื่อลงมติตัดสินใจต่อไป อันเป็นการยังผลให้การดำเนินการมีความสะดวกและรวดเร็ว⁸⁷ ในขณะที่แนวคิดของระบบคณะกรรมการสมัยใหม่นอกจากจะยังให้ความสำคัญกับเรื่องความสะดวกและรวดเร็วข้างต้น แต่การทำให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องมาจากการพิจารณาและถกเถียงแลกเปลี่ยนกับผู้เชี่ยวชาญทางด้านต่างๆ ในเรื่องที่คณะกรรมการต้องดำเนินการด้วย⁸⁸ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น แนวคิดในการดำเนินการกิจของระบบคณะกรรมการตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภาคือ “ผู้ช่วยรัฐสภาในเชิงเนื้อหา” (Substantive Matter) ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่บนข้อความคิดว่าด้วยความเชี่ยวชาญชำนาญการ (Specialization)⁸⁹ อันจะเป็นการยังผลให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่ของตนเองเพื่อแก้ไขปัญหา หรือตอบสนอง

Waldron, "Separation of Powers in Thought and Practice?," *Revista de Direito Administrativo* 279, 3 (2020). และ David Jenkins, "The Lockean Constitution : Separation of Powers and the Limits of Prerogative," *MacGill Law Journal* 56, 3 (2011).

⁸⁵ Affairs National Democratic Institute for International, *Committees in Legislatures : A Division of Labor* (Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 1996), p. 3.

⁸⁶ Piotr W Juchacz, "Deliberative Law-Making: A Case Study of the Process of Enacting of a 'Constitution of the Third Sector' in the Polish Sejm," *International Journal for the Semiotics of Law* 33, 1 (2020): 83-84.

⁸⁷ George B Galloway, "Development of the Committee System in the House of Representatives," *The American Historical Review* 65, 1 (1959): 22.

⁸⁸ William Buchanan *et al.*, "The Legislator as Specialist," *Western Political Quarterly* 13, 3 (1960): 637.

⁸⁹ Craig Volden and Alan E Wiseman, "Foxes Vs. Hedgehogs: Issue Specialization and Effective Lawmaking in the Us Congress," (The Center for Effective Lawmaking 2020), p. 4.

ความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุดผ่านการกระบวนการตัดสินใจบนข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะจากผู้รู้ในเรื่องต่างๆ ของคณะกรรมการนั้นเอง⁹⁰

3.1.3 ประเภทและองค์ประกอบของคณะกรรมการในรัฐสภา

คำอธิบายว่าด้วยประเภทของคณะกรรมการซึ่งเป็นการทำความเข้าใจในเชิงโครงสร้างของคณะกรรมการถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและสัมพันธ์กันอย่างแยกอธิบายขยายความกับประเด็นว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ได้ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การทำความเข้าใจ “ประเภทและองค์ประกอบของคณะกรรมการ” พึงต้องควบคู่พร้อมกันไป ทั้งนี้เนื่องจากประเภทของคณะกรรมการมีส่วนในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วยตามที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้

แม้จะปรากฏว่าในแต่ละประเทศจะมีประเภทของคณะกรรมการที่แตกต่างกัน⁹¹ อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายรัฐสภาแล้ว การจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการสามารถทำการจำแนกแยกแยะได้โดยผูกโยงอยู่กับเกณฑ์ที่แตกต่างกันหลากหลาย⁹² ซึ่ง ณ ที่นี้อาจประกอบไปด้วยเกณฑ์ระยะเวลาในการทำหน้าที่ (Tenure) เกณฑ์หนึ่ง และเกณฑ์วัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ (Purpose) อีกเกณฑ์หนึ่ง

ก) เกณฑ์ระยะเวลาในการทำหน้าที่ (Tenure)

ยังมีพักที่กล่าวถึงการกำหนดจำนวนกรรมการและขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Jurisdiction)⁹³ การถือเอาเกณฑ์ระยะเวลาในการทำหน้าที่เพื่อจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการในรัฐสภาถือเป็นเกณฑ์หนึ่งที่มีความ

⁹⁰ B. Asher Herbert, "Committees and the Norm of Specialization," The Annals of the American Academy of Political and Social Science 411, 1 (1974): 64.

⁹¹ H. H. Pedersen *et al.*, "Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and Their Constituencies," Journal of Legislative Studies 21, 3 (2015): 9.

⁹² เกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้เพื่อกำหนดประเภท ณ ที่นี้ไม่ได้มีการอธิบายไว้อย่างเป็นระบบ หากแต่เป็นผลมาจากการศึกษาค้นคว้าของผู้วิจัยเอง

⁹³ การกำหนดจำนวนและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาในแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกัน โดยการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวอาจอธิบายได้ว่าอยู่บน 2 แนวคิดหลักได้แก่ แนวคิดตามประเทศอังกฤษ และแนวคิดตามประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในขณะที่ “รูปแบบอังกฤษ” (British Model) จะกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้สอดคล้องกับกระทรวงต่างๆ อันเป็นโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ การกำหนดโครงสร้างดังกล่าวย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของคณะกรรมการในการตรวจสอบฝ่ายบริหารแบบคู่ขนานกันไป ในขณะที่ “รูปแบบสหรัฐอเมริกา” (American Model) จะกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการโดยมียึดโยงไปกับโครงสร้างของฝ่ายบริหารเฉกเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ หากแต่มุ่งเน้นไปที่ภารกิจของคณะกรรมการเป็นหลัก ผู้สนใจโปรดอ่าน Shane

นิยมและเป็นที่ยอมรับกันมากในประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย โดยอาศัยเกณฑ์นี้ สามารถนำไปสู่การแบ่งประเภทของคณะกรรมการออกเป็น 3 ประเภทหลักได้แก่

1. คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee)

คณะกรรมการสามัญเป็นคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อเป้าประสงค์ของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายโดยไม่สะดุดหยุดอยู่ตลอดระยะเวลาที่รัฐสภาต้องดำเนินการกิจของตน ดังนั้น วาระการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญจึงผูกโยงกับวาระการทำหน้าที่ของรัฐสภาไปโดยปริยาย ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า สถานะของคณะกรรมการสามัญนี้จึงมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการถาวร” (permanent committee)⁹⁴ อันสะท้อนให้กรอบระยะเวลาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะดำรงคงอยู่จนกว่ารัฐสภาจะหมดวาระการทำหน้าที่ไป อาทิ เกิดการยุบสภาที่ดี หรือครบวาระตามที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายกำหนดก็ดี เป็นต้น⁹⁵

อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงต้องทำความเข้าใจกับวาระการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญให้ชัดเจนว่า ด้วยการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องเนื่องเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา การทำงานของคณะกรรมการจึงอยู่บนพื้นฐานของ “สมัยประชุมของรัฐสภา” (Parliamentary-Session Basis) ซึ่งมีความหมายว่า คณะกรรมการสามัญมีหน้าที่ประชุมเพื่อทำงานของตนเองตลอดสมัยประชุมรัฐสภา⁹⁶

Martin and Sam Depauw, "Parliamentary Committees and Multi-Party Government," Paper for presentation at the ECPR Joint Sessions (2009). และ John Arthur Ransome Marriott, The Mechanism of the Modern State (Oxford: Clarendon Press, 1927).

⁹⁴ Thomas P Carr and Government Division, "Committee Types and Roles," (Congressional Research Service, the Library of Congress, 2017), p. 1.

⁹⁵ House of Commons Canada, "The Parliamentary Cycle - Prorogation and Dissolution," [Online] Accessed: MARCH 2, 2021. Available from: <https://www.ourcommons.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch08&Seq=7>.

⁹⁶ ด้วยการทำหน้าที่บน “หลักสมัยประชุมของรัฐสภา” จึงอาจทำให้หลายท่านเข้าใจผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปโดยไปเรียกขานคณะกรรมการสามัญในอีกชื่อหนึ่งว่า “คณะกรรมการตามสมัยประชุม” (Sessional committee) ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง กล่าวคือ แม้ว่าในภาพรวมอาจมองได้ว่า คณะกรรมการสามัญมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีอายุการทำงานตลอดอายุของรัฐสภา โดยในทางปฏิบัติแล้ว การทำหน้าที่ของรัฐสภาในแต่ละปีจะถูกแบ่งออกเป็นสมัยประชุม ดังนั้น การเรียกคณะกรรมการสามัญว่าคณะกรรมการตามสมัยประชุมจึงไม่น่าจะผิดอะไรเพราะเป็นการบ่งชี้ถึงอายุการทำงาน (Lifespan) ของคณะกรรมการที่ผูกโยงอยู่กับสมัยประชุมดังกล่าว แต่กรณีหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะคณะกรรมการตามสมัยประชมนั้นเป็นคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งหาได้ “มีอายุตลอดอายุของรัฐสภา” ไม่ หากแต่ “มีอายุตลอดสมัยประชุม” เท่านั้น กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น คณะกรรมการตามสมัยประชุมจะถูกแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่ตลอดสมัยประชุมหนึ่งๆ เมื่อหมดสมัยประชุมแล้ว

ส่วนในเรื่องโครงสร้าง หรือองค์ประกอบของคณะกรรมการธิการสามัญ ตามหลักการแล้ว คณะกรรมการธิการประเภทนี้จะประกอบไปด้วยประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น โดยจำนวนกรรมการจะมีเท่าใด อาจมีความผิดแผกแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ

2. คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee)

หากกล่าวในเชิงอุปมาว่าคณะกรรมการธิการสามัญกำลังทำหน้าที่เป็น “ผู้ช่วยถาวร” ของรัฐสภาแล้ว สถานะของคณะกรรมการวิสามัญนั้นก็อาจเปรียบเปรยได้ว่ากำลังทำหน้าที่ในฐานะ “ผู้ช่วยเฉพาะกิจ” ของรัฐสภาก็คงจะไม่ผิดนัก เพราะในขณะที่ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการสามัญถูกผูกโยงกับความดำรงอยู่ของรัฐสภาเป็นสำคัญอันส่งผลให้คณะกรรมการต้องทำหน้าที่ของตนเองอย่างต่อเนื่องยาวนาน ตลอดสมัยประชุมรัฐสภา การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญนั้นอาจมีแนวคิดที่แตกต่างออกไปด้วยการอยู่ภายใต้กรอบเวลาที่จำกัด ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่รัฐสภามีมติแต่งตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อภารกิจเฉพาะเรื่อง (Specific Purpose)⁹⁷ เช่น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใด ศึกษา หรือสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ฯลฯ เมื่อได้มีการจัดทำความเห็นของตนเองอยู่ในรูปแบบของรายงานส่งไปยังรัฐสภาแล้ว คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวย่อมหมดบทบาทหน้าที่และสิ้นสภาพพร้อมกับการกิจที่เสร็จลุล่วงไป⁹⁸ กล่าวโดยสรุปบรรทัดคือ ธรรมชาติของการดำรงคงอยู่ของคณะกรรมการวิสามัญจะอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการเฉพาะกิจ หรือชั่วคราว” (ad hoc/temporary committee)⁹⁹

คณะกรรมการดังกล่าวก็จะสิ้นสภาพไป อย่างไรก็ตาม มีข้อพิงสังเกตเห็นว่า ในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย คณะกรรมการตามสมัยประชุมจะถูกแต่งตั้งโดยรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการเฉพาะเรื่องที่เป็นกิจการภายในของรัฐสภา เช่น การเอกสารทุกประเภทของรัฐสภา งานห้องสมุดรัฐสภา งานอาหารและเครื่องดื่มทั้งหมดของรัฐสภา ฯลฯ ในขณะที่บางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษกลับไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นเรื่องกิจการภายในเท่านั้น ผู้สนใจโปรดดู Erskine May, "Sessional Committees," [Online]. Available from: <https://erskinemay.parliament.uk/section/6106/sessional-committees/> และ Parliament of New South Wales, "Types of Committees " [Online] Accessed: FEB 28, 2021. Available from: <https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/Types-of-Committees.aspx>

⁹⁷ Gavin Drewry, Alex Horne, and Dawn Oliver, *Parliament and the Law* (Hart Publishing, 2013), p. 167.

⁹⁸ Parliament of Australia, "Types of Committees and Terminology," [Online] Accessed: MARCH 1, 2021. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter18/Types_of_committees_and_terminology

⁹⁹ Judy Schneider, Congress Library of, and Service Congressional Research, "Ad Hoc Select Committees : Use in the House of Representatives,"(Congressional Research Service, 2006), p. 1.

ในเชิงโครงสร้างทั่วไป คณะกรรมาธิการวิสามัญไม่ได้มีความแตกต่างอะไรจากคณะกรรมาธิการสามัญที่มีลักษณะของการ “จำลองโครงสร้างของรัฐสภาใหญ่”¹⁰⁰ ที่ประกอบไปด้วยประธานและรองในที่ประชุม คณะกรรมาธิการ แต่ที่จะแตกต่างไปอยู่บ้างก็คือ คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการวิสามัญที่อาจประกอบไปด้วยบุคคลภายนอกที่มีได้มีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภา (Non-Parliamentarians) ได้¹⁰¹ ขณะที่ผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญจะถูกแต่งตั้งจากสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น

มีประเด็นที่ระมัดระวังอย่างยิ่งในรายละเอียดด้วยว่า ความหมายของคณะกรรมาธิการสามัญและวิสามัญอาจผิดแผกแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ ยึดถือตามแนวคิดของระบบ คณะกรรมาธิการ (Committee system) ตามประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศอังกฤษ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น คำอธิบายทั้งหมดข้างต้นนั้นเป็นคำอธิบายที่อยู่บนแนวคิดของระบบคณะกรรมาธิการของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแตกต่างกันอย่างยิ่งกับระบบคณะกรรมาธิการของประเทศอังกฤษที่ คณะกรรมาธิการสามัญ (General committee)¹⁰² กลับหมายถึง คณะกรรมาธิการเฉพาะกิจ และคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select committee)

¹⁰⁰ George F Hoar, "The Conduct of Business in Congress," *The North American Review* 128, 267 (1879): 131.

¹⁰¹ ในขณะที่ประเทศไทยมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการวิสามัญว่าให้สามารถเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกรัฐสภาก็ได้ สำหรับในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา ฯลฯ จะมีการกำหนดไว้เลยว่า คณะกรรมาธิการสามัญใดที่อนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญได้ หากใช้เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนรวมในทุกคณะ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการกำหนดเข้าไปอีกด้วยว่า บุคคลภายนอกที่รัฐสภาแต่งตั้งเข้ามาร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญจะไม่สามารถโหวตลงคะแนนแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ได้เฉกเช่นเดียวกับกรรมาธิการวิสามัญที่มีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภา

¹⁰² “Standing committee” ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “Public bill committee” ทั้งนี้เพราะในกระบวนการตราตัวบทกฎหมาย (Legislative Process) ของรัฐสภาอังกฤษ ทำหน้าที่หลักคือ พิจารณาตรวจสอบเนื้อหา ร่างกฎหมายฉบับหนึ่งๆ เป็นสำคัญในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 2 (วาระพิจารณาของคณะกรรมาธิการ) ดังนั้น เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาและทำรายงานกลับไปยังรัฐสภาแล้ว ย่อมส่งผลให้คณะกรรมาธิการสิ้นสภาพไปพร้อมกัน ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐสภาอังกฤษจะมีการตั้งคณะกรรมาธิการโดยมีอักษรภาษาอังกฤษกำกับ เช่น Committee A,B,C,D สำหรับการทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับต่างๆ อีกทั้งยังเป็นการบอกด้วยว่า คณะกรรมาธิการคณะใดมีหน้าที่ต้องพิจารณาร่างกฎหมายเอกชน (Private bill) โปรดอ่าน Bodleian Libraries and University of Oxford, "Parliamentary Papers, Proceedings and Departmental Papers : Uk: Standing/Public Bill Committee Debates," [Online] Accessed: Jun 4, 2021. Available from: <https://libguides.bodleian.ox.ac.uk/c.php?g=423095&p=4720763>

โดยส่วนใหญ่กลับหมายถึง คณะกรรมาธิการถาวร¹⁰³ ทั้งหมดอาจเป็นการสรุปได้ว่า แนวคิดและความหมายของระบบคณะกรรมาธิการในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษอยู่ในทิศทางตรงกันข้ามก็คงไม่ผิดนัก¹⁰⁴

3. คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

สำหรับคณะกรรมาธิการเต็มสภานั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นคณะกรรมาธิการที่มีลักษณะของการทำงานอยู่บนฐานคิดแบบ “เฉพาะกิจ” (ad hoc basis) ทำนองเดียวกันกับคณะกรรมาธิการวิสามัญ กล่าวคือ คณะกรรมาธิการประเภทนี้จะสิ้นสภาพเมื่อภารกิจของตนเองเสร็จสิ้นไป หาได้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องเรื่อยไปตลอดสมัยประชุมเฉกเช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการสามัญไม่

ในเชิงโครงสร้าง องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการเต็มสภาจะมีลักษณะพิเศษกว่าคณะกรรมาธิการ 2 ประเภทแรกที่กล่าวมา ด้วย “สมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา” จะทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการแทนที่จะรัฐสภาจะแต่งตั้งสมาชิกเพียงบางส่วน อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าขบคิดว่า ก็เมื่อเจตนารมณ์ของการมีคณะกรรมาธิการในรัฐสภานั้น ต้องการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความไม่คล่องตัวของ “สภาใหญ่” ในเรื่องต่างๆ แล้วคณะกรรมาธิการเต็มสภาซึ่งประกอบไปด้วยกรรมาธิการที่มาจากสมาชิกรัฐสภาทุกท่านจะทำหน้าที่เป็น “สภาเล็ก” ที่จะคอยช่วยเหลือตามแนวคิดดังกล่าวได้หรือ¹⁰⁵

คำถามข้างต้นสามารถอธิบายได้ผ่านหลักการพื้นฐานของกฎหมายรัฐสภา กล่าวคือ จริงอยู่ว่าตามหลักการทั่วไป กลไกระบบคณะกรรมาธิการในฐานะ “สภาเล็ก” พยายามเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาของ “สภาใหญ่” ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมาก ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีประสิทธิภาพด้วยเหตุแห่ง

¹⁰³ R. Rogers and R.H. Walters, *How Parliament Works* (Great Britain: Pearson, 2006), p. 334.

¹⁰⁴ หากกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว วาระการทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นผลมาจากการแต่งตั้งของรัฐสภาที่อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (Standing Order) นั้น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐสภาในการมอบหมายภารกิจให้ โดยส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญจะมีวาระการทำงานเป็นการถาวร กล่าวคือ รัฐสภาไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด หรือตลอดอายุของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ที่มอบหมายให้ ในบางกรณีรัฐสภาเองมีการมอบหมายงานให้โดยระบุว่าให้คณะกรรมาธิการทำงานให้แล้วเสร็จและส่งรายงานกลับมายังรัฐสภาภายในระยะเวลาที่เหลืออยู่ของรัฐสภา (remainder of the Parliament) ผู้สนใจโปรดอ่าน Helen Fenwick and Gavin Phillipson, *Public Law and Human Rights : Text, Cases and Materials On* (London: Cavendish Publishing, 2003), p. 308.

¹⁰⁵ วิลเลียม ดอว์สัน (William Dawson) นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญชื่อดังด้านรัฐสภาในประเทศแคนาดาเคยตั้งคำถามเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมาธิการเต็มสภาว่า “อาจดูเป็นการไม่ค่อยมีเหตุผลในทางความเป็นจริงเสียเท่าใดนัก เมื่อในกรณีหนึ่งเรามีการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาราว 60 ท่านเพื่อประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ แต่ในขณะที่อีกกรณีหนึ่งมีการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดราวสองร้อยกว่าท่านเพื่อเป็นคณะกรรมาธิการเต็มสภา มันจึงเป็นการคาดหวังอะไรไม่ได้เลยในการทำหน้าที่ให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพบนโครงสร้างขนาดใหญ่ของคณะกรรมาธิการเต็มสภาเช่นนี้” โปรดอ่าน William F. Dawson, *Procedure in the Canadian House of Commons* (Toronto: University of Toronto Press, 1965), p. 209.

ความล่าช้าและยากลำบาก ด้วยการลดจำนวนสมาชิกให้น้อยลงเพื่อการปฏิบัติหน้าที่คล่องตัวและสะดวกรวดเร็วมากขึ้น แต่ด้วยโครงสร้างของคณะกรรมการธิการเต็มสภาที่ประกอบไปด้วยกรรมการที่ถูกต้องตั้งมาจากสมาชิกรัฐสภาทุกท่านเช่นเดียวกับองค์ประกอบของรัฐสภาก็ได้หมายความว่า จะส่งผลให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการไม่แตกต่างจากรัฐสภาปกติเสียทีเดียว กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตามหลักประชาธิปไตยในระบบผู้แทน (Representative democracy)¹⁰⁶ เรียกร้องให้สมาชิกรัฐสภาต้องทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนผ่านการใช้อำนาจอธิปไตยดังนี้นั้น นอกจากการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารแล้ว การตราตัวบทกฎหมายต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องผ่านการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างถ่วงถ่วงรอบคอบ (Deliberation)¹⁰⁷ แล้วจากผู้แทนของประชาชน ก่อนที่ “ผู้แทนประชาชน” จะตัดสินใจในการลงมติผ่านร่างกฎหมายเพื่อบังคับใช้ต่อไป ทั้งนี้เป็นไปตาม “หลักการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ” (Principle of Efficient Decision-Making)¹⁰⁸

คณะกรรมการธิการเต็มสภาซึ่งประกอบไปด้วย “ผู้แทนทุกคนของประชาชน” จึงเป็นการส่งเสริมการทำหน้าที่ของผู้แทนบนข้อความคิดข้างต้นอย่างไม่ต้องสงสัย ด้วยการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนได้มีโอกาสในการปรึกษาหารือในร่างกฎหมายที่สำคัญต่างๆ¹⁰⁹ อันเป็นภารกิจหลักที่รัฐสภามักจะใช้กลไกคณะกรรมการเต็มสภาเป็นผู้พิจารณา แทนที่จะเป็นคณะกรรมการสามัญ หรือวิสามัญ ส่วนประเด็นที่อาจมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนของคณะกรรมการประเภทนี้จะนำไปสู่ความล่าช้าหรือไม่ สามารถตอบได้ว่าคงมิได้เป็นเช่นนั้น ซึ่งมีเหตุผลอย่างน้อย 2 ข้อหลักดังนี้

1. การพิจารณาของคณะกรรมการธิการเต็มสภานี้จะผูกโยงกับกฎเกณฑ์ของการประชุมคณะกรรมการที่มีความยืดหยุ่นและผ่อนคลายนอกเหนือจากการประชุมรัฐสภาปกติ¹¹⁰

¹⁰⁶ Vanessa Horler, "Steven Blockmans and Sophia Russack (Eds.): Representative Democracy in the Eu: Recovering Legitimacy," *Mezinárodní vztahy* 56, 1 (2021): 113.

¹⁰⁷ P. W. Juchacz, "Deliberative Law-Making: A Case Study of the Process of Enacting of a Constitution of the Third Sector in the Polish Sejm," *International Journal for the Semiotics of Law* 33, 1 (2020): 78.

¹⁰⁸ โปรดดู European Commission for Democracy Through Law, "On the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist," Strasbourg. และ Li Hao and Wing Suen, "Viewpoint: Decision-Making in Committees," *Canadian Journal of Economics* 42, 2 (2009): 6.

¹⁰⁹ David Blunt, "Parliamentary Speech and the Location of Decision-Making," *AUSTRALASIAN PARLIAMENTARY REVIEW* 30, 1 (2015): 15.

¹¹⁰ Judy Schneider *et al.*, *Committee of the Whole: An Introduction* (2003), p. 1.

2. การพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการธิการเต็มสภาจะมีลักษณะเป็นการ “รวบรัดตัดความ” จนมีการกล่าวว่าเป็น “ช่องทางด่วนในกระบวนการนิติบัญญัติ” (Fast-Track Procedure)¹¹¹ โดยถือว่าเป็นการพิจารณาโดย “สภาใหญ่” ในวาระที่ 2 ไปในคราวเดียวกัน ซึ่งปกติแล้วจะต้องมีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายรายมาตราอีกครั้งหนึ่งหลังจากการประชุมของคณะกรรมการธิการเสร็จเรียบร้อยแล้ว¹¹²

ข) เกณฑ์วัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ (Purpose)

การจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการธิการด้วยการถือเอา “วัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่” ของคณะกรรมการธิการเป็นสำคัญนั้นมีความผิดแผกแตกต่างจากเกณฑ์ระยะเวลาในการทำหน้าที่อย่างมาก กล่าวคือ การกำหนดประเภทของคณะกรรมการธิการด้วยเกณฑ์นี้จะให้ความสำคัญไปยัง “ธรรมชาติของภารกิจ” ของคณะกรรมการธิการหนึ่งๆ ว่าถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อความมุ่งหมายใด รัฐสภาต้องการมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่เพื่อวัตถุประสงค์ใด¹¹³ โดยไม่ได้ไปคำนึงถึงกรอบระยะเวลาในการทำหน้าที่ว่าจะมีระยะเวลาการทำหน้าที่ที่ถาวรหรือเป็นการชั่วคราว ซึ่งตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภาสามารถจัดแบ่งได้ 2 ประเภทหลัก ดังนี้

1. คณะกรรมการกฎหมาย (Legislative Committee)

หากจะกล่าวให้เห็นอย่างชัดเจนถึงลักษณะของคณะกรรมการกฎหมาย ณ ที่นี้ สามารถอธิบายได้ว่า คือคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งโดยรัฐสภาขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็น “ผู้ช่วย” ในการนำเสนอความคิดเห็นว่าด้วยการเสนอ พิจารณา หรือทบทวนร่างกฎหมายต่างๆ ที่ผ่านการรวบรวมข้อมูลและคิดวิเคราะห์อย่างละเอียด¹¹⁴ ก่อนที่จะส่งกลับมายังรัฐสภาเพื่อการใช้อำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าจะดำเนินการตรา หรือแก้ไขตัว

¹¹¹ Christopher M. Davis, "Expedited Procedures in the House : Variations Enacted into Law,"(Congressional Research Service, Library of Congress, 2015), p. 8.

¹¹² Parliament of Australia, "Chapter 20 - Bills: 113 Expedited Proceedings on Bills," [Online] Accessed: FEB 25, 2021. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/aso/so113

¹¹³ Andreas Maurer, "The Legislative Powers and Impact of the European Parliament," Journal of Common Market Studies 41, 2 (2003): 237.

¹¹⁴ UK Parliament, "Pre-Legislative Scrutiny," [Online] Accessed: FEB 12, 2021. Available from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/109705.htm>

บทกฎหมายนั้นๆ หรือไม่อย่างไร¹¹⁵ ดังนั้น คณะกรรมาธิการประเพณีนี้จึงเป็นคณะกรรมาธิการที่ถูกก่อตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์มุ่งในการตรา หรือแก้ไขตัวบทกฎหมาย (Law-Making/Amending Purpose) อันเป็นภารกิจหลักของฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง¹¹⁶

2. คณะกรรมาธิการนโยบาย (Non-Legislative Committee)

หากนำเอาคณะกรรมาธิการกฎหมายเพื่อเป็นตัวตั้งต้นในการอธิบายลักษณะของคณะกรรมาธิการนโยบาย เราอาจกล่าวได้ว่าเป็นคณะกรรมาธิการที่รัฐสภาได้แต่งตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติหน้าที่พินิจพิจารณาและนำเสนอความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ที่นอกเหนือไปจากการเสนอ พิจารณา หรือทบทวนร่างกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น การเข้าไปตรวจสอบการนโยบายของรัฐบาล¹¹⁷ การตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ¹¹⁸ การเข้าไปศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากดำเนินการของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณสุข การร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อหาทางแก้ไข ปัญหาในเรื่องต่างๆ¹¹⁹ ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คณะกรรมาธิการนโยบายเป็นคณะกรรมาธิการที่มีมุ่งดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องในทางนโยบาย หาใช่เรื่องในทางกฎหมาย¹²⁰ อย่างไรก็ตามก็พึงต้องเข้าใจอีกด้วยว่า นอกเหนือจากกรณีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เรื่องในทางนโยบายนั้นย่อมรวมไปถึงกิจการภายในของรัฐสภา (Internal Parliamentary Affairs)¹²¹ เองด้วย ดังนั้น จึงอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของคณะกรรมาธิการนโยบายที่จะเข้าไปดำเนินการ เช่น

¹¹⁵ Marcus Ganley, "Select Committees and Their Role in Keeping Parliament Relevant: Do New Zealand Select Committees Make a Difference?," PARLIAMENT 2000-TOWARDS A MODERN COMMITTEE SYSTEM (2000): 85.

¹¹⁶ Michael M Atkinson and Paul G Thomas, "Studying the Canadian Parliament," Legislative Studies Quarterly (1993): 431.

¹¹⁷ Alain Delcamp, "How Can Parliamentary Committees Be Made More Effective? ,"(RADA FOR EUROPE, 2018), p. 27.

¹¹⁸ Tim Alexander Mickler, "Parliamentary Committees in a Party-Centred Context: Structure, Composition, Functioning" (Doctoral Leiden University, 2017), p. 69.

¹¹⁹ Hironori Yamamoto and Union Inter-parliamentary, Tools for Parliamentary Oversight : A Comparative Study of 88 National Parliaments (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007), p. 28.

¹²⁰ Sascha Mueller, "The Busy House : Alternatives to the Urgency Motion," NEW ZEALAND JOURNAL OF PUBLIC AND INTERNATIONAL LAW 9, 2 (2011): 186.

¹²¹ Michael T. Newton and P. J. Donaghy, Institutions of Modern Spain : A Political and Economic Guide (New York: Cambridge University Press, 1997), p. 58.

การที่รัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา (Parliamentary Ethics)¹²² คณะกรรมการว่าด้วยเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาและรัฐสภา (Parliamentary Privileges)¹²³ ฯลฯ เป็นต้น

3.1.4 คณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการ (Subcommittee) เป็นกลไกที่ถือกำเนิดเกิดขึ้นและมีการพัฒนาปฏิรูปขนาดใหญ่ อย่างเป็นทางการในช่วงราวศตวรรษที่ 20¹²⁴ และมีบทบาทสูงในการทำหน้าที่ส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ¹²⁵ หากตั้งคำถามว่า คณะอนุกรรมการคือใครและทำหน้าที่อะไร สามารถตอบได้โดยง่ายว่าคือ กลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา หรือคณะกรรมการให้เข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือตนเองโดยการ “ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจ” (Delegation of functions and powers)¹²⁶ ในการพิจารณา ตรวจสอบ และทำความเข้าใจเบื้องต้น เกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างจำเพาะเจาะจง¹²⁷ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะอนุกรรมการ เป็น “ผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญ” ที่เข้ามาช่วยเหลือการทำหน้าที่ของคณะกรรมการด้วยการนำเสนอความคิดเห็นของตนเองบนฐานข้อมูลเฉพาะด้าน¹²⁸ จนเป็นที่มาของการอธิบายถึงความสำคัญของคณะอนุกรรมการไว้อย่างน่าฟัง

¹²² Rebecca H. Gordon and Thomas M. Susman, The Lobbying Manual : A Complete Guide to Federal Lobbying Law and Practice (Illinois: ABA Section of Administrative Law and Regulatory Practice, 2016), p. 13.

¹²³ Will Maslow, "Fepc: A Case History in Parliamentary Maneuver," The University of Chicago Law Review 13, 4 (1946): 413.

¹²⁴ Steven H Haeberle, "The Institutionalization of the Subcommittee in the United States House of Representatives," The journal of Politics 40, 4 (1978): 1054.

¹²⁵ Richard L Hall and C Lawrence Evans, "The Power of Subcommittees," The Journal of Politics 52, 2 (1990): 355.

¹²⁶ States United *et al.*, Independent Offices Appropriations for 1960 : Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, Eighty-Sixth Congress, First Session (Washington: U.S. G.P.O., 1959), p. 155.

¹²⁷ Erskine May, "Sub-Committees," [Online]. Available from: <https://erskinemay.parliament.uk/section/5924/subcommittees>

¹²⁸ George Goodwin, "Subcommittees: The Miniature Legislatures of Congress," The American Political Science Review 56, 3 (1962): 596.

ว่า แท้ที่จริงแล้ว การทำหน้าที่ของคณะอนุกรรมการนั้นก็คือ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการในทางปฏิบัติ (Committee in action)¹²⁹

อย่างไรก็ดี เพื่อความเข้าใจและความชัดเจนมากขึ้น สามารถสรุปอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการหลักได้ดังนี้

1. ดำเนินการเฉพาะกิจ¹³⁰ เช่น การรวบรวมพยานหลักฐาน ตรวจสอบประเด็นต่างๆ ฯลฯ ในวัน หรือ ช่วงเวลาหนึ่งๆ
2. สอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานส่งในเรื่องต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ¹³¹
3. ใต้อำนาจเต็มรูปแบบในบางกรณี¹³²

เมื่อคณะอนุกรรมการดำเนินการกิจสำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะส่งกลับมายังคณะกรรมการในรูปแบบของ รายงานลายลักษณ์อักษรเพื่อพิจารณาและส่งให้รัฐสภาตัดสินใจและใช้อำนาจอย่างเป็นทางการต่อไปตามลำดับ ทั้งนี้ ด้วยโครงสร้างจำนวนบุคลากรที่เล็กกว่า ภารกิจที่ชัดเจนมากกว่านี้เอง ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการสะดวกรวดเร็วและตรงประเด็นกว่าคณะกรรมการที่มีจำนวนกรรมการที่มากกว่า¹³³

สำหรับตำแหน่งแห่งที่ความชัดเจนในสถานะของคณะอนุกรรมการนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ กล่าวคือ บางประเทศมีการรับรองความดำรงอยู่ของคณะอนุกรรมการไว้อย่างชัดเจนเป็นทางการผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ดี¹³⁴ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาที่ดี¹³⁵ หรือข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่ดี¹³⁶ แล้วแต่กรณี ในขณะที่บางประเทศการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเข้ามาช่วยเหลือ

¹²⁹ Ross M. English, *The United States Congress* (Manchester: Manchester University Press, 2003), p. 65.

¹³⁰ Rule XI - Subcommittees, Rules of the Committee on Agriculture, 116th Congress, (2019)

¹³¹ Morton Rosenberg, *When Congress Comes Calling: A Primer on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry* (Constitution Project, 2009), p. 10.

¹³² Hall, R. L. and C. L. Evans, "The Power of Subcommittees," *The Journal of Politics*: 352.

¹³³ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States. McMahon, McMahon* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), p. 135.

¹³⁴ มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญประเทศบราซิล ค.ศ.1997 แก้ไขเพิ่มเติม 2017

¹³⁵ มาตรา 3 ของกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์ของรัฐสภา 1987 ประเทศออสเตรเลีย

¹³⁶ ข้อ 145 (6) ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2018 ประเทศไทย

คณะกรรมการธิการเป็นเรื่องที่มีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการเป็นการเฉพาะด้วย¹³⁷ รวมตลอดไปถึงที่มาของคณะอนุกรรมการว่ามีกระบวนการเลือกอนุกรรมการอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับประเพณีและกฎเกณฑ์ของรัฐสภา (Laws and Customs of Parliament) ในแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างหลากหลายกันไปด้วย¹³⁸

ข้อความคิดว่าด้วยคณะกรรมการที่มีวัตถุประสงค์ต้องการ “ก่อร่างสร้างสถาบัน” (Institutionalization) ให้คณะอนุกรรมการมีความชัดเจนในสถานะ บทบาทและอำนาจหน้าที่ต่างๆ จึงนำไปสู่การจัดแบ่งประเภทของคณะอนุกรรมการออกเป็น 2 ประเภทหลัก¹³⁹ ซึ่งอยู่บนหลักคิดและคำอธิบายที่คล้ายคลึงกันกับคณะกรรมการ ได้แก่ คณะอนุกรรมการสามัญ (Standing Subcommittee) ประเภทหนึ่ง และคณะอนุกรรมการวิสามัญ (Special Subcommittee) อีกประเภทหนึ่ง

1. คณะอนุกรรมการสามัญ (Standing Subcommittee)

ด้วยองค์ประกอบว่าด้วย “ความคงทนถาวร” (Permanency) ของการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่ระบบคณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการสามัญจึงถูกตั้งขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดอยู่ กล่าวคือ การประกันวาระการทำงานว่าจะมีอย่างต่อเนื่องยาวนาน ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของสมัยประชุม ย่อมส่งผลให้คณะอนุกรรมการสามารถดำเนินการแสวงหาความจริง เอกสารหลักฐานต่างๆ¹⁴⁰ เพื่อการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและการตราตัวบทกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่เต็มกำลัง ไม่จำต้องห่วงหน้าพะวงหลังเกี่ยวกับวาระของตนเองที่กำลังจะหมดไปเพราะสมัยประชุมอันจะเป็นการกระทบต่อการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในส่วนของภารกิจของคณะอนุกรรมการสามัญ โดยทั่วไปแล้ว จะได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการให้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเขตอำนาจที่ตนเองมีอยู่มากกว่าจะมอบหมายให้ดูแลเป็นการเฉพาะเรื่อง¹⁴¹

¹³⁷ Chase, S., "Legislative Committee Systems: A Design Perspective," *Indiana Journal of Constitutional Design*: 5.,.

¹³⁸ Goodwin, G., "Subcommittees: The Miniature Legislatures of Congress," *The American Political Science Review*: 601.

¹³⁹ Haeberle, S. H., "The Institutionalization of the Subcommittee in the United States House of Representatives," *The Journal of Politics*: 1058.

¹⁴⁰ ข้อ 59 ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภาแห่งประเทศไทยเดนมาร์ก

¹⁴¹ Karl M Dallenbach, "The Emergency Committee in Psychology, National Research Council," *The American journal of psychology* 59, 4 (1946): 509.

2. คณะอนุกรรมการวิสามัญ (Special Subcommittee)

คณะอนุกรรมการวิสามัญจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคณะอนุกรรมการสามัญตามที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้อยู่บ้าง กล่าวคือ เป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐสภา หรือคณะกรรมการ เพื่อให้ปฏิบัติภารกิจแสวงหาข้อเท็จจริงและนำเสนอความคิดเห็นเฉพาะเรื่องหนึ่งๆ (Specific) ที่เกี่ยวกับนโยบาย หรือกฎหมาย เมื่อเสร็จสิ้นการรวบรวมข้อมูลพร้อมจัดทำรายงานเสนอความคิดเห็นเป็นที่เรียบร้อยต่อคณะกรรมการแล้วก็จะสลายตัวไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะอนุกรรมการวิสามัญจะมีลักษณะการทำหน้าที่แบบเฉพาะกิจ¹⁴² อยู่ในระยะเวลาสั้นๆ อันเป็นการตรงกันข้ามกับคณะอนุกรรมการสามัญที่จะมีอายุการทำงานตลอด หรือข้ามสมัยประชุมรัฐสภานั้นเอง

อนึ่ง มีข้อสังเกตในเบื้องต้นว่า ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาในบางประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการรับรองความมีอยู่ของคณะอนุกรรมการทั้ง 2 ประเภทข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการสามัญและวิสามัญอย่างชัดเจน¹⁴³ ส่วนรายละเอียดของจำนวน โครงสร้าง และบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการดังกล่าวจะเป็นเช่นไรนั้นจะถูกระบุไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการ (Rules of the Committees)¹⁴⁴ อย่างไรก็ดี สำหรับประเทศไทยแล้ว ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภารับรองเพียงการดำรงอยู่ของคณะอนุกรรมการในกรณีทั่วไปเท่านั้น¹⁴⁵ หากได้มีข้อความใดที่สะท้อนถึงการตระหนักรับทราบถึงประเภทของคณะอนุกรรมการไม่

3.1.5 อำนาจของคณะกรรมการ

วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) อดีตประธานาธิบดีแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเคยกล่าวถึง คณะกรรมการไว้อย่างน่าฟังว่า “ข้าพเจ้าไม่ทราบว่าจะสามารถอธิบายรูปแบบ หรือวิธีการในการปกครองประเทศได้อย่างไรให้ครบถ้วนชัดเจน แต่หากต้องทำข้าพเจ้าก็จะกล่าวว่าคือการปกครองโดยคณะกรรมการ (สามัญ) ต่างๆ ในสภาองเกรส”¹⁴⁶ คำกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความสำคัญของคณะกรรมการใน

¹⁴² ibid., 501.

¹⁴³ คณะอนุกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรโปรดดู ข้อ 51 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะที่อนุกรรมการในวุฒิสภาโปรดดู ข้อ 26 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

¹⁴⁴ กรณีสภาผู้แทนราษฎรโปรดอ่าน ข้อ 4 ของข้อบังคับคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนวุฒิสภาโปรดอ่าน ข้อ 4 ของข้อบังคับคณะกรรมการความมั่นคงและกิจการของรัฐบาลในวุฒิสภา

¹⁴⁵ กรณีคณะอนุกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโปรดดูตามลำดับดังนี้ ข้อ 96 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และ ข้อ 77 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

¹⁴⁶ Affairs National Democratic Institute for International, Committees in Legislatures (Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 1995), p. 5.

2 มิติ กล่าวคือ คณะกรรมาธิการอยู่ในฐานะกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปกครองในภาพรวมของประเทศมิติหนึ่ง และคณะกรรมาธิการอยู่ในฐานะกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ของสภาองเกรสอีกมิติหนึ่ง¹⁴⁷ ซึ่ง ณ ที่นี้จะขอมุ่งเน้นอธิบายเฉพาะในมิติหลังเป็นสำคัญในฐานะองคาคาพยพ¹⁴⁸ที่เป็น “กระดูกสันหลังของฝ่ายนิติบัญญัติ” (Backbone of the Legislative Branch)¹⁴⁹

ประเด็นอำนาจของคณะกรรมาธิการในรัฐสภาถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมาก แต่หากจะเข้าไปกล่าวถึงอำนาจของคณะกรรมาธิการว่าเป็นเช่นไรนั้น อาจไม่ทำให้เกิดความเข้าใจได้อย่างถ่องแท้และลึกซึ้งถึง “ธรรมชาติและวัตถุประสงค์ของอำนาจของคณะกรรมาธิการ” ได้ถ้อยอยู่ว่าคืออะไรและมีไว้เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ใด จะเป็นการดีกว่าหากจะได้ทราบเสียในเบื้องต้นก่อนว่า คณะกรรมาธิการในรัฐสภามีภารกิจหรือหน้าที่หลักอะไรบ้าง โดยประเด็นดังกล่าวเคยมีการถกเถียงอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี อาจพอจำแนกแยกแยะภารกิจหลักของคณะกรรมาธิการเป็นข้อๆ ได้ดังต่อไปนี้¹⁵⁰

1. ตรวจสอบและให้ความคิดเห็นในการตัดสินใจ ข้อเสนอ นโยบาย หรือร่างกฎหมายต่างๆ ของรัฐบาล
2. ตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินที่นำเสนอมาโดยรัฐบาลรวมตลอดไปงบประมาณต่างๆ ที่ถูกจัดสรรไปยังหน่วยงานของรัฐ
3. ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมและการกำกับดูแลของรัฐ การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย นโยบายต่างๆ
4. ช่วยรัฐสภาสำหรับการถกเถียงอภิปรายและการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ

¹⁴⁷ โทมัส แบรคเค็ท รีด (Thomas Brackett Reed) อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร เคยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสำคัญของคณะกรรมาธิการในสภาองเกรสไว้อย่างน่าฟังและชัดเจนว่า คณะกรรมาธิการคือ ตา หู แขน และที่สำคัญก็คือ เป็นมันสมองของสภาองเกรส ดู Kenneth A Shepsle and Barry R Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review* 81, 1 (1987): 4.

¹⁴⁸ วูดโรล วิลสัน ผู้ซึ่งนักวิชาการในสายกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภายกย่องเสมือนหนึ่งในบิดาของ “คณะกรรมาธิการในฝ่ายนิติบัญญัติ” เคยกล่าวไว้อย่างน่าคิดด้วยว่า แท้ที่จริงแล้ว สภาองเกรสก็คือ องค์กรกลุ่ม (Collective body) ที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมาธิการต่างๆ ที่เข้มแข็ง โปรดอ่าน United States Senate, the Idea of Senate: the Senate as a Body of Individuals, Princeton University President Woodrow Wilson, available at <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/idea-of-the-senate/1907Wilson.htm>

¹⁴⁹ Derek Kilmer and Tom Graves, "The Select Committee on the Modernization of Congress, Final Report,"(2020), p. 126.

¹⁵⁰ Alexander Horne, Gavin Drewry, and Dawn Oliver, *Parliament and the Law* (London: Hart Publishing, 2013), p. 166.

เพื่อตอบโจทย์การทำหน้าที่ทั้งหมดข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐสภาต้องถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติ บางส่วนของตนไปยังคณะกรรมการด้วยเล็งเห็นต่อการบรรลุผลของพันธกิจเป็นสำคัญ¹⁵¹ ทั้งนี้ หากทำความเข้าใจจรรยาบรรณของภารกิจของคณะกรรมการในรัฐสภานั้นจะพบว่า มีลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักคิดแบบ “การสนับสนุนด้านข้อมูล” (Information based)¹⁵² กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อรัฐสภาใช้อำนาจในการแก้ไขหรือตราตัวบทกฎหมายก็ดี อนุมัติงบประมาณก็ดี หรือตรวจสอบถอดถอนฝ่ายบริหารก็ดี ทั้งหมดจะอยู่ในดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Discretion) ที่จะต้องพินิจพิเคราะห์ “ซึ่งตวงวัด” บนข้อมูลที่มีอยู่ ก่อนจะทำการตัดสินใจผ่านการลงมติของรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ดังนั้น ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภา จึงอาจกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นผลผลิตมาจากการใช้ดุลพินิจบนชุดข้อมูลต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติก็คงไม่ผิดนัก อย่างไรก็ตาม มีคำถามที่น่าขบคิดว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีวิธีหรือกระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ เพื่อใช้ในการตัดสินใจอย่างไร

หากสอบสวนทวนความไปเมื่ออดีตกาลจะพบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีกระบวนการรวบรวมข้อมูลต่างๆ เพื่อใช้ในการตัดสินใจโดยมีรัฐสภาอังกฤษเป็นต้นแบบ กล่าวคือ นับตั้งแต่ราวศตวรรษที่ 16 รัฐสภาอังกฤษ ณ ขณะนั้นได้ทำการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ มากมาย¹⁵³ ทั้งนี้ได้มีการอธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐสภาเองไม่อาจที่จะดำเนินการตราตัวบทกฎหมาย หรือการใดๆ ได้ หากปราศจากการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจการนั้น¹⁵⁴ ต่อมามีการเรียกอย่างเป็นทางการว่า “การสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislative investigations)¹⁵⁵ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นจากการใช้ “อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigative power) ของรัฐสภา โดยอำนาจนี้ถือเป็น “อำนาจเสริม” (Ancillary power)¹⁵⁶ ที่มีความจำเป็น

¹⁵¹ Martin Loughlin, *Political Jurisprudence* (Oxford: Oxford University Press, 2017), p. 97.

¹⁵² House of Commons Communities and Local Government Committee, *Effectiveness of Local Authority Overview and Scrutiny Committee*, First Report of Session 2017-2019, 2017, p.43.

¹⁵³ John W. Gilligan, "Congressional Investigations," *Journal of Criminal Law and Criminology* 41, 5 (1951): 619.

¹⁵⁴ Brianne J. Gorod, Brian R. Frazelle, and Ashwin P. Phatak, *The Historical and Legal Basis for the Exercise of Congressional Oversight Authority*, Constitutional Accountability Center, 2019, p.1-2.

¹⁵⁵ ข้อความคิดและหลักการว่าด้วยการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีหลักคิดและกฎเกณฑ์เดียวกันกับกระบวนการของฝ่ายตุลาการและองค์กร หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินกระบวนการทำงานองเดียวกัน ผู้สนใจอ่านได้ที่ *Committees of the Senate of the United States for the First Session of the Forty-Third Congress, Reports of the Committees*, Washington Government Printing Office (1874), p.86.

¹⁵⁶ Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, 3 ed. (New York: Foundation Press, 2000), pp. 790-791.

(Necessary)¹⁵⁷ ภายใต้ข้อความคิดและหลักการว่าด้วย “เอกสิทธิ์” (Privileges)¹⁵⁸ ที่จะช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้สำเร็จครบถ้วนและมีประสิทธิภาพโดยปราศจากอุปสรรคขัดขวาง ทั้งนี้ อาศัยอำนาจดังกล่าว รัฐสภาสามารถออกคำสั่งเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ นำส่งพยานหลักฐาน หรือข้อมูลใดๆ ต่อรัฐสภาตามที่ต้องการได้¹⁵⁹

ตามที่อธิบายไปก่อนหน้านี้แล้วว่า เมื่อมีข้อจำกัดในเชิงองค์ประกอบด้านโครงสร้างของตน กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนสมาชิกก็ดี ความรู้ความเชี่ยวชาญก็ดี ฯลฯ รัฐสภาจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการมาให้เข้ามาช่วยเหลืองานของตนเองให้มีความรวดเร็วและประสิทธิภาพ โดยการแต่งตั้ง “สภาเล็ก” ขึ้นทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลต่างๆ (Information-Gathering Function)¹⁶⁰ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า “สภาใหญ่” จึงต้องถ่ายโอน “อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” ของตนไปยังคณะกรรมการเพื่อการปฏิบัติภารกิจเรื่องหนึ่งๆ ที่ส่งมอบไปด้วย เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้ว คณะกรรมการจะมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้มาจัดทำในรูปแบบของรายงานซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะประกอบด้วยความเห็นเบื้องต้นของคณะกรรมการนำส่งต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาตัดสินใจบนข้อมูลที่ถูกนำส่งมาต่อไป ดังนั้น เมื่อพูดถึงอำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภาแล้ว จึงย่อหมายถึง “อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” เป็นสำคัญ

3.2 ข้อความคิดว่าด้วยการกำหนดบทบาทและโครงสร้างคณะกรรมการในรัฐสภา

ตามหลักกฎหมายรัฐสภาแล้ว พันธกิจต่างๆ ของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็น การตรา หรือแก้ไขตัวบทกฎหมายก็ดี การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารก็ดี การพิจารณางบประมาณแผ่นดินก็ดี ฯลฯ เป็นผลมาจากการตัดสินใจของรัฐสภาอย่างมีเหตุผลทั้งสิ้น ทั้งนี้เป็นไปตาม “ทฤษฎีว่าด้วยการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ” (Theory of Legislative Decision Making)¹⁶¹ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า เหตุผลอันนำไปสู่การตัดสินใจของรัฐสภาถือ

¹⁵⁷ Charles Loring, "Powers of Congressional Investigation Committees," *Minn. L. Rev.* 8(1923): 597.

¹⁵⁸ Josh Chafetz, "Executive Branch Contempt of Congress," *The University of Chicago Law Review* (2009): 1096-1097.

¹⁵⁹ Howard R Sklamborg, "Investigation Versus Prosecution: The Constitutional Limits on Congress's Power to Immunize Witnesses," *NCL Rev.* 78(1999): 181.

¹⁶⁰ Bryan D Jones, Frank R Baumgartner, and Erin De La Mare, "The Supply of Information and the Size of Government in the United States," *Seattle: Center for American Politics and Public Policy, University of Washington* (2005): 7.

¹⁶¹ Daniel B Rodriguez and Barry R Weingast, "The Postitive Political Theory of Legislative History: New Perspectives on the 1964 Civil Rights Act and Its Interpretation," *U. Pa. L. Rev.* 151(2002): 1431.

เป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก¹⁶² เพราะท้ายที่สุดแล้วต้องสะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ผู้แทนของปวงชนดังกล่าวกำลังตอบสนองประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) ตามหลักประชาธิปไตยจริงหรือไม่อย่างไร กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รัฐสภาสมัยใหม่ (Modern Parliament) พึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรที่เป็นผู้แทนของปวงชนด้วยการตัดสินใจที่เป็นการสะท้อนถึง “เจตจำนงของประชาชน” (Will of People)¹⁶³ ที่แท้จริง ซึ่งจะปรากฏอยู่บนในรูปแบบของ “การตัดสินใจที่ครบถ้วนรอบด้าน” (Well-informed Decision Making)¹⁶⁴

ด้วยเหตุผลข้างต้น กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Process) จึงหาใช่กิจกรรมที่ถูกดำเนินการขึ้นโดยความนึกคิดและไตร่ตรองของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น หากแต่ต้องเปิดรับฟังความคิดเห็น ข้อมูลต่างๆ ของบุคคลอื่นอย่างรอบด้านด้วย¹⁶⁵ จากการศึกษาจะต้องรวบรวมข้อมูลต่างๆ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นท้าย ข้อความคิดว่าด้วยการกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการภายในองค์กรนิติบัญญัติจึงถือกำเนิดเกิดขึ้นสำหรับกระบวนการนิติบัญญัติที่อยู่บนครรลองของข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้านนั่นเอง

ข้อความคิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกำหนดโครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Organization Theory) ซึ่งปรากฏตัวขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการนำเสนอแนวคิดและหลักการในการออกแบบโครงสร้างภายในของรัฐสภา อาทิ การปรับเปลี่ยนออกแบบรัฐธรรมนูญในส่วน of ฝ่ายนิติบัญญัติ การปรับเปลี่ยนออกแบบข้อบังคับการประชุม ฯลฯ¹⁶⁶ โดยความมุ่งหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างรวดเร็ว เต็มที่ และมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ระบอบประชาธิปไตย¹⁶⁷ ทั้งนี้ ภายใต้อธิบายด้วยว่า ปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

¹⁶² Hans Kelsen, "Foundations of Democracy," *Ethics* 66, 1, Part 2 (1955): 4.

¹⁶³ D. A. Strauss, "We the People, They the People, and the Puzzle of Democratic Constitutionalism," *Texas Law Review* 91, 7 (2013): 1972.

¹⁶⁴ Llja Luciak, *Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender*, DCAF, OSCE/ODIHR, and UN Women, Switzerland (2019), p.15.

¹⁶⁵ Select Committee on the Constitution, House of Lords, Parliament and the Legislative Process, Vol.1 Report, the Authority of the House of Lords, the Stationery Office Limited: London, 2004, p.11.

¹⁶⁶ Gisela Sin, *Separation of Powers and Legislative Organization* (New York: Cambridge University Press, 2015), p. 2.

¹⁶⁷ Keith Krehbiel, "Legislative Organization," *Journal of Economic Perspectives* 18, 1 (2004): 113.

อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องประกอบไปด้วยระบบคณะกรรมการธิการในรัฐสภาที่มีความเข้มแข็ง (Strength of Committee System) ในกระบวนการนิติบัญญัติ

“รูปแบบของคณะกรรมการที่มีความเข้มแข็ง” บนฐานข้อคิดว่าด้วยการกำหนดโครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติสามารถจำแนกได้ 2 รูปแบบหลักดังนี้

1. คณะกรรมการเชิงผลประโยชน์ (Distributive Committee)

หากสืบสาวราวเรื่องไปแล้วจะพบว่า ต้นกำเนิดข้อความคิดแรกเกี่ยวกับการกำหนดประเภทคณะกรรมการอย่าง “คณะกรรมการเชิงผลประโยชน์” เป็นผลสืบการนำเสนอของวิลเลียม นิสคาเนน (William Niskanen)¹⁶⁸ ศาสตราจารย์ทางด้านเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยแคริฟอร์เนีย เบิร์กลีย์ ที่ปรึกษาอดีตประธานาธิบดีแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาโดนัลด์ เรแกน (Donald Reagan)¹⁶⁹ ที่พยายามอธิบายว่าสมาชิกรัฐสภามีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนด้วยการพยายามผลักดันนโยบาย¹⁷⁰ หรือกฎหมายต่างๆ เพื่อตอบสนองประชาชนที่เลือกตนเองมาไม่ว่าจะเป็นประชาชนในฐานะบุคคลพื้นที่ที่ดี¹⁷¹ หรือประชาชนในฐานะกลุ่มบุคคลที่ดี จากเหตุผลดังกล่าว รัฐสภาจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการและมอบหมายให้ทำหน้าที่ผลักดันผลประโยชน์ต่างๆ ของตนเองเพื่อประชาชน¹⁷²

สืบเนื่องจากการมองว่ารัฐสภาประกอบไปด้วยผู้แทนที่มีบทบาทหน้าที่ผลักดันตอบสนองประชาชนในภาคส่วนต่างๆ นักวิชาการส่วนหนึ่งจึงเห็นว่าแท้จริงแล้วรัฐสภาเป็น “องค์กรที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจ” (Decentralized Institution)¹⁷³ ที่สนับสนุนให้ผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การที่จะกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการจึงเป็นหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องออกแบบให้สอดคล้องรองรับกับธรรมชาติของรัฐสภา จึงเป็นที่มาของ “ระบบคณะกรรมการแบบกระจายอำนาจ”

¹⁶⁸ Trisha Mari Sandahl, the existence of preference outlier committees in the 1999-2008 Louisiana House of Representatives, Louisiana State University (2012) p.2

¹⁶⁹ Charles E. Jacob, Reaganomics : the Revolution in American Political Economy, Law and Contemporary Problems, Vol.48, No.4 (1985) p.14

¹⁷⁰ Keith Krehbiel, Informational and Legislative Organization, the University of Michigan Press (1992) p.3

¹⁷¹ Alan E Wiseman, Information and political institutions, Journal of Theoretical Politics, 25 (3) (2013) p.305

¹⁷² C. Lawrence Evans, Congressional Committees, the Oxford Handbook of the American Congress, Oxford University Press (2010) p.13

¹⁷³ L. Marvin Overby and Thomas A. Kazee, Committee Outliers in State Legislatures, the annual meeting of the Midwest Political Science Association (2000) p.2

(Decentralized Committee)¹⁷⁴ โดยโครงสร้างการกระจายอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Decentralization) ส่งผลดังต่อไปนี้

1.1 การดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ เกิดมาจากการความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภาแต่ละท่านว่าต้องการดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการใดที่ตามหลักกฎหมายรัฐสภา เรียกว่า “ทฤษฎีการเลือกตามความประสงค์ของตนเอง” (Self-Selection Theory)¹⁷⁵ ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นการสอดคล้องกับสมาชิกรัฐสภาท่านนั้นๆ ในการทำหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เขาต้องการผลักดันนโยบายหรือกฎหมาย

1.2 คณะกรรมการจะมีบทบาทที่เป็นอิสระสูง (Autonomy) ทั้งนี้เนื่องจากว่า ตามหลักการกระจายอำนาจของกระบวนการนิติบัญญัติ คณะกรรมการถูกมองว่าหาได้มีบทบาทในฐานะผู้แทนของรัฐสภา หากแต่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนมากกว่า¹⁷⁶ การมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างเป็นอิสระจึงมีความจำเป็นและสำคัญเพื่อการสะท้อนความต้องการของประชาชนที่แท้จริง

1.3 ด้วยกรอบความคิดตาม 1.2 ข้างต้น ส่งผลให้คณะกรรมการจะมีอำนาจสูงตามไปด้วย กล่าวคือ คณะกรรมการจะทรง “อำนาจปรึกษาหารืออย่างรอบคอบ” (Deliberative Powers) ซึ่งมีลักษณะเป็น “อำนาจกระทำการ” (Positive Power) ในฐานะกรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประชาชน ด้วยการมีอำนาจเสนอ แก้ไขเพิ่มเติม รวมตลอดไปถึงการลงมติในร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการได้¹⁷⁷

¹⁷⁴ Heinz Eulau and Vera McCluggage, "Standing Committees in Legislatures: Three Decades of Research," *Legislative Studies Quarterly* (1984): 251.

¹⁷⁵ Martin Baekgaard, "Self-Selection or Socialization? A Dynamic Analysis of Committee Member Preferences," *Legislative Studies Quarterly* 35, 3 (2010): 339.

¹⁷⁶ ภายใต้อธิบายความคิดว่าด้วย “คณะกรรมการเชิงผลประโยชน์” (Distributive Committee Theory) มองว่า คณะกรรมการกำลังทำหน้าที่ผู้แทนปวงชน หากใช่ “ผู้ช่วยรัฐสภา” หรือกำลังทำหน้าที่เป็น “ผู้แทนของรัฐสภา” ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่ารัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการเข้ามาให้ช่วยปฏิบัติหน้าที่ ตรงนี้หากพิเคราะห์ให้ดีจะพบว่า แนวคิดดังกล่าวมองว่าคณะกรรมการกำลังทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายใต้กรอบของพรรคการเมืองมากกว่ากรอบของฝ่ายนิติบัญญัติ

¹⁷⁷ โดยส่วนมากแล้ว ประเทศที่ใช้โครงสร้างของการกระจายอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอันส่งผลต่อการให้ คณะกรรมการมี “อำนาจปรึกษาหารืออย่างรอบคอบ” นี้จะเป็นประเทศในกลุ่มนอร์ดิก เช่น ฟินแลนด์ ฯลฯ

2. คณะกรรมาธิการเชิงข้อมูล (Informative Committee)

ข้อความคิดว่าด้วยคณะกรรมาธิการเชิงข้อมูลอยู่บนฐานคิด “ความมีประสิทธิภาพของข้อมูล” (Informational Efficiency) ที่มองว่า กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอาจอ้างอิงข้อมูลต่างๆ เป็นสำคัญ¹⁷⁸ จึงต้องมีการ “จัดวางตำแหน่งแห่งที่และความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislative Arrangement) เพื่อการได้มาซึ่งข้อมูลข้างต้น¹⁷⁹ การเกิดขึ้นของคณะกรรมาธิการจึงทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ประกอบกับการที่รัฐสภามอบหมายภารกิจอย่างชัดเจนเฉพาะเรื่อง ย่อมส่งผลให้การศึกษาหาข้อมูลต่างๆ เป็นไปในเชิงลึกโดยปริยายอันมีลักษณะเป็น “การกลั่นกรอง” (Screening)¹⁸⁰ ฉะนั้นแล้ว จึงเชื่อได้ว่าข้อมูลและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ถูกรวบรวมประกอบการทำความเข้าใจเบื้องต้นของคณะกรรมาธิการ เป็นข้อมูลที่มีประสิทธิภาพลึกซึ้งจากผู้เชี่ยวชาญชำนาญการเฉพาะด้าน (Specialization)¹⁸¹ การส่งกลับมาให้รัฐสภาพิจารณาใช้ดุลพินิจบนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพดังกล่าวจึงย่อมเป็นการตัดสินใจที่ดีที่สุดและนำมาสู่ผลผลิต เช่น ตัวยกกฎหมาย การตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และกิจกรรมอื่นๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพตอบสนองประชาชนตามมานั้นเอง¹⁸²

บทหลักใหญ่ใจความของ “ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ” เพื่อช่วยในการใช้ดุลพินิจของรัฐสภาอย่างมีเหตุมีผล ส่งผลให้มีลักษณะของการกำหนดโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติแบบรวมศูนย์อำนาจ (Legislative Centralization) ขึ้น การถ่ายโอนภารกิจไปยังคณะกรรมาธิการจึงมีจุดเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับ “สภาแม่” อย่างมีนัยสำคัญ¹⁸³ กล่าวคือ โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติแบบรวมศูนย์อำนาจนี้หมายถึงว่า รัฐสภาจะเป็นองค์กรที่เป็น

¹⁷⁸ Michael Doran, "Legislative Organization and Administrative Redundancy," BOSTON UNIVERSITY LAW REVIEW 91(2011): 1851.

¹⁷⁹ David P Baron, "Legislative Organization with Informational Committees," American Journal of Political Science (2000): 486.

¹⁸⁰ ลักษณะการทำหน้าที่หลักของคณะกรรมาธิการคือการ “กลั่นกรองข้อมูลต่างๆ” และนำส่งกลับไปยังรัฐสภา ทั้งหมดนี้เป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วย “การคัดกรองของกระบวนการนิติบัญญัติ” (Legislative Screening Theory)

¹⁸¹ Thomas W Gilligan and Keith Krehbiel, "Organization of Informative Committees by a Rational Legislature," American Journal of Political Science (1990): 536.

¹⁸² Clint S Swift, "The Legislative Matching Game: Committee Matching and Effective Legislating in the States," State Politics & Policy Quarterly 20, 2 (2020): 240.

¹⁸³ Nancy Martorano, "Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization," Legislative Studies Quarterly 31, 2 (2006): 207.

ศูนย์กลางในการใช้ “อำนาจตัดสินใจในทางนิติบัญญัติ” (Legislative Decision-Making Power) อันถือเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชน¹⁸⁴ โดยทั่วไปแล้ว องค์ประกอบอื่นของรัฐสภาอย่างคณะกรรมการการจึงไม่สามารถมีบทบาทหรืออำนาจใดๆ ที่จะกระทบต่อบทบาทและอำนาจนิติบัญญัติที่รัฐสภามีอยู่ได้ ทั้งนี้อาจสรุปลักษณะเด่นสำคัญของคณะกรรมการซึ่งตรงกันข้ามกับแนวคิดของคณะกรรมการเชิงผลประโยชน์ได้อย่างน้อย 3 ประการดังนี้

2.1 การเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการจะยึดโยงอยู่กับแนวคิดที่ว่า บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ในฐานะของผู้เชี่ยวชาญชำนาญในด้านนั้นๆ หากเข้ามามีหน้าที่ตามอำเภอใจ เพื่อที่ว่าในท้ายที่สุดแล้ว เมื่อรัฐสภาได้แต่งตั้งและมอบหมายภารกิจให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องหนึ่งๆ แล้วคณะกรรมการเองจะได้ “คัดเลือกข้อมูลต่างๆ” พร้อมข้อเสนอแนะในฐานะผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านกลับมา และรัฐสภาจะได้ใช้ “ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ” ดังกล่าวเพื่อดำเนินการใช้อำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพบนฐานข้อมูลที่ครบถ้วนลึกซึ้งต่อไป¹⁸⁵

2.2 คณะกรรมการในรัฐสภาหาได้มีบทบาทและสามารถใช้อำนาจของตนเองอย่างสิ้นพันธุระไม่ หากทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและเอกสารต่างๆ พร้อมข้อคิดเห็นเบื้องต้นนำเสนอไปยังรัฐสภาเพื่อใช้ดุลพินิจและใช้อำนาจนิติบัญญัติใช้ขั้นสุดท้าย (Finality) ต่อไปตามหลักการรวมศูนย์การใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงคือ รัฐสภาเท่านั้น

2.3 เนื่องด้วย “รัฐสภาในฐานะองค์กร” ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชน คณะกรรมการจึงหาได้มีอำนาจมากมายเฉกเช่นเดียวกับข้อความคิดว่าด้วยคณะกรรมการเชิงผลประโยชน์ที่มองว่า “สมาชิกรัฐสภาในฐานะปัจเจกบุคคล” ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชน คณะกรรมการจึงมี “อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigative Powers) หาได้มีอำนาจในเบ็ดเสร็จในการเสนอ แก้ไขเพิ่มเติม หรือลงมติในร่างกฎหมายต่างๆ หากแต่อำนาจเหล่านี้ถูกสงวนอยู่ที่รัฐสภาในฐานะผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติโดยแท้เท่านั้น

¹⁸⁴ หากพินิจพิเคราะห์ที่หลักการซึ่งจะพบว่า การกำหนดโครงสร้างแบบรวมศูนย์กระบวนการนิติบัญญัตินั้นจะมีแนวคิดตรงกันข้ามแบบกระจายอำนาจในการพิจารณาสถานะของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ขณะที่แนวคิดฝ่ายแรกมองฝ่ายนิติบัญญัติในเชิงองค์กรกลุ่ม (Collegial Aspect) ที่กำลังทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชน ฝ่ายหลังมองฝ่ายนิติบัญญัติในแง่องค์ประกอบย่อยเชิงปัจเจก (Individual Aspect) ด้วยการศึกษาถึง “สมาชิกรัฐสภาแต่ละคน” อยู่ในฐานะผู้แทนของปวงชน

¹⁸⁵ Tim A Mickler, "Committee Autonomy in Parliamentary Systems—Coalition Logic or Congressional Rationales?," *The Journal of Legislative Studies* 23, 3 (2017): 369.

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตว่า กรณีคณะกรรมการไม่มีความชอบธรรมและอำนาจที่อิสระข้างต้น หากได้หมายความว่า คณะกรรมการจะไม่มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่เลย กล่าวคือ คณะกรรมการยังคงมีอิสระในการประชุมและตกลงกันเพื่อใช้อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเรียกให้บุคคล หรือหน่วยงานใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งพยานหลักฐานในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจต่อคณะกรรมการได้ รวมตลอดไปถึงการตรวจสอบการ นโยบายของฝ่ายบริหาร การพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการที่อาจมีการแปรญัตติได้ ฯลฯ ซึ่ง หากพิจารณาให้ดีก็จะพบว่า ทั้งหมดคือ “ความเป็นอิสระในเชิงกระบวนการ” (Procedural Autonomy) ที่ ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและรัฐสภาได้รับรองอยู่เพื่อการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ แต่ ผู้เข้ามาใช้ดุลพินิจตัดสินใจในท้ายที่สุดว่าจะตรา หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างตัวบทกฎหมายตามที่คณะกรรมการ เห็นควรหรือไม่ก็นั้นขึ้นอยู่กับ “เสียงข้างมากของรัฐสภา”¹⁸⁶ ในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชน ตามระบอบประชาธิปไตย หากใช้ “เสียงข้างมากของคณะกรรมการ” ไม่ ประเด็นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐสภา ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตาม “หลักความเป็นอิสระของรัฐสภา” (Parliamentary Autonomy) ซึ่งเป็น “ความเป็นอิสระในเชิงเนื้อหา(อำนาจ)” (Substantive Autonomy) ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการนั่นเอง

3.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในต่างประเทศและประเทศไทย

3.3.1 ระบบคณะกรรมการในสภาองเกรสของประเทศสหรัฐอเมริกา

ก) ที่มาและพัฒนาการของระบบคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา

1. ช่วงเวลาอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ

ระบบคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกา ณ ปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นสภาในระดับมลรัฐ (State Legislature) ก็ดี หรือในระดับสหพันธรัฐ (Congress) ก็ดี หากสืบสาวราวเรื่องไปก็ จะพบว่าได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากกลไกการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาอังกฤษเมื่อครั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ยังตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษ (Colonial Period) ซึ่งสืบเนื่องมาจากพัฒนาการแนวปฏิบัติของรัฐสภา อังกฤษเมื่อรัชสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 3 (King Henry III) ที่แรกเริ่มเดิมที คณะกรรมการจะอยู่ในรูปแบบของคณะ

¹⁸⁶ Mark A. Pollack, *The Engines of European Integration : Delegation, Agency, and Agenda Setting in the Eu* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 25.

บุคคลที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือ (Advisory Council)¹⁸⁷ แต่พระมหากษัตริย์¹⁸⁸ ตราบจนมาในช่วงศตวรรษที่ 16 โครงสร้างและกลไกในการดำเนินการภายในของรัฐสภาเริ่มก่อร่างสร้างตัวอย่างชัดเจนมากขึ้น ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) จะได้เรียกเปิดประชุมเพื่อพิจารณาผ่านร่างกฎหมายฉบับต่างๆ จะถูกส่งไปสอบถามความคิดเห็นเบื้องต้นจากสมาชิกหนึ่งท่าน¹⁸⁹ เมื่อได้ความเห็นมาแล้วจึงได้ทำการเปิดประชุมพร้อมนำเอาความคิดเห็นข้างต้นมาเป็นแนวทางในการพิจารณาลงมติ อย่างไรก็ตาม เพื่อความรอบคอบและครบถ้วน ในเวลาต่อมาสภาผู้แทนราษฎรจึงเริ่มทำการสอบถามความคิดเห็นเบื้องต้นไปยังสมาชิกที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งพัฒนามาอยู่ในรูปแบบของกลุ่มสมาชิกที่มีรูปร่างหน้าตาละม้ายคล้ายคลึงกับคณะกรรมการธิการในปัจจุบัน ทั้งนี้นอกจากสภาผู้แทนราษฎร กลไกของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในฐานะผู้รวบรวมข้อมูลต่างๆ พร้อมทำความเข้าใจเบื้องต้นเพื่อช่วยในการกำหนดเนื้อหาสาระและพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ก็ได้รับการยอมรับและถูกนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา (House of Lords) ด้วย¹⁹⁰ ท้ายที่สุดแล้ว รัฐสภาอังกฤษ ณ ขณะนั้นจึงตระหนักถึงระบบคณะกรรมการถือเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการของรัฐสภา (Parliamentary procedure)¹⁹¹ ในการร่างและพิจารณาด้วยกฎหมายที่จะขาดไปเสียมิได้¹⁹² และขยายบทบาทหน้าที่ครอบคลุม

¹⁸⁷ Reginald Francis Trehearne, "The Nature of Parliament in the Reign of Henry Iii," The English Historical Review 74, 293 (1959): 604.

¹⁸⁸ Virgil J Pritchett, "Origin and Growth of Parliamentary Government," Kentucky Law Journal 6, 5 (1918): 369.

¹⁸⁹ J Franklin Jameson, "The Origin of the Standing-Committee System in American Legislative Bodies," Political Science Quarterly 9, 2 (1894): 247.

¹⁹⁰ Anne McLaren, "Reading Sir Thomas Smith's De Republica Anglorum as Protestant Apologetic," The Historical Journal 42, 4 (1999): 918.

¹⁹¹ Sir Thomas Smith ในฐานะสมาชิกรัฐสภาได้อธิบายถึงคณะกรรมการธิการในรัฐสภาในบริบท ณ ห้วงเวลานั้นอย่างประจักษ์ชัดเจนว่า เมื่อกล่าวถึงรัฐสภาในเชิงโครงสร้างกระบวนการนิติบัญญัติจะประกอบไปด้วยประธานรัฐสภา เลขานุการ 2 ท่าน ท่านหนึ่งทำหน้าที่เลขานุการของสภาผู้แทนราษฎร อีกท่านหนึ่งทำหน้าที่เลขานุการของวุฒิสภา และคณะกรรมการต่างๆ Smith ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการที่สำคัญด้วยว่า ทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบของร่างกฎหมายเบื้องต้นผ่านการอภิปรายและถกเถียงกันมาอย่างมากมายก่อนส่งให้แก่รัฐสภาใหญ่เพื่อดำเนินการพิจารณาเห็นชอบในเวลาต่อมา ผู้สนใจโปรดอ่าน Thomas Smith, De Republica Anglorum: A Discourse on the Commonwealth of England (The University Press, 1906), pp. 56-57, 154.

¹⁹² ผู้สนใจถึงประวัติศาสตร์และพัฒนาการของระบบคณะกรรมการในช่วงศตวรรษที่ 16 สามารถอ่านได้ใน De Republica Anglorum; A Discourse on the Commonwealth of England ซึ่งเขียนโดยท่านโทมัส สมิทท์ (Sir Thomas Smith) ตำราเล่มนี้ได้รับการยอมรับนับถืออย่างมากในฐานะตำราที่อธิบายขยายความถึงกลไกในการปกครองประเทศของรัฐสภา อีกทั้งบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันอยู่

ไปยังเรื่องต่างๆ ที่รัฐสภาจะต้องพิจารณา อาทิเช่น การรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน การดูแลบริหารจัดการภายในรัฐสภา การพิจารณอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน¹⁹³ ฯลฯ เป็นต้น¹⁹⁴

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว เมื่อย้อนกลับไปในช่วง “13 อาณานิคม” (Thirteen Colonies) ยังไม่พบว่าระบบคณะกรรมการได้ถูกนำมาใช้ในสภาของมลรัฐต่างๆ อย่างเด่นชัดและเป็นระบบมากนัก จะมีก็แต่เพียงบางมลรัฐในแถบภูมิภาคนิวอิงค์แลนด์ (New England) อย่างคอนเนคติกัต (Connecticut) และแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) ที่มีการตั้ง “คณะกรรมการเฉพาะกิจ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในระหว่างสงคราม บ้าง รับคำร้องทั่วไปบ้าง รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษบ้าง พิจารณาตรา หรือแก้ไขเพิ่มเติมด้วยกฎหมายบ้าง ซึ่งก็มีได้ถูกยอมรับนับถือและใช้อย่างกว้างขวางเท่าใดนัก ระบบคณะกรรมการถูกนำมาใช้และเห็นได้ถึงพัฒนาการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในช่วงราวศตวรรษที่ 17 ในมลรัฐอาณานิคมที่อยู่ในระแวกภูมิภาคทางตอนกลางและตอนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia)¹⁹⁵ และแมริแลนด์ (Maryland) โดยมีระบบคณะกรรมการของรัฐสภาอังกฤษเป็นต้นแบบ ดังจะเห็นได้จากชื่อของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่มีชื่อเดียวกันกับคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษอย่างมิได้ผิดเพี้ยน¹⁹⁶ “สภาอาณานิคม” ต่างๆ เริ่มตั้งคณะกรรมการ

¹⁹³ Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 6 ed. (Harlow: Pearson, 2006), p. 345.

¹⁹⁴ ช่วงเวลาที่บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการได้ขยายมากขึ้นเริ่มต้นในราวช่วง ค.ศ. 1547 โดยมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องตราจบจนช่วงราวปี ค.ศ. 1571 อันถือได้ว่าเป็นเวลาสำคัญของการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการในรัฐสภาที่กลายเป็นรากฐานของระบบคณะกรรมการในปัจจุบัน ซึ่งตรงกับรัฐสภาที่ 3 (Third Parliament) ภายใต้รัชสมัยของพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 (Queen Elizabeth I) โปรดดู David G. McGee *et al.*, *Parliamentary Practice in New Zealand*, 4 ed. (Auckland: Oratia Books, 2017), p. 493.

¹⁹⁵ สภาแห่งมลรัฐเวอร์จิเนีย (the General Assembly) เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1619 โดยถือเป็นสภานิติบัญญัติแห่งแรกใน 13 อาณานิคมอเมริกา โดยโครงสร้างของสภาประกอบไปด้วยผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) สภาสูง (Council) และสภาผู้แทนราษฎรอีกจำนวน 22 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองต่างๆ สภาแห่งมลรัฐเวอร์จิเนียมีการนัดประชุมกันครั้งแรกในวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ. 1619 ณ โบสถ์แห่งเมืองเจมส์ทาวน์ (Jamestown Church) ซึ่งปัจจุบันถือเป็นสิ่งก่อสร้างทางประวัติศาสตร์ที่หลงเหลืออยู่ในช่วงอาณานิคมอเมริกันที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา อนึ่ง สภาแห่งมลรัฐเวอร์จิเนียถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “the House of Burgesses” ทั้งนี้เพราะองค์ประกอบหลักของ “สภา” ที่แม้ว่าจะมี “วุฒิสภา” ซึ่งขณะนั้นทำหน้าที่เป็นคณะทำงานที่คอยให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าการมลรัฐ แต่ให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเวอร์จิเนียจำนวนมากถึง 22 คน โดยประชากรของเวอร์จิเนีย ณ ห้วงเวลานั้นถูกเรียกว่า “Burgesses” จึงเป็นที่มาของการเรียกชื่อ “พลเมืองเวอร์จิเนีย” แทนชื่อสภานั้นเอง ผู้สนใจโปรดอ่าน William Wirt Henry, “The First Legislative Assembly in America: Sitting at Jamestown, Virginia, 1619,” *The Virginia Magazine of History and Biography* (1894).

¹⁹⁶ Alison G Olson, “The Virginia Merchants of London: A Study in Eighteenth-Century Interest-Group Politics,” *The William and Mary Quarterly: A Magazine of Early American History* (1983): 364.

เพื่อปฏิบัติหน้าที่แก้ไขปัญหาในรายการณมากขึ้นตามลำดับ ไม่เว้นแต่เมื่อคราวเกิดข้อพิพาทในเหตุการณ์ “บอสตันที พาร์ตี” (Boston Tea Party) ที่มีการตั้งคณะกรรมการติดต่อบริษัทงานระหว่างอาณานิคม (Committee of Correspondence) โดยสภาอาณานิคมต่างๆ ขึ้น¹⁹⁷ ทั้งนี้ความมุ่งหมายหลักของการมีคณะกรรมการก็เพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น นำเสนอข้อมูลระหว่างอาณานิคม รวมตลอดไปถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ กับประชาชนภายในมลรัฐของตนเองด้วย จนนำไปสู่การก่อตั้ง “สภาอาณานิคมแรก” (the First Continental Congress)¹⁹⁸ และ “สภาอาณานิคมที่สอง” (the Second Continental Congress) ตามลำดับ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าการทำงานของสภานี้จะอาศัยอ้างอิงข้อมูลของคณะกรรมการติดต่อบริษัทงานระหว่างอาณานิคมเป็นสำคัญในการกำหนดท่าที หรือการดำเนินการใดๆ ต่อ “ประเทศแม่” (Motherland)¹⁹⁹ จนกระทั่งส่งผลให้เกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่และประกาศแยกตัวเป็นอิสระภาพ (Declaration of Independence) จากการปกครองของประเทศอังกฤษในท้ายที่สุด²⁰⁰

¹⁹⁷ ในห้วงช่วงเวลานั้น ระบบคณะกรรมการติดต่อบริษัทงานระหว่างอาณานิคม (Committee of Correspondence) ถือเป็นกลไกที่อาณานิคมนิยมใช้อย่างมาก ทั้งนี้จะเห็นได้จากการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นหลายร้อยคณะเพื่อทำการติดต่อบริษัทงานระหว่างมลรัฐต่างๆ โดยแรกเริ่มเดิมที สภาในอาณานิคมต่างๆ จะแต่งตั้งคณะกรรมการติดต่อบริษัทงานระหว่างอาณานิคมของตนเองขึ้น อาทิ คณะกรรมการติดต่อบริษัทงานระหว่างอาณานิคมแห่งบอสตัน (Boston Committee of Correspondence) คณะกรรมการติดต่อบริษัทงานระหว่างอาณานิคมแห่งเวอร์จิเนีย (Virginia Committee of Correspondence) ฯลฯ

¹⁹⁸ ในการประชุมของสภาอาณานิคมแรกมีมติตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของมลรัฐทั้ง 13 เพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่าง “บทบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐ” (Articles of Confederation) โปรดอ่าน Anthony J Bellia and Bradford R Clark, "The International Law Origins of American Federalism," *Columbia Law Review* 120, 4 (2020): 859.

¹⁹⁹ James Collier, "The Theory of Colonization," *American Journal of Sociology* 11, 2 (1905): 263.

²⁰⁰ สำหรับการประชุมสภาอาณานิคมที่สอง (Second Continental Congress) นั้นเป็นการประชุมที่มีความสำคัญยิ่งต่อประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากการประชุมที่สภามีมติให้เหล่ามลรัฐต่างๆ ที่มาประชุมร่วมกันนั้น ประกาศตัวเป็นอิสระภาพจากประเทศอังกฤษ โดยสภาได้มีมติในการตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการยกร่างคำประกาศอิสรภาพที่รู้จักกันในนาม “ห้ากรรมการ” หรือ “Committee of Five” ซึ่งประกอบไปด้วยโทมัส เจฟเฟอร์สัน, จอห์น อัดัมส์, เบนจามิน แฟรงคลิน, โรเบิร์ต ลิฟวิงสตัน และโรเจอร์ เซอร์แมน อย่างไรก็ตาม มีข้อเท็จจริงที่น่าสนใจว่า ภายหลังจากที่มีการตั้งคณะกรรมการขึ้น คณะกรรมการดังกล่าวก็มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ (Subcommittee) โดยประกอบไปด้วยโทมัส เจฟเฟอร์สัน และจอห์น อัดัมส์ ขึ้นเพื่อให้เป็นผู้ยกร่างคำประกาศอิสรภาพเพื่อนำมาเสนอต่อคณะกรรมการในเวลาต่อมา รายละเอียดโปรดอ่าน John R Vile, *The Constitutional Convention of 1787: A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding* (ABC-CLIO, 2005), p. 208. และ William Andrew Dehler, "John Adams in the Continental Congress" (M.A., Loyola University of Chicago, 1939), p. 10.

หากค้นคว้าในเชิงลึกจะพบข้อมูลที่น่าสนใจว่า เมื่อครั้งมลรัฐอาณานิคมทั้ง 13 ได้มีมติจัดตั้งสภาอาณานิคมแรกขึ้น ปรากฏข้อเสนอโดยเอกฉันท์ในการจัดตั้ง “คณะกรรมการกำหนดกฎเกณฑ์การประชุมสภาอาณานิคม” (Rules Committee) โดยมีสาระสำคัญคือ ให้คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) ดังกล่าว ดำเนินการยกร่างข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อกำหนดกติกาต่างๆ อาทิ การอภิปราย ระบบวิธีการลงคะแนนเสียงในสภา²⁰¹ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ ฯลฯ²⁰² ซึ่ง ณ ห้วงเวลานั้นถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการในการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยกระบวนการดำเนินงานของสภา (Parliamentary Proceedings) ขึ้น

จากข้อเท็จจริงข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การปรากฏตัวของระบบคณะกรรมการในช่วงที่ประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษนั้น เกิดขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการชั่วคราว (Select Committee) และคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole) กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็สภาอาณานิคมก็ดี หรือสภาในแต่ละมลรัฐก็ดี ต่างก็มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติภารกิจเป็นเรื่อยๆ ไป²⁰³ หากได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ของตนเองเป็นการถาวรไม่ อย่างไรก็ดี มีข้อพึงสังเกตและทำความเข้าใจว่า ในยุคดังกล่าว ระบบคณะกรรมการมีบทบาทอย่างมากในการช่วยเหลือการทำหน้าที่ของสภา เหตุผลสำคัญส่วน

²⁰¹ ประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมากในการยกร่างข้อบังคับคือ เกณฑ์ในการกำหนดเสียงของแต่ละมลรัฐว่า ควรหรือไม่อย่างไรในการให้ทุกมลรัฐมีเสียงเท่ากัน กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในขณะที่บางมลรัฐมีจำนวนประชากรมากอย่างเวอร์จิเนีย เพนซิลเวเนีย แมสซาชูเซตส์ จะถือเป็นการยุติธรรมหรือไม่อย่างไรที่จะมีคะแนนเสียงเท่ากับมลรัฐที่มีจำนวนประชากรน้อยอย่าง โรดไอแลนด์ เดลาแวร์ เซาท์แคโรไลนา จนท้ายที่สุดแล้ว คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของที่ประชุมสภาเสนอให้ใช้หลัก “หนึ่งอาณานิคม หนึ่งเสียง” (One Colony, One Vote) โปรดอ่าน Jelte Olthof, "Patchwork Republic: The Rhetoric of "We the People" in the United States Constitutional Debates, 1765-1865," (2014): 35.

²⁰² Rick K Wilson, "Madison at the First Congress: Institutional Design and Lessons from the Continental Congress, 1780-1783," James Madison: The theory and practice of republican government (2003): 8.

²⁰³ สภาอาณานิคมได้มีมติตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 คณะที่มีความสำคัญยิ่งในช่วงระหว่างการปฏิวัติของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิและการถูกล่วงละเมิดสิทธิของอาณานิคม (Committee on Rights and Grievances) และคณะกรรมการว่าด้วยการพาณิชย์และสินค้า (Committee on Trade and Manufactures) ในขณะที่สภาของมลรัฐนิวยอร์กมีมติตั้ง “13 กรรมการ” (Committee of Thirteen) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ฯลฯ รายละเอียดโปรดดู Historical Timeline of the New York State Legislature, available at <https://www.nysenate.gov/historical-timeline> (Accessed:17 December 2020).

หนึ่งเกิดจากการปกครองในรูปแบบสมาพันธรัฐภายใต้บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ (Articles of Confederation)²⁰⁴ ที่เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ของมลรัฐต่างๆ ที่ยังคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของตนเองโดยมีการจัดตั้งสภาอาณานิคมขึ้นในฐานะองค์กรผู้แทนของ 13 มลรัฐ²⁰⁵ สภาอาณานิคมที่ไร้ซึ่งอำนาจในการตราด้วยกฎหมายก็ดี บริหารประเทศก็ดี และตัดสินข้อพิพาทก็ดี²⁰⁶ แต่เป็นเพียงองค์กรเดียวที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปกครองของประเทศ การตั้งคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยผู้แทนของมลรัฐต่างๆ ในฐานะทรงอำนาจที่แท้จริงเพื่อปฏิบัติหน้าที่จึงมีความสำคัญอย่างปฏิเสธไม่ได้นั่นเอง

2. ช่วงเวลาเริ่มแรกภายหลังประกาศอิสรภาพจากการปกครองของประเทศอังกฤษ

ภายหลังจากการสิ้นสุดลงของสงครามแห่งอิสรภาพ (War of Independence) ในปี 1783²⁰⁷ ประเทศสหรัฐอเมริกาดำเนินการปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ รัฐธรรมนูญฉบับแรกอย่างบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐซึ่งกำหนดให้มีระบบรัฐบาลแบบสมัชชา (Assembly Government)²⁰⁸ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสภาองเกรสแห่งสมาพันธรัฐ (Confederation Congress) ที่เป็นจุดศูนย์กลางของการปกครอง ณ ขณะนั้นกลับปราศจากอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ จนกลายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศอย่างมาก สภาองเกรสแห่งสมาพันธรัฐได้เปิดประชุมเพื่อถกเถียงแลกเปลี่ยนถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้แทนของมลรัฐต่างๆ ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าด้วยโครงสร้างของสมาพันธ์ (Confederation) คือข้อจำกัดสำคัญในการบริหารประเทศ จึงมีมติเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐเพื่อปฏิรูปโครงสร้างการปกครองโดยเร่งด่วน²⁰⁹

การประชุมเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐถูกจัดขึ้น ณ เมืองฟิลาเดเฟีย มลรัฐเพนซิลเวเนีย โดยภายหลังจากกระบวนการคัดเลือกจอร์จ วอชิงตัน (George Washington) เป็นประธานในที่ประชุมแล้ว ชาร์ลส์ พิคนีย์ (Charles Pinckney) เสนอคำร้องให้ที่ประชุมมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ

²⁰⁴ Douglas G Smith, "An Analysis of Two Federal Structures: The Articles of Confederation and the Constitution," *San Diego L. Rev.* 34(1997): 270-271.

²⁰⁵ Robert V. Remini, "A Short History of the United States," (2014): 40-41.

²⁰⁶ Richard P McCormick, "Ambiguous Authority: The Ordinances of the Confederation Congress, 1781-1789," *The American journal of legal history* 41(1997): 434.

²⁰⁷ Robert W Coakley and Stetson Conn, *The War of the American Revolution: Narrative, Chronology, and Bibliography* (Defense Department, 1975), p. 136.

²⁰⁸ Karl Loewenstein, "The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions," *The Journal of Politics* 11, 3 (1949): 471.

²⁰⁹ Michel Rosenfeld, "The European Convention and Constitution Making in Philadelphia," *International Journal of Constitutional Law* 1, 2 (2003): 376.

ยกร่างข้อบังคับการประชุม (Rule Committee) ขึ้น ที่ประชุมมีมติเห็นชอบตั้งคณะกรรมการดังกล่าวซึ่งมีจอร์จ วิธ (Gorge Wythe) นั่งเป็นประธานคณะกรรมการ²¹⁰ พร้อมมอบหมายให้ดำเนินการยกร่างข้อบังคับการประชุม (Standing Order of the Convention) และทำรายงานนำเสนอต่อที่ประชุมต่อไป²¹¹

การถือกำเนิดเกิดขึ้นของคณะกรรมการยกร่างข้อบังคับการประชุมเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นหมุดหมายสำคัญของเริ่มต้นวางรากฐานระบบคณะกรรมการ (Committee system) อย่างเป็นทางการ ด้วยมีการกล่าวถึงกระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง กรรมการ โดย ณ เวลานั้นมีการกำหนดให้มาจากคัดเลือกผ่านการออกเสียงลงคะแนนลับ (Ballot)²¹² นอกจากนี้ คณะกรรมการชุดนี้ยังได้ “ก่อร่างสร้างระบบคณะกรรมการสำหรับอนาคต” ด้วยการวางกฎเกณฑ์ในการตั้ง คณะกรรมการขึ้นครั้งแรก ประเด็นหนึ่งที่มีการถกเถียงกันระหว่างผู้แทนของมลรัฐต่างๆ ในที่ประชุมคือ คณะกรรมการแต่ละชุดพึงมีจำนวนเท่าใด ผู้ว่าการมลรัฐมอริส (Gouverneur Morris) และโรเบิร์ต มอริส (Robert Morris) ผู้แทนของมลรัฐเพนซิลเวเนีย ได้อภิปรายเสนอให้จำนวนกรรมการที่ทำหน้าที่ผู้แทนของแต่ละ มลรัฐเป็นไปตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ²¹³ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวถูกคัดค้านโดยผู้แทนของ มลรัฐเวอร์จิเนียที่เห็นว่าการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการบนฐานคิดข้างต้นย่อมส่งผลให้เกิดความไม่เป็น ธรรมต่อมลรัฐที่มีประชากรน้อย²¹⁴ ท้ายที่สุดแล้ว ที่ประชุมได้มีมติรับร่างข้อบังคับการประชุมที่ระบุรายละเอียด

²¹⁰ James Madison and Gordon Lloyd, *Debates in the Federal Convention of 1787* (Ohio: Ashbrook Center at Ashland University, 2014), p. 14.

²¹¹ James Madison, *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution as Recommended by the General Convention at Philadelphia in 1787: Together with the Journal of the Federal Convention, Luther Martin's Letter, Yates's Minutes, Congressional Opinions, Virginia and Kentucky Resolutions Of'98-'99, and Other Illustrations of the Constitution* (JB Lippincott, 1881), p. 177.

²¹² Stéphanie Novak and Jon Elster, *Majority Decisions : Principles and Practices* (New York: Cambridge University Press, 2014), p. 39.

²¹³ อันที่จริงแล้ว มีความพยายามที่จะเสนอแนวคิดว่าด้วยการกำหนดจำนวนผู้แทนในการดำรงตำแหน่งใน คณะกรรมการต่างๆ บนพื้นฐานของจำนวนประชากรตั้งแต่มีการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ แต่ก็ถูกโต้แย้งคัดค้านมา โดยตลอด อย่างไรก็ตาม หากเข้าไปศึกษาในรายละเอียดของบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ (Articles of Confederation) ให้ดีก็มักจะ พบว่า ได้มีการกำหนด “หลักการทำหน้าที่ผู้แทนอย่างเท่าเทียมกัน” ไว้อย่างชัดเจน ผู้สนใจโปรดอ่าน Article 5 of the Articles of Confederation (1777).

²¹⁴ Paul Finkelman, "Foreign Law and American Constitutional Interpretation: A Long and Venerable Tradition," *the New York University Annual Survey of American Law* 63(2007): 41.

การตั้งคณะกรรมการธิการโดยให้ประกอบไปด้วยผู้แทนของมลรัฐฯ ละ 1 ท่าน ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคิดที่ว่าด้วย “การทำหน้าที่ผู้แทนอย่างเท่าเทียมกันในสภาองเกรส” (Equal Representation in Congress)²¹⁵

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่น่าสนใจควรตั้งข้อสังเกตและรับรู้ด้วยว่า นอกจากปัจจัยว่าด้วยการขาด “องค์กรส่วนกลาง” ที่มีอำนาจในการขับเคลื่อนสมาพันธ์รัฐแล้ว วัตถุประสงค์และบทบาทของการตั้งคณะกรรมการธิการต่างๆ ขึ้นซึ่งสะท้อนมาจากการประชุมเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐก็เพื่อตอบโจทยการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของสภา โดยระบบคณะกรรมการนั้นถูกตั้งขึ้นให้มีบทบาทหน้าที่บนเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ²¹⁶ ดังนี้

(1) ความรวดเร็วในการดำเนินการและการบริหารจัดการ

ในฐานะ “ผู้ช่วยสภาใหญ่” การได้รับมอบหมายให้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลต่างๆ พร้อมทำความเข้าใจเบื้องต้นสำหรับงานต่างๆ ผ่านโครงสร้างขององค์กรที่เล็กกว่า ย่อมมีความคล่องตัวและเป็นการแบ่งเบาภารกิจที่สภาใหญ่ต้องดำเนินการเองทุกประการทั้งที่มีโครงสร้างขององค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภาจำนวนมาก

(2) ความรู้ความเชี่ยวชาญชำนาญ

โดยธรรมชาติการทำหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเรื่องๆ ไป จึงปฏิเสธไม่ได้ว่ากรรมการย่อมเข้าใจ หรือผ่านกระบวนการสร้างความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการแต่ละคณะย่อมเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการนั้นๆ มีหน้าที่ต้องดูแล หรือหากบุคคลดังกล่าวไม่มีความเชี่ยวชาญ หรือความรู้ แต่ด้วยระบบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการจะเป็นการบ่มเพาะความเชี่ยวชาญให้เกิดขึ้นได้ในท้ายที่สุด

(3) พุดคุยเจรจาประสานประโยชน์

ด้วยที่จะต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นของตนเองนำเสนอในรูปแบบของรายงานส่งกลับไปยังสภาใหญ่เพื่อดำเนินการพิจารณาลงมติอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการจึงต้องมีการประชุมเพื่อ

²¹⁵ แนวคิดนี้ถือเป็นหลักการย่อยที่ถูกกล่าวถึงโดยผู้ก่อร่างสร้างประเทศสหรัฐอเมริกาอย่าง “เจมส์ วิลสัน” (James Wilson) เมื่อครั้งอรรถาธิบายถึง “หลักการทำหน้าที่ผู้แทน” (Doctrine of Representation) โปรดอ่าน John Patrick Coby, "The Proportional Representation Debate at the Constitutional Convention: Why the Nationalists Lost," *American Political Thought* 7, 2 (2018): 218.

²¹⁶ John R Vile, "The Critical Role of Committees at the Us Constitutional Convention of 1787," *The American journal of legal history* 48(2006): 149.

ถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน ทั้งนี้โดยที่มาจากคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาต่างๆ จึงทำให้ประเด็นที่อาจเป็นที่ถกเถียงจนนำไปสู่ความไม่เห็นพ้องต้องกันในสภาใหญ่ มีการพูดคุยตกลงทำความเข้าใจในความคิดเห็นที่แตกต่างจนสิ้นข้อสงสัยไปในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ หรือหากยังคงหลงเหลืออยู่ก็อาจจะมากและรุนแรง เนื่องจากกรรมการที่ทราบข้อเท็จจริงก็สามารถไปอธิบายแสดงความเข้าใจต่อสมาชิกรัฐสภาท่านอื่นๆ ได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการในการประชุมรัฐสภา และในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการด้วยการพูดคุยกันเป็นการส่วนตัว

3. ช่วงเวลาระหว่างการก่อสร้างเป็นองค์ประกอบอย่างเป็นทางการของสภาองค์กรสตรีฉบับปัจจุบัน

ภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เข้าแทนที่ฉบับเดิมอย่างบทบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐ นำไปสู่การก่อสร้างฝ่ายนิติบัญญัติอย่าง “สภาองค์กรสตรี” ให้ความชัดเจนในฐานะหนึ่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์กรสตรีอยู่บนฐานคิดของ “ผู้ช่วยเฉพาะกิจ” อย่างคณะกรรมการวิสามัญแบบเดิมนั้นไม่อาจทำให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ด้วยความต้องการในการตราต่อบทกฎหมายต่างๆ ที่มีมากขึ้น จำนวนสมาชิกสภาองค์กรสตรีขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ย่อมส่งผลให้จำนวนของคณะกรรมการเพิ่มมากขึ้นด้วยเป็นเงาตามตัว “สถานะคณะกรรมการเพื่อ”²¹⁷ ในอีกด้านหนึ่งสร้างอุปสรรคให้แก่สภาองค์กรสตรีที่จะต้องหมดเวลาไปกับการคอยตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อการพิจารณารากกฎหมายฉบับใหม่ๆ ด้วยเหตุผลที่ว่า วาระของคณะกรรมการแต่ละชุดต้องหมดไปพร้อมภารกิจหนึ่งๆ

ความไม่ต่อเนื่องในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งส่งผลกระทบต่อตรงต่อการทำงานที่ของสภาองค์กรสตรี ณ ช่วงเวลานั้น ได้นำไปสู่แนวคิดในการแก้ไขปัญหาด้วยการมีคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ที่มีวาระการทำงานที่ตลอดอายุสภาองค์กรสตรี ด้วยการปรากฏตัวของคณะกรรมการสามัญนอกจากเป็นครั้งแรกที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการประเภทนี้ขึ้น ก็ยังถือเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตัวและวางรากฐานที่ชัดเจน (Institutionalization) ให้กับคณะกรรมการในฐานะโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

หลังจากระบบคณะกรรมการสามัญถูกจัดตั้งขึ้น ระบบดังกล่าวสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้เป็นอย่างดีจนกลายเป็นที่ยอมรับนับถือในฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้คณะกรรมการสามัญมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1802 ที่มีการจัดตั้ง

²¹⁷ ภายในระยะเวลา 4 ปี นับตั้งแต่สภาองค์กรสตรีแรกถึงสภาองค์กรสตรีที่สาม คณะกรรมการวิสามัญถูกตั้งขึ้นมากถึง 350 คณะ

คณะกรรมการธิการสามัญขึ้นครั้งแรกในสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative)²¹⁸ โดยมีพันธกิจหลักคือ การรวบรวมข้อมูลต่างๆ และทำรายงานส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาตราตัวบทกฎหมาย หลังจากนั้นจึงเริ่มขยายบทบาทหน้าที่ให้ครอบคลุมไปยังเรื่องการนำเสนอนโยบายและการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในกิจการต่างๆ

สำหรับวุฒิสภา (Senate) แล้ว ระบบคณะกรรมการที่นิยมใช้คือ “ระบบคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นการชั่วคราว” (Ad hoc Committee) อย่างคณะกรรมการวิสามัญ แต่เมื่อระบบคณะกรรมการสามัญถูกยอมรับนับถือในสภาผู้แทนราษฎรอย่างมาก จึงส่งผลให้วุฒิสภาเริ่มให้ความสนใจกับระบบคณะกรรมการที่มีวาระในการทำหน้าที่ยาวนานมากขึ้นตลอดสมัยประชุม (Sessional Committee)²¹⁹ แม้ว่าระบบคณะกรรมการสามัญในวุฒิสภามีพัฒนาการในก่อสร้างตัวที่ชัดเจนแน่นอนจนซ้ำกว่าสภาผู้แทนราษฎรหากเปรียบเทียบกันแล้ว กล่าวคือ มีความพยายามแก้ไขปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญที่มีอายุการทำงานสั้นด้วยการตั้งคณะกรรมการกึ่งสามัญ (Semi-Standing Committee) ขึ้น²²⁰ ก็ไม่อาจทำให้การทำงานของวุฒิสภาเกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพได้ แต่ท้ายที่สุดแล้ว วุฒิสภาก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญอย่างเป็นทางการคณะแรกในปี ค.ศ.1816 โดยวิธีการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการช่วงเวลานั้นมิได้มีการกำหนดไว้อย่างตายตัว อาทิ การลงคะแนนลับ (Ballot) การคัดเลือกโดยประธานวุฒิสภา ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ ภารกิจของคณะกรรมการคือ การดำเนินการพิจารณาเฉพาะในแง่การตราตัวบทกฎหมายเป็นหลักเท่านั้น และขยายไปครอบคลุมถึงพันธกิจในเรื่องนโยบายและการตรวจสอบในเวลาต่อมา ด้วยเหตุผลในแง่ของการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สะดุดหยุดอยู่ ส่งผลให้ระบบคณะกรรมการสามัญขึ้นมามีบทบาทหลักอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่ระบบคณะกรรมการวิสามัญเริ่มรับบทบาท “ผู้ช่วยวุฒิสภา” ในลำดับรองลงมา

²¹⁸ คณะกรรมการธิการสามัญคณะแรกที่มีการจัดตั้งคือ คณะกรรมการว่าด้วยกรงขบประมาณ (Ways and Means Committee) ที่มีต้นคิดมาจากคณะกรรมการของมลรัฐเพนซิลเวเนีย

²¹⁹ ในสมัยก่อนนั้น วุฒิสภาเรียกคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ว่าคณะกรรมการประจำสมัยประชุม (Sessional Committee) ซึ่งมีความหมายเดียวกัน

²²⁰ คณะกรรมการกึ่งสามัญ (Semi-Standing Committee) คือ รูปแบบหนึ่งของคณะกรรมการวิสามัญที่ถูกตั้งขึ้นโดยสามารถทำหน้าที่ตนเองข้ามสมัยประชุมต่างๆ ได้ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่างระยะเวลาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ รายละเอียดผู้สนใจโปรดอ่าน Eric Schickler and Frances E. Lee, *The Handbook of the American Congress* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 715.

ในห้วงช่วงเวลาปี ค.ศ. 1861 ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งครั้งใหญ่จนนำไปสู่ “สงครามประชาชน” (Civil War) ประเทศต้องเสียหายไปกับสงครามดังกล่าวอย่างมหาศาล จนกระทั่งสงครามสงบลง แนวคิดในการฟื้นฟูเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม นำไปสู่การแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน” (Appropriations Committee)²²¹ ขึ้นในสภาองเกรสเพื่อตอบโจทยในการปฏิบัติภารกิจข้างต้น²²² การปรากฏตัวของคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินนี้เอง ถือได้ว่าเป็น “จุดเริ่มต้นของการขยายตัวของระบบคณะกรรมการในสภาองเกรส” ในประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ด้วยภารกิจที่ต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาจากสงครามประชาชนในด้านต่างๆ ที่หลากหลาย คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินได้พิจารณากำหนดงบประมาณในแต่ละด้านเพื่อเข้าไปฟื้นฟูแก้ไขและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้มีประสิทธิภาพ อาทิ งบประมาณทางด้านเกษตร (Agricultural appropriations) งบประมาณทางด้านแม่น้ำและท่าเรือ (Rivers and Harbors appropriations) งบประมาณทางด้านไปรษณีย์และการสื่อสาร (Post Office appropriations) งบประมาณทางด้านวิทยาลัยกองทัพ (Military Academy) ฯลฯ การจำแนกแยกแยะงบประมาณอย่างเป็นสัดส่วนนี้จึงนำไปสู่การ “ก่อร่างสร้างแนวคิด” ในการตั้งคณะกรรมการที่สอดคล้องกับงบประมาณที่กำหนดขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะในแต่ละด้าน (Jurisdiction) เช่น คณะกรรมการเกษตรกรรม (Agriculture Committee) คณะกรรมการไปรษณีย์และการสื่อสาร (Post Office Committee) คณะกรรมการกิจการทางการทหาร (Military Affairs Committee) เป็นต้น

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ระบบคณะกรรมการถือเป็นกลไกสำคัญที่ถูกใช้โดยฝ่ายการเมืองเพื่อฟื้นฟูประเทศภายหลังสงครามประชาชน ด้วยความเป็น “เครื่องมือหลัก” นี้เอง ทำให้เกิดสภาวะ

²²¹ ปกติแล้ว เรื่องการงบประมาณแผ่นดินนั้นจะเป็นภารกิจที่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการว่าด้วยการงบประมาณ (Ways and Means Committee) โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ใน 3 เรื่องใหญ่ ได้แก่ การดูแลทางด้านภาษีอากร ด้านการเงินการธนาคาร ด้านการควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเกิดสงครามประชาชนขึ้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาพิเคราะห์เกี่ยวกับการงบประมาณมากมายอันเนื่องมาจากการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในประเทศสหรัฐอเมริกา ขณะนั้น คณะกรรมการว่าด้วยการงบประมาณมีอาจแบกรับภาระหน้าที่ทั้งหมดได้ สภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 2 คณะประกอบไปด้วย คณะกรรมการว่าด้วยการธนาคารและการพาณิชย์ (Banking and Commerce Committee) และคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน (Appropriations Committee) ขึ้นและทำการถ่ายโอนภารกิจในส่วนการเงินการธนาคารและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินไปยังคณะกรรมการทั้ง 2 ข้างต้นตามลำดับ

²²² The U.S. Government, A Concise History of the House of Representatives Committee on Appropriations, U.S. Government Printing Office, Washington, 2010, p. 5-6.

“คณะกรรมการเชิงรุก” (Active Committees) ด้วยการมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมมากขึ้นก็ดี การขยายตัวของคณะกรรมการในด้านต่างๆ ก็ดี ทั้งหมดสะท้อนให้เห็นถึงการที่คณะกรรมการในสภาองเกรสมิชอบทบาทอย่างสูงในการขับเคลื่อนประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อคณะกรรมการต่างๆ ต้องแบกรับภาระหน้าที่เป็นอันมาก จึงได้แต่งตั้ง “ผู้ช่วยของคณะกรรมการ” อย่างคณะอนุกรรมการ (Sub-committee) ขึ้นเป็นครั้งแรก ให้เข้ามาทำหน้าที่ศึกษาหาข้อมูลพร้อมทำความเข้าใจในเรื่องหนึ่งๆ และรายงานกลับมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจเสนอแนะต่อสภาในการดำเนินการตรา หรือแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายต่อไป²²³

การเมือง เศรษฐกิจและสังคมในประเทศสหรัฐอเมริกา ณ ขณะนั้นเริ่มฟื้นตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับจำนวนประชากรและเศรษฐกิจมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นอย่างมาก ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ทำการปรึกษาหารือและมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการด้านใหม่ๆ เพิ่มเติมขึ้นจากเดิมอีกมากมาย²²⁴ เพื่อให้เข้ามาดูแลกิจการทางด้านอุตสาหกรรมที่กำลังพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว เช่น การรถไฟ การทำเหมืองแร่ การขนส่งทางทะเล ฯลฯ จนกระทั่งเข้าสู่ “ช่วงการปฏิรูปทางด้านพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจครั้งใหญ่” (New Deal) รัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีรูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) ได้ใช้งบประมาณมหาศาลในการบริหารประเทศซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการในสภาองเกรสเองที่มีหน้าที่หลักในการดูแลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินก็มีบทบาทมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ด้วยจำนวนเงินที่มีการใช้จ่ายไปของฝ่ายบริหารจำนวนมาก สภาองเกรสจึงได้กำหนดให้คณะกรรมการชุดต่างๆ “ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ” (Oversight Roles) การใช้จ่ายของรัฐบาลด้วยว่าสอดคล้องกับงบประมาณที่ทางสภาองเกรสได้อนุมัติไปหรือไม่ด้วย

จริงอยู่ว่า การเกิดขึ้นของคณะกรรมการจำนวนมากมายหลายคณะนั้นจะช่วยทำให้การทำหน้าที่ของสภาองเกรสความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาเดินทางปฏิรูปประเทศที่เต็มไปด้วยพันธกิจต่างๆ มากมาย อย่างไรก็ตาม ก็ต้องพบกับสภาวะปัญหา “คณะกรรมการเพื่อ” บ้าง “คณะกรรมการเกียร์ว่าง” บ้าง หรือ “คณะกรรมการทับซ้อน” บ้าง ทั้งหมดส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและสิ้นเปลืองงบประมาณไปโดยใช่เหตุ สภาองเกรสจึงได้เริ่มลดจำนวนคณะกรรมการลง กล่าวคือ ในช่วงราว ปี ค.ศ.1921 สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาควบรวบคณะกรรมการคณะต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนเข้าด้วยกัน เป็นผลให้จำนวนคณะกรรมการลดลงจาก 61 คณะ เหลือ 18

²²³ Louis Fisher, "The Authorization-Appropriation Process in Congress: Formal Rules and Informal Practices," *Catholic University Law Review* 29(1979): 72.

²²⁴ ไม่เกินช่วงปี ค.ศ.1918 สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยคณะกรรมการทั้งสิ้น 60 คณะ ในขณะที่วุฒิสภาประกอบไปด้วยคณะกรรมการทั้งสิ้น 74 คณะ

คณะ ในขณะที่วุฒิสภาก็ได้ดำเนินการดังกล่าวเช่นเดียวกัน ทำให้จำนวนคณะกรรมการลดลงจาก 74 คณะ เหลือ 34 คณะ

ปัญหาของภารกิจที่หนักและซ้ำซ้อนของคณะกรรมการในสภาองเกรสยังคงปรากฏ อยู่อย่างสม่ำเสมอแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการลดจำนวนคณะกรรมการลงมาก่อนหน้านี้ก็ตามที่ อีกทั้งการขยาย อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารภายใต้การนำของประธานาธิบดีรูสเวลต์ ซึ่งถูกมองว่ากำลังส่งผลกระทบต่อการทำงาน หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ ที่สุดแล้ว สภาองเกรสจึงมีมติตั้งคณะกรรมการร่วมว่าด้วยการวาง โครงสร้างสภาองเกรส (Joint Committee on the Organization of Congress) ขึ้นเพื่อทำการศึกษาและ นำเสนอข้อแนะนำในการปรับโครงสร้างสภาองเกรสให้เหมาะสมเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ผล จากการศึกษารวบรวมข้อมูลนำมาสู่ข้อเสนอในการตรา “กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ค.ศ.1946” (Legislative Reorganization Act of 1946) สาระตละประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้คือ การปรับ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในสภาองเกรสที่ทับซ้อนไม่ระบบให้เข้ารูปเข้ารอย ลดจำนวน คณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรจาก 48 คณะ ลงเหลือ 19 คณะ และลดจำนวนคณะกรรมการในวุฒิสภา จาก 33 คณะ ลงเหลือ 15 คณะ พร้อมกันนี้ยังได้สนับสนุนให้ใช้กลไกคณะอนุกรรมการมากขึ้นพร้อมกำหนด โครงสร้างให้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ทำงานประจำของสภาองเกรสด้วยจำนวนหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เองจึงส่งผลให้ “กลไกคณะอนุกรรมการ” (Subcommittee) มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างมากในช่วงศตวรรษที่ 20

ข) ประเภทและโครงสร้างของคณะกรรมการในสภาองเกรส

1. คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee)

โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการสามัญจะถูกแต่งตั้งขึ้นมาพร้อมกับสภาองเกรสในแต่ละ สมัย²²⁵ และจะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตลอดอายุของสภาองเกรสซึ่งมีระยะเวลาทั้งสิ้น 2 ปี เว้นแต่จะมีเหตุ อันส่งผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญในสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ในวุฒิสภาก็ดี จะทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย (Bills) ทุกฉบับก่อนที่จะส่งให้สภาองเกรสพิจารณาลงมติในร่าง กฎหมายให้มีผลบังคับใช้ นอกจากการพิจารณาฎบัตรกฎหมายแล้ว คณะกรรมการสามัญในสภาองเกรสยัง ทำหน้าที่สำคัญอย่างการตรวจสอบ (Oversight) การปฏิบัติหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารด้วย ทั้งหมดนี้จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการสามัญมีความสำคัญอย่างมากในฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา

²²⁵ George S Blair, *American Legislatures: Structure and Process* (London: Harper & Row, 1967), pp. 181-182.

ปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิการสามัญในสภาองเกรสมี่ทั้งสิ้น 36 คณะ แบ่งออกเป็น คณะกรรมการสิทธิการสามัญในสภาผู้แทนราษฎร 20 คณะ และคณะกรรมการสิทธิการสามัญในวุฒิสภา 16 คณะ โดย คณะกรรมการสิทธิการสามัญแต่ละคณะของแต่ละสภาจะมีขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ (Jurisdiction) ของตนเองที่ แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของตนเอง ซึ่ง “ภารกิจหลักทั่วไป” จะมีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุม ของแต่ละสภา²²⁶

ตารางที่ 1 คณะกรรมการสิทธิการสามัญของสภาองเกรส

คณะกรรมการสิทธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร	คณะกรรมการสิทธิการสามัญของวุฒิสภา
1. คณะกรรมการสิทธิการเกษตร	1. คณะกรรมการสิทธิการเกษตร โภชนาการและป่าไม้
2. คณะกรรมการสิทธิการการจัดสรรงบประมาณ	2. คณะกรรมการสิทธิการจัดสรรงบประมาณ
3. คณะกรรมการสิทธิการกลาโหม	3. คณะกรรมการสิทธิการกลาโหม
4. คณะกรรมการสิทธิการกระบวนกรงบประมาณ	4. คณะกรรมการสิทธิการธนาคาร ที่อยู่อาศัยและกิจการนคร
5. คณะกรรมการสิทธิการตรวจสอบและปฏิรูป	5. คณะกรรมการสิทธิการกระบวนกรงบประมาณ
6. คณะกรรมการสิทธิการการให้บริการทางการเงิน	6. คณะกรรมการสิทธิการพาณิชย์ วิทยาศาสตร์และการขนส่ง
7. คณะกรรมการสิทธิการจริยธรรม	7. คณะกรรมการสิทธิการพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ
8. คณะกรรมการสิทธิการการศึกษาและแรงงาน	8. คณะกรรมการสิทธิการสิ่งแวดล้อม และงานโยธา สาธารณะ
9. คณะกรรมการสิทธิการพลังงานและพาณิชย์	9. คณะกรรมการสิทธิการการเงิน
10. คณะกรรมการสิทธิการกิจการต่างประเทศ	10. คณะกรรมการสิทธิการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
11. คณะกรรมการสิทธิการปฏิบัติงานของรัฐบาล	11. คณะกรรมการสิทธิการกิจการสาธารณสุข การศึกษา แรงงานและเบี้ยบำนาญ

²²⁶ ผู้สนใจโปรดอ่าน Rules of the House of Representatives และ Rules of the Senate

คณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร	คณะกรรมการธิการสามัญของวุฒิสภา
12. คณะกรรมการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎร	12. คณะกรรมการความมั่นคงภายในประเทศและการบริหารของรัฐ
13. คณะกรรมการความมั่นคงภายในประเทศ	13. คณะกรรมการกฏข้อบังคับและการบริหาร
14. คณะกรรมการยุติธรรม	14. คณะกรรมการยุติธรรม
15. คณะกรรมการการคมนาคมขนส่งและโครงสร้างพื้นฐาน	15. คณะกรรมการกิจการทหารผ่านศึก
16. คณะกรรมการระเบียบข้อบังคับ	16. คณะกรรมการผู้ประกอบการธุรกิจขนาดย่อม
17. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ อวกาศและเทคโนโลยี	
18. คณะกรรมการธุรกิจรายย่อย	
19. คณะกรรมการกิจการทหารผ่านศึก	
20. คณะกรรมการงบประมาณ	

กรณีที่มาของกรรมการในคณะกรรมการธิการสามัญในสภาองเกรสนั้น จะมาจากการเลือกตั้งกันในแต่ละสภา โดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องทำการเรียกประชุมพรรคตนเองและดำเนินการคัดเลือกสมาชิกสภาองเกรสที่เห็นสมควรที่จะส่งร่วมคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการและประธานในคณะกรรมการธิการสามัญ เมื่อได้รายชื่อของบุคคลดังกล่าวมาเป็นที่ยอมรับแล้ว ให้พรรคการเมืองจัดส่งรายชื่อไปยังสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการลงมติของสภา (Resolution) เลือกบุคคลต่างๆ ที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการและประธานในคณะกรรมการธิการสามัญคณะต่างๆ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่พรรคการเมืองต่างๆ ส่งรายชื่อบุคคลของพรรคตนเองมายังแต่ละสภา

โดยทั่วไปแล้ว การดำรงตำแหน่งกรรมการและประธานคณะกรรมการธิการสามัญจะอยู่บนเงื่อนไขที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่านไม่สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการเกินกว่า 2 คณะ เว้นแต่จะเป็นกรณี “คณะกรรมการธิการสามัญพิเศษ” (Exclusive Standing Committee)²²⁷ ที่ส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่ง

²²⁷ “คณะกรรมการธิการสามัญพิเศษ” หรือ “Exclusive Standing Committee” ได้แก่ Committee of Appropriations, Committee of Rules และ Committee of Ways and Means

กรรมการในคณะนี้ไม่สามารถไปดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสามัญคณะอื่นได้อีก ส่วนกรณีผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญนั้นจะไปดำรงตำแหน่งประธานในคณะอื่นอีกมิได้

ในวุฒิสภาอาจมีความผิดแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรข้างต้น กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสามัญได้เกิน 3 คณะ ซึ่งประกอบไปด้วยการดำรงตำแหน่งใน “คณะกรรมการหลัก” (Major Committee)²²⁸ 2 คณะ และ “คณะกรรมการรอง” (Minor Committee)²²⁹ 1 คณะ สำหรับเงื่อนไขของผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญในวุฒิสภาจะเหมือนกับกรณีสภาผู้แทนราษฎรนั่นคือ ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งมากกว่า 1 คณะ ทั้งนี้กระบวนการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งโดยลับ (Ballot Voting) ซึ่งผู้ที่จะได้รับตำแหน่งจำต้องได้รับคะแนนเสียง 1 ใน 5 ของพรรคการเมืองต่างๆ

2. คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee)

ตรงกันข้ามกับคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญในสภาองเกรสถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นภารกิจๆ ไปในช่วงระยะเวลาจำกัด หรืออาจกล่าวได้ว่าทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจ (Ad Hoc) เมื่อคณะกรรมการได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเองสำเร็จลุล่วงไปแล้ว ก็จะสลายตัวไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม มีคณะกรรมการวิสามัญบางคณะที่มีระยะเวลาการทำงานยาวนานเฉกเช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ เช่น คณะกรรมการวิสามัญแบบถาวรรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (Permanent Select Committee on Intelligence) ในสภาผู้แทนราษฎร หรือ “HPSCI” คณะกรรมการวิสามัญรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (Select Committee on Intelligence) ในวุฒิสภา เป็นต้น

ด้วยวาระการทำหน้าที่ที่ไม่เป็นการถาวร ลักษณะงานทั่วไปของคณะกรรมการวิสามัญส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษา หรือสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง (Investigations) ตามความต้องการของสภาองเกรสเฉพาะเรื่อง มากกว่าจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายเหมือนคณะกรรมการสามัญ

ทั้งนี้ ที่มาของคณะกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความแตกต่างกันในรายละเอียดพอสมควร กล่าวคือ กรณีของคณะกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ประธานสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการและกรรมการคณะต่างๆ สำหรับวุฒิสภาก็มีกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ในการเสนอชื่อเพื่อได้รับการแต่งตั้งในรูปแบบของมติวุฒิสภา (Senate’s Resolution) มาจากประธาน

²²⁸ Committee of Agriculture, Appropriations, Armed Services, Banking, Commerce, Energy and Natural Resources, Environment and Public Works, Finance, Foreign Relations, Governmental Affairs, Judiciary, and Labor

²²⁹ Committee of Rules, Aging, Intelligence, Joint Economic, Ethics, Indian Affairs, and Joint Taxation

วุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร²³⁰ ทั้งนี้การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นสมาชิกแห่งสภาหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภาก็ได้ คณะกรรมการวิสามัญจัดตั้งขึ้นในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นบางประการในกิจการของสภา ซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของความรับผิดชอบของคณะกรรมการกรรมการวิสามัญคณะใดคณะหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการวิสามัญว่าด้วยจริยธรรม (Select Committee on Ethics)²³¹ การที่มีคณะกรรมการวิสามัญก็เพื่อได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จแล้ว คณะกรรมการวิสามัญก็หมดหน้าที่จะต้องสิ้นสภาพไปไม่ดำรงตำแหน่งคงอยู่ถาวรเช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญ (Standing Committee)

3. คณะกรรมการผสมสามัญ (Joint Committee)

คณะกรรมการผสมสามัญ คือ กรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาถูกแต่งตั้งขึ้นจากมติร่วมกันของสภา (concurrent Resolution) เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร พิจารณาปัญหาาร่วมกันเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง ข้อดีของคณะกรรมการผสมสามัญมีดังนี้²³²

- 3.1 หลีกเลียงการพิจารณาร่างกฎหมายจำนวนสองรอบซึ่งเป็นการใช้เวลานาน
- 3.2 มีการประสานงานในการทำงานที่ระหว่างสองสภาลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
- 3.3 อำนวยความสะดวกพิจารณาร่างกฎหมาย
- 3.4 การพิจารณาร่างกฎหมายต้องใช้ความถี่ถ้วนจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีความรู้ ความสามารถ
- 3.5 ลดค่าใช้จ่ายในการประชุม

²³⁰ สมัยอดีตมีการพยายามแยกแยะความแตกต่างระหว่าง “Select Committee” และ “Special Committee” อันนำไปสู่ที่มาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ขณะที่คณะกรรมการวิสามัญประเภทแรกเกิดมาจากคำริของประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี คณะกรรมการวิสามัญประเภทหลังเป็นผลมาจากผู้นำพรรคการเมือง หรือที่ประชุมการอภิปรายของแต่ละสภา ในเรื่องของวาระการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญของทั้ง 2 ประเภทนี้ ทางปฏิบัติก็มีความแตกต่างกันพอสมควร กล่าวคือ “Special Committee” โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีวาระสั้นกว่า “Select Committee”

²³¹ [U.S. Senate Select Committee on Ethics](#) (สืบค้น 30 ธันวาคม 2563)

²³² Blair, G. S., *American Legislatures: Structure and Process*, pp. 185-186.

4. คณะกรรมการผสมวิสามัญ (Conference Committee)

คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา ประกอบไปด้วยกรรมการจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อทำการกิจเฉพาะ (Ad-hoc Committee) ซึ่งประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญอาวุโสของทั้งสองสภาที่เคยมีประสบการณ์พิจารณาร่างรัฐบัญญัติมาแล้ว

5. คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole)

คณะกรรมการเต็มสภาประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในสภาเป็นกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย²³³ ทั้งนี้การกำหนดให้ร่างกฎหมายนำไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภาเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร มีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการเต็มสภามีเพียงคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากได้ปรากฏในคณะกรรมการวุฒิสภาแต่อย่างใด

6. คณะกรรมการของพรรคการเมือง (Party Committee)

คณะกรรมการของพรรคการเมืองมาจากสองพรรคการเมืองใหญ่ คือ พรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกันประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 คณะกรรมการพรรคการเมือง

พรรคการเมือง	คณะกรรมการพรรคการเมือง	หน้าที่
เดโมแครต	สมาชิกวุฒิสภา	1. Steering Committee ²³⁴ เป็นกระบวนการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาภายในพรรคที่มีความรู้ความสามารถ มีความเหมาะสมในการเข้าไปทำหน้าที่ในคณะกรรมการต่าง ๆ ตามความถนัด
		2. Policy Committee ²³⁵ ทำหน้าที่ในการร่างพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา

²³⁴ § 5161. Training and program development activities of Republican Conference and Democratic Steering and Policy Committee, 2 USCA § 5161

²³⁵ United States House of Representative, "Committees," [Online]. Available from: https://www.house.gov/committees?fbclid=IwAR18R1GilVp_v5fTN8zSuciqUhpPg_-4HH1qvPWDR0hdC4fV5j1xJwJIEq_g

พรรคการเมือง	คณะกรรมการพรรคการเมือง	หน้าที่
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	3. Campaign Committee ²³⁶ ทำหน้าที่ในส่วนเกี่ยวกับการเมือง อาทิเช่น การหาเงิน การกำหนดกลยุทธ์ในการเลือกตั้ง
		1. Committee on Committee เป็นการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไปดำรงตำแหน่งคณะกรรมการต่าง ๆ
		2. Steering Committee เป็นขั้นตอนกรณีที่เกิดปัญหาประเด็นของกฎหมาย จึงต้องมีการนัดประชุมหารือกันเพื่อลงมติหาทางออก
		3. Democratie Congressional Committee ทำหน้าที่ในการจัดหาเงินทุนเพื่อการเลือกตั้ง
รีพับลิกัน	สมาชิกวุฒิสภา	1. Committee on Committee ²³⁷ เป็นกระบวนการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาของพรรคเข้าไปทำหน้าที่ในคณะกรรมการต่าง ๆ ของวุฒิสภา
	สมาชิกวุฒิสภา	2. Policy Committee ทำหน้าที่ในการร่างพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา
	สมาชิกวุฒิสภา	3. Campaign Committee ²³⁸ ทำหน้าที่ในส่วนเกี่ยวกับการเมือง อาทิเช่น การหาเงิน การกำหนดกลยุทธ์ในการเลือกตั้ง
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	1. Committee on Committee เป็นการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไปดำรงตำแหน่งคณะกรรมการต่าง ๆ

²³⁷ Christopher J Deering and Steven S Smith, Committees in Congress (Washington, D.C. : CQ Press, 1997), p. 107.

²³⁸ David M Cantor and Paul S Herrnson, "Party Campaign Activity and Party Unity in the Us House of Representatives," Legislative Studies Quarterly (1997): 393-415.

พรรคการเมือง	คณะกรรมการธิการพรรคการเมือง	หน้าที่
		2. Steering Committee ²³⁹ เป็นขั้นตอนกรณีที่เกิดปัญหาประเด็นของกฎหมาย จึงต้องมีการนัดประชุมหารือกันเพื่อลงมติหาทางออก
		3. National Republican Congressional Committee ทำหน้าที่ในส่วนเกี่ยวกับการเมือง อาทิเช่น การหาเงิน การกำหนดกลยุทธ์ในการเลือกตั้ง

ค) การคัดเลือกกรรมการ

1. กรรมการสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)

การคัดเลือกกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นจากกระบวนการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสองพรรคใหญ่ของสหรัฐอเมริการะหว่างพรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครต แต่ทว่า กระบวนการคัดเลือกกรรมการของแต่ละพรรคย่อมแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ คณะกรรมการเกี่ยวกับกรรมการ (Committee on Committee) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละมลรัฐ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 50 คน มาจากมลรัฐละ 1 คน และแต่ละคนมีจำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียง 1 เสียงเท่าเทียมกัน เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินการคัดเลือกกรรมการของพรรครีพับลิกัน หลังจากได้คัดเลือกและรับรองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการเกี่ยวกับกรรมการจะเสนอรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งทั้งหมดต่อสภาผู้แทนราษฎร

ในทางกลับกัน การคัดเลือกกรรมการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเดโมแครต คณะกรรมการการคลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่หมวดสองใบ กล่าวคือ หมวดใบแรกทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการคลัง และหมวดใบที่สองทำหน้าที่เสมือนคณะกรรมการเกี่ยวกับคณะกรรมการ (Committee on Committee) ของพรรครีพับลิกัน ในการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเดโมแครต เพื่อไปดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการต่าง ๆ หลังจากนั้นเมื่อรายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกและให้การรับรองจากที่ประชุมของพรรคก็จะนำไปเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

²³⁹ Deering, C. J. and S. S. Smith, Committees in Congress, p. 106.

อนึ่ง เป็นที่ทราบกันดีว่าสภาครองเกรสยึดถือธรรมเนียมปฏิบัติหลักความอาวุโสเป็นอย่างมาก (rule of seniority)²⁴⁰ การคัดเลือกกรรมการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองจึงปฏิเสธมิได้ที่นำหลักการดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจในการคัดเลือกสมาชิกผู้แทนราษฎรในการจัดลำดับชั้น ๆ ของรายชื่อ และมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการที่สำคัญ เนื่องจากผู้ที่มีวิสัยทัศน์ ประสบการณ์ ย่อมมีความเข้าใจในกระบวนการทำงานของสภาได้ดีกว่าผู้ที่มีประสบการณ์น้อยหรือไม่มีเลย เว้นแต่กรรมการมีความประสงค์ต้องการเปลี่ยนคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตาม การจัดลำดับรายชื่ออาวุโสกรรมการสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยได้รับดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ย่อมถือได้ว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือ การที่คัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองโดยใช้ธรรมเนียมปฏิบัติความอาวุโส ย่อมได้เป็นผลดีต่อสภาเพราะจะได้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์เฉพาะด้านต่าง ๆ เข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ และลดปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงตำแหน่งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในพรรคด้วยตนเอง เพื่อจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการต่างๆ ทว่ามีผลเสียต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอายุน้อย และมีความรู้เฉพาะด้านเหนือกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อาวุโสกว่า แต่ถูกจัดลำดับรองลงมาและอาจไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่ไม่มีความรู้ ความสามารถ หรือความถนัด อาจทำให้สภาต้องเสียผลประโยชน์บางส่วนที่เกิดจากหลักความอาวุโส

2. กรรมการวุฒิสภา (Senate)

คณะกรรมการเกี่ยวกับกรรมการ (Committee on Committee) มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกกรรมการวุฒิสภาของพรรครีพับลิกัน ต่อจากนั้นผู้นำของพรรครีพับลิกันในวุฒิสภา (Floor Leader) จะเสนอรายชื่อวุฒิสภาสมาชิกที่ได้รับการคัดเลือกเสนอไปยังวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของพรรคเดโมแครต คณะกรรมการ Steering Committee ซึ่งถูกแต่งตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาของพรรค มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกกรรมการวุฒิสภาและนำรายชื่อของวุฒิสภาสมาชิกที่ได้รับการคัดเลือก เสนอไปยังผู้นำของพรรคเดโมแครต ซึ่งจะเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกเสนอไปยังวุฒิสภา

²⁴⁰ Nelson W Polsby, Miriam Gallaher, and Barry Spencer Rundquist, "The Growth of the Seniority System in the Us House of Representatives," *American Political Science Review* 63, 3 (1969): 787.

จะเห็นได้ว่ากระบวนการคัดเลือกกรรมการวุฒิสภามีรูปแบบวิธีการที่ใกล้เคียงกันทั้งสองพรรคการเมืองใหญ่ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการคัดเลือกอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้บุคคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เข้าไปดำรงตำแหน่งหน้าที่เหมาะสมกับคณะกรรมการแต่ละชุด รวมถึงการที่พรรคการเมืองทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกกรรมการของสภาเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภา อาจถือได้ว่าสภามีเพียงแต่ทำหน้าที่ให้การรับรองรายชื่อที่มาจากพรรคการเมืองเป็นอันสมบูรณ์

ง) องค์ประกอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ กรรมการ คณะอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ประธานคณะกรรมการ²⁴¹ เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากประธานคณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องการจัดระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ประกอบกับการมอบหมายงานร่างกฎหมาย เป็นผู้คัดเลือกเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ รวมถึงเป็นต้องนำร่างกฎหมายของคณะกรรมการต่าง ๆ เข้าสู่สภา จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ จะรวดเร็วหรือล่าช้าขึ้นอยู่กับวิธีการดำเนินงานของประธานคณะกรรมการเช่นกัน ทั้งนี้การคัดเลือกประธานคณะกรรมการจากสมาชิกของรัฐสภาผู้ที่มีความอาวุโสสูงที่สุดของพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐสภา ประกอบกับต้องมีประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งประธานกรรมการต่าง ๆ มาเป็นเวลายาวนาน²⁴²

2. เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ (Committee Staffs) เป็นตำแหน่งเจ้าที่ช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งมาจากประธานคณะกรรมการ และต้องวางตัวเป็นกลางไม่ฝักใฝ่การเมือง ในส่วนงานที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติ คือ ด้านงานวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้า วิจัย สอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี มีความชำนาญเป็นที่ไว้วางใจของกรรมการในการทำงานในการเตรียมข้อมูลต่าง ๆ สำหรับด้านธุรการจะรับผิดชอบเกี่ยวกับงาน

²⁴¹ Malcolm E. Jewell, "Editor's Introduction," *Legislative Studies Quarterly* 2, 1 (1977): 125.

²⁴² Polsby, N. W., M. Gallaher, and B. S. Rundquist, "The Growth of the Seniority System in the Us House of Representatives," *American Political Science Review*: 788.

เอกสารต่าง ๆ ของคณะกรรมการอาหาร ยา การพิมพ์รายงาน การบันทึกรายงานการประชุม เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่คณะกรรมการช่วยให้การทำงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. กรรมการ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายหรือสอบสวนข้อเท็จจริง หรือกิจการอันใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา แล้วส่งรายงานการประชุมไปยังสภาให้รับทราบ

จ) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

1. พิจารณาร่างกฎหมาย (Bills)

คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) มีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในการร่างพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ก่อนที่ร่างกฎหมายมีผลบังคับใช้โดยความเห็นชอบผ่านสภา ทั้งนี้คณะกรรมการแต่ละชุดย่อมมีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น ๆ จะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการให้ความคิดเห็น เสนอแนะ หรือปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายแต่ละฉบับมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจของสภาในการรับรองร่างกฎหมายฉบับนั้น

2. การดำเนินการสอบสวน (hearing) และการสืบสวน (investigation)

ข้อเท็จจริง

กระบวนการสอบสวน (hearing) ข้อเท็จจริงต่าง ๆ คณะกรรมการมีอำนาจในการออกหมายเรียกบุคคลที่เป็นคู่ต่อให้การให้การ กล่าวคือ เมื่อเกิดประเด็นปัญหาเกิดขึ้นคณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกบุคคลใด ๆ ก็ได้ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือบุคคลทั่วไป อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการไม่มีอำนาจเรียกบุคคลดังต่อไปนี้มาสอบสวนข้อเท็จจริงได้แต่อย่างใด ได้แก่ ผู้นำระดับสูงของประเทศประธานาธิบดีและผู้พิพากษาศาลสูง โดยปกติ วิธีการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการเป็นการซักถามหรือให้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการสอบสวนข้อเท็จจริงต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย เว้นแต่การสอบสวนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ อาทิเช่น การคลัง การทหาร การต่างประเทศ เป็นต้น จำเป็นต้องมีการสอบสวนในชั้นความลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ

คณะกรรมการมีอำนาจในการสืบสวน (investigation) ข้อเท็จจริงมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อนำข้อเท็จจริงมาพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ กล่าวคือ การพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับเกิดจากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น อาทิ ปัญหาเรื่องเศรษฐกิจ อาชญากรรม สิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

2. เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ คณะกรรมาธิการมีอำนาจสืบสวนข้อเท็จจริงหากเกิดกรณีฝ่ายบริหารไม่ได้ปฏิบัติงานตามโครงการที่สภานุมัติ การบริหารงานเกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีการนำงบประมาณนำไปใช้ในทางที่มิชอบ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการมีอำนาจในการสืบสวนสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง หากสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติที่ไม่ชอบและไม่เหมาะสม ทั้งนี้หากสมาชิกผู้นั้นประพฤติผิดจริงก็จะมีบทลงโทษตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

3. ดำเนินกิจการทั่วไปของสภา

คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดูแลจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างคณะกรรมาธิการแต่ละชุดจนก่อให้เกิดความล่าช้า รวมถึงการกรรณการร่างกฎหมายที่มีความเห็นไม่ไปในทิศทางเดียวกันของสองสภา กล่าวคือ โดยปกติคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา (Conference Committee) เป็นผู้ที่เข้ามาประนีประนอมเพื่อหาข้อสรุปกรณีที่เกิดปัญหาความเห็นไม่ตรงกันระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาเพื่อที่หาข้อยุติร่วมกันให้การดำเนินการร่างกฎหมายไปในทิศทางเดียวกัน

4. แบ่งเบาภาระงานสภาองเกรส

กล่าวคือ การดำเนินงานของสภาองเกรสเกี่ยวกับร่างกฎหมายย่อมมีความซับซ้อน ต้องมีความละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งการจะนำร่างกฎหมายเข้าสู่สภาต้องทำการศึกษาถึงปัญหาในทุกด้านจึงทำให้เกิดความล่าช้า จึงเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในแต่ละชุด ประกอบกับคณะอนุกรรมาธิการ (Subcommittee) ทำหน้าที่สำคัญในการรับฟังข้อมูลสาธารณะ (Hearing public) และข้อเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ กับพวก lobbyist

5. คณะอนุกรรมาธิการ (Subcommittee)

คณะอนุกรรมาธิการเปรียบเสมือนเป็นองค์กรนิติบัญญัติขนาดย่อยของสภา และเป็นคณะกรรมาธิการที่ไม่เป็นทางการ ทำหน้าที่เพื่อแบ่งเบาภาระงานในเบื้องต้นของคณะกรรมาธิการในการพิจารณา ร่างกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมาธิการ²⁴³ กล่าวคือการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบอย่างมาก แต่ต้องไม่ให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการ จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการในแต่ละประเภทเพื่อเป็นอิสระ เพิ่มความรวดเร็วและรอบคอบในการดำเนินงานเกี่ยวกับนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องจำนวนของคณะอนุกรรมาธิการเพื่อมิให้เกิด

²⁴³ Blair, G. S., *American Legislatures: Structure and Process*, p. 188.

ความฟุ่มเฟือยลุ่มล่ามมากจนเกินไป กล่าวคือ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการการคณะใดประกอบไปด้วยกรรมการเกินกว่า 20 ท่าน อนุญาตให้มีคณะอนุกรรมการได้สูงสุดไม่เกิน 4 คณะ แม้ว่าคณะอนุกรรมการจะเป็นกลไกที่เข้ามาช่วยเหลือการปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็ปรากฏว่าบางคณะกรรมการสามัญที่ไม่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เช่น คณะกรรมการการคลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา คณะกรรมการระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น

อนึ่ง ประธานคณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการต่าง ๆ และกำหนดนโยบายต่าง ๆ ตามภารกิจที่ได้รับหมายให้แก่สมาชิกคณะกรรมการ ทั้งนี้ การแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการขึ้นอยู่กับอำนาจในการตัดสินใจของประธานคณะกรรมการ แต่เนื่องด้วยธรรมเนียมปฏิบัติของสภาองค์กรสื่อยึดหลักความอาวุโสของผู้ที่มีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถของสมาชิกที่เคยได้สัมผัสผลงานของสภามาก่อน ประกอบกับการจัดสรรอัตราส่วนจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองแต่ละพรรคอย่างเหมาะสม พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากในสภาย่อมมีจำนวนที่นั่งคณะกรรมการมากเช่นกัน แต่หากพรรคการเมืองมีคะแนนเสียงในสภาน้อย จำนวนที่นั่งของคณะกรรมการก็ลดหลั่นตามลำดับ

3.3.2 ระบบคณะกรรมการในสภาองค์กรสของประเทศไทย

ก) ที่มาและพัฒนาการของระบบคณะกรรมการในประเทศไทย

ประเทศไทยหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองปี พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายเพื่อถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร จึงทำให้โครงสร้างของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปตามระบอบการปกครอง กล่าวคือ ประเทศไทยได้กำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวพุทธศักราช 2475 ซึ่งในทวิบทรัฐธรรมนูญมาตรา 26 สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยได้รับแนวคิดการปกครองประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภามาจากประเทศอังกฤษที่มีมาอย่างช้านาน และในขณะเดียวกันก็เป็นจุดเริ่มต้นพัฒนาการระบบคณะกรรมการสภาไทยเคียงคู่กับรัฐสภาไทยนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม ในห้วงช่วงเวลานั้น บทบัญญัติ “กฎหมายสูงสุดฉบับแรก” ได้ระบุให้สภาอำนาจในการแต่งตั้งและมอบหมายหน้าที่ให้ “อนุกรรมการ” ทำหน้าที่ในการพิจารณา ศึกษาตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเชิญบุคคลมาชี้แจง ทั้งนี้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหาได้ปรากฏถ้อยคำว่า “คณะกรรมการ” หากแต่เมื่อ

พิเคราะห์ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของ “อนุกรรมการ” ก็พบว่า แท้ที่จริงแล้วก็คือ “คณะกรรมการธิการ” ในความหมายปัจจุบันนั่นเอง เนื่องจากที่มารวมตลอดไปถึงภารกิจในการดำเนินงานไม่ได้ผิดแผกแตกต่างจากคณะกรรมการเลย ทั้งนี้มีการปรับเปลี่ยนจากคำว่า “อนุกรรมการ” มาใช้คำว่า “คณะกรรมการ” ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับถัดมานั้นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475²⁴⁴ จึงสามารถสรุปได้ว่า ในปี พ.ศ. 2475 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อร่างสร้างสถาบัน (Institutionalization) ของคณะกรรมการในฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทยก็คงไม่ผิดนัก

หลังจากถูก “ทำให้เป็นรูปเป็นร่าง” ในฐานะองค์การพหุหนึ่งภายในโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว “คณะกรรมการธิการในสภา” (ณ ขณะนั้นเรียกว่า “อนุกรรมการ”) เริ่มได้รับความนิยมและมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติภารกิจกร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศไทย²⁴⁵ คณะกรรมการเริ่มมีการพัฒนาที่ค่อนข้างชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ได้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่วางรากฐานโครงสร้างระบบคณะกรรมการในฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความชัดเจน ด้วยการจำแนกแยกแยะว่า คณะกรรมการอาจอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญก็ย่อมได้ พร้อมกันนั้นก็ได้กำหนดอย่างประจักษ์ชัดเจนว่า ภารกิจของคณะกรรมการในการดำเนินการสอบสวนให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ ถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่งถึงขนาดที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่อย่างคณะกรรมการนั้นจะได้รับการคุ้มครองจากเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ²⁴⁶ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้คณะกรรมการสามารถนำเอาข้อมูลที่เป็นประโยชน์มาให้ออกสภาเพื่อการดำเนินการในทางนิติบัญญัติต่อไปได้นั่นเอง²⁴⁷

อนึ่ง พึงมีข้อสังเกตว่าในทางวิชาการว่า หากจะกล่าวกันให้ถึงที่สุดในทางวิชาการแล้ว คณะกรรมการที่ปรากฏตัวขึ้นครั้งแรกภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 หรือแม้แต่นิติบัญญัติแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ก็ถูกจัดเป็นคณะกรรมการของ

²⁴⁴ โปรดดู มาตรา 43 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475

²⁴⁵ โปรดอ่านอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475

²⁴⁶ อ้างแล้ว, เรื่องเดียวกัน

²⁴⁷ มีข้อสังเกตว่า กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าการดำเนินการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงจะได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญคุ้มครองนั้น รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ 2 กล่าวคือ พ.ศ.2478 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เขียนข้อความทำนองเดียวกันว่า ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองผู้กระทำหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถ้อยคำดังกล่าวอาจทำให้ตีความและเข้าใจไปได้ว่าเอกสิทธิ์นั้นคุ้มครองเฉพาะคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เรียกขอข้อมูลเท่านั้น จึงน่าตั้งคำถามว่าภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว เอกสิทธิ์จะคุ้มครองถึงผู้รับคำสั่งเรียกอย่างประชาชน หรือหน่วยงานต่างๆ หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ข้อสงสัยนี้มีอันต้องหมดไปแล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเอกสิทธิ์นั้นให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก โปรดอ่าน มาตรา 129 วรรค 7

สภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากภายใต้รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับนี้มีการกำหนดให้มีสภาไทยมีรูปแบบสภาเดี่ยว (Unicameralism)²⁴⁸ สำหรับคณะกรรมการในวุฒิสภานั้นถือกำเนิดเกิดขึ้นครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของฝ่ายนิติบัญญัติจากสภาเดี่ยวไปเป็นสภาคู่ (Bicameralism) ซึ่งประกอบไปด้วยพฤฒสภาสภาหนึ่ง และสภาผู้แทนราษฎรอีกสภาหนึ่ง²⁴⁹ บนพื้นฐานโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติที่มี “สภาสูง” จึงนำไปสู่การกำหนดให้มีคณะกรรมการธิการของพฤฒสภา หรือวุฒิสภา ในปัจจุบันขึ้นครั้งแรก²⁵⁰ และกลายเป็นบทบัญญัติที่ถือได้ว่า “เป็นต้นแบบ” ของบทบัญญัติที่ว่าด้วยคณะกรรมการในรัฐสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่นั้นตราจนปัจจุบัน

หากวิเคราะห์กันอย่างละเอียดและลึกซึ้งซึ่งจะพบว่า คณะกรรมการธิการในรัฐสภามีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องยาวนานแล้วค่อนข้างมีความชัดเจนในเชิงโครงสร้างมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งมีความชัดเจนอย่างยิ่งเมื่อคราวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่มีการบัญญัติไว้ถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการธิการในสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการสามัญว่าต้องมีจำนวนตาม หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจนกลายเป็นที่มาของการที่รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับถัดมา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติตามนั่นเอง ในขณะที่องค์ประกอบของคณะกรรมการสามัญในวุฒิสภาซึ่งมิได้สังกัดพรรคการเมืองก็จะปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภานั้นเอง

สำหรับบทบาทของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาในฐานะ “ผู้ช่วยสภาใหญ่” ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการสามัญก็ดี คณะกรรมการวิสามัญก็ดี ดำเนินมาโดยตลอด แม้หลายท่านอาจไม่ทราบว่า คณะกรรมการนั้นแท้ที่จริงแล้วคือ “สภาเล็ก” ที่ปฏิบัติภารกิจในกระบวนการนิติบัญญัติอยู่ในทุกๆ วันเป็นปกติ เพียงแค่หาได้มีการถ่ายทอดการประชุมให้สาธารณชนได้เห็นเฉกเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาเวลาที่มีการประชุมกัน ซึ่งโดยภารกิจสำคัญของคณะกรรมการก็จะทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลตามที่ได้รับมอบหมายจาก “สภาใหญ่” ของแต่ละสภา และนำเสนอพร้อมการทำความเข้าใจเบื้องต้น เพื่อใช้ในการดำเนินการต่อไป โดยหากสังเกตให้ดีจะพบว่า ณ ปัจจุบัน กลไกระบบคณะกรรมการเป็นที่ได้รับความนิยมและมีบทบาทอย่างมากหากเปรียบเทียบกับยุคสมัยที่ผ่านมา กล่าวคือ คณะกรรมการชุดต่างๆ ได้ทำหน้าที่อย่างแข็งขันในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติในการดำเนินการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามครรลองของระบอบ

²⁴⁸ โปรดอ่าน หมวด 3 สภาผู้แทนราษฎร ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475

²⁴⁹ อ่าน หมวด 4 หมวดที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489

²⁵⁰ ผู้สนใจโปรดดู มาตรา 58 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489

ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แม้กระนั้นก็ตาม ยังคงต้องประสบพบเจอกับอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองมากมาย ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทถัดไปในเชิงรายละเอียด

ข) ประเภทและโครงสร้างของคณะกรรมการการในรัฐสภา

คณะกรรมการการได้ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ หรือกระทำกิจการต่าง ๆ สอบสวน ศึกษาข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ หรือที่เรียกกันว่าเรื่องใน “วงงานรัฐสภา” ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาต่างๆ อาจจัดแบ่งประเภทคณะกรรมการออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการเต็มสภา และคณะกรรมการร่วมกัน รวมถึง คณะอนุกรรมการที่อาจถูกตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละประเภทอีกทีหนึ่ง รายละเอียดอาจอธิบายได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญ หมายถึง กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นประกอบเป็นคณะกรรมการตลอดจนอายุของสมาชิกสิ้นสุดลงจำนวนทั้งหมด 35 คณะ และ 26 คณะ ตามลำดับ กรณีสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการจะประกอบไปด้วยจำนวนกรรมการไม่เกิน 15 คน²⁵¹ ในขณะที่วุฒิสภากำหนดให้มีจำนวนกรรมการไม่เกิน 19 คน²⁵² ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 129²⁵³ ได้ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการ

²⁵¹ ข้อ 90 บังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

²⁵² ข้อ 78 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁵³ มาตรา 129 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใดๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนดการกระทำกิจการ การสอบสวนข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการก็ดี

ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำกิจการ การสอบสวนข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการในการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละ

แต่งตั้งคณะกรรมการธิการ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สอบสวนศึกษาเรื่องใดๆแล้วรายงานต่อสภา และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

การแต่งตั้งคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรเป็นตามรัฐธรรมนูญ²⁵⁴ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร²⁵⁵ ในอัตราส่วนที่เหมาะสมของแต่ละพรรคการเมือง กล่าวคือ จำนวนที่นั่งของคณะกรรมการธิการสามัญให้เป็นไปตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการธิการคือหัวใจหลักของสภาในการช่วยขับเคลื่อนงานด้านนิติบัญญัติ ทั้งนี้ การที่กรรมการธิการได้รับการแต่งตั้งย่อมมีสมาชิกทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านรวมกัน จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการธิการสามัญต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่สามารถเลือกปฏิบัติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งให้เกิดข้อได้เปรียบหรือเสียเปรียบได้ เนื่องจากคณะกรรมการธิการสามัญเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยจึงต้องยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม อย่างไรก็ตามในส่วนของคณะกรรมการวุฒิสภาซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองจึงไม่ต้องมีการแบ่งอัตราส่วนจำนวนที่นั่งในแต่ละคณะกรรมการเอกชนเกี่ยวกับคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร²⁵⁶

ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษา ที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็น ตามที่คณะกรรมการเรียก ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงาน การสอบข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผยเอกสารที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดและผู้ปฏิบัติตามคำเรียก ตามมาตรานี้ด้วย

กรรมการธิการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับ อัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 128 ให้ประธาน สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคแปด

²⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129

²⁵⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

²⁵⁶ สุรชนี พานามา, "การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ : ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 61.

ตารางที่ 3 คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งหมด 35 คณะ²⁵⁷

คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ²⁵⁸	คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ²⁵⁹
1. คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน	1. คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ
2. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร	2. คณะกรรมการการกีฬา
3. คณะกรรมการกิจการศาล องค์การอิสระ องค์การอัยการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน	3. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
4. คณะกรรมการกีฬา	4. คณะกรรมการการคมนาคม
5. คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ	5. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง
6. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ	6. คณะกรรมการการต่างประเทศ
7. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์	7. คณะกรรมการการทหารและความมั่นคงของรัฐ
8. คณะกรรมการการคมนาคม	8. คณะกรรมการการท่องเที่ยว
9. คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ	9. คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
10. คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค	10. คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน
11. คณะกรรมการการเงิน การคลัง สถาบันการเงิน และตลาดการเงิน	11. คณะกรรมการการพลังงาน
12. คณะกรรมการการต่างประเทศ	12. คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

²⁵⁷ คณะกรรมการสามัญในวุฒิสภามีคณะหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการเฉพาะด้านนอกเหนือไปจากคณะกรรมการสามัญทั่วไป 26 คณะ คณะกรรมการนี้คือ คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาขอโทษเท็จจริง ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านที่เกี่ยวข้อง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่ และอำนาจของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย

²⁵⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

²⁵⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562

คณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ²⁵⁸	คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ²⁵⁹
13. คณะกรรมการการตำรวจ	13. คณะกรรมการการพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส
14. คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ	14. คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ
15. คณะกรรมการการทหาร	15. คณะกรรมการการแรงงาน
16. คณะกรรมการการท่องเที่ยว	16. คณะกรรมการการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
17. คณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	17. คณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม
18. คณะกรรมการการปกครอง	18. คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม
19. คณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ	19. คณะกรรมการการศึกษา
20. คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด	20. คณะกรรมการการสาธารณสุข
21. คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย	21. คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
22. คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ	22. คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
23. คณะกรรมการการพลังงาน	23. คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล
24. คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน	24. คณะกรรมการการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม
25. คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ	25. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค
26. คณะกรรมการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา	26. คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ
27. คณะกรรมการการแรงงาน	

คณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ²⁵⁸	คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ²⁵⁹
28. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม	
29. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผล เกษตรกรรม	
30. คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม	
31. คณะกรรมการการศึกษา	
32. คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม	
33. คณะกรรมการการสาธารณสุข	
34. คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และ ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	
35. คณะกรรมการการอุตสาหกรรม	

(2) คณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่สภาเลือกหรือแต่งตั้งจากบุคคลผู้ที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกประกอบกันเป็นคณะกรรมการ²⁶⁰ กล่าวคือ การที่สภาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นด้วยเหตุผลมีเรื่องจำเป็นต้องการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะหรือผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ หรือทุพพลภาพ²⁶¹ รวมถึงกรณีเรื่องใดไม่ได้อยู่ในขอบข่ายหรือมีความรับผิดชอบซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการสามัญ ทั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจเสร็จสิ้น ย่อมคณะกรรมการวิสามัญชุดนั้นต้องสิ้นสภาพไปตามภารกิจซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการสามัญมีอายุถาวร

การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดจำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือก

²⁶⁰ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2550 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2549), หน้า 381.

²⁶¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 128

จากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา อย่างไรก็ตาม มีบางคณะกรรมการวิสามัญได้กำหนดการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญซึ่งมีอัตราส่วนของบุคคลที่มีความรู้โดยเฉพาะหรือผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็กเยาวชนสตรีผู้สูงอายุหรือคนพิการหรือทุพพลภาพต้องตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น จำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนกรรมการวิสามัญที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา²⁶²

นอกจากนี้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมาจากผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของคณะกรรมการทั้งหมดและตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในหกของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดในส่วนที่เหลือแบ่งตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง²⁶³

กรณีคณะกรรมการวิสามัญในวุฒิสภาอาจมีลักษณะพิเศษที่อาจต้องทำความเข้าใจกันในเรื่องต้น กล่าวคือ ในวุฒิสภาอาจจำแนกประเภทของคณะกรรมการวิสามัญออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. คณะกรรมการวิสามัญทั่วไป²⁶⁴

1.1 คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการวิสามัญประเภทนี้มีภารกิจเฉพาะตัวเพื่อทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญมาจากการที่คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมด

1.2 คณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการเรื่องอื่นๆ

คณะกรรมการวิสามัญประเภทนี้ถูกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอื่นๆ นอกเหนือจากการพิจารณาร่างกฎหมาย อาทิ เพื่อการสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาถึงปัญหาต่างๆ ที่วุฒิสภามอบหมายให้ ฯลฯ เป็นต้น โครงสร้างของคณะกรรมการวิสามัญนี้ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิก (Non-member) มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามแต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด

²⁶² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 121

²⁶³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 122

²⁶⁴ ข้อ 83 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

2. คณะกรรมการวิสามัญแบบถาวร

2.1 คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา²⁶⁵

คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาถูกเรียกกันในทางปฏิบัติว่า “วิปวุฒิสภา” จะมีลักษณะพิเศษในแง่วาระการปฏิบัติหน้าที่เป็นการถาวรเสมือนหนึ่งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งโดยภารกิจหลักสำคัญคือ การทำหน้าที่ในการประสานงานต่างๆ ระหว่างองค์กรภายนอก เช่น สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี องค์กรอิสระ ฯลฯ ส่วนการทำหน้าที่ประสานงานภายในองค์กรวุฒิสภาเองก็เช่น การประสานงานระหว่างคณะกรรมการคณะต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้อาจมีภารกิจอื่นๆ เช่น งานด้านวิชาการ งานประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

โครงสร้างของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาประกอบไปด้วย ประธานวุฒิสภา เป็นประธานคณะกรรมการ รองประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานคณะกรรมการ ประธานคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ หรือผู้แทน สมาชิกที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากการเสนอชื่อของสมาชิกวุฒิสภาตนเองอีกไม่เกิน 11 คน ผู้แทนคณะรัฐมนตรี 1 คน และเลขาธิการวุฒิสภาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ

2.2 คณะกรรมการวิสามัญการพิทักษ์และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์²⁶⁶

เป็นคณะกรรมการวิสามัญอีกคณะหนึ่งที่มีวาระการทำหน้าที่แบบถาวร ภารกิจของคณะกรรมการวิสามัญคณะนี้จะมุ่งเน้นไปที่การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาเกี่ยวกับการพิทักษ์และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้คณะกรรมการคณะนี้ประกอบไปด้วยกรรมการไม่เกิน 13 ท่าน ซึ่งจำนวนนี้ต้องประกอบไปด้วยกรรมการคนนอกซึ่งไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภาไม่เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด

3. คณะกรรมการเต็มสภา

คณะกรรมการเต็มสภา หมายถึง กรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกคนถูกแต่งตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการและประธานสภาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติร่วมกันทั้งสองสภา ทั้งนี้คณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองคือขั้นเรียงลำดับเลขมาตราวมกันตามมติของสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภา²⁶⁷

²⁶⁵ ข้อ 81 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁶⁶ ข้อ 82 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁶⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 130

คณะกรรมการการเต็มสภาถูกแต่งตั้งขึ้นในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติให้ดำเนินการได้อย่างรวดเร็วโดยการพิจารณาร่างกฎหมายหรือพระราชบัญญัติโดยสมาชิกทุกคนที่เป็นคณะกรรมการในการประชุม ช่วยให้ระยะเวลาในการดำเนินการของสภาในการพิจารณาวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ พิจารณาวาระที่ 2 ชั้นเรียงลำดับมาตรา และวาระที่ 3 ชั้นตอนมีมติเห็นชอบ ทุกชั้นตอนทั้ง 3 วาระไม่เกิดความล่าช้า²⁶⁸ โดยส่วนมากแล้ว คณะกรรมการการเต็มสภาจะถูกตั้งเพื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความจำเป็นอย่างมากและเร่งด่วน กล่าวคือ สภาแต่งตั้งกรรมการผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกคนในที่ประชุมประกอบเป็นคณะกรรมการการเต็มสภาโดยทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 ประกอบกับทำหน้าที่คณะกรรมการในเวลาเดียวกันนั่นเอง

4. คณะกรรมการร่วมกัน

คณะกรรมการร่วมกัน หมายถึง กรรมการที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาโดยสภาซึ่งมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดและแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาแก้ปัญหาร่วมกันในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร²⁶⁹ ให้คณะกรรมการร่วมกันดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและรายงานผลเสนอไปยังสภาทั้งสองเพื่อความเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว²⁷⁰ จากนั้นนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นกฎหมายมีผลใช้บังคับ²⁷¹

5. คณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะประกอบด้วยอนุกรรมการมีจำนวนไม่เกิน 10 คน โดยในจำนวนนี้ต้องประกอบไปด้วยกรรมการจากคณะกรรมการสามัญที่แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าจากจำนวนทั้งหมด นอกนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่

²⁶⁸ สุรชนี พานามา, "การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ : ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554," หน้า 70.

²⁶⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 137

²⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 137

²⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81

กรรมวิธีการเสนอชื่อมา ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะอนุกรรมการต้องเป็นกรรมการจาก คณะกรรมการสามัญที่แต่งตั้งเท่านั้น

ในขณะที่คณะอนุกรรมการในวุฒิสภาอาจมีองค์ประกอบที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ไม่เกิน 4 คณะ โดยคณะอนุกรรมการจะประกอบไปด้วยอนุกรรมการไม่เกิน 12 คน ซึ่งเลือกจากที่กรรมการเสนอชื่อ ประธานและรองประธานต้องเป็นกรรมการในคณะนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้ต้องมีคณะอนุกรรมการ 1 คณะ สำหรับคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการ ตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย²⁷² สำหรับวาระการทำงานของคณะอนุกรรมการย่อมสิ้นสุดสภาพไปเมื่อภารกิจเสร็จสิ้นไปแล้ว²⁷³

ประเด็นว่าด้วยเรื่องบทบาทและความสำคัญในการมีอยู่ของคณะอนุกรรมการ ก็อาจต้องอธิบายว่าคณะอนุกรรมการทำหน้าที่เพื่อแบ่งเบาภาระงานในการพิจารณาร่างกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ กล่าวคือ การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบอย่างมาก แต่ต้องไม่ให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการจึงจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในแต่ละประเภทเพื่อเป็นอิสระ เพิ่มความรวดเร็วและรอบคอบในการดำเนินงานเกี่ยวกับนิติบัญญัติ คณะอนุกรรมการต้องเสนอรายงานตามภารกิจที่คณะกรรมการสามัญผู้แต่งตั้งเท่านั้น หากเกิดกรณีจำเป็นและเร่งด่วนคณะอนุกรรมการสามารถเสนอรายงานโดยตรงต่อสภาก็ได้²⁷⁴

อนึ่ง ตัวอย่างของคณะอนุกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้ดำเนินการ เช่น คณะอนุกรรมการกิจการศาล องค์การอิสระ องค์กรอัยการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน คณะอนุกรรมการการปกครอง คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหาคารกัดเซาะชายฝั่งทะเลไทยอย่างยั่งยืน เป็นต้น²⁷⁵

²⁷² ข้อ 98 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

²⁷³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 96

²⁷⁴ อรทัย พิศาลบุตร, "ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 49-50.

²⁷⁵ www.parliament.go.th (สืบค้นวันที่ 27 มกราคม 2564)

ในส่วนของคณะกรรมการวุฒิสภามีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อกระทำการงาน เช่น คณะอนุกรรมการด้านการเงิน คณะอนุกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติด้านสาธารณสุข คณะอนุกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาระบบราชการ และการผังเมือง คณะอนุกรรมการระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย คณะอนุกรรมการการปรับปรุง พัฒนาระบบ และการบูรณาการฐานข้อมูลในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น²⁷⁶

ค) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภา

1. การตรากฎหมาย

คณะกรรมการสามัญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในการร่างพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ก่อนที่ร่างกฎหมายมีผลบังคับใช้โดยความเห็นชอบผ่านสภา ทั้งนี้คณะกรรมการแต่ละชุดย่อมมีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น ๆ จะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการให้ความคิดเห็น เสนอแนะ หรือปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายแต่ละฉบับมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจของสภาในการรับรองร่างกฎหมายฉบับนั้น กล่าวคือ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการตรากฎหมายมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ 1. เริ่มต้นวาระแรก คือ ชั้นรับหลักการ เป็นขั้นตอนที่นำร่างกฎหมายเข้าสู่ที่ประชุมของสภาเพื่อนำพิจารณาหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะมีมติเห็นชอบ เมื่อสภามีมติให้ความเห็นชอบรับหลักการก็นำไปสู่วาระที่สอง 2. วาระที่สอง คือ ขั้นตอนการพิจารณากฎหมาย กล่าวคือ เมื่อสภาได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติในวาระแรก คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ก็ได้ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งนี้ คณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดต่างๆของร่างกฎหมายได้หากสมาชิกกรรมการก็ไม่เห็นด้วยโดยเสนอคำแปรญัตติในที่ประชุม หรือสามารถเชิญบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หรือผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะมาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการร่างกฎหมายก็ได้ 3. วาระที่สาม คือ การให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ²⁷⁷

²⁷⁶ www.senate.go.th (สืบค้นวันที่ 27 มกราคม 2564)

²⁷⁷ สุรชนี พานามา, "การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ : ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554," หน้า 73-74.,

2. การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด การกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้ นอกจากนี้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาเรื่องที่ได้รับมอบหมายเสร็จแล้วต้องรายงานต่อสภาให้รับทราบ²⁷⁸ อย่างไรก็ตามการที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายงานให้ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบ ศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จนเป็นข้อสรุปรายงานต่อสภานั้นมิได้หมายความว่าข้อมูลดังกล่าวบังคับให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด รายงานของคณะกรรมการเป็นเพียงข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

3. รับเรื่องราวร้องทุกข์และแก้ไขเยียวยาให้ประชาชน

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนเพื่อดำเนินการแก้ไขนั้น แม้จะไม่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน แต่ก็ย่อมต้องถือว่าเป็นภารกิจของคณะกรรมการโดยปริยาย กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในฐานะของสมาชิกรัฐสภาที่ทำหน้าที่ผู้แทนของปวงชน (Representation) ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำ หรือไม่กระทำ การของเจ้าหน้าที่รัฐ คณะกรรมการจึงต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติด้วยการติดต่อประสานงาน สอบถามข้อเท็จจริงจากหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เพื่อนำไปสู่การดำเนินการต่างๆ ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

²⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129

แม้ชื่อภารกิจของคณะกรรมการในรัฐสภาจะเป็น “การรับเรื่องราวร้องทุกข์” ก็ตามที่ จนทำให้หลายท่านอาจคิดไปว่า คณะกรรมการสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประชาชนมายื่นข้อร้องเรียน (Motion) กับคณะกรรมการเสียก่อน แต่ตามหลักการแล้ว หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะการดำเนินการของคณะกรรมการอาจอยู่ในรูปแบบของการดำเนินเอง หรือ “การทำงานในเชิงรุก” (Positive Action) ได้²⁷⁹ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะกรรมการสามารถริเริ่มดำเนินการได้เลย เช่น ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ต้องประสบกับปัญหาที่เป็นที่รับรู้กันเป็นการทั่วไปก็ดี หรืออาจเกิดกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นมาโดยฉับพลันทันด่วนและกระทบต่อสาธารณชนโดยประจักษ์ชัดก็ดี หากเห็นว่าเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่ในเขตอำนาจของตนเอง คณะกรรมการก็ชอบที่จะใช้อำนาจในการออกคำเรียกบุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงให้ข้อมูลก็ได้เพื่อดำเนินการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป

²⁷⁹ หากพูดกันตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว การดำเนินการของคณะกรรมการในรัฐสภาในกรณีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนเพื่อเยียวยาแก้ไขสามารถดำเนินการได้อยู่ใน 2 รูปแบบ ได้แก่ การดำเนินการในเชิงรุก (Active action) และการดำเนินการในเชิงรับ (Passive Action) ซึ่งการดำเนินการแบบแรกนั้นคณะกรรมการสามารถดำเนินการได้โดยมิพักต้องรอให้ประชาชนมายื่นคำร้อง ในขณะที่เราอาจจะคุ้นชินกับภาพของการที่ประชาชนมายื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการคณะต่างๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับปัญหาที่ตนเองต้องประสบพบเจอ ซึ่งกรณีดังกล่าวถูกจัดอยู่ในการดำเนินการในแบบหลังนั่นเอง

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธิการในรัฐสภา

ภายใต้รัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาฉบับต่างๆ ของประเทศไทยที่ผ่านมา ได้มีการกำหนดโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Organization) อันมีลักษณะเป็นการจัดระเบียบการบริหารจัดการภายในองค์กรนิติบัญญัติ (Internal Legislative Administration)²⁸⁰ โดยมีมุ่งหมายที่จะให้กระบวนการจัดทำตัวบทกฎหมาย (Law-Making Process)²⁸¹ รวมตลอดไปถึงกิจการต่างๆ ของรัฐสภาสำเร็จเสร็จสิ้นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Performance)²⁸² จึงนำไปสู่การก่อตั้ง “องค์ภาพของฝ่ายนิติบัญญัติต่างๆ” ขึ้นพร้อมทั้งจัดวางตำแหน่งหน้าที่และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ทั้งหมดนำไปสู่การสร้าง “บุคลิกภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislative Characteristics)²⁸³ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทการทำงานของรัฐสภา (Legislative Operations) ตามปกติวิสัย²⁸⁴

อย่างไรก็ดี แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมฉบับต่างๆ จะมีความพยายามในการออกแบบโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Structural Design)²⁸⁵ เพื่อความมีประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ก็ตามที แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ในทางปฏิบัติมีข้อเท็จจริงอย่างประจักษ์ชัดแจ้งว่าการปฏิบัติภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติไทย กล่าวคือ ไม่ว่าจะป็นสภาผู้แทนราษฎรก็ดี หรือวุฒิสภาก็ดี ต้องประสบกับปัญหาด้านต่างๆ ตลอดมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่ของ “กระดุกสันหลังของฝ่ายนิติบัญญัติ” อย่างคณะกรรมการธิการในรัฐสภา²⁸⁶ ซึ่งอาจจำแนกแยกแยะได้เป็นกรณีต่างๆ ดังนี้

²⁸⁰ Audrey André, Sam Depauw, and Shane Martin, "“Trust Is Good, Control Is Better” Multiparty Government and Legislative Organization," *Political Research Quarterly* 69, 1 (2016): 108.

²⁸¹ David P Baron, "A Sequential Choice Theory Perspective on Legislative Organization," *Legislative Studies Quarterly* (1994): 267-269.

²⁸² Kathryn Newcomer and Sharon Caudle, "Public Performance Management Systems: Embedding Practices for Improved Success," *Public Performance & Management Review* 35, 1 (2011): 111.

²⁸³ Thomas J Volgy and Jon E Quistgard, "Correlates of Organizational Rewards in the United Nations: An Analysis of Environmental and Legislative Variables," *International Organization* 28, 2 (1974): 184.

²⁸⁴ Ronald D Hedlund, "Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources," *Legislative Studies Quarterly* (1984): 78.

²⁸⁵ Michael Fitts, "Ways to Think About the Unitary Executive: A Comment on Approaches to Government Structure," *Cardozo Law Review* 15(1993): 332.

²⁸⁶ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.), รายงาน “สสส.เสวนาทัศนะ ครั้งที่ 7” วันที่ 27 ตุลาคม 2563 เรื่อง บทบาทรัฐสภาแก้ปัญหาวิกฤตการเมือง, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2564. จาก <http://ucl.or.th/?p=3711>

4.1 ปัญหาว่าด้วยบทบาทหน้าที่ซ้ำซ้อน

4.1.1 ความหมายของความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่

จากการศึกษาวิจัยในเชิงเปรียบเทียบอย่างลึกซึ้ง ประเด็นปัญหาที่อาจเรียกได้ว่าเป็นปัญหาที่ประสบพบเจอได้ในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการในฝ่ายนิติบัญญัติทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยด้วยนั่นก็คือ ปัญหาว่าด้วยการทำงานที่ซ้ำซ้อน (Redundancy) ของคณะกรรมการในรัฐสภา²⁸⁷ คงไม่เป็นการผิดนักที่จะสรุปว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาใหญ่และเรื้อรังในรัฐสภาไทย บุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่างก็ตระหนักรับรู้และพยายามหาทางแก้ไขเยียวยาโดยตลอดแต่ก็ยังไม่สัมฤทธิ์ผล ปัญหาการทำหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมการในรัฐสภาถูกหยิบยกขึ้นอย่างเป็นทางการในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมาจนกระทั่งฉบับปัจจุบัน²⁸⁸ การนำเอาปัญหานี้มาบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศเช่นนี้จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ดี เพื่อความเข้าใจถึงปัญหาที่ชัดเจนยิ่งขึ้นอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องตรงประเด็น อาจจำต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า “ความซ้ำซ้อน” ณ ที่มีความหมายว่าอย่างไร

ก) ความหมายทั่วไป

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ซ้ำซ้อน” ว่าเป็นคำที่สืบเนื่องมาจากคำแม่อย่างคำว่า “ซ้ำ” ซึ่งหมายถึง มี หรือทำอย่างเดียวกันอีกครั้งหนึ่งหรือหลายๆ ครั้ง ดังนั้น คำว่า “ซ้ำซ้อน” จึงมีความหมายว่า ลักษณะที่ทำ หรือมีหลายอย่างที่คล้ายกันหรือเหมือนกัน

พจนานุกรมเมอร์เรียม-เวปสเตอร์ (Merriam-Webster) ให้ความหมายของคำว่า “ความซ้ำซ้อน” (Redundancy) หมายถึง การกระทำซ้ำโดยไม่มีความจำเป็น (Superfluous repetition)

พจนานุกรมอ็อกซ์ฟอร์ด กำหนดนิยามของคำว่า “ความซ้ำซ้อน” (Redundancy) ว่า ห้วงเวลาของความไม่จำเป็น หรือไม่มีประโยชน์

ข) ความหมายเฉพาะ

ข้อความคิดในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภา เมื่อกล่าวถึง “ความซ้ำซ้อนในกระบวนการนิติบัญญัติ” (Legislative Redundancy) นั้น²⁸⁹ ทฤษฎีว่าด้วยการจัดองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

²⁸⁷ Bert A Rockman, "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight," *Legislative Studies Quarterly* (1984): 349.

²⁸⁸ โปรดดู มาตรา 189 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 135 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และ มาตรา 129 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

²⁸⁹ คำว่า “Legislative Redundancy” ตามกฎหมายรัฐสภาแล้ว นอกจากจะมีความหมายของการทำงานที่ซ้ำซ้อนซึ่งเป็นนัยในแง่ลบแล้ว ยังมีอีกความหมายหนึ่งในนัยบวกนั่นคือ การตรวจสอบทบทวน หรือ การถ่วงดุล ในความหมายนี้มีการใช้กับระบบสภาคู่ที่มีนักวิชาการบางท่านอธิบายว่า การมี 2 สภา (Bicameralism) ก็ต้องการทบทวนการดำเนินกระบวนการทางนิติ

(Legislative Organization Theory) กล่าวว่า โดยเนื้อแท้แล้ว ระบบคณะกรรมการเป็นการเป็นความซ้ำซ้อนของกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น แทนที่รัฐสภาจะดำเนินการต่างๆ หาข้อมูลต่างๆ ด้วยตนเอง คณะกรรมการจึงถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ซ้ำซ้อนแทนที่ตนเอง²⁹⁰ เมื่อแล้วเสร็จจึงส่งกลับมายังรัฐสภาและตัดสินใจในกิจการต่างๆ อย่างมีเหตุมีผลต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการตั้ง “สภาเล็ก” มาทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับ “สภาใหญ่” แต่การทำหน้าที่ซ้ำซ้อนระหว่าง “สภาเล็ก” ด้วยกันเอง ไม่ใช่ความประสงค์ของรัฐสภาตั้งแต่ต้นและไม่เป็นผลดี หากแต่เป็นการสูญเสียทรัพยากรต่างๆ ไปโดยไม่มีผลจำเป็นทั้งในแง่บุคคล งบประมาณ รวมตลอดถึงเวลาที่สามารถนำไปบริหารจัดการเพื่อดำเนินการเรื่องอื่นๆ ได้²⁹¹

ในทางทฤษฎีแล้ว ความซ้ำซ้อนข้างต้นชี้ให้เห็นถึงกลไกการทำหน้าที่ขององคาพยพสำคัญของรัฐสภาอย่างคณะกรรมการที่มีระบบการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Inefficient Administration)²⁹² เป็นกรปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาอย่างไม่สมเหตุผล (Irrational) ในตัวเองสำหรับการต้องมาทำในสิ่งเดิม หรือเรื่องเดียวกันกับผู้อื่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะกรรมการคณะต่างๆ จะทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงรวบรวมข้อมูลในเรื่องเดียวกัน คำแนะนำสำหรับนโยบายรวมตลอดไปถึงการตราตัวบทกฎหมายแม้รายละเอียดปลีกย่อยอาจมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่โดยหลักใหญ่ใจความแล้วก็อยู่บนฐานของการคิดวิเคราะห์จากธรรมชาติของเรื่องเดียวกัน อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงพิจารณาต่อไปด้วยว่า นอกจากการทำซ้ำไปซ้ำมาในเรื่องเดียวกัน (Duplication) ระหว่างคณะกรรมการคณะต่างๆ ด้วยกันเองแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระ (Burden) ที่เกินความจำเป็นต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและต่อประชาชน²⁹³ ด้วยการเรียกร้องให้เขาให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งพยานหลักฐานต่างๆ มายังคณะกรรมการในคณะต่างๆ ในเรื่องเดียวกัน การทำหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนเช่นนี้ย่อมสร้างบรรยากาศของความเปื้อน

บัญญัติให้รอบคอบ หรือเป็นตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ผู้สนใจโปรดอ่าน Jordan M Bastoni, "The Upper House Question: South Australian Bicameralism in Comparative Perspective" (2010), pp. 24-25.

²⁹⁰ Doran, M., "Legislative Organization and Administrative Redundancy," BOSTON UNIVERSITY LAW REVIEW: 1822.

²⁹¹ James A Thurber, "What's Wrong with Congress and What Should Be Done About It?," Can Government be repaired (2011): 11.

²⁹² ในทางทฤษฎีว่าด้วยการจัดองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเรียกระบบการบริหารจัดการนี้ว่า “ความซ้ำซ้อนของการบริหารจัดการ” (Administrative Redundancy)

²⁹³ Louis Fisher, Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power (Congressional Research Service, 2003), p. 34.

หน่วย หรือทัศนคติในเชิงลบต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการที่ตั้งที่เคยปรากฏอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัยก่อนการปฏิรูปโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ²⁹⁴ อันนำไปสู่ปัจจัยของการไม่ให้ความร่วมมือในท้ายที่สุด

4.1.2 สาเหตุอันนำไปสู่ความซ้ำซ้อนของการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ

ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการขยายขอบเขตอำนาจก็ดี หรือการทับซ้อนของเขตอำนาจก็ดี การทำงานของคณะกรรมการในรัฐสภาที่มีลักษณะความซ้ำซ้อนเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานที่อย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามที่อาจต้องทำการวิเคราะห์ ณ ปัจจุบันคือ อะไรคือสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดสภาวะการปฏิบัติหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการในรัฐสภา ทั้งนี้จากที่ได้ทำการศึกษาวิจัยอาจกล่าวอธิบายถึงสาเหตุหลักของปัญหาดังต่อไปนี้

4.1.2.1 ปัญหาการกำหนดเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ไม่ชัดเจน

เขตอำนาจของคณะกรรมการ (Committee Jurisdiction) ถือได้ว่าเป็น “หัวใจ” ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Process) เลยกี่ว่าได้²⁹⁵ โดยเขตอำนาจนี้เองนำไปสู่การเรียกร้องให้คณะกรรมการต้องการกระทำการ และงดเว้นกระทำการในขณะเดียวกัน กล่าวคือ

ก) การกระทำการ (Positive Aspect) ในแง่มุมนี้ เขตอำนาจจะทำหน้าที่เป็นส่วนกำหนดว่า คณะกรรมการมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินกิจการใดบ้าง (Positive obligation)²⁹⁶ ทั้งนี้ตามรัฐสภาได้มอบหมายมาให้ในรูปแบบของข้อบังคับการประชุมสภา (Rule) กิติ มติสภา (Resolution) กิติ บรรทัดฐานเดิมของสภา (Precedent) กิติ หรือทางปฏิบัติของสภา (Practice) กิติ²⁹⁷

ข) การงดเว้นกระทำการ (Negative Aspect) หากพิจารณาในแง่มุมนี้ เขตอำนาจจะอยู่ในฐานะของข้อจำกัด (Limitation) บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่ามีอาจดำเนินกิจการใดๆ (Negative Obligation)²⁹⁸ นอกเหนือไปจากที่รัฐสภามอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบ

²⁹⁴ หน่วยงานรวมไปถึงประชาชนที่ได้รับการเรียกให้ไปให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งพยานหลักฐานเรื่องเดียวกันในหลายคณะกรรมการของรัฐสภามองว่า การเรียกของคณะกรรมการมีลักษณะของความไม่เกี่ยวข้องกับตนเองบ้าง ซ้ำซ้อนบ้าง ทุจริตบ้าง ไม่เหมาะสมบ้าง ไม่มีเหตุผลบ้าง กลั่นแกล้งบ้าง ฯลฯ ผู้สนใจโปรดดู United States v. Infelise, 773 Fed.Supp. 93

²⁹⁵ Martorano, N., "Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization," *Legislative Studies Quarterly*: 208.

²⁹⁶ Tatyana Eatwell, "State Responsibility, 'Successful' insurrectional Movements and Governments of National Reconciliation," in *Non-State Actors and International Obligations* (Brill Nijhoff, 2018), p. 12.

²⁹⁷ Congressional Research Service, House and Senate Committee Organization and Jurisdiction: Considerations Related to Proposed Department of Homeland Security, CRS Report, 2002, p. 1.

²⁹⁸ Civil and Political Rights: The Human Rights Committee, Human Rights, Fact Sheet No.15 (Rev.1), 2006, p. 5.

ด้วยธรรมชาติที่มีลักษณะเป็นกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ทั้งใน “เชิงรุกและเชิงรับ” ของ คณะกรรมการตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ประเด็นว่าด้วยความชัดเจนของเขตอำนาจ (Jurisdictional Clarity) ของคณะกรรมการในรัฐสภาจึงถือเป็นประเด็นหลักที่สำคัญเรื่องหนึ่งในการหลีกเลี่ยง หรืออาจนำไปสู่ปัญหาการทำงานที่ที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการได้²⁹⁹ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อเขตอำนาจของคณะกรรมการชัดเจนแล้ว ย่อมทำให้คณะกรรมการแต่ละคณะทราบว่า ตนเองจะต้องเข้าไปรับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องใดในฐานะ “ตนเองเป็นเจ้าของเรื่อง” และจะไม่เข้าไปดำเนินการเรื่องใดเนื่องจาก “ผู้อื่นเป็นเจ้าของเรื่อง” ในทางกลับกัน หากเขตอำนาจไม่มีความชัดเจนแล้วไคร้ย่อมทำไปสู่ปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนอย่างปฏิเสธไม่ได้³⁰⁰

สำหรับเขตอำนาจของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562 ตามลำดับ จาก การเข้าไปสำรวจตรวจสอบข้อบังคับที่กำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการคณะต่างๆ พบว่า มีลักษณะของการ กำหนดเขตอำนาจด้วยการมอบหมายนโยบายอย่างกว้างๆ ที่หมีนเหมต่อความซ้ำซ้อนผ่านการใช้ถ้อยคำที่เหมือน หรือคล้ายคลึงกันมากบ้าง รวมตลอดไปถึงการใช้ถ้อยคำที่ค่อนข้างกำกวม (Ambiguity) บ้าง³⁰¹ ยกตัวอย่างเช่น

คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนในสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และ อำนาจกระทำการพิจารณาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้านกฎหมาย การยุติธรรม สิทธิในกระบวนการยุติธรรม³⁰² ในขณะที่กำหนดให้คณะกรรมการตำรวจในสภา ผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการ ตำรวจ การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย³⁰³ จะเห็นได้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้ การกิจทาง “ด้านกฎหมาย” อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะข้างต้น โดยมีได้มีการระบุถึง รายละเอียดอย่างแน่ชัดว่างานทางด้านกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน และงานทางด้านกฎหมายที่มอบหมายให้คณะกรรมการตำรวจดำเนินการนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไร จึงไม่เป็นที่แปลกประหลาดใจเลยว่าในทางปฏิบัติแล้ว บ่อยครั้งที่คณะกรรมการทั้ง 2 คณะนี้จะมีการ ทำหน้าที่ในเรื่องเดียวกันซ้ำซ้อนกันไปมา

²⁹⁹ Adam D Sheingate, "Structure and Opportunity: Committee Jurisdiction and Issue Attention in Congress," *American Journal of Political Science* 50, 4 (2006): 844.

³⁰⁰ Frank R Baumgartner and Bryan D Jones, *The Politics of Information* (Chicago: University of Chicago Press, 2020), p. 97.

³⁰¹ John M De Figueiredo, "Committee Jurisdiction, Congressional Behavior and Policy Outcomes," *Public Choice* 154, 1-2 (2013): 120.

³⁰² ข้อ 90 (1) แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

³⁰³ ข้อ 90 (12) แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

นอกจากปัญหาความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะข้างต้นตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ปัจจุบัน ยังมีปัญหาว่าด้วยเขตอำนาจของคณะกรรมการเพิ่มเติมขึ้นอีก เมื่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรระบุให้มีคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจที่สอหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ³⁰⁴ การกำหนดขอบเขตภารกิจให้คณะกรรมการคณะโดยยึดโยงอยู่กับนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญอย่างยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศเป็นเรื่องที่กว้างมากเกินไปจนกลายเป็นความคลุมเครือลึกลับ เพราะธรรมชาติของยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศมีนัยครอบคลุมไปยังเรื่องนโยบายต่างๆ แทบทุกเรื่อง (Broad Policy Areas)³⁰⁵ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความมั่นคง ฯลฯ จึงนำไปสู่การมองว่า เขตอำนาจของคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศทับซ้อนกับคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเลยก็ย่อมได้

เมื่อหันมาพิจารณาเขตอำนาจของคณะกรรมการในวุฒิสภาก็จะเห็นว่า เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคณะต่างๆ ไม่แตกต่างจากในสภาผู้แทนราษฎรมากนัก กล่าวคือ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามีการกำหนดเขตอำนาจให้คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาระบบราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ³⁰⁶ ทั้งนี้การมอบหมายงานทางด้านระบบราชการและเจ้าหน้าที่รัฐโดยมิได้มีการระบุในรายละเอียดอย่างจำเพาะเจาะจงว่าเป็นส่วนใดและอย่างไรเช่นนี้จึงเป็นการกำหนดประเด็นที่กว้างอย่างมาก ยังผลให้มีลักษณะของเขตอำนาจที่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการคณะอื่นๆ อีกมากมายที่มีการกำหนดเขตอำนาจคล้ายคลึง หรือทำนองเดียวกันอย่างคณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น³⁰⁷ และคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่วุฒิสภาก็มีการมอบหมายให้ดูแลภารกิจที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการด้วยเช่นเดียวกัน³⁰⁸

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏข้างต้นจะเห็นได้ชัดเจนว่า ปัญหาหนึ่งที่สำคัญอันนำไปสู่การทำงานที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการในรัฐสภาคือ การที่ข้อบังคับการประชุมไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรเองก็ดี และวุฒิสภาเองก็ดี ต่างก็มีลักษณะของการกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการของตนเองที่ไม่มีความชัดเจน กล่าวคือ ข้อบังคับมีการกำหนดเขตอำนาจในลักษณะของการมอบหมายนโยบาย หรือประเภทของภารกิจผ่านการใช้

³⁰⁴ ข้อ 90 (9) แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

³⁰⁵ Senate, A Brief History of the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, United States Senate and Landmark Agricultural Legislation, 1825-1986, U.S. Government Printing, 1986, p.10.

³⁰⁶ ข้อ 78 (10) แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

³⁰⁷ ข้อ 78 (9) แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

³⁰⁸ ข้อ 78 (23) แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

ถ้อยคำที่ค่อนข้างกว้างมากจนเกินไป ไม่จำเพาะเจาะจง³⁰⁹ แม้อาจมีบางท่านโต้แย้งว่า ในปี พ.ศ.2562 สภาผู้แทนราษฎรได้ออกระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดที่มีความเกี่ยวข้องกันของคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ. 2562 ในขณะที่วุฒิสภาเองข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562 ข้อ 80 ก็มีบทบัญญัติในการแก้ไขปัญหากรณีความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ในความเป็นจริงแล้วกลไกแก้ไขปัญหาดังกล่าวของทั้ง 2 สภายังคงมีช่องว่างอันส่งผลให้ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหานั้นได้ ซึ่งจะได้อธิบายในบทถัดไปโดยละเอียด

ดังนั้น เพื่อการแก้ไขปัญหาคำสั่งซ้ำซ้อนที่ถูกต้องตรงประเด็น จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง “ปรับปรุงเขตอำนาจ” (Jurisdictional Alignment)³¹⁰ ด้วยการทำให้เขตอำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภามีความชัดเจน (Jurisdictional Clarity) มากขึ้น เพราะหากอธิบายความตามหลักว่าด้วยการออกแบบโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการในรัฐสภาของประเทศไทยกำลังเผชิญกับ “ปัญหาการกระจายของเขตอำนาจของคณะกรรมการ” (Fragmentation of Committee Jurisdiction)³¹¹ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาขาดความชัดเจน ซึ่งก็สอดคล้องต้องกันกับสภาพปัญหาที่เคยเกิดขึ้นแล้วในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการในสภาองเกรสมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันและนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างกันอย่างมาก³¹² อันนำไปสู่การปฏิรูปสภาองเกรสครั้งใหญ่ด้วยการตรากฎหมายปรับโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ค.ศ.1946 (Legislative Reorganization Act 1946) ที่มีวัตถุประสงค์หลักวัตถุประสงค์หนึ่งคือ การปรับเปลี่ยนแก้ไขให้เขตอำนาจของคณะกรรมการในสภาองเกรสให้มีความชัดเจนแน่นอนมากขึ้น³¹³ จนปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการในสภาองเกรสลดน้อยถอยลงไปอย่างมีนัยสำคัญ³¹⁴

³⁰⁹ States United *et al.*, Jurisdictional Disputes in the Motion-Picture Industry (1948), p. 408.

³¹⁰ Walter J Oleszek, "Integration and Fragmentation: Key Themes of Congressional Change," The Annals of the American Academy of Political and Social Science 466, 1 (1983): 197.

³¹¹ Doran, M., "Legislative Organization and Administrative Redundancy," BOSTON UNIVERSITY LAW REVIEW: 1823-1824.

³¹² Donald R Wolfensberger, "A Brief History of Congressional Reform Efforts," A paper prepared for Bipartisan Policy Center (2013): 2.

³¹³ George B Galloway, "The Operation of the Legislative Reorganization Act of 1946," American Political Science Review 45, 1 (1951): 41.

³¹⁴ William Yeatman, "The Case for Congressional Regulatory Review," Cato Institute, Policy Analysis, 888 (2020): 4.

4.1.2.2. ปัญหาจำนวนของคณะกรรมการในรัฐสภาที่มากจนเกินไป

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าพารัฐสภาไทยให้ต้องประสบกับปัญหาการทำหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมการคือ จำนวนของคณะกรรมการ (Numbers of Parliamentary Committee) ซึ่งในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดี หรือประเทศอื่นๆ ก็ดี ถือเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอยู่เสมอในฐานะ “ต้นตอของปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการนิติบัญญัติ”³¹⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกล่าวถึงกลไกการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การทำหน้าที่อย่างเดียวกันอย่างซ้ำไปซ้ำมาโดยไม่มีควมจำเป็นนั้น นอกจากจะเกิดมาจากปัญหาในการกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอนแล้ว สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาเองซึ่งได้เข้าไปทำการศึกษาวิจัยตลอดจนการแลกเปลี่ยนอภิปรายกันอย่างละเอียดถี่ถ้วน ท้ายที่สุดก็ได้ข้อสรุปเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า แก่นแท้ของปัญหานี้เป็นเรื่องของปัญหาในเชิงโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Structure)³¹⁶ ที่จะต้องทำการปรับเปลี่ยนออกแบบเสียใหม่นั้นคือ การปรับลดจำนวนของคณะกรรมการในฝ่ายนิติบัญญัติลง³¹⁷ เพราะการมีคณะกรรมการจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสามัญก็ดี คณะกรรมการวิสามัญก็ดี ของทั้ง 2 สภา โดยธรรมชาติแล้วย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้การทำหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการเกิดการซ้ำซ้อนสูง หรืออาจอธิบายให้เข้าใจได้อย่างง่ายๆ ว่า ในทางปฏิบัติ “ยังมีหน่วยงานมากเท่าใด ยิ่งเสี่ยงต่อการเกิดความซ้ำซ้อนมากขึ้นเท่านั้น”³¹⁸ จึงนำไปสู่การ “ปฏิรูประบบสภาองเกรส” (Congressional Reform) ปรับลดขนาดของคณะกรรมการในสภาองเกรสลงขนานใหญ่ด้วยการจำนวนคณะกรรมการลงตามกฎหมายปรับโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ค.ศ.1946 (Legislative Reorganization Act 1946)³¹⁹

สำหรับประเทศไทยแล้ว ประเด็นและแนวคิดในการปรับลดจำนวนคณะกรรมการในรัฐสภาแทบจะไม่เคยถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและพูดคุยกันเลยก็ว่าได้ ดังนั้น เราจึงจะเห็นเพียงแค่ข้อเสนอในการแก้ไข

³¹⁵ Judy Schneider *et al.*, "House Committee System : Jurisdiction and Referral Reform Options," (2004): 4.

³¹⁶ United States Congress, Congressional Record: Proceedings and Debates of the 80th Congress, United States Government Printing Office, 1947, p. 278.

³¹⁷ Joshua David Clinton, David E. Lewis, and Jennifer Lee Selin, "Influencing the Bureaucracy: The Irony of Congressional Oversight," *SSRN Journal SSRN Electronic Journal* (2012): 5.

³¹⁸ The United States Congress, United States Congressional Serial Set, Vol.12850-12853, U.S. Government House Printing Office, 1969, p.72.

³¹⁹ Bruce R Hopkins, "Congressional Reform: Toward a Modern Congress," *Notre Dame Law*. 47(1971): 466.

การทำงานที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการในรัฐสภาในเชิงปลายเหตุเสียมากกว่า อาทิ การประชุมร่วมพูดคุยกันของคณะกรรมการที่คิดว่าตนเองมีหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องที่เป็นประเด็นถกเถียงทับซ้อนกันอยู่ ฯลฯ³²⁰ ซึ่งแน่นอนว่าก็ถือเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนได้ในระดับหนึ่ง หากแต่หาใช่แนวทางแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพราะอาจยังไม่ได้เป็นการเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุอย่างถูกที่ถูกต้อง

ประเด็นว่าด้วยขนาดของคณะกรรมการของรัฐสภาในประเทศไทย แรกเริ่มเดิมทีก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะกรรมการในสภาองเกรสของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ไม่มีการกำหนดจำนวนอย่างชัดเจน กล่าวคือ หากเข้าไปสืบค้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็จะพบว่า ไม่มีการจำกัดจำนวนคณะกรรมการไว้ หากแต่เขียนไว้ในลักษณะตรงกันข้ามเสียด้วยซ้ำไปว่า ให้รัฐสภาสามารถดำเนินการแต่งตั้งตามจำนวนความต้องการแห่งกิจการของสภา³²¹ นั้นหมายความว่า หากรัฐสภาเห็นสมควรว่าพึงมี “ผู้ช่วยรัฐสภา” (Legislative Auxiliary) ในกิจการต่างๆ ภายในวงงานรัฐสภาแล้ว³²² ย่อมสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อให้ช่วยดำเนินการอย่างไม่มีจำนวนจำกัด แนวคิดของการไม่กำหนดขนาดโครงสร้างของคณะกรรมการในรัฐสภาเห็นได้อย่างชัดเจนด้วยการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ.2490³²³

ตราบจนกระทั่งในปี พ.ศ.2535 แนวคิดของการกำหนดขนาดของคณะกรรมการในรัฐสภาเริ่มถือกำเนิดเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้ข้อบังคับการประชุมนี้ มีการระบุไว้อย่างชัดเจนให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยคณะกรรมการสามัญทั้งสิ้น 23 คณะ³²⁴ ในขณะที่วุฒิสภานั้นมีการกำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญอย่างเป็นทางการครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2538 โดยระบุให้มีคณะกรรมการสามัญจำนวน 16 คณะ³²⁵ นับตั้งแต่การปรากฏตัวของแนวคิดว่าด้วยการจำกัดจำนวนคณะกรรมการสามัญในรัฐสภาขึ้นครั้งแรกตามที่ได้กล่าวไปแล้ว มีข้อสังเกตที่น่าคิดและรับรู้ไว้ได้ด้วยว่า ยังมีพักที่จะนับรวมถึงคณะกรรมการวิสามัญ จำนวนของคณะกรรมการสามัญในรัฐสภา

³²⁰ สภาผู้แทนราษฎรมีการออกกระเปียบว่าด้วยการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด เรื่องหนึ่ง โดยกรรมการหลายคณะมาอยู่หลายครั้งหลายคราแล้ว ล่าสุดก็มีการประกาศใช้ระเบียบทำนองเดียวกันในปี พ.ศ.2562 เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของการทำงานของคณะกรรมการ

³²¹ ผู้สนใจโปรดดู ข้อ 66 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2490

³²² Congress House, Committee on Ways and Means, Hearings Vol.III, United States Government Printing Office, 1953, p. 483.

³²³ อ่าน ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2490

³²⁴ ข้อบังคับกำหนดให้คณะกรรมการแต่ละคณะประกอบไปด้วยกรรมการทั้งสิ้น 7 คน โปรดอ่าน ข้อ 73 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535

³²⁵ ข้อบังคับกำหนดให้คณะกรรมการแต่ละคณะประกอบไปด้วยกรรมการทั้งสิ้น 7 คน เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร โปรดอ่าน ข้อ 73 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2538

มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเสมอมาดังที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ตราขึ้นภายหลังจากนั้น³²⁶ ปรากฏปัจจุบันที่สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยคณะกรรมการธิการสามัญจำนวน 35 คณะ และวุฒิสภาประกอบไปด้วยคณะกรรมการธิการสามัญทั้งสิ้น 26 คณะ ซึ่งคิดเป็นจำนวนสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นประมาณ 1.52 และ 1.62 เท่าตามลำดับ

คำถามที่น่าพิศวงเพราะเหตุนี้ก็คือ อะไรเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้จำนวนของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาเพิ่มมากขึ้นอย่างมากอันนำมาสู่ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการธิการ คำถามนี้สามารถตอบได้ผ่านข้อความคิดทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและรัฐสภา (Constitutional and Parliamentary Law Theory) ว่าด้วยการออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Organizational Design)³²⁷ กล่าวคือ หากจะกล่าวกันอย่างกว้างๆ การออกแบบโครงสร้างของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาอาจกระทำผ่านแนวคิดและทฤษฎีที่แตกต่างหลากหลาย ซึ่งหากจะให้กล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีสำคัญอาจพอจำแนกได้ 2 แนวคิดหลักอันนำไปการมีจำนวนคณะกรรมการมากหรือน้อยแล้วแต่กรณี ได้แก่

1. แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยโครงสร้างนำนโยบาย หรือประเด็น (Structures determine policies/issues)³²⁸: การออกแบบโครงสร้างคณะกรรมการธิการด้วยการใช้หลักคิดเช่นนี้อยู่บนพื้นฐานของการที่รัฐสภามององค์กรของตนเองเป็นหลัก มีลักษณะของการจัดวางตำแหน่งแห่งที่คณะกรรมการคณะต่างๆ ขึ้นก่อน หลังจากนั้นจึงเข้ามาพิจารณากำหนดเขตอำนาจคณะกรรมการคณะต่างๆ ว่าจะต้องดูแลรับผิดชอบในการติดตามศึกษากิจการใด³²⁹
2. แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยนโยบาย หรือประเด็นนำโครงสร้าง (Policies/issues determine structures)³³⁰: แนวคิดนี้มีลักษณะเป็นการตรงกันข้ามกับแนวคิดว่าด้วยโครงสร้างนำ

³²⁶ สภาผู้แทนราษฎรนั้นในปี พ.ศ.2541 ประกอบไปด้วยคณะกรรมการธิการสามัญจำนวนทั้งสิ้น 31 คณะ และปี พ.ศ. 2551 ประกอบไปด้วยคณะกรรมการธิการสามัญจำนวน 35 คณะ ในขณะที่วุฒิสภาในปี พ.ศ.2541 มีจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญทั้งหมด 16 คณะ ต่อมาในปี พ.ศ.2544 มีจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญทั้งสิ้น 21 คณะ และในปี พ.ศ.2551 มีคณะกรรมการธิการสามัญจำนวน 22 คณะ

³²⁷ Mona M Lyne, *The Voter's Dilemma and Democratic Accountability* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2008), p. 177.

³²⁸ Frank R Baumgartner, Bryan D Jones, and Michael C MacLeod, "The Evolution of Legislative Jurisdictions," *Journal of Politics* 62, 2 (2000): 324.

³²⁹ Gonzalo Caballero, "Institutional Foundations, Committee System and Amateur Legislators in the Governance of the Spanish Congress: An Institutional Comparative Perspective (USA, Argentina, Spain)," in *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting* (Heidelberg: Springer, 2011), p. 14.

³³⁰ David C King, "The Nature of Congressional Committee Jurisdictions," *American Political Science Review* 88, 1 (1994): 50.

นโยบาย หรือประเด็น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในขณะที่แนวคิดข้างต้นคำนึงถึงการจัดวางองค์กรเป็นลำดับแรก แนวคิดนโยบาย หรือประเด็นนำโครงสร้าง รัฐสภาจะพิจารณาและให้ความสำคัญกับนโยบาย หรือประเด็นต่างๆ เสียก่อน เมื่อเห็นว่ามึนโยบาย หรือประเด็นต่างๆ ที่รัฐสภาจะติดตามและศึกษาแล้วก็จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับผิดชอบในกิจการนั้นๆ³³¹

หากพิจารณาในเชิงหลักการข้างต้นอย่างละเอียดจะพบว่า โครงสร้างคณะกรรมการในรัฐสภาไทยถูกออกแบบอยู่บนพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยนโยบาย หรือประเด็นนำโครงสร้าง อันเป็นการสะท้อนมาจากจำนวน ชื่อ และเขตอำนาจของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอย่างประจักษ์ชัด ทั้งหมดจึงนำมาสู่การดำรงอยู่ของคณะกรรมการในแต่ละสภาจำนวนมาก และเพิ่มมากขึ้นเสมอมาจากที่ได้หยิบยกข้อเท็จจริงมานำเสนอแล้วก่อนหน้านี้ ทั้งหมดมิได้เป็นเรื่องผิดแผกแปลกประหลาด กรณีนี้สามารถอธิบายให้เข้าใจได้โดยง่ายว่า เพราะนโยบาย หรือประเด็นต่างๆ มีอยู่อย่างมากมายมหาศาลซึ่งเชื่อมโยงเกี่ยวพันอยู่ในหลายมิติไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ ประกอบกับนโยบาย หรือประเด็นต่างๆ เหล่านี้ก็ได้หยุดหนึ่งไม่ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงงอกเงยขึ้นตามยุคสมัยของสังคมที่มีความเป็นพลวัตสูง³³² ดังนั้น รัฐสภาที่จับจ้องเดินตามนโยบาย หรือประเด็นต่างๆ เหล่านี้ที่นับวันมีแต่จะเพิ่มเติมมากขึ้นเรื่อยๆ จึงย่อมต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะต่างๆ เพื่อเข้าไปติดตามให้ครบถ้วนรอบด้านที่สุด จนเกิดสภาวะการมี “คณะกรรมการมากเกินไป” (Excessive numbers of committees)³³³ ยิ่งไปกว่านั้นแล้ว การนำเอา “นโยบาย หรือประเด็นเป็นที่ตั้ง” ในการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการ มีความเสี่ยงในตัวเองที่จะทำให้เกิดสภาวะการทับซ้อนกันของเขตอำนาจ (Overlapping Jurisdiction) ของคณะกรรมการ เพราะธรรมชาติของนโยบาย หรือประเด็น

³³¹ Bryan D Jones, Frank R Baumgartner, and Jeffery C Talbert, "The Destruction of Issue Monopolies in Congress," *American Political Science Review* 87, 3 (1993): 657.

³³² Yi-ting Wang, "Explaining the Strength of Legislative Committees: A Comparative Analysis" Duke University, 2013), p. 43.

³³³ Congress, Senate Reports, Vol.3 Special Report, United States Government Printing Office, Washington, 1976, p. 6.

ต่างๆ มีองค์ประกอบในหลายมิติ (Polycentricity)³³⁴ นั้นหมายความว่า นโยบาย หรือประเด็นหนึ่งๆ อาจนำไปสู่ ความรับผิดชอบในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการมากกว่าหนึ่งคณะก็เป็นได้³³⁵

ทั้งนี้ลักษณะของการออกแบบโครงสร้างคณะกรรมการในฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการยึด “นโยบาย หรือประเด็นเป็นหลัก โครงสร้างเป็นรอง” ที่ประเทศไทยใช้อยู่เสมอมา มิได้แตกต่างจากประเทศ สหรัฐอเมริกาในยุคที่พยายาม “ก่อร่างสร้างรากฐานให้คณะกรรมการในฝ่ายนิติบัญญัติ” (Institutionalization of Congressional Committees)³³⁶ มีความเป็นรูปเป็นร่างอย่างชัดเจนผ่านการมอบหมายหมายให้รับผิดชอบ ดูแลติดตามตรวจสอบและศึกษานโยบายด้านต่างๆ ตามที่รัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดี ฌ็อง ฌัก กาน็อง นั้น นำเสนอเพื่อใช้ในการบริหารประเทศที่กำลังอยู่ในสภาวะวิกฤติ³³⁷ จนท้ายที่สุดแล้ว สภาองเกรสต้องประสบกับ “ปัญหาคณะกรรมการเพื่อ” ที่กระทบต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างคณะกรรมการในสภาองเกรสโดยไม่จำเป็น คณะกรรมการมีการละเลยเพิกเฉย ไม่จริงจังใส่ใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ฯลฯ ทำให้ต้องสูญเสียทรัพยากรในด้านต่างๆ อาทิ บุคลากร ทรัพย์สิน เวลา งบประมาณ ฯลฯ ไปโดยเปล่าประโยชน์ จนทำให้เกิดการเรียกร้องให้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้าง สภาองเกรสครั้งใหญ่ด้วยการทบทวนการออกแบบกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการในสภาองเกรสใหม่

ด้วยการให้ความสำคัญในเชิงโครงสร้างมากขึ้น สภาองเกรสในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงหัน มาให้ความสำคัญกับการออกแบบโดยยึด “หลักโครงสร้างเป็นหลัก นโยบาย หรือประเด็นเป็นรอง” มากขึ้น จำนวนคณะกรรมการในสภาองเกรสจึงลดลงอย่างมาก และลดลงเรื่อย ๆ จนกระทั่ง ณ ปัจจุบัน สภา ผู้แทนราษฎรของสภาองเกรสประกอบไปด้วยคณะกรรมการเพียง 20 คณะ ในขณะที่วุฒิสภาประกอบไปด้วย คณะกรรมการเพียง 16 คณะ ส่งผลให้สภาองเกรสควบคุมดูแลคณะกรรมการของตนเองให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่ซ้ำซ้อนเหมือนเช่นเคย

อนึ่ง มีข้อสังเกตที่พึงต้องตระหนักรับทราบในเบื้องต้นด้วยว่า หากนำเอาข้อเท็จจริงของ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยมาศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกันจะพบว่า ในขณะที่ประเทศ สหรัฐอเมริกาที่มีขนาดของประเทศกว้างขวางมากกว่าและจำนวนประชากรที่มากกว่าประเทศไทย มีการกำหนด

³³⁴ Keith Carlisle and Rebecca L Gruby, "Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons," *Policy Studies Journal* 47, 4 (2019): 928.

³³⁵ Nadine Jenny Shirin Schröder, "The Lens of Polycentricity: Identifying Polycentric Governance Systems Illustrated through Examples from the Field of Water Governance," *Environmental Policy and Governance* 28, 4 (2018): 13.

³³⁶ Jeffery A Jenkins and Charles Stewart, "The Deinstitutionalization (?) of the House of Representatives: Reflections on Nelson Polsby's "the Institutionalization of the Us House of Representatives" at Fifty," *Studies in American Political Development* 32, 2 (2018): 9.

³³⁷ Committee on Rule and Administration, the Evolving Congress, Library of Congress, 2014, p. 6-7.

โครงสร้างของ “องค์กรที่ทำหน้าที่ผู้แทนของปวงชน” อย่างสภาองเกรสที่ประกอบไปด้วยจำนวนของ คณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่น้อยกว่าขนาดของรัฐสภาไทยในส่วนของจำนวน คณะกรรมการถึง 1.75 และ 1.625 เท่าตามลำดับ ทั้งๆ ที่ประเทศไทยมีขนาดของพื้นที่ประเทศที่เล็กกว่าและมี จำนวนประชากรที่น้อยกว่าประเทศสหรัฐอเมริกามาก คำถามสำคัญ ณ ที่นี้คือ ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนให้เห็นถึง ประเด็นว่าด้วยความเหมาะสมสำหรับการออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทยอย่างไร

4.2 ปัญหาว่าด้วยความไม่ชัดเจนของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง

4.2.1 ขาดความเข้าใจในธรรมชาติของอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง

อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งปัจจุบันถูกใช้โดยคณะกรรมการในรัฐสภาจนหลายท่านอาจ เข้าใจผิดคิดไปว่าอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะหาก อธิบายตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างจำกัดครัดเคร่งแล้ว อำนาจดังกล่าวถือกำเนิดเกิดขึ้นพร้อมกับการมีอยู่ ของรัฐสภาในฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีภารกิจในการตรวจสอบการทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร³³⁸ ดังนั้น ไม่ว่าจะ เป็น รัฐสภาที่อยู่ในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentarianism) หรือประธานาธิบดี (Presidentialism) อำนาจใน การแสวงหาข้อเท็จจริงจึงเป็นอำนาจสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องมีเพื่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐสภาว่าเป็นไปตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญและประชาชนหรือไม่อย่างไร อย่างไรก็ตาม ในทาง ปฏิบัติที่มีข้อจำกัดทางด้านองค์ประกอบขององค์กรที่มีสมาชิกจำนวนมาก เพื่อการทำหน้าที่ที่รวดเร็วและมี ประสิทธิภาพ รัฐสภาจึงได้มีการแต่งตั้ง “ผู้ช่วยรัฐสภา” อย่างคณะกรรมการในรัฐสภาขึ้นพร้อมถ่ายโอนอำนาจ นิติบัญญัติ (Delegation of Legislative Powers)³³⁹ สำหรับการแสวงหาข้อเท็จจริงให้

อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงข้างต้น ในทางวิชาการและต่างประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา ประเทศเยอรมัน ฯลฯ ต่างเรียกขานกันและรู้จักกันในนาม “อำนาจสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigative Powers) โดยทั่วไปแล้ว อำนาจนี้จะถูกใช้โดยคณะกรรมการในรัฐสภาเพื่อ ทำการรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐานต่างๆ และส่งกลับไปยังรัฐสภาในการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลที่รวบรวม มาอย่างละเอียดรอบคอบในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นการตราตัวบทกฎหมาย การตรวจสอบฝ่าย บริหาร รวมตลอดไปถึงการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน จนเป็นที่มาของคำกล่าวที่นำฟังว่า อำนาจสอบสวน

³³⁸ Olivier Rozenberg, "Inquiries by Parliaments. The Political Use of a Democratic Right,"(Brussels: European Parliament, 2020), p. 15.

³³⁹ Christian Bumke and Andreas Voßkuhle, German Constitutional Law Introduction, Cases, and Principles (Oxford: Oxford University Press, 2019), p. 2083.

แสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการนี้ เป็นอำนาจที่สร้างควมมีเหตุมีผลให้รัฐสภา (Rationalization of Parliament)³⁴⁰ ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันนำไปสู่การทำหน้าที่ของรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง

ก) ความไม่เข้าใจดั้งเดิมก่อนมีกฎหมายว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภา

สำหรับประเทศไทย อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกิดขึ้นครั้งแรกใน “กฎหมายสูงสุดของประเทศ” ฉบับแรกอย่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าสภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการ³⁴¹ให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อสภาได้³⁴² หากสังเกตให้ดีก็จะพบว่าผู้ร่างนั้นได้ใช้ถ้อยคำที่ถูกต้องสอดคล้อง “ธรรมชาติของอำนาจนิติบัญญัติ” ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กำหนดให้คณะกรรมการการนี้มีอำนาจในการ “สอบสวน” (Investigation)³⁴³ ซึ่งเป็นการบ่งชี้ถึง “ธรรมชาติของอำนาจ” (Nature of Investigatory Power)³⁴⁴ ที่คณะกรรมการการมีอยู่คืออะไรและทำหน้าที่อะไร ภายหลังจากการบัญญัติอำนาจนี้ไว้อย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หากสืบค้นต่อไปก็จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็มีบทบัญญัติที่รับรองการมีอยู่ของอำนาจและภารกิจของอำนาจนี้เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงมาโดยตลอด³⁴⁵ トラาจนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

มีปัญหาที่ฟังต้องรับรู้คือ จริงอยู่ว่าอำนาจของคณะกรรมการการในรัฐสภาจะถูกรับรองไว้โดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกจนกระทั่งปัจจุบัน แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าตลอด 85 ปี ที่ผ่านมา เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาโดยตลอด กล่าวคือ คณะกรรมการการเองยังไม่เข้าใจอย่างแน่ชัดเจเนนในขอบเขตของการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล หรือพยานหลักฐานต่างๆ ว่าจะสามารถบังคับใช้กับใครได้บ้าง และกรณีใดบ้าง ประเด็นสำคัญคือ คณะกรรมการการในรัฐสภาเองยังไม่มีความเข้าใจถึง “สถานะทางรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Status) ของ

³⁴⁰ Yasushi Hazama, Ömer Faruk Gençkaya, and Selma Gençkaya, "Parliamentary Questions in Turkey," *The Journal of Legislative Studies* 13, 4 (2007): 12.

³⁴¹ คำว่า “อนุกรรมการ” มีความหมายเดียวกันกับคำว่า “คณะกรรมการ” ณ ปัจจุบัน

³⁴² โปรดอ่าน มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475

³⁴³ Charles M Soller, "Constitutional Law: Investigatory Power of Congress: Validity of the Un-American Activities Committee Inquiries into Professional and Political Affiliations," *Michigan Law Review* 46, 4 (1948): 25.

³⁴⁴ *Dibb v. County of San Diego* (1994)

³⁴⁵ มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการปรับถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง กล่าวคือ ไม่มีการใช้ถ้อยคำอย่าง “สอบสวน” แต่อย่างไรก็ตาม ตามหลักการแล้ว トラาจนเท่าที่ปรากฏ “การดำรงคงอยู่ของอำนาจนิติบัญญัติ” ก็ได้หมายความว่า จะกระทบต่อธรรมชาติของอำนาจที่มีหน้าที่ในการได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำส่งต่อรัฐสภาแต่อย่างใด

อำนาจตนเองข้างต้นว่าเป็นเช่นไร³⁴⁶ อันมีส่วนเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงอย่างยิ่งต่อ “สภาพบังคับ” (Sanction) ด้วย ธรรมเนียมที่สะท้อนจากการปฏิบัติของคณะกรรมการในรัฐสภาหากต้องการได้ข้อมูลจากบุคคล หรือหน่วยงานใดๆ ก็ จะทำการติดต่อประสานงานไปเพื่อขอเชิญเข้าร่วมประชุม กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น กรณีการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของ คณะกรรมการในรัฐสภาจะมีลักษณะเป็นการขอความร่วมมือ ไม่ได้เป็นไปลักษณะของการใช้อำนาจที่มีมิติของ การทำหน้าที่ที่มีความเข้มข้นกว่าเมื่อมีความจำเป็น³⁴⁷ ซึ่งมีความผิดแผกแตกต่างอย่างมากกับสภาองเกรสของ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มองว่าตนเองนั้นกำลังทำหน้าที่ในการตรากฎหมายรวมถึงการตรวจสอบการทำ หน้าที่ของฝ่ายบริหารในฐานะองค์กรที่เป็นผู้แทนปวงชน³⁴⁸ การเรียกบุคคล หรือหน่วยงานใดๆ มาจึงถือเป็นเรื่อง สำคัญที่ทุกคน หรือทุกหน่วยงานต้องให้ความร่วมมือ หากเกิดการไม่ร่วมมือโดยไม่มีเหตุไม่มีผล ย่อมถือเป็นการ ขัดขวางการทำหน้าที่ของผู้แทนปวงชนอันนำไปสู่การลงโทษ (Punishment) ได้³⁴⁹ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้มีการ บัญญัติรับรองอำนาจนี้และสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนเหมือนประเทศไทยก็ตาม แต่ศาลสูงสุดแห่งประเทศ สหรัฐอเมริกาเองก็ยังไม่ยอมรับการดำรงอยู่ของอำนาจและสภาพบังคับที่ส่งผลให้สภาองเกรสสามารถดำเนินการ ลงโทษผู้จงใจไม่ให้ความร่วมมือได้³⁵⁰

ข) ความไม่เข้าใจภายหลังมีกฎหมายว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการใน รัฐสภา

ภายหลังจากการเกิดความฉงนสงสัยในหลายๆ เรื่องตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้นของอำนาจของ คณะกรรมการของรัฐสภาในการสอบสวนให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ จนส่งผลให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ประสพกับสภาวะความไม่มีประสิทธิภาพในปฏิบัติการกิจ การเชื่อเชิญแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันให้บุคคล หรือ หน่วยงานต่างๆ นำส่งพยานหลักฐานต่างๆ การรวบรวมข้อมูลเพื่อนำส่งรัฐสภาจึงเป็นไปได้ยาก ในปี พ.ศ.2554

³⁴⁶ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา เจ้าหน้าที่ประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จำนวนหนึ่ง

³⁴⁷ Richard Gordon and Amy Street, Select Committees and Coercive Powers - Clarity or Confusion? (London: The Constitution Society, 2012), pp. 34-35.

³⁴⁸ Congressional Research Service, Congressional Oversight Manual, CRS Report ,2021, p. 2.

³⁴⁹ Brianne J. Gorod, Brian R. Frazelle, and Ashwin P. Phatak, the Historical and Legal Basis for the Exercise of Congressional Oversight Authority, Constitutional Accountability Center, 2019, p. 8.

³⁵⁰ ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Supreme Court) ได้มีคำวินิจฉัยรองรับการดำรงอยู่ของอำนาจ (Existence of Powers) คำสั่งเรียกและการลงโทษกรณีไม่ให้ความร่วมมือแก่บุคคลใดๆ ในการให้ข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานใดๆ ต่อสภาองเกรส หรือคณะกรรมการในสภาองเกรสแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีบทบัญญัติรองรับการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างชัดเจน แต่ศาล เห็นว่าเป็นอำนาจที่มีความจำเป็น (Necessity) ที่ต้องใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน รวมตลอดไปถึงปกป้องตนเอง (Self-Preservation) จากการถูกลกทอนศักดิ์ศรีและถูกแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ จึงถือเป็นอำนาจโดยธรรมชาติของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้สนใจโปรดอ่านรายละเอียดใน พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558) และ Anderson v. Dunn. 19 U.S. 204 (1821)

รัฐสภาได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการธิการมีอำนาจค่อนข้างมากในการสั่งให้บุคคล หรือหน่วยงานใดๆ นำส่งข้อมูล หรือพยานหลักฐานต่างๆ ให้แก่คณะกรรมการ ภารกิจไม่ให้ความร่วมมือต่อคณะกรรมการจึงถือเป็นความผิดมีโทษอาญาอีกด้วย

เมื่อกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกฯ มีผลใช้บังคับแล้ว จึงมีความหวังว่าคณะกรรมการธิการจะสามารถทำงานเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีการศึกษาในเรื่องใดๆ ที่รัฐสภามอบหมายให้รับผิดชอบอย่างลึกซึ้ง แต่กลับหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เมื่อในทางปฏิบัติ คณะกรรมการธิการในรัฐสภาก็ยังคงเกิดความไม่แน่ใจในการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของตนเองในหลายแง่มุม³⁵¹ เช่น คำสั่งเรียกภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังคงเหมือนหรือแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 หรือไม่อย่างไร สถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกคืออะไร เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ การออกคำสั่งเรียกแล้ว หากผู้รับไม่ให้ความร่วมมือ ผู้นั้นต้องได้รับโทษทางอาญาตามกฎหมายในทุกกรณีหรือไม่อย่างไร มีขั้นตอนในการออกคำสั่งเช่นไร ฯลฯ³⁵² เมื่อเกิดปัญหาความไม่เข้าใจดังกล่าว จึงทำให้คณะกรรมการธิการในรัฐสภาหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจตามกฎหมาย หากจำเป็นต้องขอข้อมูล หรือเอกสารใดๆ ก็จะหวนย้อนกลับไปใช้ระบบเดิม กล่าวคือ ออกในรูปแบบของการเชื้อเชิญบุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ ให้มาให้ข้อมูล หรือนำส่งเอกสารต่างๆ มายังคณะกรรมการ ทั้งหมดเป็นลักษณะของการขอความร่วมมือ³⁵³ โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการธิการในรัฐสภาพยายามหลีกเลี่ยงการออกคำสั่งเรียกนั้น นอกจากความไม่แน่ใจชัดเจนในประเด็นทางกฎหมายแล้ว ยังมีเหตุผลเกี่ยวกับการบังคับหักหาญน้ำใจกันด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากมีการออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ อาจทำให้ผู้รับคำสั่งรู้สึกว่าจะไม่ได้รับเกียรติ³⁵⁴ เพราะ

³⁵¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา เจ้าหน้าที่ประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จำนวนหนึ่ง

³⁵² อีกหนึ่งตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เข้าใจในอำนาจของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการคือ กรณีที่สำนักกรรมการ 1 กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการจัดทำบันทึกข้อความเรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งภายในบันทึกมีรายละเอียดสอบถามเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการว่ามีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่และต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่อย่างไร ทั้งหมดนี้ยังเป็นการตอกย้ำว่า สำหรับผู้ปฏิบัติแล้ว ก็ยังอาจไม่มีความเข้าใจที่ชัดเจนมากพอ ผู้สนใจโปรดอ่านบันทึกข้อความ สำนักกรรมการ 1 กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

³⁵³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา เจ้าหน้าที่ประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จำนวนหนึ่ง

³⁵⁴ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา เจ้าหน้าที่ประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จำนวนหนึ่ง

มีลักษณะเป็นการสั่ง ผู้รับคำสั่งอาจเสียความรู้สึกได้ จึงส่งผลให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการต้องเจอปัญหาความไม่ร่วมมือจากบุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ เฉกเช่นเดิม

ความไม่เข้าใจของฝ่ายปฏิบัติยิ่งสับสนมากยิ่งขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ถูกยกเลิกโดยการทำรัฐประหารอันนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เข้าแทนที่จนเป็นที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเวลาต่อมา ทั้งนี้ มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญมีการกำหนดที่มาและโครงสร้างของคณะกรรมการในรัฐสภา พร้อมทั้งกล่าวถึงอำนาจของคณะกรรมการ แต่ผู้ยกร่างอธิบายว่า อำนาจของคณะกรรมการภายใต้รัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ จากที่อำนาจนี้นำไปสู่การกำหนดภารกิจของคณะกรรมการใน “การสอบสวนหาข้อเท็จจริง” กลายเป็น “การสอบสวนหาข้อเท็จจริง” หาได้เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ไม่³⁵⁵ ซึ่งคำอธิบายเช่นนี้ยังไม่มี ความชัดเจนพอ จึงนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติของคณะกรรมการของรัฐสภาอย่างมาก ในการเรียกให้บุคคล หรือหน่วยงานใดๆ มาให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งข้อมูลต่างๆ ต่อคณะกรรมการว่า สรุปแล้ว อำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและอำนาจที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ซึ่งออกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เหมือน หรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะหากแตกต่างกันจะต้องดำเนินการเช่นไรและจะส่งผลให้อำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภายังคงมีอยู่เช่นเคยหรือไม่³⁵⁶ ทั้งนี้ ที่ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำไปอย่างไร ก็หาได้กระทบกระเทือนต่อ “ความดำรงอยู่ของอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Existence of Investigative Powers) และ “ธรรมชาติของอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Nature of Investigative Powers) ของคณะกรรมการในรัฐสภาแต่อย่างใด³⁵⁷ トラบเท่าที่ภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญยังมีการสถาปนาองค์กรผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติอยู่³⁵⁸

³⁵⁵ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: 2562) หน้า 224.

³⁵⁶ บันทึกข้อความ สำนักกรรมการ 1 กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

³⁵⁷ Soller, C. M., "Constitutional Law: Investigatory Power of Congress: Validity of the Un-American Activities Committee Inquiries into Professional and Political Affiliations," *Michigan Law Review*: 524.

³⁵⁸ Joseph H Harrison and Robert F McCoy, "Constitutional Law--Congressional Investigations: Limitations on the Implied Power of Inquiry," *Notre Dame Law Review* 28, 3 (1953): 373.

4.3 ปัญหาว่าด้วยสภาพบังคับของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง

ในระหว่างที่คณะกรรมการในการในรัฐสภาจะมีความไม่แน่ใจต่อความมีอยู่ของอำนาจในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เกิดกรณีของการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้เข้ามาทำการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

ทั้งนี้ข้อเท็จจริงของคดีมีอยู่ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบของสภาผู้แทนราษฎรโดยมติของคณะกรรมการได้มีคำสั่งเรียกพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี³⁵⁹ อย่างไรก็ดี นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีมิได้เข้าชี้แจงให้ข้อเท็จจริงตามคำสั่งของคณะกรรมการข้างต้น ทั้งนี้การโต้แย้งต่อการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการครั้งนี้ในหลากหลายประเด็น อาทิ อำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภามีขอบเขตเพียงใด สามารถเรียกข้าราชการการเมืองได้หรือไม่ การใช้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่ ฯลฯ³⁶⁰

จนกระทั่ง นายไพบูลย์ นิตติตะวัน ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้พิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 หรือไม่³⁶¹ กล่าวคือ นายไพบูลย์มีความเห็นว่า การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบออกคำสั่งเรียกนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเข้าชี้แจงให้ข้อเท็จจริงตามกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ไม่น่ากระทำได้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวออกตามความของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ซึ่งรับรองอำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภาสำหรับการออกคำสั่งเรียกไว้จริง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงยกเลิกอำนาจดังกล่าวไปแล้ว จึงส่งผลให้คณะกรรมการในรัฐสภามีเพียง “อำนาจเรียก” บุคคลใดๆ ให้มาชี้แจงหรือมอบพยานหลักฐาน หรือเอกสารต่างๆ แก่คณะกรรมการได้ แต่หาได้มี “อำนาจออกคำสั่ง” เฉกเช่นเดิมไม่

³⁵⁹ ไทยรัฐออนไลน์, "เสรีพิศุทธิ์" เรียก "นายกฯ-บิ๊กป้อม" แจง กมธ.อีกรอบ 6 พ.ย.นี้" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 1 มกราคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/news/politic/1693200>

³⁶⁰ ไทยรัฐออนไลน์, "บิ๊กตู่-บิ๊กป้อมมีสิทธิไม่ต้องไปแจงเสรีพิศุทธิ์เพราะไม่ใช่ ขรก.ประจำ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 มกราคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.thaipost.net/main/detail/48843>

³⁶¹ คมชัดลึก, "ไพบูลย์" ร้องผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอศาล รธน.วินิจฉัยอำนาจมธ.ออกคำสั่งเรียก "บิ๊กตู่-บิ๊กป้อม" อ้างรธน. 60 ไม่เปิดช่อง ปีตรึงช่วยนายกฯ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 1 มกราคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.komchadluek.net/news/politic/397460>

ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย³⁶² โดยศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณา พร้อมให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ... และให้นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะอดีตนายกรัฐมนตรี กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ³⁶³ จัดทำความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ให้มาตรา 5 ที่กำหนดให้คณะกรรมการในรัฐสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียก มาตรา 8 ที่กำหนดขั้นตอนการออก และสภาพบังคับของคำสั่งเรียก และมาตรา 13 ว่าด้วยอัตราโทษทางอาญากรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 129³⁶⁴ ซึ่งสรุปใจความได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักการว่าด้วยอำนาจ ในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของคณะกรรมการแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน อย่างน้อย 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นว่าด้วยเรื่องอำนาจประเด็นหนึ่ง และประเด็นว่าด้วยภารกิจของอำนาจอีกประเด็นหนึ่ง

1. **อำนาจ** : รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมที่คณะกรรมการในรัฐสภา มี “อำนาจออกคำสั่งเรียก” มาเป็น “อำนาจเรียก”
2. **ภารกิจของอำนาจ** : “อำนาจเรียก” ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีภารกิจเพื่อ “การสอบ หาข้อเท็จจริง” ซึ่งแตกต่างจาก “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ที่มีภารกิจเพื่อ “การสอบสวน”

อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ส่งผลกระทบต่ออย่างมากสำหรับคณะกรรมการในฐานะผู้ ปฏิบัติ อีกทั้งอาจมีประเด็นความไม่สอดคล้องกับข้อความคิดและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจนิติบัญญัติ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้ มาตรา 5 มาตรา 8 และ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ไม่

³⁶² กรุงเทพธุรกิจ, "ผู้ตรวจการฯ' มติเอกฉันท์ส่งศาลธน.วินิจฉัย ปม 'พ.ร.บ.คำสั่งเรียก' ขัดธน.หรือไม่" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 3 มกราคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/854761>

³⁶³ ด้วยความเคารพต่อความเห็นของผู้กร่างรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยไม่อาจเห็นพ้องด้วย ดังที่ปรากฏอยู่ในหน้าที่ 5 ของคำ วินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่มีการอธิบายในลักษณะที่มองว่าการตรวจสอบฝ่ายบริหารทั้งในระบบประธานาธิบดีและรัฐสภา แบ่งเป็น 2 ระดับ กล่าวคือ ระดับการเมือง และระดับเจ้าหน้าที่ อำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภาจะใช้กับระดับเจ้าหน้าที่และ ประชาชนทั่วไป ส่วนในระดับการเมืองจะเป็นเรื่องการตั้งกระทู้ถาม หรือมาตรการอื่นๆ ทั้งหมดผู้กร่างรัฐธรรมนูญกำลังอธิบาย โดยบ่งชี้ว่า คณะกรรมการในรัฐสภาไม่สามารถเรียกนักการเมือง อาทิ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีใดได้ ซึ่งตามหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ข้อเท็จจริงเราจะพบว่าเป็นอย่างไรในประเทศสหรัฐอเมริกาเอง ยังปรากฏคณะกรรมการในสภาค องเกรสเรียกรัฐมนตรี หรือแม้แต่ประธานาธิบดีมาชี้แจงอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งก็มิได้แตกต่างจากในประเทศอังกฤษที่จะเห็นภาพดังกล่าว ไม่ได้แตกต่างกันแต่อย่างใด จึงไม่สามารถอธิบายได้ว่า คณะกรรมการในรัฐสภาจะสามารถเรียกฝ่ายบริหารได้แต่เฉพาะระดับ เจ้าหน้าที่เท่านั้น

³⁶⁴ โปรดอ่าน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563

ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพบังคับของอำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภาในการเรียกให้บุคคล หรือหน่วยงานใดๆ นำส่งข้อมูล หรือเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ต่อคณะกรรมการฯ อันเป็นการย้อนกลับไปสู่ภาวะปัญหาเดิม ๆ ที่คณะกรรมการในรัฐสภาเคยประสบพบเจอมาก่อนกับการไม่ให้ความร่วมมือ แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีการหยิบยกเอา มาตรา 129 วรรค 5 ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา ต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็น ตามที่คณะกรรมการเรียกนั้น มาอธิบายและกล่าวว่าเป็นมาตรการเชิงบังคับ เป็นการกำหนดผลทางกฎหมายของการเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ตาม³⁶⁵ แต่ก็ยังเป็นเพียงมาตรการควบคุมสั่งการภายในองค์กร หาใช่การกระหน่ำถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรไม่ เพราะต้องไม่ลืมว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภานั้น แท้ที่จริงแล้วก็คือ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่กำลังตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร การทำให้สภาพบังคับทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิ้นสุดไปย่อมเป็นการผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบบรัฐสภาอย่างมีนัยสำคัญ³⁶⁶

ยิ่งไปกว่านั้น มีข้อพิงตรงหน้าด้วยว่า ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว มาตรการการลงโทษทางอาญากรณีการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาถือเป็นเรื่องปกติที่ปรากฏอยู่ในหลากหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกาที่ขึ้นชื่อและถูกยอมรับว่าเป็นประเทศที่ฝ่ายนิติบัญญัติอันรวมถึงคณะกรรมการเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก³⁶⁷ การมีมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการในรัฐสภามีวัตถุประสงค์คือ เพื่อคุ้มครองและสนับสนุนการทำหน้าที่ของ “องค์กรผู้แทนปวงชน” (Representative Institution)³⁶⁸ มิให้ถูกผู้ใดเข้ามาขัดขวางการปฏิบัติภารกิจอย่างไรเหตุผล กระหน่ำต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) อันเป็นปัญหาร้ายแรงในสายตาของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ³⁶⁹ กล่าวคือ ในสายตาของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญมองว่า หากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาสามารถดำเนินไปได้อย่างไม่สะดุดหยุดอยู่ ได้ข้อมูลอย่างครบถ้วนรอบด้าน การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

³⁶⁵ มาตรการดังกล่าวมิได้ผิดแผกแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 แต่อย่างใด

³⁶⁶ Bernard Schwartz, "Executive Privilege and Congressional Investigatory Power," California Law Review 47(1959): 47.

³⁶⁷ ผู้สนใจโปรดอ่าน Hironori Yamamoto, Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments (Inter-parliamentary union, 2007).

³⁶⁸ Heather Brooke, "Citizen or Subject? Freedom of Information and the Informed Citizen in a Democracy" City, University of London, 2016), p. 37.

³⁶⁹ Howard R Sklamborg, "Investigation Versus Prosecution: The Constitutional Limits on Congress's Power to Immunize Witnesses," North Carolina Law Review 78(1999): 206.

ในการตราตัวบทกฎหมายก็ดี หรือการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็ดี ฯลฯ³⁷⁰ ย่อมมีประสิทธิภาพอันเป็นการนำไปสู่การสร้างคามเข้มแข็งให้กับระบอบเสรีประชาธิปไตยของประเทศในองค์รวม³⁷¹ ด้วยเหตุผลอันสำคัญยิ่งเช่นนี้ ในบางประเทศรวมตลอดไปถึงประเทศสหรัฐอเมริกา แม้รัฐธรรมนูญจะมิได้มีการบัญญัติชัดแจ้งถึงอำนาจดังกล่าว แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไปว่า “อำนาจในการลงโทษ” (Penal Powers)³⁷² ผู้จ้องขัดขวางการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอำนาจโดยปริยาย (Implied Power)³⁷³ ที่ติดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติโดยชอบธรรม (Legitimacy) ตามธรรมชาติ³⁷⁴ หรือเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นมาจาก “กฎหมายและประเพณีของรัฐสภา” (Law and Custom of Parliament) เสียด้วยซ้ำไป³⁷⁵

อนึ่ง ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้อธิบาย “อำนาจ” และ “ภารกิจของอำนาจ” ของคณะกรรมการการในรัฐสภาที่ได้จำแนกแยกแยะความแตกต่างระหว่าง “อำนาจเรียก” และ “อำนาจออกคำสั่งเรียก” ประเด็นหนึ่ง และ “การสอบสวน” และ “การสอบหาข้อเท็จจริง” อีกประเด็นหนึ่ง ผู้วิจัยไม่อาจเห็นพ้องด้วย คำอธิบายดังกล่าวอาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในอำนาจและภารกิจของคณะกรรมการการในรัฐสภาตลอดจนผู้เกี่ยวข้องในสายปฏิบัติการด้วย เพราะตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ อำนาจของคณะกรรมการการในรัฐสภานี้ถูกเรียกในทางสากลว่า “อำนาจสอบสวน” (Investigative Powers)³⁷⁶ ซึ่งมีความมุ่งหมายสำคัญคือการได้มาซึ่งข้อมูล เอกสาร หรือพยานหลักฐานต่างๆ³⁷⁷ เพื่อนำส่งไปรัฐสภา ฉะนั้นแล้ว ความพยายามในการอธิบายถึงความแตกต่างตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียงเรื่องของการเลือกใช้คำที่เป็นเรื่องแตกต่างกันใน “เชิงรูปแบบ” (Format) เท่านั้น หากแต่ใน “เชิงเนื้อหา” (Substance) มิได้แตกต่างกันแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการใช้

³⁷⁰ Neal Devins, "Congress, the Courts, and Party Polarization: Why Congress Rarely Checks the President and Why the Courts Should Not Take Congress's Place," *Chapman Law Review* 21(2018): 72.

³⁷¹ Science and Technology Committee, *Written Evidence*, House of Lords, 2010, p. 181.

³⁷² Frederick M Kaiser, "Congressional Oversight of Intelligence: Current Structure and Alternatives," (LIBRARY OF CONGRESS WASHINGTON DC CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2007), p. 16.

³⁷³ EG Trimble, "Self-Incrimination and Congressional Investigations," *Kentucky Law Journal* 44, 3 (1956): 340.

³⁷⁴ Douglas L Kriner and Eric Schickler, "Investigating the President: Committee Probes and Presidential Approval, 1953–2006," *The Journal of Politics* 76, 2 (2014): 523.

³⁷⁵ RN Spann, "Privilege of Parliament," *The Australian Quarterly* 27, 3 (1955): 52.

³⁷⁶ Steven R Ross, Raphael A Prober, and Gabriel K Gillett, "The Rise and Permanence of Quasi-Legislative Independent Commissions," *Journal of Law and Politics* 27(2011): 11.

³⁷⁷ Todd Garvey, Congress Library of, and Service Congressional Research, "Congressional Access to Information in an Impeachment Investigation," (2020): 11-12.

คำว่า อำนาจเรียก หรืออำนาจออกคำสั่ง หรือ การสอบสวน หรือการสอบหาข้อเท็จจริง เพราะท้ายที่สุดแล้ว เป็นสิ่งเดียวกันทั้งสิ้นนั่นคือ เป็นอำนาจนิติบัญญัติที่กำลังทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านการรวบรวมข้อมูลต่างๆ³⁷⁸

สำหรับประเด็นที่มีการอธิบายว่า การดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อมูล หรือข้อเท็จจริงต่างๆ ของคณะกรรมการ ไม่ใช่การสืบสวน หรือสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นอาจเป็นความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่สอดคล้องต้องกันกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยข้อความคิดและหลักอำนาจนิติบัญญัติ กล่าวคือ จริงอยู่ว่าหากพินิจแต่เพียง “รูปแบบ” ว่าบุคคลใด หรือองค์กรใดเป็นผู้ทรงอำนาจและดำเนินการ ก็อาจจะเห็นความแตกต่างตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่แท้ที่จริงแล้ว “ในเชิงเนื้อหาของอำนาจ” ความหมายกลับเป็นตรงกันข้าม การปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการของรัฐสภาในการเรียกบุคคลหรือหน่วยงานใดๆ ให้มาให้ถ้อยคำ นำส่งข้อมูล เอกสาร หรือพยานหลักฐานต่างๆ คือ “อำนาจเดียวกัน” กับพนักงานสอบสวน³⁷⁹ กระบวนการเดียวกันกับการปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสืบสวน หรือสอบสวนที่จะแตกต่างกันก็แต่เพียงว่า การดำเนินการของคณะกรรมการอยู่ใน “เขตแดนของฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislatures’ arena)³⁸⁰ ที่เรียกกันว่า “กระบวนการรัฐสภา” (Parliamentary Proceedings) ในขณะที่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ใน “เขตแดนของกฎหมาย” (Legal arena) ที่เรียกกันว่า “กระบวนการยุติธรรม” (Justice Proceedings)³⁸¹

หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดในทางวิชาการแล้ว อำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภาประเภทนี้ เป็นอำนาจในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะพิเศษที่ส่งผลให้รัฐสภาทำหน้าที่ที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในองค์กรเดียว กล่าวคือเป็นทั้งเจ้าพนักงานสอบสวน และเป็นทั้งศาลในขณะเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการสามารถดำเนินการสอบสวนให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ ผ่านการออกเรียก (Summon)³⁸² รวมตลอดไปถึงการใช้อำนาจในการออกคำสั่ง (Subpoena power)³⁸³ หากปรากฏถึงว่ามีผู้จงใจ หรือเจตนาที่จะขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของ

³⁷⁸ Douglas L. Kriner and Eric Schickler, *Investigating the President : Congressional Checks on Presidential Politics* (New Jersey: Princeton University Press, 2016), p. 8.

³⁷⁹ UK Parliament, Erskine May’s treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, (2019) online, available at <https://erskinemay.parliament.uk/section/6368/complaints/?highlight=polic%20investigation>

³⁸⁰ Horne, A., G. Drewry, and D. Oliver, *Parliament and the Law*, p. 340.

³⁸¹ โปรดดู Lee v. Kelly, 854 F.3d 544. และ John Ignatius Hanley, "Legislative Limelight: Investigations by the United States Congress" UC Berkeley, (2012).

³⁸² States United and Congress, "Congressional Record : Proceedings and Debates of The ... Congress," *Congressional record : proceedings and debates of the ... Congress*. (1990): 904.

³⁸³ Jerry G. Jones, *Legislative Subpoena Issues*, National Conference of State Legislatures, Vol.103 No.15, 2018, p.10-11.

คณะกรรมการด้วยการไม่ให้ความร่วมมือ ถือเป็นความผิดฐาน “ละเมิดอำนาจรัฐสภา” (Contempt of Parliament)³⁸⁴ ซึ่งก็เป็นข้อความคิดและหลักการเดียวกันกับการใช้อำนาจของศาลนั่นเอง³⁸⁵

4.4 ปัญหาว่าด้วยการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจของคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่ในหลายจุดหลายประเด็น หลักใหญ่ใจความแล้ว ปัญหาใหญ่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือที่มาที่ขาดความชอบธรรม รวมตลอดไปถึงการจัดวางดุลอำนาจอันเกี่ยวพันกับระบอบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Regime) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ใหญ่ในการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organs) อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หลายท่านอาจจะสงสัยหรือมองข้ามไปในการเข้าไปพิจารณาออกแบบกลไกและโครงสร้างของแต่ละองค์กรที่ถือกำเนิดเกิดขึ้นมาจากการก่อตั้งของรัฐธรรมนูญอย่างรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกลไก “โครงสร้างภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ” อันถือได้ว่าเป็น “หัวใจในการปฏิบัติการกิจของรัฐสภา” ที่มุ่งหมายให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อตอบสนองประโยชน์ของประชาชนอันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ³⁸⁶

เมื่อเข้าไปพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เข้าไปกำหนดโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วจะพบว่า หนึ่งในบทบัญญัติที่ถือได้ว่ามีความสำคัญนั่นคือ มาตรา 129 ในฐานะบทบัญญัติที่จัดวางตำแหน่งแห่งที่ของคณะกรรมการในรัฐสภา³⁸⁷ พร้อมกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในกระบวนการนิติบัญญัติ

³⁸⁴ The Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty, Parliamentary Privilege, HM Government, 2012, p. 8.

³⁸⁵ Australia Law Reform Commission of Western, Report on Review of the Law of Contempt : Project No. 93 (Perth: The Commission, 2003), p. 12.

³⁸⁶ Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare Strøm, The Oxford Handbook of Legislative Studies (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 114.

³⁸⁷ หากเทียบเคียงกับประเทศสหรัฐอเมริกาจะพบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาหาได้มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงคณะกรรมการในสภาองเกรสเช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มาตรา 1 ข้อ 8 ว่าด้วยอำนาจนิติบัญญัติมิได้มีการกล่าวถึงอำนาจของสภาองเกรสที่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นได้ อย่างไรก็ดี รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในแต่ละสภาจะมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม กล่าวคือ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 10 (Rule X) จะมีการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร (Rules of the House of Representatives) ในขณะที่คณะกรรมการในวุฒิสภาจะมีการกำหนดไว้ใน ข้อ 14 (Rule XXIV) แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate)

(Committees in Legislative Process)³⁸⁸ อย่างชัดเจนว่าถือกำเนิดเกิดขึ้นมาจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาก็ย่อมได้ ประกอบกับกระบวนการกิจการหน้าที่โดยหลักคือ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ ในขอบเขตของกระบวนการนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ภายใต้มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ มีการกำหนดหลักการใหม่ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่จำกัดมิให้คณะกรรมการธิการในรัฐสภามอบอำนาจ หรือมอบหมายให้บุคคล หรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนในกรณีการสอบหาข้อเท็จจริงใดๆ คณะกรรมการธิการต้องดำเนินดังกล่าวเอง โดยผู้ยกร่างมีเจตจำนงเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการธิการในรัฐสภา³⁸⁹

ถึงแม้จะอยู่บนความมุ่งมั่นตั้งใจและเจตนาที่ดีเพื่อความชัดเจนของการกำหนดการทำหน้าที่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วปฏิเสธไม่ได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 129 กลับสร้างปัญหาอย่างมากสำหรับคณะกรรมการธิการในรัฐสภาใน “ฐานะสภาเล็ก” (Little Legislature)³⁹⁰ ที่ช่วยเหลือ “สภาใหญ่” กล่าวคือ การกำหนดให้คณะกรรมการธิการในรัฐสภาต้องสอบหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ไม่สามารถมอบหมายให้บุคคล หรือคณะบุคคลใดกระทำการแทน นำไปสู่ข้อสงสัยและตั้งคำถามอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทนิยามของคำว่า “คณะบุคคล” ว่าเป็นอะไร หมายความว่ารวมถึงใครบ้างก็ว่าถ้อยคำนั้นเป็นที่แน่ชัดในตัวเองอยู่แล้วว่า ไม่ว่าใครก็ตามมีอาจเข้ามาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการธิการได้เลย แต่ก็มีคำถามตามมาอีกว่า หากอธิบายเช่นนี้ย่อมรวมไปถึงคณะอนุกรรมการด้วยหรือไม่ เพราะก็เป็นกลุ่มคน หรือคณะบุคคลเช่นเดียวกัน บ้างก็ว่าคำว่า “คณะบุคคล” นี้ น่าจะหมายถึงคณะทำงานที่มีการตั้งกันตามมติของคณะกรรมการต่างๆ โดยไม่มีข้อบังคับการประชุมรับรองเท่านั้น บ้างก็ว่า ย่อมถึงหมายรวมถึงคณะอนุกรรมการด้วย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เป็นที่ถกเถียงกันในหมู่ของกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาอย่างมาก แม้ว่าจะยังไม่มีมติชัดเจนว่าโดยสรุปแล้ว คณะกรรมการธิการในรัฐสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อช่วยทำงานได้หรือไม่ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ได้ “เสี่ยงต่อประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129” ตราข้อบังคับการประชุมของตนขึ้น³⁹¹ โดยระบุว่า ให้คณะกรรมการนั้นมียอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ แต่ห้ามมิให้ใช้อำนาจในการสอบหาข้อเท็จจริง ตรงนี้ย่อมเป็นการสะท้อนว่า ทั้ง ๆ ที่ไม่มีอำนาจเรียกข้อมูลเท็จจริงจากบุคคล หรือหน่วยงานใดๆ

³⁸⁸ Giorgi Topuria, *Assessment of Activities of Parliament of Georgia of the Ninth Convention*, Transparency International Georgia, Tbilisi, 2018, p. 92.

³⁸⁹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), หน้า 224.

³⁹⁰ Vaughne Miller, *Brexit: Parliamentary Scrutiny of “Replacement” Treaties*, House of Commons Library, 2019, p. 16.

³⁹¹ ข้อ 63, 66, 67 ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. , ข้อ 96, 97 ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และ ข้อ 77 ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

เหมือนเช่นเคยแล้วก็ตาม แต่การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเข้ามาช่วยเหลือยังมีความจำเป็นต่อการทำงานของ คณะกรรมการที่จะขาดหายไปไม่ได้³⁹²

แม้ข้อบังคับการประชุมข้างต้นจะให้อำนาจคณะกรรมการในรัฐสภาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น ปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น คณะอนุกรรมการต้องประสบกับปัญหามากมาย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก “ความไม่ชัดเจน” ที่ตนเองไม่อาจใช้อำนาจเรียกบุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ มาให้ข้อมูล หรือเอกสาร พยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่³⁹³ จนกระทั่งมีผู้สอบถามไปยังผู้ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อหาคำตอบที่ชัดเจนว่า สรุปแล้ว คำว่า “คณะบุคคล” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 129 วรรค 3 เช่นนี้ รวมถึง “คณะอนุกรรมการ” ด้วยหรือไม่ ส่วนหนึ่ง อาจเพราะเห็นว่าด้วยบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานของรัฐสภา ทั้งนี้ ประธาน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ตอบว่า

“คำว่า “บุคคลหรือคณะบุคคล” หมายความรวมถึงคน ๆ เดียว คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือ คณะอื่นใด อำนาจนี้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาเป็นการเฉพาะ จึงไม่พึงมอบให้คนอื่นไปใช้หรือไปทำแทน³⁹⁴ แต่

³⁹² Haebeler, S. H., "The Institutionalization of the Subcommittee in the United States House of Representatives," *The Journal of Politics*: 1056.

³⁹³ ข้อสันนิษฐานตามหลักวิชาการของผู้วิจัยสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา เจ้าหน้าที่ประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง

³⁹⁴ ด้วยความเคารพต่อแนวคิดและความเห็นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยไม่อาจเห็นพ้องด้วย ทั้งนี้เนื่องจากตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว หาได้ใช้ “เกณฑ์บุคคล” มาเพื่อกำหนดการมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจและใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่ หากอธิบายเช่นนี้จะมีปัญหาทักกับกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญที่ประกอบไปด้วยบุคคลภายนอก ซึ่งทำให้สมาชิกรัฐสภาเช่นเดียวกันอันนำไปสู่คำอธิบายที่ลักลั่นกันเองระหว่างคณะกรรมการวิสามัญและคณะอนุกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอกเช่นเดียวกัน แต่กลับมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางด้านการใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นไป การมอบหมายดังกล่าวอยู่บน “หลักการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ” (Principle of Legislative Functionality) ที่ยึดโยงอยู่กับหลักการใหญ่อย่าง “หลักความมีประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการเมือง” (Principle of Functionality) โดยหลักการประกันการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการอนุญาตให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการกิจการกิจของตนด้วยการมอบอำนาจนิติบัญญัติ (Delegation of Legislative Powers) ที่รัฐสภาถืออยู่ไปยัง คณะกรรมการและกับคณะอนุกรรมการได้ตามลำดับ

อย่างไรก็ดี กับคำกล่าวที่ว่าบุคคลภายนอกไม่พึงเข้ามาใช้อำนาจ หรือปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นอาจไม่ใช่ คำอธิบายที่สอดคล้องกับหลักการเบื้องหลังของระบบคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่อยู่บนข้อความคิดว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจที่ยึดโยงอยู่กับ “อำนาจดุลพินิจ” (Discretionary Power) และ “หลักความไว้นับเชื่อใจ” (Principle of Trust) อย่างใกล้ชิด กล่าวคือ การที่บุคคลภายนอกเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสมาชิกรัฐสภาย่อมสามารถกระทำได้ ทั้งนี้จากการที่รัฐสภาและคณะกรรมการในรัฐสภาได้ใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งบุคคลภายนอกใดๆ ที่ตอนไว้นับเชื่อใจว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อนำไปสู่การทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในฐานะ “ผู้ที่มีความไว้นับเชื่อใจ” อย่างคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการย่อมไม่สามารถทำการถ่ายโอนอำนาจต่อไปได้อีก (Sub-Delegation of Legislative Powers) ตาม “หลักห้ามโอนอำนาจ” (*delegatus non potest delegare*) เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ไม่ได้ห้ามที่จะมีคนหรือคณะบุคคลช่วยหาข้อมูล หรือช่วยศึกษา อำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการยังมีอยู่ แต่จะตั้งเพื่อให้ไปทำหน้าที่ไม่ได้”³⁹⁵

แม้หากดูคำตอบของผู้กร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเบื้องต้นแล้วไม่น่าจะมีปัญหาใดๆ เนื่องจาก คณะกรรมการในรัฐสภาก็ยังคงมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้อยู่ตามปกติ แต่หากพิจารณาอย่าง ลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้กร่างเองไม่ได้ปรารถนาให้คณะกรรมการในรัฐสภามอบหมายให้คณะอนุกรรมการไป ปฏิบัติภารกิจสอบหาข้อเท็จจริงเหมือนเช่นดังเช่นที่ทำการมาตามปกติเสีย เพราะมองว่าคณะอนุกรรมการ ประกอบไปด้วยคนนอกที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภา³⁹⁶ ซึ่งการออกแบบโครงสร้างภายในฝ่ายนิติบัญญัติเช่นนี้มีปัญหา ที่ผิดต่อธรรมชาติการทำงานตามกระบวนการนิติบัญญัติของคณะกรรมการในรัฐสภาที่เป็นจริง ซึ่งอาจจำแนก ปัญหาออกเป็นข้อๆ ดังนี้

1. คณะอนุกรรมการ (Subcommittee) เป็นกลไกที่ถูกใช้ภายใต้ระบบคณะกรรมการใน รัฐสภาทั่วโลก ทั้งนี้จุดมุ่งหมายของการมีคณะอนุกรรมการก็เพื่อแบ่งเบาภาระการทำงานของคณะกรรมการ ที่อาจมีข้อจำกัดทั้งในเชิงโครงสร้าง คุณสมบัติของบุคคลตลอดจนการบริหารจัดการ ฯลฯ มากกว่า หาก เปรียบเทียบกับคณะอนุกรรมการ การห้ามมิให้คณะกรรมการมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่คณะอนุกรรมการ เป็นการสร้างอุปสรรคต่อการได้มาซึ่งข้อมูลที่ลึกซึ้งและมีประสิทธิภาพจาก คณะอนุกรรมการที่ปกติจะเข้ามา

หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ที่มาและการใช้อำนาจของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการกรณีบุคคลภายนอกจะถูกยึดโยง กับหลักการพื้นฐานสำคัญในทางรัฐธรรมนูญอย่าง “หลักประชาธิปไตยแบบผู้แทน” (Representative Democracy) ว่ากำลังทำ หน้าที่ผู้แทนของปวงชนผ่านการถ่ายโอนอำนาจ หรือมอบหมายภารกิจจากสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากประชาชนมา โดยตรงได้อย่างมีได้ขาดตกบกพร่อง ด้วยหลักการเหล่านี้จะทำให้หน้าที่คอยค้ำยันให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำรงคงอยู่ได้ในทางการเมืองและ กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) ด้วยการทำหน้าที่ของตนเองเพื่อบรรลุเป้าประสงค์สูงสุดคือ เพื่อประโยชน์ของประชาชน หรือที่เรียกกัน ตามกฎหมายมหาชนว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) นั่นเอง ผู้สนใจโปรดอ่าน Peter H Aranson, Ernest Gellhorn, and Glen O Robinson, "Theory of Legislative Delegation," *Cornell Law Review* 68(1982). และ Chase Stoddard, "Legislative Committee Systems: A Design Perspective," *Indiana Journal of Constitutional Design* 3(2018). และ WWW.PARLIAMENT.UK, Memorandum from Democratic Audit, Human Right Centre, University of Essex: Object Lessons: Parliamentary Committees Aboard, their Functions and Powers, available at <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmmodern/224/224ap25.htm>

³⁹⁵ มีชัย ฤชุพันธุ์, ถาม-ตอบกับมีชัย, เข้า ณ วันที่ 24 มีนาคม 2564 ใน <http://www.meechaitailand.com/ver1/?module=4&cateid=01&action=view&id=052434>

³⁹⁶ ด้วยการอธิบายของผู้กร่างถูกมองโดยมีนัยตามที่ได้กล่าวไป ส่วนหนึ่งจึงได้ทำการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำอย่างคำว่า “สอบสวน” มาเป็น “สอบหาข้อเท็จจริง” ซึ่งตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว หาได้ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติของอำนาจไม่ ผู้สนใจ โปรดอ่าน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 224.

ช่วยเหลือคณะกรรมการธิการเมื่อคราวต้องรับผิดชอบในงานที่ยากและเป็นประเด็นที่มีเนื้อหาซับซ้อน³⁹⁷ ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญมาตรา 129 จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติของคณะกรรมการ

2. ทั้งในด้านทฤษฎีทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและทางปฏิบัติของรัฐสภาต่างๆ คณะกรรมการธิการในรัฐสภาเมื่อมีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น จะมีการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติ (Delegation of Powers)³⁹⁸ ไปให้ด้วยในคราวเดียวกัน ซึ่ง ณ ที่นี้คือ อำนาจในการเรียกบุคคล หรือหน่วยงานมาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ หลักการและการปฏิบัติเช่นนี้ก็ปฏิบัติกันเป็นการทั่วไปรวมถึงในประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะอนุกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกาย่อมเป็นผู้ทรงอำนาจในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง (Investigative Powers)³⁹⁹ ทั้งนี้บนข้อความคิดที่ว่า ประการแรก คณะอนุกรรมการมีจำนวนสมาชิกที่น้อยกว่า คล่องตัวกว่า จึงส่งผลให้การทำงานเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว⁴⁰⁰ และประการที่สอง คณะกรรมการสามารถแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่แท้มิใช่สมาชิกรัฐสภามาดำรงตำแหน่งอนุกรรมการแต่เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Expert)⁴⁰¹ ในเรื่องที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ให้รวบรวมและนำส่งข้อมูลที่สำคัญซึ่งครบถ้วนรอบด้านกลับมาให้ยังคณะกรรมการเพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพต่อไป⁴⁰² ทั้งหมดเป็นไปตามหลักกฎหมายรัฐสภาว่าด้วย “คณะกรรมการเชิงข้อมูล” (Informative Committee) ที่ทำหน้าที่ให้ “ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ” (Informational Efficiency)⁴⁰³ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้มีการมอบอำนาจเรียกสอบสวนข้อเท็จจริงไปยังคณะบุคคลซึ่งรวมถึงคณะอนุกรรมการจึงไม่สอดคล้องกับการจัดวาง

³⁹⁷ Goodwin, G., "Subcommittees: The Miniature Legislatures of Congress," The American Political Science Review: 597.

³⁹⁸ Congressional Research Service, Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies, 2018, p. 31.

³⁹⁹ Goodwin, G., "Subcommittees: The Miniature Legislatures of Congress," The American Political Science Review: 599.

⁴⁰⁰ Inter-Parliamentary Union, Analytical Study of Parliamentary Mechanism for MDGs, IPU with the UN Millennium Campaign, 2010, p. 9-10.

⁴⁰¹ Gilligan, T. W. and K. Krehbiel, "Organization of Informative Committees by a Rational Legislature," American Journal of Political Science: 532.

⁴⁰² Thomas W Gilligan and Keith Krehbiel, "Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee," American journal of political science (1989): 464.

⁴⁰³ Michael Doran, Legislative Entrenchment and Federal Fiscal Policy, Law and Contemporary Problems (2018) p.40.

ความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Arrangement) ระหว่างคณะกรรมการธิการและคณะอนุกรรมการ ให้ความซึ่งข้อมูลที่มีประสิทธิภาพสูงสุดข้างต้น⁴⁰⁴ ส่งผลให้การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในรัฐสภาไม่มีความหมาย

3. ผู้กร่างรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลอื่นๆ อาจโต้แย้งผู้วิจัยว่า แม้คณะอนุกรรมการจะไม่มีอำนาจเรียกเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานข้อมูลต่างๆ เหมือนกับคณะกรรมการในรัฐสภา แต่ก็ยังสามารถช่วยเหลือในการหาข้อมูล หรือช่วยศึกษาได้ ข้อโต้แย้งเช่นนี้สะท้อนถึงการออกแบบรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาอย่างมาก เพราะการรวบรวมข้อมูล หรือการศึกษาเบื้องต้นแทบจะไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการเลย หากมิได้มีการเรียกบุคคล หรือหน่วยงานใดๆ มาเพื่อการได้ข้อมูลที่จำเพาะเจาะจงและลงรายละเอียดได้ ดังนั้น เมื่อคณะอนุกรรมการไม่มีอำนาจอันจะสามารถได้ข้อมูลที่ใช้ประโยชน์ได้เลย จึงเป็นการสร้างกระบวนการทำงานที่ซ้ำซ้อน (Procedural Redundancy)⁴⁰⁵ เพราะท้ายที่สุดแล้วคณะกรรมการอาจต้องเข้ามาดำเนินการสอบถามข้อมูลด้วยตัวเอง หรือแม้หากคณะอนุกรรมการต้องการเรียกบุคคลใด หรือหน่วยงานใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารหลักฐานต่างๆ อาจทำได้โดยกลับไปขอให้ทางคณะกรรมการที่แต่งตั้งตนเองขึ้นมาได้ใช้อำนาจเรียกเอง กรณีก็จะเห็นได้ว่ายิ่งทำให้ระบบงานนั้นล่าช้าไปโดยปริยาย ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งและทำหน้าที่ของคณะอนุกรรมการแต่อย่างใด⁴⁰⁶

4. สืบเนื่องจากปัญหาข้อที่ 2 ข้างต้น มีประเด็นปัญหาสำคัญทางด้านรัฐธรรมนูญซึ่งอาจไม่ค่อยมีใครเพิ่งสังเกตเห็นมากนัก กล่าวคือ เมื่อมาตรา 129 กำหนดห้ามมอบอำนาจเรียกหาข้อเท็จจริงไปยังคณะอนุกรรมการ แต่ในทางปฏิบัติยังคงเป็นที่รับรู้ได้ว่า คณะอนุกรรมการยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่นำมาซึ่งข้อมูลหรือเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ด้วยตนเองโดยปราศจากอำนาจเรียกสอบข้อเท็จจริง คำถาม ณ ปัจจุบันคือ อะไรจะเป็นเครื่องรับประกันว่า ข้อมูลต่างๆ ที่ได้มาจากการเชิญ หาใช้การใช้อำนาจเรียกให้บุคคลต่างๆ มาให้ข้อมูลหรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานนั้น จะได้รับความร่วมมือ หรือเป็นข้อมูลที่ถูกต้องน่าเชื่อถือ เราต้องไม่ลืมว่า โดยปกติแล้ว การใช้อำนาจเรียกเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงของคณะกรรมการเป็นอำนาจที่อยู่บน “หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislative Privilege)⁴⁰⁷ ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 129 วรรคเจ็ดอย่างชัดเจนด้วย ทั้งนี้ด้วยวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังที่จะได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นความจริง ลึกซึ้ง และมีประสิทธิภาพสูงสุดอันนำไปสู่การดำเนินกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นการตราตัวบทกฎหมาย การตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่การพิจารณางบประมาณแผ่นดิน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มาตรา

⁴⁰⁴ Baron, D. P., "Legislative Organization with Informational Committees," *American Journal of Political Science*: 491.

⁴⁰⁵ John M Golden, "Redundancy: When Law Repeats Itself," *Texas Law Review* 94(2015): 6.

⁴⁰⁶ United States Senate, the Role of Committee in Legislative Process available at <https://www.senate.gov/general/Features/Committees.htm>

⁴⁰⁷ Robert J Reinstein and Harvey A Silverglate, "Legislative Privilege and the Separation of Powers," *Harvard Law Review* 86(1972): 1146.

129 ห้ามมิให้คณะอนุกรรมการใช้อำนาจเรียก กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น “เมื่อไม่มีปรากฏการณ์อันน่าสงสัยขอเท็จจริง ก็ย่อมไม่มีการโอนเอกสิทธิ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ”⁴⁰⁸ การทำหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ณ ปัจจุบันจึงหาได้มีเอกสิทธิ์คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแต่ประการใด จึงเป็นการสร้างความไม่ไว้วางใจจากผู้เชิญในฐานะผู้เก็บรวบรวมข้อมูลและผู้ถูกเชิญในฐานะผู้ให้ข้อมูลว่าตนเองจะถูกผลกระทบใดๆ จากการให้ หรือใช้ข้อมูลต่างๆ หรือไม่อย่างไร ซึ่งแน่นอนว่าย่อมกระทบต่อการได้มาซึ่งข้อมูลที่ลึกซึ้งและมีประสิทธิภาพอันเป็นการบั่นทอนการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติและไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

5. ปัญหาการออกแบบ มาตรา 129 ที่ส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้บทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญ

ปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากประเด็นที่ผู้วิจัยได้หยิบยกมาอธิบายในหัวข้อที่ผ่านมาเกี่ยวกับปัญหาว่าด้วยการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจของคณะกรรมการ กล่าวคือ เมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างมาตรา 129 เพื่อจำกัดมิให้มีคณะกรรมการในรัฐสภามอบอำนาจเรียกสอบสวนขอเท็จจริงแก่คณะอนุกรรมการแล้ว กรณีจึงย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่า มีประเด็นทางด้านรัฐธรรมนูญอีกประเด็นหนึ่งที่หลายท่านอาจมองข้ามไป หากได้พิจารณาพิจารณากันนั้นคือ กรณีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ที่ว่าด้วยเรื่องการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า “Regulatory Impact Assessment” (RIA)⁴⁰⁹ อันเป็นบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับระบบคณะกรรมการอย่างยิ่ง

ด้วยมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเรียกร้องให้การตราตัวบทกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นต้องอยู่บนข้อความคิดและหลักการว่าด้วยการประเมินผลกระทบของกฎหมายก่อนที่จะมีการตัดสินใจใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อออกกฎหมายในแต่ละคราว โดยวิธีการสำหรับการประเมินผลกระทบของของกฎหมายนั้นก็คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องพิจารณาไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วนบนข้อมูลที่ได้มาอย่างรายละเอียดรอบด้าน⁴¹⁰ว่า ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภานั้นมีความจำเป็นในการออกหรือไม่ หากมีความจำเป็นจริง ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลผู้เกี่ยวข้อง

⁴⁰⁸ Bogdan Iancu, *Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism* (Berlin: Springer Science & Business Media, 2012), pp. 155-156.

⁴⁰⁹ มีข้อพึงสังเกตว่า หากจะอธิบายกันอย่างเคร่งครัดในทางวิชาการแล้ว บทบัญญัติในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญไทยมีลักษณะเป็นการประเมินผลกระทบทาง “กฎหมาย” (Law) หากใช้ “กฎ” (Regulation) เฉกเช่นเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ ดังนั้น จึงเป็นการถูกต้องมากกว่าที่จะเรียกว่าเป็น “Legislative Impact Assessment” (LIA) ทำนองเดียวกันกับประเทศ สวิสเซอร์แลนด์และประเทศสวีเดนนั่นเอง

⁴¹⁰ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562

(Stakeholders)⁴¹¹ แล้วหรือไม่ หรืออาจกล่าวให้เข้าใจโดยง่ายว่า หากมีการผ่านกฎหมายและมีการประกาศบังคับใช้ไปแล้ว ต้องเป็นที่ชัดเจนแน่นอนว่ามีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่จะได้รับผลกระทบในการดำรงชีวิตในมิติต่างๆ จากประกาศใช้ตัวบทกฎหมายฉบับที่กำลังพิจารณาอยู่แล้ว เพื่อนำเอาข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการร่างและพิจารณากฎหมาย⁴¹² ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นการสร้างภาระ หรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนเกินสมควรแก่เหตุ

ด้วยเงื่อนไขของมาตรา 77 ข้างต้นกำหนดเช่นนี้ จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่า ระบบ หรือกลไกในการได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ เพื่อนำไปใช้ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติจึงหนีไม่พ้นระบบคณะกรรมการการของรัฐสภาในการเรียกให้บุคคลต่างๆ มาให้ข้อมูลรวมตลอดไปถึงเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ตามที่ได้อธิบายไปมากมายในบทก่อนหน้านี้นี้ของงานวิจัย อันเป็นการสอดคล้องกับกรณีบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร⁴¹³ และวุฒิสภา⁴¹⁴ ที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการของแต่ละสภาสามารถดำเนินการเรียกรับฟัง ความคิดเห็นจากบุคคลต่างๆ เพื่อทำการวิเคราะห์ผลกระทบในร่างกฎหมายที่ตนกำลังพิจารณาอยู่ได้ แต่มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันเองนี้ก็กลับไปสร้างอุปสรรคขัดขวางต่อการทำงานของคณะกรรมการการของรัฐสภาในความเป็นจริง ด้วยการเข้าไปห้ามคณะกรรมการมอบอำนาจ หรือภารกิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงแก่คณะอนุกรรมการ ทั้ง ๆ ที่องค์ประกอบทั้งสองของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ในทางปฏิบัติมีความใกล้ชิดแนบแน่นในการทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลต่างๆ ตามที่ได้อธิบายไปมากมายในบทก่อนหน้านี้นี้ของงานวิจัย

สำหรับผู้วิจัยแล้ว กรณีปัญหาว่าด้วยมาตรา 129 ส่งผลกระทบต่อการใช้มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่อาจลืมที่จะพิจารณาอย่างครบถ้วนรอบด้านตาม “หลักการออกแบบรัฐธรรมนูญ” (Principles of Constitutional Design)⁴¹⁵ และหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภาไปอย่างน้อย 2 ประเด็นหลักตามลำดับดังนี้

- (1) เหตุผลตามหลักการออกแบบรัฐธรรมนูญ: บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละบทแต่ละหมวดนั้นตามหลักการแล้ว จะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน⁴¹⁶ จนอาจเป็นที่สรุปได้ว่าบทบัญญัติหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มีอาจอยู่ได้โดยเอกเทศ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะธรรมชาติของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องใน

⁴¹¹ Denis Guimaraes, "Stakeholders' Role in Regulatory Outcome Evaluation: A Closer Look at Brazil's Rio Guidelines," *Competition Policy International-CPI Latin America Column* (2019): 3.

⁴¹² มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562

⁴¹³ ข้อ 127 และ 140 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

⁴¹⁴ ข้อ 91 และ 140 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

⁴¹⁵ Rosalind Dixon, "Constitutional Drafting and Distrust," *International Journal of Constitutional Law* 13, 4 (2015): 821.

⁴¹⁶ Johannes Raabe, "Principles of Representation Throughout the World: Constitutional Provisions and Electoral Systems," *International Political Science Review* 36, 5 (2015): 581.

องค์กร หรือสถาบันการเมืองเดียวกันที่จะต้องอธิบายถึงรายละเอียดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นเรื่องโดยตรง หรืออาจเป็นกรณีของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการร้อยเรียงเชื่อมโยงระหว่างกันโดยอ้อมผ่าน “หลักการพื้นฐานสำคัญทางรัฐธรรมนูญ” (Fundamental Constitutional Principles)⁴¹⁷ อาทิ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)⁴¹⁸ และหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances)⁴¹⁹ เป็นต้น แม้ว่าในบางครั้งอาจไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตามที่ โดยทั้งสองกรณีดังกล่าว ในบางกรณีการเข้าไปปรับเปลี่ยนแก้ไข หรือออกแบบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหนึ่งโดยไม่ได้ไปปรับเปลี่ยนแก้ไข หรือออกแบบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอื่นให้สอดคล้องรองรับตามไปด้วยแล้ว ย่อมก่อให้เกิดการบั่นทอนประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกันเอง

(2) เหตุผลตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภา: ระบบคณะกรรมการการของรัฐสภา ถือเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติจนอาจเรียกได้ว่าเป็น “หัวใจของรัฐสภา” (the Heart of Parliament) เลยก็ยังไม่ผิดนัก⁴²⁰ เมื่อมีการออกแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการ เช่นไรแล้ว ย่อมส่งผลต่อโครงสร้างบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยรวมเป็นแน่แท้⁴²¹ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการในบทบัญญัติหนึ่ง ย่อมเป็นมีผลเชื่อมโยงไปยังการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองในบทบัญญัติอื่น รวมตลอดไปถึงส่งผลต่อประสิทธิภาพในบทบาทหน้าที่รัฐสภาในภารกิจต่างๆ⁴²² ที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

⁴¹⁷ Roger Masterman and Se-shuana Wheatle, Unpacking Separation of Powers: Judicial Independence, Sovereignty and Conceptual Flexibility in the United Kingdom Constitution, *Public Law*, 2017 (Jul), p.21

⁴¹⁸ Roger Masterman and Se-shauna Wheatle, "Unpacking Separation of Powers: Judicial Independence, Sovereignty and Conceptual Flexibility in the Uk Constitution," *Public Law*, 2017, Jul (2017): 29.

⁴¹⁹ Alexander Tsesis, "Maxim Constitutionalism: Liberal Equality for the Common Good," *Texas Law Review* 91(2012): 1611.

⁴²⁰ Giovanni Rizzoni, *Parliamentarism and encyclopedism: how Parliaments produce and elaborate knowledge*, Working Paper Series, 2021, p. 14.

⁴²¹ Lawrence D Longley and Roger H Davidson, "Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions," *The Journal of Legislative Studies* 4, 1 (1998): 2.

⁴²² Jean Holmes, "The Standing Committee System in the Commonwealth Parliament from 1901 to 1950," *The Australian Quarterly* 38, 4 (1966): 29.

จากเหตุผลทั้งหมดข้างต้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า มาตรา 129 ส่งผลกระทบต่อโดยตรงที่ค่อนข้างรุนแรงต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งเชื่อมโยงกับระบบคณะกรรมการในประเมินผลกระทบอย่างรอบด้านก่อนการตราตัวบทกฎหมาย อันเป็นการลดทอน หรือสร้างอุปสรรคต่อการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมให้ลดน้อยถอยลงไปอย่างชัดเจน อันเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสียเอง

บทที่ 5

บทสรุปการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุปการศึกษารายละเอียด

จากการศึกษาวิจัยข้อความคิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการในรัฐสภา รวมถึงการกำหนดโครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Organization Theory) พบว่า ความมุ่งหวังที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภามีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย⁴²³ ปัจจัยสำคัญหนึ่งคือ การออกแบบโครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Organizational Design) ให้ดี ด้วยการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ขององค์กรต่างๆ ภายในรัฐสภา กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในอย่างเหมาะสม อันจะนำไปสู่กระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ⁴²⁴ ซึ่งมีกลไกสำคัญอย่างระบบคณะกรรมการในรัฐสภาเป็น “ฟันเฟือง” ที่คอยขับเคลื่อนองค์กรนิติบัญญัติอยู่อย่างมีนัยสำคัญ หากเมื่อใดสามารถสถาปนาระบบคณะกรรมการในรัฐสภาที่เข้มแข็งได้ ย่อมเป็นการส่งผลโดยตรงให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้⁴²⁵

เมื่อเข้าไปศึกษาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เห็นว่า คณะกรรมการต้องประสบพบเจอกับปัญหาในการดำเนินการที่ส่งสมมาอย่างยาวนานประกอบกับปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นมาได้ไม่นาน แต่ทั้งหมดนี้ยังไม่สามารถหาทางแก้ไขได้ ซึ่งอาจพอจำแนกแยกแยะออกเป็น 2 กรณีหลัก พร้อมสาเหตุโดยสรุปดังนี้

(1) ปัญหาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาที่ซ้ำซ้อน

การรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันของคณะกรรมการตั้งแต่ 2 คณะขึ้นไป ส่งผลให้ต้องสูญเสียทรัพยากรต่างๆ ไปโดยไม่จำเป็นทั้งบุคลากร เวลา งบประมาณ ฯลฯ ทั้งระหว่างผู้ดำเนินการอย่างฝ่ายนิติบัญญัติ

⁴²³ Sabri Ciftci, Walter Forrest, and Yusuf Tekin, "Committee Assignments in a Nascent Party System: The Case of the Turkish Grand National Assembly," *International Political Science Review* 29, 3 (2008): 318.

⁴²⁴ Markus Böckenförde, *A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Legislature* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011), p. 11.

⁴²⁵ Meg Russell, Bob Morris, and Philip Larkin, "Fitting the Bill: Bringing Commons Legislation Committees into Line with Best Practice," (London: UCL Constitution Unit, 2013), p. 31.

และเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน หรือประชาชน มีผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติเกิดความอ่อนแอในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างมีนัยสำคัญ⁴²⁶ โดยสภาวะความซ้ำซ้อนนี้จากการศึกษาวิจัยแล้วพบว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจาก

(1.1) เขตอำนาจของคณะกรรมการ (Committee Jurisdiction) คณะต่างๆ ที่มีการกำหนดไว้ในลักษณะที่ทับซ้อนกัน⁴²⁷ หรือบางกรณีเป็นผลมาจากการตีความขยายเขตอำนาจของคณะกรรมการ คณะหนึ่งๆ เสียเองจนเกิดการทับซ้อนระหว่างกันประการหนึ่ง⁴²⁸

(1.2) การมีจำนวนของคณะกรรมการ (Number of Committees) ที่มากเกินไปจนความจำเป็นก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งเปิดโอกาสให้การทำงานระหว่างคณะกรรมการในรัฐสภาสัมพันธ์กับความซ้ำซ้อนได้สูง⁴²⁹

(2) ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริง

ภารกิจหลักของคณะกรรมการในรัฐสภาคือ การรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน⁴³⁰ส่งกลับไปยังรัฐสภาเพื่อการดำเนินการในกระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพต่อไป⁴³¹ โดยเครื่องมือสำคัญในการได้มาซึ่งข้อมูลข้างต้นคือ “อำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigative Powers)⁴³² อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวกลับต้องมาประสบกับปัญหาต่างๆ มากมาย ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัจจัยหลักๆ ดังต่อไปนี้

⁴²⁶ Congressional Research Service, Congressional Oversight of Intelligence: Background and Selected Options for Further Reform, CRS report, 2018, p. 4.

⁴²⁷ Jody Freeman and Jim Rossi, "Agency Coordination in Shared Regulatory Space," Harvard Law Review 125(2011): 1138.

⁴²⁸ U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Intergovernmental Decision making for Environmental Protection and Public Works, Commission Report, 1992, p. 33.

⁴²⁹ Gladys M Kammerer, "Kentucky Legislative Procedures Re-Evaluated," Kentucky Law Journal 45, 3 (1957): 449.

⁴³⁰ Esther Happacher, "Extra-Legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems," Representing Regions, Challenging Bicameralism (2018): 38.

⁴³¹ John Hatzistergos, "Permanent Commissions of Inquiry and the Parliamentary Interface:[Paper Read To'parliament 2000-Towards a Modern Committee System', Australasian Study of Parliament Group, Annual Conference, Brisbane, Queensland, July 2000], Australasian Parliamentary Review 16, 2 (2001): 23.

⁴³² Hanah Metchis Volokah, "Congressional Immunity Grants and Separation of Powers: Legislative Vetoes of Federal Prosecutions," Georgetown Law Journal 95(2006): 2013.

(2.1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง

แม้ว่าอำนาจในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงนี้จะถูกบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยในฐานะ “อำนาจเคียงคู่ของคณะกรรมการในรัฐสภา” แล้วก็ตามที่⁴³³ แต่ต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่ยากลำบากในแง่ของการทำความเข้าใจสำหรับประเทศไทย กล่าวคือ ทั้งในแง่สถานะทางกฎหมายของผู้ทรงอำนาจก็ดี สถานะทางกฎหมายของอำนาจก็ดี ขอบเขตของอำนาจก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะกรรมการในอำนาจก็ดี ฯลฯ⁴³⁴ เมื่อคณะกรรมการรวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องนั้นยังไม่เข้าใจในธรรมชาติและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภา⁴³⁵ จึงทำให้การทำหน้าที่จริงเกิดการสะดุดหยุดอยู่ค่อนข้างไม่ราบรื่นนักทั้งในส่วน “ผู้ออกคำสั่ง” และ “ผู้รับคำสั่ง”

(2.2) ปัญหาสภาพบังคับของอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง

ปัญหานี้สืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ที่วินิจฉัยให้มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional) กรณีที่มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ⁴³⁶ จึงส่งผลสภาพบังคับภายใต้กฎหมายดังกล่าวมีอันต้องสิ้นผลไป ทำให้คณะกรรมการต้องกลับมาประสบกับปัญหาในอดีตที่บุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ อาจไม่ให้ความร่วมมือในการมาชี้แจง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ

(2.3) ปัญหาการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจของคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 129 บัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการมอบอำนาจในการเรียกบุคคล หรือหน่วยงานใดๆ ไปยังคณะอนุกรรมการ ซึ่งนำไปสู่ประเด็นปัญหาตามมาในทางปฏิบัติจำนวนมาก เช่น คณะอนุกรรมการจะใช้วิธีการใดให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ จะได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลต่างๆ จาก

⁴³³ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475

⁴³⁴ ผู้สนใจโปรดอ่าน พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย .แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. 2558 หน้า 160-164.

⁴³⁵ ข้อเสนอพื้นฐานตามหลักวิชาการของผู้วิจัยสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา เจ้าหน้าที่ประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง

⁴³⁶ อ่าน หน้า 11 ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563

บุคคล หรือหน่วยงานใดๆ หรือไม่ อะไรจะเป็นเครื่องประกันว่าข้อมูลที่ได้มาจะเป็นข้อมูลที่ลึกซึ้ง รอบด้าน และมีประสิทธิภาพ เพราะปราศจากเอกลิทธิคุ้มครอง⁴³⁷ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็เมื่อไม่ปรากฏการถ่ายโอนอำนาจสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว การถ่ายโอนเอกลิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติจากคณะกรรมการสิทธิการคุ้มครองอนุกรรมการสิทธิการจึงไม่เกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองทั้งคนขอและคนให้ข้อมูลนั่นเอง

5.2 ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาคำขออนุญาตในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการ

ปัญหาคำขออนุญาตในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภาไม่ใช่เรื่องใหม่ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตกาลเลยก็ว่าได้ ดังที่เราจะเห็นได้จากประเทศสหรัฐอเมริกาที่สภาองเกรสเซอร์ก็เคยต้องเผชิญกับปัญหานี้มาอย่างยาวนาน สำหรับประเทศไทย ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาใหญ่ที่ได้รับการตระหนัก รับทราบและมีความพยายามที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการนำเอาเรื่องของการขออนุญาตในการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภาไปบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนการแก้ไขปัญหามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁴³⁸ มาตรา 129 วรรค 2 ที่มีเนื้อหาว่า “...การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิการที่ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่มีการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ”⁴³⁹

ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น จึงนำไปสู่การที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีการตราระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดที่มีความเกี่ยวข้องกันของคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ.2562 ขึ้น เพื่อดำเนินการตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการแก้ไขปัญหาคำขออนุญาตในการทำงานของคณะกรรมการต่างๆ โดยหลักใหญ่ใจความของระเบียบนี้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ว่า ในทุกสัปดาห์ ประธานคณะกรรมการทุกคณะต้องทำรายงานส่งไปแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ ว่า แต่ละคณะจะพิจารณาเรื่องใด ประเด็นใด และเชิญผู้ใด หรือหน่วยงานใดเข้า

⁴³⁷ ดู มาตรา 127 วรรค 7 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

⁴³⁸ หากสำรวจตรวจสอบจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการกล่าวถึงปัญหาคำขออนุญาตในการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภา แต่หากพิจารณาให้ดีเป็นการกล่าวเฉพาะกรณีของ “คณะกรรมการวิสามัญ” (Select Committee) เท่านั้น หากได้กล่าวรวมถึง “คณะกรรมการสามัญ” (Standing Committee) ไม่ กล่าวคือ มาตรา 189 ได้บัญญัติว่า “...มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการ หรือเรื่องให้ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อนกัน...” ซึ่งถ้อยความดังกล่าวนี้ ต่อมาก็มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2550 ด้วยเช่นเดียวกัน

⁴³⁹ โปรดดู มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ร่วมการพิจารณาในสัปดาห์ถัดไป⁴⁴⁰ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับรายงานก็จะทำการตรวจสอบ หากพบว่า คณะกรรมการมากกว่าหนึ่งคณะจะดำเนินการต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน ก็จะแจ้งให้ประธานคณะกรรมการ ต่างๆ ทราบ และจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานของคณะกรรมการ คณะต่างๆ นั้น เพื่อร่วมกันกำหนดว่าจะให้ทุกคณะร่วมกันดำเนินการในเรื่องนั้นเพื่อมิให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน⁴⁴¹ โดยจะมีการร่วมกันตัดสินใจว่าจะให้ประธานของคณะกรรมการคณะใดปฏิบัติหน้าเป็นประธานในการ ดำเนินการ รวมตลอดไปถึงการตกลงร่วมกันด้วยว่าจะให้คณะกรรมการใดเป็นคณะหลักในการดำเนินการ หาก ตกลงกันได้แล้วคณะกรรมการคณะต่างๆ ก็จะส่งกรรมการในคณะตนเข้าร่วมการดำเนินการ⁴⁴²

ในส่วนของวุฒิสภานั้นก็มีการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่าง คณะกรรมการด้วยหลักการคล้ายคลึงกันกับสภาผู้แทนราษฎร แต่อาจมีการจำแนกแยกแยะประเด็นปัญหาที่ ชัดเจนมากกว่าหากเปรียบเทียบกันแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562 อาจ กำหนดประเภทความซ้ำซ้อนได้ใน 2 กรณี ได้แก่⁴⁴³

1) เกิดความซ้ำซ้อน หรือไม่ชัดเจนในแง่เขตอำนาจของคณะกรรมการ (Ambiguous Jurisdiction)⁴⁴⁴ ประธานวุฒิสภาจะหารือกับคณะกรรมการคณะต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วพิจารณาร่วมกันว่าจะให้ คณะกรรมการคณะใดเป็นผู้ดำเนินการ

2) เกิดกรณีการดำเนินการที่มีความเกี่ยวข้องกันของหลายคณะ (Multiple Jurisdiction)⁴⁴⁵ ประธานวุฒิสภาดำเนินการให้คณะกรรมการทุกคณะที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดที่มีความเกี่ยวข้องกันของคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ.2562

⁴⁴⁰ ข้อ 4 แห่งระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดที่มีความเกี่ยวข้องกันของคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ.2562

⁴⁴¹ ข้อ 5, เรื่องเดียวกัน.

⁴⁴² ข้อ 6, เรื่องเดียวกัน.

⁴⁴³ โปรดอ่าน ข้อ 80 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

⁴⁴⁴ Jeffrey M Elliot and Sheikh R Ali, The Presidential-Congressional Political Dictionary (San Bernardino: ABC-Clío, 1984), p. 246.

⁴⁴⁵ Lewis G Irwin, A Chill in the House: Actor Perspectives on Change and Continuity in the Pursuit of Legislative Success (New York: State University of New York Press, 2002), p. 144.

และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562 ที่กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่าง คณะกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่หมดไป เพราะในทางปฏิบัติ นั้นปรากฏว่า คณะกรรมาธิการต่างพากันไม่ทำรายงานแจ้งไปยังประธานผู้แทนราษฎรว่ากำลังมีการทำงานที่ ซ้ำซ้อนกันด้วยเหตุผลของการต้องมีให้คณะกรรมาธิการของตนเองมีผลงานสู่สาธารณชน⁴⁴⁶ ในขณะที่วุฒิสภาเองก็ คล้ายคลึงกัน หากแต่มีความแตกต่างในแง่เหตุผลที่ว่า มีการตั้งข้อสันนิษฐานว่าการทำงานระหว่าง คณะกรรมาธิการไม่น่าและไม่พึงทับซ้อนกันเนื่องจากนำเอายุทธศาสตร์ชาติเป็นตัวกำหนดเชื่อมโยงอยู่กับเขต อำนาจของคณะกรรมาธิการคณะต่างๆ⁴⁴⁷ มาตรการที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมที่ให้ประธานวุฒิสภาเข้ามา แก้ไขด้วยการร่วมกันประชุมเพื่อหาทางออกจึงแทบไม่มีการนำมาบังคับใช้จริง แม้ว่าแท้ที่จริงแล้ว เกิดการทำงานที่ ทับซ้อนกันอยู่บ่อยครั้ง แต่ก็มิได้มีการแจ้งเหตุผลหนึ่งก็คล้ายคลึงกับกรณีในสภาผู้แทนราษฎรนั่นคือ ความต้องการ มีผลงานสู่สายตาของบุคคลอื่นนั่นเอง เพื่อการแก้ไขปัญหา “ช่องว่าง” ของมาตรการปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

ก) แก้ไขข้อบังคับการประชุมโดยกำหนดให้ผู้รับคำสั่งเรียกมีสิทธิยื่นคำร้องไปยังประธานสภา

จะเห็นได้ว่ากลไกที่เข้ามาแก้ไขปัญหาคือความซ้ำซ้อน ณ ปัจจุบัน เป็นการออกแบบยึดโยงให้ ความสำคัญกับ “ผู้ออกคำสั่งเรียก” เป็นสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติจะพบว่าไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ผู้ออกคำสั่ง เองยินยอมทั้งโดยเจตนา หรือไม่เจตนาที่จะต้องแจ้งให้กับประมุขของสภาตนเองเข้าไปแก้ไขเยียวยาปัญหาความ ซ้ำซ้อนในการทำงานที่เกิดขึ้น หากคณะกรรมาธิการในฐานะ “ผู้ออกคำสั่ง” ไม่ปฏิบัติหน้าที่แจ้งต่อประธานสภา กลไกดังกล่าวก็ไม่อาจทำหน้าที่ได้ ดังนั้น เมื่อทำการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งแล้วถึงภารกิจของคณะกรรมาธิการใน รัฐสภา ประกอบกับแง่ของบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับ “กระบวนการนิติบัญญัติว่าด้วยการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Legislative Process of Information Gathering)⁴⁴⁸ ผู้วิจัยเห็นว่าควรเปิดโอกาสให้ “ผู้รับคำสั่งเรียก” ของ คณะกรรมาธิการไม่ว่าจะเป็นประชาชน บุคลากร หรือหน่วยงานต่างๆ มีสิทธิทำคำร้องไปยังประธานสภานั้นๆ เพื่อ

⁴⁴⁶ ข้อมูลได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา เจ้าหน้าที่ประจำสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาจำนวนหนึ่ง

⁴⁴⁷ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกสมาชิกวุฒิสภา กระนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการเอายุทธศาสตร์ชาติเป็นปัจจัยกำหนดเขตอำนาจของ คณะกรรมาธิการในวุฒิสภามีได้แก้ไขปัญหาคือความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่แต่อย่างใด อีกทั้งหากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะพบว่า ยุทธศาสตร์ชาติแม้จะมีอายุการบังคับใช้ยาวนานถึง 20 ปี แต่ก็หาได้เป็นกรอบกำหนดการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการโดยถาวร ไม่ กล่าวคือ หากเมื่อสิ้นอายุการบังคับใช้แล้วก็ย่อมหมดไป ดังนั้น จึงหาใช่มาตรการในการแก้ไขปัญหาคือความซ้ำซ้อนระหว่าง การทำงานของคณะกรรมาธิการอย่างถาวรไม่

⁴⁴⁸ David Epstein, "An Informational Rationale for Committee Gatekeeping Power," *Public Choice* 91, 3 (1997): 276.

แจ้งว่าตนเองต้องไปชี้แจง ให้ข้อมูล หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการธิการ คณะต่างๆ เมื่อประธานแต่ละสภาได้รับคำสั่งดังกล่าวก็สามารถที่จะดำเนินการตามกลไกปกติที่มีอยู่ ณ ปัจจุบันได้ กล่าวคือ ทำการสอบสวนทวนความถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปตามคำร้องที่ถูกส่งมาหรือไม่อย่างไร หากเป็นความจริงก็ชอบที่จะดำเนินการเรียกประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อใช้ “การพิจารณาร่วมกัน” (Joint Hearings) ต่อไป ด้วยข้อเสนอนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาช่องว่างที่เกิดขึ้นมาจากกรณี “ผู้ออกคำสั่ง” อย่างคณะกรรมการในรัฐสภาไม่ดำเนินการ (Dysfunction)⁴⁴⁹ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ระเบียบ และข้อบังคับการประชุมสภาด้วยการนำเรียนไปยังประธานสภาเพื่อทราบนั่นเอง

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตว่า มาตรการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้เพื่อทำการแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาคือ มาตรการการพิจารณาร่วมกัน (Joint Hearings) ซึ่งเป็นหนึ่งในหลายมาตรการที่มีการใช้กันหลายประเทศ⁴⁵⁰ เมื่อเกิดกรณีการทับซ้อนกันของเขตอำนาจของ คณะกรรมการอันเป็นการส่งผลให้มีคณะกรรมการตั้งแต่ 2 คณะขึ้นไปเข้ามารับผิดชอบดูแลในเรื่องเดียวกัน⁴⁵¹ แต่หาได้เป็นการเข้าไปแก้ไขปัญหาคที่ต้นเหตุไม่ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มาตรการการพิจารณาร่วมกันถูกใช้ต่อเมื่อเกิดข้อเท็จจริงของการทับซ้อนของการทำงานระหว่างคณะกรรมการในฐานะการเยียวยาแก้ไขปัญหาคเฉพาะหน้าเฉพาะกิจ (Ad Hoc Solution) หรือการแก้ไขปัญหาคระยะสั้นเท่านั้น แต่ปัญหาคที่แท้จริงยังคงดำรงอยู่ หาได้หายไปไม่

คำถามคือ อะไรคือวิธีการเข้าไปแก้ไขจัดการกับปัญหาคที่ต้นเหตุและยั่งยืนมากกว่า ซึ่งจะเป็น มาตรการระยะยาว คำตอบก็คือ การเข้าไปทำให้เขตอำนาจของ คณะกรรมการมีความชัดเจนแน่นอนขึ้น⁴⁵² เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหาคที่กำลังเกิดขึ้นเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนเป็นผลมาจาก “ปัญหาการกระจายกระจายของเขต

⁴⁴⁹ ตามหลักกฎหมายรัฐสภาแล้ว กรณีนี้เรียกได้ว่าเป็น “การไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติขององค์กร” (Institutional Dysfunction) ในฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้สนใจโปรดอ่าน Yasmin Dawood, "Democratic Dysfunction and Constitutional Design," *BOSTON UNIVERSITY LAW REVIEW* 94(2014).

⁴⁵⁰ การใช้กลไก “การพิจารณาร่วมกัน” (Joint Hearings) เป็นที่นิยมใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคการซ้ำซ้อนกันระหว่างการทำงานของคณะกรรมการในรัฐสภา ทั้งนี้ ประเทศที่มีการใช้กลไกเช่นนี้ เช่น ประเทศเวลส์ อังกฤษ ไอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา เยอรมัน ออสเตรเลีย เดนมาร์ก ฯลฯ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยนั่นเอง

⁴⁵¹ โปรดอ่าน มาตรา 129 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

⁴⁵² David P Auerswald and Colton C Campbell, *Congress and the Politics of National Security* (New York: Cambridge University Press, 2012), p. 111.

อำนาจของคณะกรรมการ” (Fragmentation of Committee Jurisdiction)⁴⁵³ เพราะสาเหตุของกฎเกณฑ์กติกาก็เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาไม่มีความชัดเจนก่อให้เกิดความสับสนหลงผิดระหว่างผู้ปฏิบัติด้วยตนเอง ประกอบกับการตีความกฎเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนข้างต้นของผู้ปฏิบัติเข้าไปอีก ยิ่งส่งผลให้ “เขตอำนาจ” ที่ไม่ชัดเจนมาแล้วตั้งแต่ต้น ยิ่งถูกขยายความกำกวมให้ยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นไปอีก⁴⁵⁴ ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาดังกล่าวสามารถดำเนินการแก้ไขได้ผ่านอย่างน้อย 2 มาตรการและจะได้หยิบยกและนำมาอธิบายในหัวข้อถัดไปในรายละเอียด

ข) ทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมโดยกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนมากขึ้น

การทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมเพื่อรับมือและแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการถือเป็นการออกแบบกระบวนการนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพที่นานาอารยประเทศยอมรับนับถือและปฏิบัติกัน การออกแบบนี้จะกระทำผ่านการสร้างให้ระบบคณะกรรมการเข้มแข็งขึ้นอันสะท้อนมาจากความสามารถในการออกแบบที่มอบหมายงานในฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Assignment) ได้อย่างเหมาะสม กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น⁴⁵⁵ การกำหนดถึงขอบเขตในบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐสภาในข้อบังคับการประชุมสภาไว้อย่างเหมาะสมและชัดเจนนั้นจะช่วยให้คณะกรรมการแต่ละคณะทราบถึงภารกิจของตนเองอย่างชัดเจนและมุ่งที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาได้อย่างเต็มที่ตามไปด้วย ตามหลักกฎหมายรัฐสภาเรียกวิธีการนี้ว่า “การปรับแต่งจัดทำเขตอำนาจของคณะกรรมการใหม่” (Committee Jurisdiction Realignment)⁴⁵⁶ โดยการออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนเขตอำนาจของคณะกรรมการให้เกิดความชัดเจน (Clarification) เรียกร้องให้การทบทวนแก้ไขข้อบังคับต้องคำนึงถึง 2 ประเด็นหลักดังต่อไปนี้⁴⁵⁷

⁴⁵³ Michael L Koempel, "Homeland Security: Compendium of Recommendations Relevant to House Committee Organization and Analysis of Considerations for the House, and 109th and 110th Congresses: Epilogue," (LIBRARY OF CONGRESS WASHINGTON DC CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2007), p. 10.

⁴⁵⁴ John deFigueiredo, "Committee Jurisdiction and Internet Intellectual Property Protection," (2002): 2-3.

⁴⁵⁵ Bijal Shah, "Congress's Agency Coordination," *Minnesota Law Review* 103(2018): 1974.

⁴⁵⁶ Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the Us Congress*, 4 ed. (Washington, D.C: CQ Press, 2016), p. 146.

⁴⁵⁷ Baumgartner, F. R., B. D. Jones, and M. C. MacLeod, "The Evolution of Legislative Jurisdictions," *Journal of Politics*: 326.

๑. การกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการต้องไม่มีลักษณะเป็นการทับซ้อนของเขตอำนาจ (Jurisdictional Overlap) หมายความว่า ต้องไม่มีการมอบหมายทั้งโดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยายให้คณะกรรมการตั้งแต่ 2 คณะขึ้นไปมีหน้าที่เข้ามาดูแลรับผิดชอบงานในด้านเดียวกัน⁴⁵⁸ ดังนั้น การระบุ หรือใช้ถ้อยคำต่างๆ จึงต้องมีความระมัดระวังอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ฟังต้องระลึกไว้ด้วยว่า ในเชิงหลักการแล้ว ธรรมชาติของการเข้าไปจัดทำให้เขตอำนาจของคณะกรรมการมีความชัดเจนมากขึ้นคือ การเข้าไปปรับเปลี่ยนแก้ไขเขตอำนาจที่เป็นปัญหาอยู่เดิม ดังนั้น ก่อนที่จะเข้าไปดำเนินการดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องไปทบทวนสำรวจตรวจสอบ (Review) และพิจารณาถึงถ้อยคำต่างๆ ที่ใช้อยู่เดิมในบริบทต่างๆ ด้วย เช่น มีความชัดเจน หรือกำกวมมากน้อยเพียงใด⁴⁵⁹ ความชัดเจน หรือกำกวมเป็นผลมาจากอุปสรรคที่ใช้ หรือมาจากถ้อยคำนั้นเอง รวมตลอดไปถึงการพิจารณาด้วยว่าถ้อยคำที่ใช้นั้นเข้าลักษณะถ้อยคำที่เก่าล้าสมัยไป (Outdated) แล้วหรือไม่⁴⁶⁰ ฯลฯ หลังจากเห็นถึงปัญหาของถ้อยคำต่างๆ แล้วจึงเข้าไปปรับแก้ให้มีความชัดเจน เหมาะสม และเข้ากับยุคสมัยมากขึ้นต่อไป

๒. การกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการในแต่ละคณะต้องมีความชัดเจนแน่นอนในขอบข่าย (Jurisdictional Span) ของภารกิจ กล่าวคือ จริงอยู่ว่าในทางปฏิบัติอาจเป็นการยากที่จะกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการอย่างชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัย แต่การกำหนดเขตอำนาจข้างต้นต้องไม่เป็นการกำกวมมากจนเกินไป ควรหลีกเลี่ยงถ้อยคำต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นหลักการทั่วไป หรือนโยบายกว้างๆ เช่น หลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย การปฏิรูปประเทศ ฯลฯ เป็นต้น⁴⁶¹ อันนำไปสู่การตีความขยายขอบเขตอำนาจ (Jurisdictional Extension)⁴⁶² อย่างไรก็ตาม การออกแบบขอบข่ายของเขตอำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภามีข้อเรื่องง่ายแต่อย่างไร ผู้กำหนดต้องพิจารณาถึงคำนี้ถึงความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงในระบบการทำงาน

⁴⁵⁸ Vincent Ostrom and Elinor Ostrom, "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration," *Public Administration Review* 31, 2 (1971): 211-212.

⁴⁵⁹ John Russell Baughman, *Common Ground: Committee Politics in the Us House of Representatives* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 2006), p. 78.

⁴⁶⁰ United States. Congress. Joint Committee on the Organization of Congress, *Background Materials: Supplemental Information Provided to Members of the Joint Committee on the Organization of Congress* (Washington: US Government Printing Office, 1993), p. 791.

⁴⁶¹ Koempel, M. L., "Homeland Security: Compendium of Recommendations Relevant to House Committee Organization and Analysis of Considerations for the House, and 109th and 110th Congresses: Epilogue," 51.

⁴⁶² House of Lords and House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege, Report of Session 2013-14*, London: The Stationary Office Limited, 2013, p. 18.

ระหว่างคณะกรรมการการประกอบด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างจำนวนของคณะกรรมการการในการรับผิดชอบในเรื่องหนึ่งๆ และความกว้างความแคบของขอบเขตอำนาจ ซึ่งเป็นเรื่องของการออกแบบมอบหมายงานในฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Assignment) ตามที่กล่าวไปแล้วข้างก่อนหน้านี้ แต่ทั้งหมดนั้นต้องไม่อยู่บนพื้นฐานที่การออกแบบให้ขอบข่ายของเขตอำนาจแคบจนเกินไปเพราะจะทำให้เกิดจำนวนคณะกรรมการในรัฐสภามากในการเข้าไปดูแลกิจการต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้น และต้องไม่เป็นการกำหนดขอบข่ายของเขตอำนาจกว้างมากเกินไปจนเกิดกรณีที่คณะกรรมการคณะหนึ่งมีความรับผิดชอบดูแลในการปฏิบัติการกิจปริมาณมาก หรือหนักกว่าที่พึงจะเป็น⁴⁶³

ประเด็นทั้ง 2 ข้างต้นที่เป็นสิ่งที่พึงต้องคำนึงอย่างยิ่งในการทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาในการเข้าไปสร้างความชัดเจนให้กับเขตอำนาจของคณะกรรมการ ตามหลักกฎหมายรัฐสภาสามารถสรุปความได้ว่า ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีสาเหตุมาจาก “การเปลี่ยนแปลงไปของเขตอำนาจ” (Jurisdictional Change)⁴⁶⁴ ซึ่งตาม “ทฤษฎีว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงไปของเขตอำนาจ” (Jurisdictional Change Theory) แล้ว ความเปลี่ยนแปลงเกิดได้จากกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างข้อบังคับการประชุมประการหนึ่ง และกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากทางปฏิบัติของคณะกรรมการเองผ่านการตีความกฎเกณฑ์ลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ขอบข่ายอำนาจมีความไม่ชัดเจน⁴⁶⁵ ดังนั้นการเข้าไปดำเนินการแก้ไขข้อบังคับการประชุมเพื่อปรับกฎเกณฑ์ขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนแน่นอนมากขึ้นจึงสามารถช่วยแก้ไขปัญหาการ “ช่วงชิงเขตอำนาจ” (Jurisdictional Competition)⁴⁶⁶ ในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่าง

⁴⁶³ Harlan Grant Cohen, "From Fragmentation to Constitutionalization," Pacific McGeorge global business & development law journal 25(2012): 384.

⁴⁶⁴ Robert E Dewhirst and Jr. John David Rausch, Encyclopedia of the United States Congress (New York: Facts On File, 2007), p. 299.

⁴⁶⁵ David C King, Turf Wars: How Congressional Committees Claim Jurisdiction (Chicago: University of Chicago Press, 1997), p. 19.

⁴⁶⁶ ปรากฏการณ์ของการช่วงชิงเขตอำนาจระหว่างคณะกรรมการถูกเรียกกันในทางวิชาการในอีกชื่อหนึ่งว่าสภาวะ “สงครามช่วงชิงเขตอำนาจ” หรือ “Turf Wars” ซึ่งเป็นเรื่องที่จะพบได้เป็นการทั่วไปในการทำงานของคณะกรรมการ แม้ข้อบังคับการประชุมสภาจะพยายามกำหนดอำนาจและความรับผิดชอบที่ค่อนข้างชัดเจนแล้ว แต่ด้วยธรรมชาติในการทำหน้าที่ส่งผลให้มีการตีความเขตอำนาจให้มนยขยายกว้างไปกว่าเดิมอย่างี่ที่พึงจะเป็น ทั้งนี้อาจมีปัจจัยจากหลายสาเหตุ โดยสาเหตุหนึ่งคือเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปแต่กฎเกณฑ์ข้อบังคับการประชุมสภาอาจไม่มีถ้อยคำรองรับกับบริบทขณะกำลังทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ผู้สนใจโปรดอ่าน Joan V O'Hara and James A Murphy, "Turf Wars: How a Jurisdictional Quagmire in Congress Compromises Homeland Security," NYUJ Legis. & Pub. Pol'y 18(2015).

คณะกรรมการให้บรรเทาเบาบางลงได้ เมื่อปัญหาดังกล่าวลดน้อยถอยลง ข้อมูลต่างๆ ที่ได้มาจากคณะกรรมการจึงย่อมเป็นข้อมูลที่มีคุณภาพ เพราะมาจากผู้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องโดยแท้จริง⁴⁶⁷

ค) ออกแบบโครงสร้างคณะกรรมการใหม่เพื่อปรับลดจำนวนของคณะกรรมการให้เหมาะสม

นอกจากความไม่ชัดเจนในเขตอำนาจตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น หากพิจารณาอย่างละเอียดถึงสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งซึ่งส่งผลไม่มากนักน้อยต่อการทำงานที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการคือ จำนวนคณะกรรมการที่มีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น (Excessiveness) อันเป็น “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” (Organizational Problem)⁴⁶⁸ ซึ่งปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยคณะกรรมการสามัญจำนวน 35 คณะ⁴⁶⁹ และวุฒิสภาประกอบไปด้วยคณะกรรมการสามัญทั้งสิ้น 26 คณะ⁴⁷⁰ คิดเป็นจำนวนสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นมาโดยตลอดนับตั้งแต่ประเทศไทยจัดตั้งระบบคณะกรรมการขึ้นในรัฐสภา ทั้งนี้ยังไม่มีคำอธิบายถึงที่มาที่ไปในอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นระบบ หรือการทบทวนพูดคุยกันอย่างจริงจัง กรณีจึงเป็นบทสะท้อนถึงการออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักการที่พึงจะเป็น หากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศกรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ที่เคยผ่านกระบวนการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบคณะกรรมการมาแล้ว⁴⁷¹ รวมตลอดไปถึงประเทศต่างๆ อีกด้วย

หากต้องการแก้ไขปัญหารื้อรังที่สั่งสมกันมาเป็นเวลายาวนานในเรื่องของการทำงานที่ซ้ำซ้อนให้ถูกต้องตรงประเด็น ฝ่ายนิติบัญญัติต้องให้ความสำคัญกับ “การปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่” (Comprehensive Change) กลับมาทบทวนปรับเปลี่ยนถึงการกำหนดโครงสร้างภายในโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบคณะกรรมการ ด้วยการนำเอา “แนวคิดทฤษฎีการออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislative Organization Theory) ว่าด้วย “การยึดถือโครงสร้างนำนโยบาย หรือประเด็น” (Structures determine policies/issues)⁴⁷² เข้าแทนที่

⁴⁶⁷ William Buchanan *et al.*, "The Legislator as Specialist," *Western Political Quarterly* 13, 3 (1960): 637.

⁴⁶⁸ Bernard Schwartz, *American Constitutional Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1955), p. 81.

⁴⁶⁹ ข้อ 90 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562

⁴⁷⁰ ข้อ 78 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562

⁴⁷¹ Roger H Davidson, "The Advent of the Modern Congress: The Legislative Reorganization Act of 1946," *Legislative Studies Quarterly* (1990): 365.

⁴⁷² Martorano, N., "Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization," *Legislative Studies Quarterly*: 215.

“การยึดถือนโยบาย หรือประเด็นเป็นหลัก” (Policies/Issues based Preference) ในการกำหนดโครงสร้างให้รองรับแบบที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน⁴⁷³ เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดขึ้นของคณะกรรมการที่ยึดโยงกับ “การเปลี่ยนแปลงของนโยบาย” (Policy Shifts) กล่าวคือ จำนวนของคณะกรรมการจะผูกผันไปตามนโยบาย⁴⁷⁴ หรือประเด็นที่เกิดขึ้นอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันตามพลวัตของการเมือง เศรษฐกิจและสังคม⁴⁷⁵ จนนำไปสู่สภาวะ “คณะกรรมการเฟ้อ” (Excessive Number of Committees)⁴⁷⁶

ด้วยการออกแบบระบบคณะกรรมการโดยยึดเอาโครงสร้าง (Structure) เป็นสำคัญนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้ใช้ “แนวคิดโครงสร้างของฝ่ายบริหาร” (Departmentalism)⁴⁷⁷ เป็นจุดตั้งต้นเพื่อกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการน่าจะเป็นการเหมาะสม กล่าวคือ อาจมีการตั้งคณะกรรมการคู่ขนานไปกับกระทรวงต่างๆ ของฝ่ายบริหาร (Departmental-Related Committee)⁴⁷⁸ ด้วยแนวคิดเช่นนี้ จำนวนคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีจำนวนเท่ากับกระทรวงของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการแต่ละคณะก็จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารตามโครงสร้างคู่ขนานนั้น⁴⁷⁹ เช่น คณะกรรมการกลาโหมในรัฐสภา ก็จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีตลอดจนเจ้าหน้าที่ต่างๆ ภายใต้กระทรวงกลาโหมทั้งหมด ฯลฯ ด้วยการออกแบบโครงสร้างของคณะกรรมการเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการลดอัตราการเกิดขึ้นของจำนวนคณะกรรมการที่มากเกินไปจนความจำเป็นแล้ว ยังเป็นการทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีความชัดเจนมากขึ้นด้วย กล่าวอีกนัย

⁴⁷³ Todd Makse, "Majority Party Change and Committee Jurisdictions in State Legislatures," *Legislative Studies Quarterly* 39, 3 (2014): 387.

⁴⁷⁴ Joshua D Clinton, David E Lewis, and Jennifer L Selin, "Influencing the Bureaucracy: The Irony of Congressional Oversight," *American Journal of Political Science* 58, 2 (2014): 388.

⁴⁷⁵ E Scott Adler and John D Wilkerson, "A Governing Theory of Legislative Organization," *Available at SSRN 1013048* (2007): 3.

⁴⁷⁶ Joint Committee on the Organization of Congress, *Interbranch Relations*, U.S. Government Printing Office: Washington, 1993, p. 60.

⁴⁷⁷ John O'Toole, "Civil Service Reform in Ireland 1922 to 2012" University of Liverpool, (2015), p. 94.

⁴⁷⁸ ในทางวิชาการ การกำหนดโครงสร้างบนพื้นฐานของแนวคิดโครงสร้างของฝ่ายบริหารเช่นนี้ถูกเรียกในหลายชื่อ เช่น Departmental Committee ก็ดี Inter-Department Committee ก็ดี ฯลฯ ผู้สนใจอ่าน Mark Bennister, *Prime Ministers in Power: Political Leadership in Britain and Australia* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), p. 113.

⁴⁷⁹ Yamamoto, H., *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, p. 26.

หนึ่ง ด้วยโครงสร้างที่ชัดเจนแน่นอนมากกว่านโยบาย หรือประเด็นจะส่งผลให้เขตอำนาจของคณะกรรมการ
(Committee Jurisdiction) ชัดเจนขึ้นไปด้วยโดยปริยาย

5.3 ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบหาข้อเท็จจริง

ก) ทำความเข้าใจในข้อความคิดว่าด้วยอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการใน รัฐสภา

ในประเทศไทย อาจยังไม่คุ้นชินและเข้าใจว่าด้วยเรื่องอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงของ
คณะกรรมการในรัฐสภาที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติมากนัก ทั้งนี้คงจะเห็นได้
จากในทางปฏิบัติของคณะกรรมการเองที่ยังสับสนถึงสถานะอำนาจดังกล่าวของตนเอง จนนำไปสู่ความลังเลใน
การใช้จ่ายเงินที่เป็นที่มาของการหลีกเลี่ยงด้วยการใช้ถ้อยคำอย่าง “การเชิญ” บ้าง “การขอความร่วมมือ” บ้าง ใน
การมาชี้แจง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ด้วยการใช้ปฏิบัติเช่นนี้ส่งผลเป็นการลดทอนประสิทธิภาพการ
ทำหน้าที่ของคณะกรรมการตามกระบวนการนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญอันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลัก
กฎหมายรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ

หากกล่าวตามหลักวิชาแล้ว การที่ผู้ปฏิบัติอย่างคณะกรรมการในรัฐสภาพยายามหลีกเลี่ยงการใช้
ถ้อยคำอย่าง “คำสั่งเรียก” ของคณะกรรมการด้วยการไปใช้ถ้อยคำอื่นๆ ที่ฟังแล้วให้ความรู้สึกที่นุ่มนวล
ประนีประนอมต่อผู้รับมากกว่านั้น⁴⁸⁰ ก็ยังสามารถเปลี่ยนแปลง “ธรรมชาติและความเป็นจริงของอำนาจนิติ
บัญญัติ” ในส่วนภารกิจของคณะกรรมการที่มีลักษณะ “อำนาจบังคับ” (Compulsory Power) ได้⁴⁸¹ อำนาจนี้
เป็นอำนาจที่มีฐานที่มาโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ จึงมีสถานะเป็น “อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” (Constitutional
Powers)⁴⁸² ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะเรียกร้องให้บุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ นำส่งข้อมูลต่อคณะกรรมการเพื่อให้
รัฐสภาได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามภารกิจของตนเองไม่ว่าจะเป็นการตราตัวบทกฎหมาย การตรวจสอบฝ่ายบริหาร
การพิจารณางบประมาณแผ่นดิน รวมตลอดไปถึงการเข้าไปแก้ไขเยียวยาทุกข์เข็ญของประชาชน⁴⁸³ (Redness of

⁴⁸⁰ Gordon, R. and A. Street, *Select Committees and Coercive Powers - Clarity or Confusion?*, p. 33.

⁴⁸¹ Todd B Tatelman, "The Law: Presidential Aides: Immunity from Congressional Process?,"
Presidential Studies Quarterly 39, 2 (2009): 397.

⁴⁸² *Trump v. Mazars USA, LLP* (591 U.S. (2020))

⁴⁸³ ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว การแก้ไขเยียวยาทุกข์เข็ญของประชาชน (Redness of Grievance) มาผลมาจาก
แนวคิดที่ว่าด้วย “สิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ของประชาชน” (Right to Petition) โดยหากอธิบายในรัฐสมัยใหม่อาจสืบสาวต้นกำเนิด

Grievance)⁴⁸⁴ ต่อไป กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ด้วยสถานะและภารกิจดังกล่าว อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความมุ่งหมายที่จะใช้ไปเพื่อการตรวจสอบฝ่ายบริหาร จึงสามารถใช้เพื่อเรียกบุคคลากรของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีก็ดี รวมถึงตลอดไปถึงเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลให้เข้ามาชี้แจง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐาน โดยคณะกรรมการจะนำส่งข้อมูลที่ได้มาไปยังรัฐสภา⁴⁸⁵ เพื่อใช้ในการพินิจพิจารณาเพื่อการตัดสินใจในการดำเนินการทางกระบวนการนิติบัญญัติต่อไปไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป รวมถึงตลอดไปถึงการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร⁴⁸⁶

ภารกิจของอำนาจของคณะกรรมการในรัฐสภา คือ การได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ จากบุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ ที่ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” เห็นว่ามีความสำคัญและจำเป็นต่อการใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการจึงทำหน้าที่ในการ “คัดกรองข้อมูล” (Informative Screening)⁴⁸⁷ ธรรมชาติของอำนาจดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็น “อำนาจสอบสวน” (Investigative Powers)⁴⁸⁸ ตามที่ปรากฏข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจนี้ของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ อย่างเข้มข้นในการได้มาซึ่งข้อมูลที่ลึกซึ้งครบถ้วนรอบด้านเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางนิติบัญญัติ การเข้าไปพยายามอธิบายโดยแยกแยะความแตกต่างระหว่าง “การสอบสวน” และ “การสอบหาข้อเท็จจริง” เพื่อกำหนดผู้ทรงอำนาจที่แตกต่างกัน⁴⁸⁹ กล่าวคือ ในขณะที่การถืออำนาจสอบสวนยึดโยงอยู่กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ที่เป็นทางการได้จากกฎบัตรแมกนาคาตา (Magna Carta) โดยสิทธินี้มีการเรียกในชื่อต่างๆ กันออกไป บ้างก็เรียกว่า “สิทธิในการได้รับการเยียวยาแก้ไข” (Remedial Right) บ้างก็เรียกว่า “สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ” (Affirmative Right) ฯลฯ ผู้สนใจโปรดอ่าน Gregory A Mark, "The Vestigal Constitution: The History and Significance of the Right to Petition," *Fordham Law Review* 66(1997). และ Benjamin Plener Cover, "The First Amendment Right to a Remedy," *UCDL Rev.* 50(2016).

⁴⁸⁴ Gavin Drewry and Carol Harlow, "A 'Cutting Edge'? The Parliamentary Commissioner and Mps," *The Modern Law Review* 53, 6 (1990): 765.

⁴⁸⁵ Mark, G. A., "The Vestigal Constitution: The History and Significance of the Right to Petition," *Fordham Law Review*: 2224.

⁴⁸⁶ Goran Marković, "European Parliament's Control of the European Commission—Procedural Aspects," *FU and comparative law issues and challenges series (ECLIC)* 1(2017): 475.

⁴⁸⁷ Dennis R Young, *If Not for Profit, for What?* (Massachusetts: Lexington Books, 2013), p. 34.

⁴⁸⁸ Neal Devins, "Congressional-Executive Information Access Disputes: A Modest Proposal-Do Nothing," *Administrative Law Review* 48(1996): 112.

⁴⁸⁹ โปรดดู คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*, หน้า 224.

อำนาจการสอบหาข้อเท็จจริงเป็นของคณะกรรมการการจึงเป็นคำอธิบายที่คลาดเคลื่อนไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ⁴⁹⁰ ที่พินิจพิจารณาในทางเนื้อหาว่า “เป็นอำนาจที่มีภารกิจเดียวกัน” มีวัตถุประสงค์เดียวกัน นั่นคือ การได้มาซึ่งข้อมูลข้อเท็จจริง (Gathering Information)⁴⁹¹ จะแตกต่างกันก็เพียงผู้ใช้อำนาจ ประเภทของอำนาจและวัตถุประสงค์ของอำนาจ กล่าวคือ อำนาจสอบสวนของคณะกรรมการเป็น “อำนาจทางการเมือง” ที่ถูกใช้อยู่ใน “เขตแดนของกระบวนการนิติบัญญัติ” (Legislative Arena) เพื่อนำไปสู่การดำเนินมาตรการทางด้านนิติบัญญัติ ในขณะที่อำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็น “อำนาจทางกระบวนการยุติธรรม” ที่อยู่ใน “เขตแดนของกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมาย” (Justice Arena) เพื่อนำไปสู่การดำเนินมาตรการทางด้านกฎหมายก็เพียงเท่านั้น⁴⁹²

ข) พิจารณาเสนอกฎหมายกำหนดสภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

แทบไม่ต้องหาข้อเท็จจริงมาอ้างอิงความมีอยู่จริงของปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคล หรือหน่วยงานต่างๆ ที่คณะกรรมการได้ร้องขอให้มาชี้แจง หรือนำส่งพยานหลักฐาน⁴⁹³ จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 เพื่อให้การเรียกขอข้อมูลของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญผ่านการกำหนดสภาพบังคับด้วยการกำหนดบทลงโทษทางอาญา⁴⁹⁴ อย่างไรก็ดี สภาพบังคับดังกล่าวต้องหมดสิ้นไปด้วยผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ที่ถูกนำส่งไปโดยผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการยื่นคำร้องของนายไพบูลย์ นิติตะวัน ซึ่งศาล

⁴⁹⁰ Rosenberg, M., *When Congress Comes Calling: A Primer on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry*, p. 58.

⁴⁹¹ OLIVIA O’HEA, "Congress, the Constitution, and the Fifth Amendment Communist: A Proposal for Pleading the Fifth in a Congressional Investigation " *THE GEORGETOWN JOURNAL OF LEGAL ETHICS* 33, 3 (2020): 738.

⁴⁹² โปรดดู Lee v. Kelly, 854 F.3d 544. และ Hanley, J. I., "Legislative Limelight: Investigations by the United States Congress."

⁴⁹³ สำนักกรรมการ 1 2 และ 3, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554”. กรุงเทพฯ, 2555, หน้า 13.

⁴⁹⁴ โปรดอ่าน หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

รัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้มาตรา 13 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดสภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁴⁹⁵

ในทางปฏิบัติ แม้ในระหว่างที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มีผลบังคับใช้ซึ่งในทางกฎหมายและความเป็นจริง คณะกรรมการการพึงต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคล หรือหน่วยงานใดที่ถูกเรียกให้ชี้แจง แต่หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ คณะกรรมการการเองยังคงมีความไม่เข้าใจดีพอต่อธรรมชาติและหลักการของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ จึงส่งผลกระทบต่อบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ จึงทำให้สภาพบังคับของคำสั่งเรียกยังไม่มีประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ คณะกรรมการการบางส่วนเข้าใจผิดคิดไปว่า หากออกคำสั่งเรียกด้วยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีผลให้ผู้รับคำสั่งที่ปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือทั้งโดยเจตนา หรือไม่เจตนาต้องถูกร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีอาญาทุกรายไป จึงทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว มีการเลี่ยงไปใช้การเชิญ หรือขอความร่วมมือแทนการออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายข้างต้น ซึ่งตามหลักการแล้ว มีประเด็นพื้นฐานที่ต้องเข้าใจให้ถูกต้องตรงกันก่อนว่า ไม่ใช่จะเป็นการเชิญ หรือขอความร่วมมือ ตลอดไปถึงการออกคำสั่งเรียก ก็อยู่อาศัยรัฐธรรมนูญประกอบขั้นตอนกระบวนการของกฎหมายคำสั่งเรียกเช่นเดียวกัน เพียงแค่ว่ากรณีจะดำเนินคดีอาญากับผู้ไม่ให้ความร่วมมือ ประธานคณะกรรมการต้องมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ดังนั้น ไม่ว่าจะใช้คำเรียกเช่นไร⁴⁹⁶ หากใช้สาระสำคัญไม่ หากคณะกรรมการไม่มีความประสงค์ที่จะให้ดำเนินคดีอาญาก็สามารถปรึกษาหารือพูดคุยในคณะกรรมการได้ เพื่อมิให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษนั่นเอง⁴⁹⁷

⁴⁹⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563

⁴⁹⁶ ทางปฏิบัติในต่างประเทศอย่างคณะกรรมการในรัฐสภาอังกฤษเองก็มีการใช้ถ้อยคำอย่าง “คำเชิญ” (Invitation) บ้าง “คำร้องขอความร่วมมือ” (Request) บ้าง แต่เป็นความตั้งใจในการใช้บนครรลองของความเข้าใจว่าอำนาจของคณะกรรมการของรัฐสภาในการเรียกบุคคล หรือหน่วยงานมาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งข้อมูลพยานหลักฐานต่างๆ มีลักษณะเป็น “อำนาจบังคับ” (Coercive Power) หากใช้บริบทเดียวกันอย่างที่ปฏิบัติกันในประเทศไทยไม่ กล่าวคือ เขาจะกำหนดการใช้อำนาจของคณะกรรมการเป็น 2 ขั้นตอน ในขั้นตอนแรกคณะกรรมการจะมีลักษณะเป็นการออกคำเชิญ หรือคำขอความร่วมมือไปก่อน หากปรากฏว่าไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ขั้นตอนที่ 2 คณะกรรมการจึงดำเนินการออก “คำสั่งเรียก” (Order) หรือ “หมายเรียก” (Summon) อันจะนำไปสู่บทลงโทษ หากยังคงไม่ได้รับความร่วมมือโดยเจตนาชัดขวางการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภา ผู้สนใจโปรดอ่าน Gordon, R. and A. Street, Select Committees and Coercive Powers - Clarity or Confusion?

⁴⁹⁷ โปรดดู มาตรา 16 พระราชบัญญัติว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.

อย่างไรก็ดี ในขณะที่สภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภากำลังอยู่ในช่วงของการเรียนรู้ที่ถูกต้องและพัฒนาการ กลับต้องสะดุดหยุดลงด้วยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นที่อ้างอิงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยอธิบายความว่ามีการเปลี่ยนแปลงหลักการว่าด้วยสภาพบังคับของอำนาจของคณะกรรมการไปจากเดิม ส่งผลให้รัฐสภาเองอาจต้องกลับไปประสบพบเจอกับปัญหาของการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคล หรือหน่วยงานแบบเดิม ๆ อีก

อันที่จริงแล้ว ไม่ใช่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะไม่ทราบถึงปัญหาการไร้สภาพบังคับ หรือการเป็น “เสือกระดาษ” ของคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 วรรค 5 พยายามมาตรการบังคับด้วยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา ต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก⁴⁹⁸ แต่การกำหนดกฎหมายเกณฑ์มาตรการสภาพบังคับดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญพื้นฐานสำคัญอย่าง “การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร”⁴⁹⁹ เนื่องจากเป็นเพียงมาตรการที่เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารควบคุมตนเอง ซึ่งหาได้มีการรับประกันว่าจะมีการดำเนินการอย่างเด็ดขาดมากน้อยเพียงใด อันยังผลให้สภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการต้องประสบกับปัญหาไร้ประสิทธิภาพดังที่เคยปรากฏขึ้นแล้วก่อนปี พ.ศ.2550⁵⁰⁰

ความพยายามกำหนดหลักการใหม่บ้าง หรือการที่ผู้ปฏิบัติอย่างคณะกรรมการในรัฐสภาพยายามหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำอย่างคำสั่งเรียกของคณะกรรมการด้วยการไปใช้ถ้อยคำอื่นๆ ที่ฟังแล้วให้ความรู้สึกที่นุ่มนวลประนีประนอมต่อผู้รับมากกว่านั้น ก็มีสามารถเปลี่ยนแปลง “ธรรมชาติและความเป็นจริงของอำนาจนิติบัญญัติ”⁵⁰¹ ในส่วนภารกิจของคณะกรรมการได้ ฟังต้องเข้าใจด้วยว่า การเรียกบุคคล หรือหน่วยงานใดๆ ให้มาชี้แจง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ คืออำนาจนิติบัญญัติในตัวเอง อำนาจจึงมีลักษณะเป็นการสั่งการฝ่าย

⁴⁹⁸ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 224.

⁴⁹⁹ Marshall Smelser, "Problem in Historical Perspective: The Grand Inquest of the Nation 1792-1948," Notre Dame Law, 29(1953): 182.

⁵⁰⁰ บทบัญญัติทำนองนี้เคยปรากฏแล้วในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 โปรดอ่าน มาตรา 189 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

⁵⁰¹ James A Gardner, "Uses and Abuses of Incumbency: People V. Ohrenstein and the Limits of Inherent Legislative Power, The," Fordham Law Review 60(1991): 234.

เดียว⁵⁰² ดังนั้น การเรียกบุคคล หรือหน่วยงานของคณะกรรมการจึงเป็น “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” (Legislative Order)⁵⁰³ ที่มีสภาพบังคับผูกพันให้ต้องกระทำตาม⁵⁰⁴ ดังที่ได้รับการยอมรับนับถือและปฏิบัติกันในประเทศต่างๆ⁵⁰⁵ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญสากล จึงเป็นการสมควรที่ต้องกลับมาทบทวนเสนอตัวบทกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาฉบับใหม่ขึ้น แม้หากอาจมีผู้โต้แย้งว่ากฎหมายฉบับเดิมนั้นก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากในทางปฏิบัติซึ่งก็มีความเป็นจริงอยู่บ้าง หรือกรณีความวิตกกังวลต่อความสับสนเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเจตนาทุจริตกลั่นแกล้งบุคคลผู้รับคำสั่ง⁵⁰⁶ สำหรับ

⁵⁰² Frank R Strong, "Judicial Review: A Tri-Dimensional Concept of Administrative-Constitutional Law," West Virginia Law Review 69(1966): 124.

⁵⁰³ Todd David Peterson, "Contempt of Congress V. Executive Privilege," University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 14(2011): 124.

⁵⁰⁴ จะเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนฉบับปัจจุบันที่มีท่านศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2558 นั้นก็ยังคงตระหนักและให้ความสำคัญกับประเด็นประสิทธิภาพของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภา ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงเนื้อหาสาระว่าด้วยอำนาจนี้ที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.... มาตรา 144 ที่ยังคงยืนยันสภาพบังคับทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน ผู้สนใจโปรดอ่าน มาตรา 144 แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ..... ใน https://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons57/cdc2557-doc005-08.pdf

⁵⁰⁵ Chafetz, J., "Executive Branch Contempt of Congress," The University of Chicago Law Review: 1127.

⁵⁰⁶ ประเด็นหนึ่งของความกังวลใจของบางท่านที่ว่า หากมีการมอบอำนาจที่มีลักษณะให้คณะกรรมการสามารถดำเนินคดีทางอาญาแก่ผู้ปฏิเสธให้ความร่วมมืออาจนำไปสู่การใช้อำนาจดังกล่าวไปตามอำเภอใจในลักษณะข่มขู่ หรือกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจไปโดยทุจริตแล้ว สำหรับกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ใช่เรื่องที่ป้องกัน หรือควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการรวมตลอดไปถึงคณะอนุกรรมการในรัฐสภามีได้ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว อำนาจนิติบัญญัติอันถือได้ว่าเป็นอำนาจรัฐด้วยนั้นจะอยู่บนพื้นฐานของการตรวจสอบและความรับผิดชอบ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว บุคคลที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในรัฐสภาก็ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบและรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองเช่นเดียวกัน โดยสามารถแบ่งการตรวจสอบและความรับผิดชอบออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ การตรวจสอบและรับผิดชอบต่อการเมือง ซึ่งกรณีดังกล่าวจะมีคณะกรรมการจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้วแต่กรณีทำหน้าที่ตรวจสอบอยู่ หากพบพฤติกรรมที่มีลักษณะตามที่ตั้งข้อวิตกกังวลย่อมสามารถดำเนินการพิจารณาได้ตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ พ.ศ.2563 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการ พ.ศ.2563 ในขณะที่ขั้นตอนการตรวจสอบและรับผิดชอบทางกฎหมาย ก็จะมีประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561 ที่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่อกรรมการ หรืออนุกรรมการที่ใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าวได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อความรอบคอบครบถ้วนต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจคำสั่งเรียกของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในรัฐสภาอาจมีการกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกฯ เลยให้ชัดเจนก็ย่อมทำได้

กฎหมายฉบับใหม่ควรต้องนำองค์ความรู้ที่ถูกต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐสภาสากลมาพิจารณาประกอบกับสภาพปัญหาในทางปฏิบัติของคณะกรรมการธิการเดิมว่าเป็นเช่นไรรวมตลอดถึงข้อสังเกตต่างๆ มาใช้สำหรับการยก ร่าง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาและรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองในฐานะองค์กรผู้แทนปวงชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ค) พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการมอบอำนาจการสอบหาข้อเท็จจริงแก่ คณะอนุกรรมการได้

มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติไว้โดยประจักษ์ชัดว่า ห้ามมิให้คณะกรรมการในรัฐสภามอบอำนาจ หรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการดำเนินภารกิจในการเรียกบุคคลใด หรือหน่วยงานใดมาให้ข้อมูลต่างๆ⁵⁰⁷ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสร้างข้อจำกัดในการบริหารจัดการการทำงานระหว่างคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการอย่างมีนัยสำคัญอันมีลักษณะเป็นการฝืนธรรมชาติ หรือความเป็นจริงในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการในรัฐสภาจะทำหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่ลึกซึ้งรอบด้านให้แก่รัฐสภาในฐานะของ “ผู้เชี่ยวชาญ” (Specialist) ที่นอกจากจะเป็นผู้เชี่ยวชาญอันมีคุณสมบัติเฉพาะตัวอยู่แล้ว ยังเป็นผู้ต้องทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและศึกษางานนั้นๆ เป็นการเฉพาะอีกด้วย⁵⁰⁸ ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ (Informative Committee)⁵⁰⁹ ซึ่งก็สอดคล้องต้องกันทำภารกิจของคณะกรรมการไทยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ได้บัญญัติไว้

ในทางวิชาการอาจจำต้องอธิบายให้ลึกซึ้งต่อไปด้วยว่า คณะกรรมการประเภท “คณะกรรมการเชิงข้อมูล” ทำนองเดียวกันกับคณะกรรมการไทยนั้น เป็นผลผลิตมาจากข้อความคิดว่าด้วยการออกแบบโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติในเชิง “กระบวนนิติบัญญัติแบบรวมศูนย์” (Centralization)⁵¹⁰

⁵⁰⁷ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 224.

⁵⁰⁸ Joseph Yinka Fashagba, "The Roles of the Committee System in Enhancing Legislative Efficiency in Nigeria: The Case of Kwara State House of Assembly," Journal of Sustainable Development in Africa 10, 4 (2009): 430.

⁵⁰⁹ Glenn R Parker *et al.*, "The Question of Committee Bias Revisited," Political Research Quarterly 57, 3 (2004): 434.

⁵¹⁰ Sara Zennaro, "Measuring Parliamentary Performance: Executive–Legislative Relations in Fourteen Eu Legislatures," ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada, Spain.

กล่าวคือ ตามหลักการทั่วไปและทางปฏิบัติในทางประวัติศาสตร์แล้ว รัฐสภาถือเป็นผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติแต่เพียงผู้เดียว กรณีการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีการมอบหมายภารกิจให้แก่ “สภาเล็ก” อย่างคณะกรรมการได้ช่วยนำเสนอ “ข้อมูลที่เจาะลึกในเรื่องต่างๆ” (In-Depth Information)⁵¹¹ ที่รัฐสภามอบหมายให้ดูแลเป็นการเฉพาะพร้อมความเห็นเบื้องต้นให้แก่รัฐสภาเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินกิจการทางนิติบัญญัติอย่างมีเหตุมีผล (Rational Legislature) ได้⁵¹² และในขณะเดียวกัน ด้วยฐานแนวคิดแบบเดียวกันกับรัฐสภา คณะกรรมการเองก็สามารถมอบหมายภารกิจให้คณะอนุกรรมการออกรวบรวมข้อมูลที่รัฐสภาต้องการได้หากเห็นสมควรว่าจะเป็นหนทางที่ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ดีกว่าตนดำเนินการเองหากเปรียบเทียบในหลายแง่หลายมิติ⁵¹³ การมอบหมายภารกิจต่อๆ กันมาเช่นนี้เป็นไปตาม “หลักการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติภายใน” (Internal Delegation of Legislative Powers) ที่สามารถกระทำได้ และถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติ⁵¹⁴ โดยการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติระหว่างองค์กรภายในด้วยกันนี้อยู่บนฐานคิดตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2 มิติ ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจทางด้านนิติบัญญัติ (Legislative)⁵¹⁵ และการปรึกษาหารือ (Deliberative)⁵¹⁶ นั้นเอง

การที่มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญไปสร้างข้อห้ามมิให้มีการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติภายในองค์กร นอกจากจะเป็นการขัดกับการทำหน้าที่ของรัฐสภา คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการในความเป็นจริงแล้วยังอาจนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย อาทิ การทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ ความล่าช้าในการทำงานให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ และที่สำคัญคือ ไม่อาจมีอะไรที่จะรับประกันได้ว่า ในกรณีที่คณะอนุกรรมการทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการในการเรียกข้อมูลต่างๆ จะได้รับความร่วมมือจากถูกร้องขอ หรือจะได้ข้อมูลที่ลึกซึ้ง หรือครบถ้วนรอบด้านหรือไม่อย่างไร⁵¹⁷ เพราะต้องไม่ลืมว่า

⁵¹¹ Kilmer, D. and T. Graves, "The Select Committee on the Modernization of Congress, Final Report," 285.

⁵¹² Epstein, D., "An Informational Rationale for Committee Gatekeeping Power," *Public Choice*: 285.

⁵¹³ Hall, R. L. and C. L. Evans, "The Power of Subcommittees," *The Journal of Politics*: 338.

⁵¹⁴ Marc Bosc and André Gagnon, "House of Commons Procedure and Practice," [Online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_20_4-e.html

⁵¹⁵ Aaron Gordon, "Nondelegation," *New York University Journal of Law & Liberty* 12(2018): 800-802.

⁵¹⁶ Robert C Sarvis, "Legislative Delegation and Two Conceptions of the Legislative Power," *Pierce Law Review* 4(2005): 328.

⁵¹⁷ แม้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญห้ามไว้อย่างชัดเจนมิให้คณะกรรมการมอบอำนาจนี้ให้แก่คณะอนุกรรมการดำเนินการแทน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าคณะอนุกรรมการยังคงใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ กรณียิ่งเป็นการตอกย้ำว่า มาตรา 219 เป็นข้อห้ามที่ฝืนการปฏิบัติหน้าที่จริงของระบบคณะกรรมการในรัฐสภา โปรดดู กรณีคณะอนุกรรมการ พิจารณาศึกษา รวบรวมความเห็น วิเคราะห์ และสังเคราะห์ประเด็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการสร้างความปรองดองทางการเมืองเชิงบุคคล

ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาในการรวบรวมข้อมูลจะได้รับเอกสิทธิ์ในทางนิติบัญญัติคุ้มครอง (Parliamentary Privilege) ด้วย⁵¹⁸ นั้นหมายความว่า ทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องขอให้นำส่งข้อมูลจะได้รับความคุ้มครอง ไม่อาจมีการฟ้องร้องดำเนินคดีใดๆ ได้⁵¹⁹ จึงเป็นที่เชื่อมั่นได้ว่าทั้งสองฝ่ายจะทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ ไม่เกรงกลัวต่อการเอาผิดด้วยเจตนาถั่นแกล้งใดๆ ทั้งนี้เป็นไปตาม “หลักความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของรัฐสภา” (Principle of Parliamentary Autonomy)⁵²⁰ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญห้ามมิให้มีการถ่ายโอนอำนาจต่อคณะกรรมการธิการเพื่อประกอบภารกิจดังกล่าว ย่อมนำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นของคณะกรรมการธิการและผู้ถูกร้องขอให้นำส่งข้อมูลในการดำเนินการ ว่าหากกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไปจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร อันนำไปสู่การไม่ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่⁵²¹

จากปัญหาต่างๆ ที่หยิบยกขึ้นมาอธิบายก่อนนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการพิจารณาทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 219 วรรค 3 ที่กำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการธิการมอบอำนาจการสอบหาข้อเท็จจริงให้แก่ “คณะบุคคล” ซึ่งปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่าหมายรวมถึงคณะกรรมการเสียใหม่⁵²² ด้วยการอนุญาตให้คณะกรรมการธิการสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ตามปกติ ดังคำอธิบายในทางกฎหมายรัฐสภาที่ว่า “การทำงานที่แท้จริงของคณะกรรมการธิการ คือคณะกรรมการนั้นเอง”⁵²³ เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ถูกออกแบบมาโดยไม่สอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยการจัดวางองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Organization Theory) มีความมุ่งหมายในการก่อร่างสร้างรัฐสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ต่างๆ เข้าร่วมให้ข้อเท็จจริง https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=37851&filename=index011

⁵¹⁸ Canada Legislature Legislative Toronto, Proceedings and Evidence of the Select Committee on the Petition, 2018, p. 733.

⁵¹⁹ Robert Marleau and Camile Montpetit, House of Commons Procedure and Practice: Privileges and Immunities, available at <https://www.ourcommons.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Language=E&Print=2&Sec=Ch03&Seq=2>

⁵²⁰ David Beetham, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006), p. 118.

⁵²¹ Richard GORDON QC, Sir Malcolm Jack KCB, and FSA PhD, "Parliamentary Privilege: Evolution or Codification?," The Constitution Society 1(2013): 55-56.

⁵²² มีชัย ฤชุพันธุ์, ถาม-ตอบกับมีชัย, เข้า ณ วันที่ 24 มีนาคม 2564 ใน <http://www.meechaithailand.com/ver1/?module=4&cateid=01&action=view&id=052434>

⁵²³ Ross M English, "The Committee System," ใน The United States Congress(Manchester University Press, 2010), p. 65.

(Effective performance)⁵²⁴ ผ่านการออกแบบโครงสร้างและกลไกภายในของฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถขับเคลื่อนกระบวนการนิติบัญญัติไปบนพื้นฐานของ 3 แนวคิดหลัก⁵²⁵ ได้แก่ ความรวดเร็ว (Expeditioness) การทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม (Productivity) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ดังนั้น คณะอนุกรรมการในฐานะกลไกที่สำคัญยิ่งภายใต้โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ⁵²⁶ จะต้องเข้ามาช่วยคณะกรรมการธิการเพื่อเสริมสร้างให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด⁵²⁷ รัฐธรรมนูญในฐานะกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องจึงพึงต้องถูกออกแบบและจัดวางตำแหน่งแห่งที่ให้สอดคล้องกับ 3 แนวคิดข้างต้นด้วย

เพราะต้องไม่ลืมว่า การดำเนินการพิจารณาทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 219 ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอแนะข้างต้นนอกจากจะนำไปสู่หนทางในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติภารกิจทั่วไปของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพแล้ว ก็ยังเป็นหนทางในการเข้าไปแก้ปัญหาคือที่รัฐสภาได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ใหม่อย่างเป็นทางการโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายตามมาตรา 77 ตามที่ผู้วิจัยที่ชี้แจงถึงปัญหาที่เชื่อมโยงกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาอย่างมีนัยสำคัญในบทก่อนหน้านี้โดยละเอียดแล้ว กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างมาตรา 219 ย่อมมีผลต่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการบังคับใช้มาตรา 77 ที่ระบบรัฐธรรมนูญของไทยกำลังเผชิญอยู่ ณ ปัจจุบันอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบคณะกรรมการธิการในรัฐสภาที่มีจุดบกพร่องให้สามารถกระทำได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

⁵²⁴ Ronald D Hedlund and Patricia K Freeman, "A Strategy for Measuring the Performance of Legislatures in Processing Decisions," *Legislative Studies Quarterly* (1981): 91.

⁵²⁵ Hedlund, R. D., "Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources," *Legislative Studies Quarterly*: 57.

⁵²⁶ Austin Clemens, Michael Crespino, and Charles J Finocchiaro, "Earmarks and Subcommittee Government in the Us Congress," *American Politics Research* 43, 6 (2015): 1080.

⁵²⁷ Jewell, M. E., "Editor's Introduction," *Legislative Studies Quarterly*: 2.

บรรณานุกรม

- Adler, E. S., and Wilkerson, J. D. A Governing Theory of Legislative Organization. Available at SSRN 1013048 (2007).
- Alder, J. General Principles of Constitutional and Administrative Law. 4 ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- André, A., Depauw, S., and Martin, S. “Trust Is Good, Control Is Better” Multiparty Government and Legislative Organization. Political Research Quarterly 69, 1 (2016): 108-120.
- Aranson, P. H., Gellhorn, E., and Robinson, G. O. Theory of Legislative Delegation. Cornell Law Review 68 (1982): 1.
- Atkinson, M. M., and Thomas, P. G. Studying the Canadian Parliament. Legislative Studies Quarterly (1993): 423-451.
- Auerswald, D. P., and Campbell, C. C. Congress and the Politics of National Security. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Baekgaard, M. Self-Selection or Socialization? A Dynamic Analysis of Committee Member Preferences. Legislative Studies Quarterly 35, 3 (2010): 337-359.
- Baron, D. P. Legislative Organization with Informational Committees. American Journal of Political Science (2000): 485-505.
- . A Sequential Choice Theory Perspective on Legislative Organization. Legislative Studies Quarterly (1994): 267-296.
- Bastoni, J. M. The Upper House Question: South Australian Bicameralism in Comparative Perspective. 2010.
- Baughman, J. R. Common Ground: Committee Politics in the Us House of Representatives. Stanford, Calif: Stanford University Press, 2006.
- Baumgartner, F. R., and Jones, B. D. The Politics of Information. Chicago: University of Chicago Press, 2020.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., and MacLeod, M. C. The Evolution of Legislative Jurisdictions. Journal of Politics 62, 2 (2000): 321-349.
- Beetham, D. Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006.

- Bellia, A. J., and Clark, B. R. The International Law Origins of American Federalism. Columbia Law Review 120, 4 (2020): 835-940.
- Bennister, M. Prime Ministers in Power: Political Leadership in Britain and Australia. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Beyme, K. v. Parliamentary Democracy : Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Blair, G. S. American Legislatures: Structure and Process. London: Harper & Row, 1967.
- Blunt, D. Parliamentary Speech and the Location of Decision-Making. AUSTRALASIAN PARLIAMENTARY REVIEW 30, 1 (2015): 83-104.
- Böckenförde, M. A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Legislature. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011.
- Bodleian Libraries, and University of Oxford. Parliamentary Papers, Proceedings and Departmental Papers : Uk: Standing/Public Bill Committee Debates [Online]. 2021. Available from: <https://libguides.bodleian.ox.ac.uk/c.php?g=423095&p=4720763> [Jun 4, 2021].
- Bosc, M., and Gagnon, A. House of Commons Procedure and Practice [Online]. 2017. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_20_4-e.html
- Bowles, N. Government and Politics of the United States. McMahon, McMahon. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- Brooke, H. Citizen or Subject? Freedom of Information and the Informed Citizen in a Democracy. City, University of London. 2016.
- Bruns, R. A., Hostetter, D. L., and Smock, R. W. Congress Investigates: A Critical and Documentary History. New York: Facts On File, Inc., 2011.
- Buchanan, W., Eulau, H., Ferguson, L. C., and Wahlke, J. C. The Legislator as Specialist. Western Political Quarterly 13, 3 (1960): 636-651.
- Buchanan, W., Eulau, H., Ferguson, L. C., and Wahlke, J. C. The Legislator as Specialist. Western Political Quarterly 13, 3 (1960): 636-651.
- Buckley, T. Aspects of Greek History 750-323 Bc : A Source-Based Approach. Milton Park, Abingdon; New York: Routledge, 2010.

- Bumke, C., and Voßkuhle, A. German Constitutional Law Introduction, Cases, and Principles. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Caballero, G. Institutional Foundations, Committee System and Amateur Legislators in the Governance of the Spanish Congress: An Institutional Comparative Perspective (USA, Argentina, Spain). In Political Economy of Institutions, Democracy and Voting. Heidelberg: Springer, 2011.
- Cantor, D. M., and Herrnson, P. S. Party Campaign Activity and Party Unity in the Us House of Representatives. Legislative Studies Quarterly (1997): 393-415.
- Carlisle, K., and Gruby, R. L. Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons. Policy Studies Journal 47, 4 (2019): 927-952.
- Carr, T. P., and Government Division. "Committee Types and Roles." Congressional Research Service, the Library of Congress, 2017.
- Carroll, A. Constitutional and Administrative. 9 ed. Harlow: Pearson, 2017.
- Chafetz, J. Executive Branch Contempt of Congress. The University of Chicago Law Review (2009): 1083-1156.
- Chase, S. Legislative Committee Systems: A Design Perspective. Indiana Journal of Constitutional Design 3, 1 (2018).
- Ciftci, S., Forrest, W., and Tekin, Y. Committee Assignments in a Nascent Party System: The Case of the Turkish Grand National Assembly. International Political Science Review 29, 3 (2008): 303-324.
- Clemens, A., Crespín, M., and Finocchiaro, C. J. Earmarks and Subcommittee Government in the Us Congress. American Politics Research 43, 6 (2015): 1074-1106.
- Clinton, J. D., Lewis, D. E., and Selin, J. L. Influencing the Bureaucracy: The Irony of Congressional Oversight. SSRN Journal SSRN Electronic Journal (2012).
- Clinton, J. D., Lewis, D. E., and Selin, J. L. Influencing the Bureaucracy: The Irony of Congressional Oversight. American Journal of Political Science 58, 2 (2014): 387-401.
- Coakley, R. W., and Conn, S. The War of the American Revolution: Narrative, Chronology, and Bibliography. Defense Department, 1975.
- Coby, J. P. The Proportional Representation Debate at the Constitutional Convention: Why the Nationalists Lost. American Political Thought 7, 2 (2018): 216-242.

- Cohen, H. G. From Fragmentation to Constitutionalization. Pacific McGeorge global business & development law journal 25 (2012): 381.
- Collier, J. The Theory of Colonization. American Journal of Sociology 11, 2 (1905): 252-265.
- Congress, U. S. C. J. C. o. t. O. o. Background Materials: Supplemental Information Provided to Members of the Joint Committee on the Organization of Congress. Washington: US Government Printing Office, 1993.
- Constitution Unit. Checks and Balances in Single Chamber Parliaments : A Comparative Study. Stage One Stage One. London: Constitution Unit, 1998.
- Cover, B. P. The First Amendment Right to a Remedy. UCDL Rev. 50 (2016): 1741.
- Dallenbach, K. M. The Emergency Committee in Psychology, National Research Council. The American journal of psychology 59, 4 (1946): 496-582.
- Davidson, R. H. The Advent of the Modern Congress: The Legislative Reorganization Act of 1946. Legislative Studies Quarterly (1990): 357-373.
- Davis, C. M. "Expedited Procedures in the House : Variations Enacted into Law." Congressional Research Service, Library of Congress, 2015.
- Dawood, Y. Democratic Dysfunction and Constitutional Design. BOSTON UNIVERSITY LAW REVIEW 94 (2014): 913.
- Dawson, W. F. Procedure in the Canadian House of Commons. Toronto: University of Toronto Press, 1965.
- De Figueiredo, J. M. Committee Jurisdiction, Congressional Behavior and Policy Outcomes. Public Choice 154, 1-2 (2013): 119-137.
- Deering, C. J., and Smith, S. S. Committees in Congress. Washington, D.C. : CQ Press, 1997.
- deFigueiredo, J. Committee Jurisdiction and Internet Intellectual Property Protection. (2002).
- Dehler, W. A. John Adams in the Continental Congress. M.A., Loyola University of Chicago. 1939.
- Delcamp, A. "How Can Parliamentary Committees Be Made More Effective? ." RADA FOR EUROPE, 2018.
- Deutscher Bundestag. The Committee's Recommendation for a Decision and Report [Online]. Available from:

- <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/12comrec-245878> [March 1, 2021].
- Devins, N. Congress, the Courts, and Party Polarization: Why Congress Rarely Checks the President and Why the Courts Should Not Take Congress's Place. Chapman Law Review 21 (2018): 55.
- . Congressional-Executive Information Access Disputes: A Modest Proposal-Do Nothing. Administrative Law Review 48 (1996): 109.
- Dewhurst, R. E., and John David Rausch, J. Encyclopedia of the United States Congress. New York: Facts On File, 2007.
- Dixon, R. Constitutional Drafting and Distrust. International Journal of Constitutional Law 13, 4 (2015): 819-846.
- Doran, M. Legislative Organization and Administrative Redundancy. BOSTON UNIVERSITY LAW REVIEW 91 (2011): 1815.
- Drewry, G., and Harlow, C. A 'Cutting Edge'? The Parliamentary Commissioner and Mps. The Modern Law Review 53, 6 (1990): 745-769.
- Drewry, G., Horne, A., and Oliver, D. Parliament and the Law. Hart Publishing, 2013.
- DUGUIT, L. Traité De Droit Constitutionnel Paris: De Boccard, 1928.
- Eatwell, T. State Responsibility, 'Successful' insurrectional Movements and Governments of National Reconciliation. In Non-State Actors and International Obligations. Brill Nijhoff, 2018.
- Elliot, J. M., and Ali, S. R. The Presidential-Congressional Political Dictionary. San Bernardino: ABC-Clío, 1984.
- Elton, G. R. The Parliament of England, 1559-1581. New York: Cambridge University Press, 1986.
- . The Rolls of Parliament 1449-1547. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- English, R. M. "The Committee System." Paper presented at the The United States Congress, 2010.
- English, R. M. The United States Congress. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- Epstein, D. An Informational Rationale for Committee Gatekeeping Power. Public Choice 91, 3 (1997): 271-299.

- Eulau, H., and McCluggage, V. Standing Committees in Legislatures: Three Decades of Research. Legislative Studies Quarterly (1984): 195-270.
- European Commission for Democracy Through Law. "On the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist." Strasbourg, 2019.
- Fairlie, J. A. The Separation of Powers. Michigan Law Review 21, 4 (1923): 393-436.
- Fashagba, J. Y. The Roles of the Committee System in Enhancing Legislative Efficiency in Nigeria: The Case of Kwara State House of Assembly. Journal of Sustainable Development in Africa 10, 4 (2009): 426-444.
- Fenwick, H., and Phillipson, G. Public Law and Human Rights : Text, Cases and Materials On. London: Cavendish Publishing, 2003.
- Finkelman, P. Foreign Law and American Constitutional Interpretation: A Long and Venerable Tradition. the New York University Annual Survey of American Law 63 (2007): 29.
- Fish, M. S. Stronger Legislatures, Stronger Democracies. Journal of democracy 17, 1 (2006): 5-20.
- Fisher, L. The Authorization-Appropriation Process in Congress: Formal Rules and Informal Practices. Catholic University Law Review 29 (1979): 51.
- . Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power. Congressional Research Service, 2003.
- Fitts, M. Ways to Think About the Unitary Executive: A Comment on Approaches to Government Structure. Cardozo Law Review 15 (1993): 323.
- Freeman, J., and Rossi, J. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. Harvard Law Review 125 (2011): 1131.
- Gaines, B. J., Goodwin, M., Bates, S. H., and Sin, G. The Study of Legislative Committees. Journal of legislative studies 25, 3 (2019): 331-339.
- Galloway, G. B. Development of the Committee System in the House of Representatives. The American Historical Review 65, 1 (1959): 17-30.
- . The Operation of the Legislative Reorganization Act of 1946. American Political Science Review 45, 1 (1951): 41-68.

- Ganley, M. Select Committees and Their Role in Keeping Parliament Relevant: Do New Zealand Select Committees Make a Difference? PARLIAMENT 2000-TOWARDS A MODERN COMMITTEE SYSTEM (2000): 81.
- Gardner, J. A. Uses and Abuses of Incumbency: People V. Ohrenstein and the Limits of Inherent Legislative Power, The. Fordham Law Review 60 (1991): 217.
- Black's Law Dictionary*. 9 ed. St. Paul: West Pub. Co., 2009, s.v. "Legislative Investigation."
- Black's Law Dictionary*. 9 ed. St. Paul: West Pub. Co., 2009, s.v. "Legislative Power".
- Garvey, T., Library of, C., and Congressional Research, S. Congressional Access to Information in an Impeachment Investigation. (2020).
- Gilligan, J. W. Congressional Investigations. Journal of Criminal Law and Criminology 41, 5 (1951): 618-638.
- Gilligan, T. W., and Krehbiel, K. Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee. American journal of political science (1989): 459-490.
- . Organization of Informative Committees by a Rational Legislature. American Journal of Political Science (1990): 531-564.
- Golden, J. M. Redundancy: When Law Repeats Itself. Texas Law Review 94 (2015): 629.
- Goodwin, G. Subcommittees: The Miniature Legislatures of Congress. The American Political Science Review 56, 3 (1962): 596-604.
- Gordon, A. Nondelegation. New York University Journal of Law & Liberty 12 (2018): 718.
- GORDON QC, R., KCB, S. M. J., and PhD, F. Parliamentary Privilege: Evolution or Codification? The Constitution Society 1 (2013).
- Gordon, R., and Street, A. Select Committees and Coercive Powers - Clarity or Confusion? London: The Constitution Society, 2012.
- Gordon, R. H., and Susman, T. M. The Lobbying Manual : A Complete Guide to Federal Lobbying Law and Practice. Illinois: ABA Section of Administrative Law and Regulatory Practice, 2016.
- Great Britain Cabinet Office. Government Response to the Joint Committee on Parliamentary Privilege. London: Stationery Office, 2013.

- Gregory, A. M. The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition. Fordham Law Review 66, 6 (2018).
- Groseclose, T. The Committee Outlier Debate: A Review and a Reexamination of Some of the Evidence. Public Choice 80, 3/4 (1994): 265-273.
- Guimaraes, D. Stakeholders' Role in Regulatory Outcome Evaluation: A Closer Look at Brazil's RIA Guidelines. Competition Policy International-CPI Latin America Column (2019).
- Haeberle, S. H. The Institutionalization of the Subcommittee in the United States House of Representatives. The Journal of Politics 40, 4 (1978): 1054-1065.
- Hall, R. L., and Evans, C. L. The Power of Subcommittees. The Journal of Politics 52, 2 (1990): 335-355.
- Hanley, J. I. Legislative Limelight: Investigations by the United States Congress. UC Berkeley. 2012.
- Hansard, T. C., and Great Britain Parliament. Hansard's Parliamentary Debates : Forming a Continuation of "the Parliamentary History of England from the Earliest Period to the Year 1803." : Third Series, Commencing with the Accession of William IV, 1830-1891. London: Printed by T.C. Hansard, 1971.
- Hao, L., and Suen, W. Viewpoint: Decision-Making in Committees. Canadian Journal of Economics 42, 2 (2009): 359-392.
- Happacher, E. Extra-Legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems. Representing Regions, Challenging Bicameralism (2018): 134.
- Harrison, J. H., and McCoy, R. F. Constitutional Law--Congressional Investigations: Limitations on the Implied Power of Inquiry. Notre Dame Law Review 28, 3 (1953): 373.
- Hatzistergos, J. Permanent Commissions of Inquiry and the Parliamentary Interface:[Paper Read To'parliament 2000-Towards a Modern Committee System', Australasian Study of Parliament Group, Annual Conference, Brisbane, Queensland, July 2000]. Australasian Parliamentary Review 16, 2 (2001): 87-96.
- Hazama, Y., Faruk Gençkaya, Ö., and Gençkaya, S. Parliamentary Questions in Turkey. The Journal of Legislative Studies 13, 4 (2007): 539-557.
- Hedlund, R. D. Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources. Legislative Studies Quarterly (1984): 51-121.

- Hedlund, R. D., and Freeman, P. K. A Strategy for Measuring the Performance of Legislatures in Processing Decisions. Legislative Studies Quarterly (1981): 87-113.
- Heidar, K., and Koole, R. A. Parliamentary Party Groups in European Democracies : Political Parties Behind Closed Doors. Abingdon: Taylor & Francis, 2000.
- Henry, W. W. The First Legislative Assembly in America: Sitting at Jamestown, Virginia, 1619. The Virginia Magazine of History and Biography (1894): 55-67.
- Herbert, B. A. Committees and the Norm of Specialization. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 411, 1 (1974): 63-74.
- Higginson, S. A. A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances. yale law journal 96, 1 (1986).
- Hoar, G. F. The Conduct of Business in Congress. The North American Review 128, 267 (1879): 113-134.
- Hogan, J. T. The Tragedy of the Athenian Ideal in Thucydides and Plato. Maryland: Lexington Books, 2020.
- Holmes, J. The Standing Committee System in the Commonwealth Parliament from 1901 to 1950. The Australian Quarterly 38, 4 (1966): 29-49.
- Hopkins, B. R. Congressional Reform: Toward a Modern Congress. Notre Dame Law. 47 (1971): 442.
- Horler, V. Steven Blockmans and Sophia Russack (Eds.): Representative Democracy in the Eu: Recovering Legitimacy. Mezinárodní vztahy 56, 1 (2021): 131-137.
- Horne, A., Drewry, G., and Oliver, D. Parliament and the Law. London: Hart Publishing, 2013.
- House of Commons. What Is a Parliamentary Committee [Online]. Available from: <https://www.ourcommons.ca/committees/en/faqs#q1> [FEB 25, 2021].
- House of Commons Canada. The Parliamentary Cycle - Prorogation and Dissolution [Online]. 2021. Available from: <https://www.ourcommons.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch08&Seq=7> . [MARCH 2, 2021].
- Howard, N. Beginning Constitutional Law. Abingdon: Routledge, 2007.
- Iancu, B. Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism. Berlin: Springer Science & Business Media, 2012.

- Irwin, L. G. A Chill in the House: Actor Perspectives on Change and Continuity in the Pursuit of Legislative Success. New York: State University of New York Press, 2002.
- Jameson, J. F. The Origin of the Standing-Committee System in American Legislative Bodies. Political Science Quarterly 9, 2 (1894): 246-267.
- Jameson, J. F. The Origin of the Standing Committee System in American Legislative Bodies. Annual report ... for the year 1893. (1894): 391-399.
- Jenkins, D. The Lockean Constitution : Separation of Powers and the Limits of Prerogative. MacGill law journal 56, 3 (2011): 543-589.
- Jenkins, J. A., and Stewart, C. The Deinstitutionalization (?) of the House of Representatives: Reflections on Nelson Polsby's "the Institutionalization of the Us House of Representatives" at Fifty. Studies in American Political Development 32, 2 (2018): 166-187.
- Jewell, M. E. Editor's Introduction. Legislative Studies Quarterly 2, 1 (1977): 1-4.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., and De La Mare, E. The Supply of Information and the Size of Government in the United States. Seattle: Center for American Politics and Public Policy, University of Washington (2005).
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., and Talbert, J. C. The Destruction of Issue Monopolies in Congress. American Political Science Review 87, 3 (1993): 657-671.
- Jones, C. A Short History of Parliament : England, Great Britain, the United Kingdom, Ireland and Scotland. Woodbridge: Boydell, 2012.
- Juchacz, P. W. Deliberative Law-Making: A Case Study of the Process of Enacting of a 'Constitution of the Third Sector' in the Polish Sejm. International Journal for the Semiotics of Law 33, 1 (2020): 77-100.
- Juchacz, P. W. Deliberative Law-Making: A Case Study of the Process of Enacting of a Constitution of the Third Sector in the Polish Sejm. International Journal for the Semiotics of Law 33, 1 (2020): 77-100.
- Justia Law. Congressional Investigations [Online]. Available from: <https://law.justia.com/constitution/us/article-1/05-congressional-investigations.html>. [1 April 2021].
- Kaiser, F. M. "Congressional Oversight of Intelligence: Current Structure and Alternatives." 2007.

- Kammerer, G. M. Kentucky Legislative Procedures Re-Evaluated. Kentucky Law Journal 45, 3 (1957): 2.
- Kelsen, H. Foundations of Democracy. Ethics 66, 1, Part 2 (1955): 1-101.
- Kerby-Fulton, K., and Justice, S. Reformist Intellectual Culture in the English and Irish Civil Service: The "Modus Tenendi Parliamentum" and Its Literary Relations. Traditio 53 (1998): 149-202.
- Kilmer, D., and Graves, T. "The Select Committee on the Modernization of Congress, Final Report." 2020.
- King, D. C. The Nature of Congressional Committee Jurisdictions. American Political Science Review 88, 1 (1994): 48-62.
- . Turf Wars: How Congressional Committees Claim Jurisdiction. Chicago: University of Chicago Press, 1997.
- Koempel, M. L. "Homeland Security: Compendium of Recommendations Relevant to House Committee Organization and Analysis of Considerations for the House, and 109th and 110th Congresses: Epilogue." 2007.
- Krehbiel, K. Legislative Organization. Journal of Economic Perspectives 18, 1 (2004): 113-128.
- Krehbiel, K., Shepsle, K. A., and Weingast, B. R. Why Are Congressional Committees Powerful? American Political Science Review 81, 3 (1987): 929-945.
- Kriner, D. L., and Schickler, E. Investigating the President : Congressional Checks on Presidential Politics. New Jersey: Princeton University Press, 2016.
- Kriner, D. L., and Schickler, E. Investigating the President: Committee Probes and Presidential Approval, 1953–2006. The Journal of Politics 76, 2 (2014): 521-534.
- Law Reform Commission of Western, A. Report on Review of the Law of Contempt : Project No. 93. Perth: The Commission, 2003.
- Lehmberg, S. E. A History of the Peoples of the British Isles. From Prehistoric Times to 1688 from Prehistoric Times to 1688. London: Routledge, 2002.
- Loewenstein, K. The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions. The Journal of Politics 11, 3 (1949): 447-496.
- Longley, L. D., and Davidson, R. H. The New Roles of Parliamentary. Portland: Frank Case Publishers, 1988.

- Longley, L. D., and Davidson, R. H. Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions. The Journal of Legislative Studies 4, 1 (1998): 1-20.
- Loring, C. Powers of Congressional Investigation Committees. Minn. L. Rev. 8 (1923): 595.
- Loughlin, M. Foundation of Public Law. New York: Oxford University Press, 2010.
- . Political Jurisprudence. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Lyne, M. M. The Voter's Dilemma and Democratic Accountability. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2008.
- Madison, J. The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution as Recommended by the General Convention at Philadelphia in 1787: Together with the Journal of the Federal Convention, Luther Martin's Letter, Yates's Minutes, Congressional Opinions, Virginia and Kentucky Resolutions Of'98-'99, and Other Illustrations of the Constitution. JB Lippincott, 1881.
- Madison, J., and Lloyd, G. Debates in the Federal Convention of 1787. Ohio: Ashbrook Center at Ashland University, 2014.
- Makse, T. Majority Party Change and Committee Jurisdictions in State Legislatures. Legislative Studies Quarterly 39, 3 (2014): 387-405.
- Mark, G. A. The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition. Fordham Law Review 66 (1997): 2153.
- Marković, G. European Parliament's Control of the European Commission—Procedural Aspects. EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC) 1 (2017): 471-489.
- Marriott, J. A. R. The Mechanism of the Modern State. Oxford: Clarendon Press, 1927.
- Marriott, J. A. R. The Mechanism of the Modern State; a Treatise on the Science and Art of Government. Oxford: Clarendon Press, 1927.
- Marsh, R. Legislatures and Legislators: Statutes: California Legislative Aids. calilawrevi California Law Review 39, 2 (1951): 288-294.
- Martin, S., and Depauw, S. Parliamentary Committees and Multi-Party Government. Paper for presentation at the ECPR Joint Sessions (2009).
- Martin, S., Saalfeld, T., and Strøm, K. The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014.

- Martorano, N. Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization. Legislative Studies Quarterly 31, 2 (2006): 205-234.
- Maslow, W. Fepc: A Case History in Parliamentary Maneuver. The University of Chicago Law Review 13, 4 (1946): 407-444.
- Masterman, R., and Wheatle, S.-s. Unpacking Separation of Powers: Judicial Independence, Sovereignty and Conceptual Flexibility in the Uk Constitution. Public Law. 2017, Jul (2017): 469-487.
- Maurer, A. The Legislative Powers and Impact of the European Parliament. Journal of Common Market Studies 41, 2 (2003): 227-247.
- Maurer, H. Staatsrecht 1.. München: Beck, 2001.
- May, E. Sessional Committees [Online]. 2019. Available from: <https://erskinemay.parliament.uk/section/6106/sessional-committees/>
- . Sub-Committees [Online]. 2019. Available from: <https://erskinemay.parliament.uk/section/5924/subcommittees>
- McCormick, R. P. Ambiguous Authority: The Ordinances of the Confederation Congress, 1781-1789. The American journal of legal history 41 (1997): 411.
- McGee, D. G., Harris, M., Wilson, D., Bagnall, D., and Sharma, P. Parliamentary Practice in New Zealand. 4 ed. Auckland: Oratia Books, 2017.
- McLaren, A. Reading Sir Thomas Smith's De Republica Anglorum as Protestant Apologetic. The Historical Journal 42, 4 (1999): 911-939.
- Mickler, T. A. Committee Autonomy in Parliamentary Systems—Coalition Logic or Congressional Rationales? The Journal of Legislative Studies 23, 3 (2017): 367-391.
- Mickler, T. A. Parliamentary Committees in a Party-Centred Context: Structure, Composition, Functioning. Doctoral Leiden University. 2017.
- Mpoitsis, I., and Koutsoupas, N. "E-Ekklesia: The Challenge of Direct Democracy and the Ancient Athenian Model." Paper presented at the E-Democracy, Security, Privacy and Trust in a Digital World. e-Democracy 2013., Athens, Greece, 2013.
- Mueller, S. The Busy House : Alternatives to the Urgency Motion. NEW ZEALAND JOURNAL OF PUBLIC AND INTERNATIONAL LAW 9, 2 (2011): 167-192.

- Myers, A. R., Clough, C. H., and Dobson, R. B. Crown, Household and Parliament in Fifteenth Century England. London: Hambledon press, 1985.
- National Democratic Institute for International, A. Committees in Legislatures. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 1995.
- . Committees in Legislatures : A Division of Labor. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 1996.
- Newcomer, K., and Caudle, S. Public Performance Management Systems: Embedding Practices for Improved Success. Public Performance & Management Review 35, 1 (2011): 108-132.
- Newton, M. T., and Donaghy, P. J. Institutions of Modern Spain : A Political and Economic Guide. New York: Cambridge University Press, 1997.
- Nguyen, Đ. c. L., and Undp Viet Nam. Parliamentary Committee Public Hearings and Their Application in Vietnam. Hanoi: Office of the National Assembly of Vietnam, 2012.
- Novak, S., and Elster, J. Majority Decisions : Principles and Practices. New York: Cambridge University Press, 2014.
- O'Hara, J. V., and Murphy, J. A. Turf Wars: How a Jurisdictional Quagmire in Congress Compromises Homeland Security. NYUJ Legis. & Pub. Pol'y 18 (2015): 1.
- O'Toole, J. Civil Service Reform in Ireland 1922 to 2012. University of Liverpool. 2015.
- O'HEA, O. Congress, the Constitution, and the Fifth Amendment Communist: A Proposal for Pleading the Fifth in a Congressional Investigation THE GEORGETOWN JOURNAL OF LEGAL ETHICS 33, 3 (2020): 735-754.
- Oleszek, W. J. Integration and Fragmentation: Key Themes of Congressional Change. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 466, 1 (1983): 193-205.
- Olson, A. G. The Virginia Merchants of London: A Study in Eighteenth-Century Interest-Group Politics. The William and Mary Quarterly: A Magazine of Early American History (1983): 363-388.
- Olthof, J. Patchwork Republic: The Rhetoric of "We the People" in the United States Constitutional Debates, 1765-1865. (2014).
- Ostrom, V., and Ostrom, E. Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. Public Administration Review 31, 2 (1971): 203-216.

- Parker, G. R., Parker, S. L., Copa, J. C., and Lawhorn, M. D. The Question of Committee Bias Revisited. Political Research Quarterly 57, 3 (2004): 431-440.
- Parliament of Australia. Chapter 20 - Bills: 113 Expedited Proceedings on Bills [Online]. 2021. Available from:
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/aso/s_o113 [FEB 25, 2021].
- . Types of Committees and Terminology [Online]. 2021. Available from:
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter18/Types_of_committees_and_terminology [MARCH 1, 2021].
- Parliament of New South Wales. Types of Committees [Online]. 2021. Available from:
<https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/Types-of-Committees.aspx> [FEB 28, 2021].
- Pedersen, H. H., Halpin, D., Rasmussen, A., and Rasmussen, A. Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and Their Constituencies. Journal of Legislative Studies 21, 3 (2015): 408-427.
- Peterson, T. D. Contempt of Congress V. Executive Privilege. University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 14 (2011): 77.
- Phelps, J. B. Notes on the Early History of the Office of Legislative Clerk. Journal of American Society of Legislative Clerks and Secretaries 10, 1 (2004): 3-11.
- Pollack, M. A. The Engines of European Integration : Delegation, Agency, and Agenda Setting in the Eu. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Polsby, N. W., Gallaher, M., and Rundquist, B. S. The Growth of the Seniority System in the Us House of Representatives. American Political Science Review 63, 3 (1969): 787-807.
- Pritchett, V. J. Origin and Growth of Parliamentary Government. Kentucky Law Journal 6, 5 (1918): 4.
- Raabe, J. Principles of Representation Throughout the World: Constitutional Provisions and Electoral Systems. International Political Science Review 36, 5 (2015): 578-592.
- Redlich, J. The Procedure of the House of Commons : A Study of Its History and Present Form. Vol. 1. London: Archibald Constable, 1908.

- Reinstein, R. J., and Silverglate, H. A. Legislative Privilege and the Separation of Powers. Harvard Law Review 86 (1972): 1113.
- Reksulak, M., Razzolini, L., and Shughart, I. I. W. F. The Elgar Companion to Public Choice. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.
- Remini, R. V. A Short History of the United States. (2014).
- Rockman, B. A. Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight. Legislative Studies Quarterly (1984): 387-440.
- Rodriguez, D. B., and Weingast, B. R. The Postitive Political Theory of Legislative History: New Perspectives on the 1964 Civil Rights Act and Its Interpretation. U. Pa. L. Rev. 151 (2002): 1417.
- Rogers, R., and Walters, R. How Parliament Works. 6 ed. Harlow: Pearson, 2006.
- Rogers, R., and Walters, R. H. How Parliament Works. Great Britain: Pearson, 2006.
- Rosenberg, M. When Congress Comes Calling : A Study on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry. Washington, D.C.: The Constitution Project, 2017.
- . When Congress Comes Calling: A Primer on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry. Constitution Project, 2009.
- Rosenfeld, M. The European Convention and Constitution Making in Philadelphia. International Journal of Constitutional Law 1, 2 (2003): 373-378.
- Ross, S. R., Prober, R. A., and Gillett, G. K. The Rise and Permanence of Quasi-Legislative Independent Commissions. Journal of Law and Politics 27 (2011): 415.
- Rozenberg, O. "Inquiries by Parliaments. The Political Use of a Democratic Right." Brussels: European Parliament, 2020.
- Russell, M., Morris, B., and Larkin, P. "Fitting the Bill: Bringing Commons Legislation Committees into Line with Best Practice." London: UCL Constitution Unit, 2013.
- Sarvis, R. C. Legislative Delegation and Two Conceptions of the Legislative Power. Pierce Law Review 4 (2005): 317.
- Schickler, E., and Lee, F. E. The Handbook of the American Congress. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Schneider, J., Government, Finance, D., Library of, C., and Congressional Research, S. Committee of the Whole: An Introduction. 2003.

- Schneider, J., Library of, C., and Congressional Research, S. "Ad Hoc Select Committees : Use in the House of Representatives." Congressional Research Service, 2006.
- Schneider, J., Rundquist, P. S., Library of, C., and Congressional Research, S. House Committee System : Jurisdiction and Referral Reform Options. (2004).
- Schröder, N. J. S. The Lens of Polycentricity: Identifying Polycentric Governance Systems Illustrated through Examples from the Field of Water Governance. Environmental Policy and Governance 28, 4 (2018): 236-251.
- Schwartz, B. American Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 1955.
- . Executive Privilege and Congressional Investigatory Power. California Law Review 47 (1959): 3.
- Schwartzberg, M. Athenian Democracy and Legal Change. Am Polit Sci Rev American Political Science Review 98, 2 (2004): 311-325.
- Shah, B. Congress's Agency Coordination. Minnesota Law Review 103 (2018): 1961.
- Shaw, M. Parliamentary Committees: A Global Perspective. The Journal of Legislative Studies 4, 1 (1998): 225-251.
- Sheingate, A. D. Structure and Opportunity: Committee Jurisdiction and Issue Attention in Congress. American Journal of Political Science 50, 4 (2006): 844-859.
- Shepsle, K., and Weingast, B. Positive Theories of Congressional Institutions. University of Michigan Press, 1995.
- Shepsle, K. A., and Weingast, B. R. The Institutional Foundations of Committee Power. American Political Science Review 81, 1 (1987): 85-104.
- Sin, G. Separation of Powers and Legislative Organization. New York: Cambridge University Press, 2015.
- Sinclair, B. Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the Us Congress. 4 ed. Washington, D.C: CQ Press, 2016.
- Sklamberg, H. R. Investigation Versus Prosecution: The Constitutional Limits on Congress's Power to Immunize Witnesses. NCL Rev. 78 (1999): 153.
- . Investigation Versus Prosecution: The Constitutional Limits on Congress's Power to Immunize Witnesses. North Carolina Law Review 78 (1999): 153.

- Smelser, M. Problem in Historical Perspective: The Grand Inquest of the Nation 1792-1948. Notre Dame Law. 29 (1953): 163.
- Smith, D. G. An Analysis of Two Federal Structures: The Articles of Confederation and the Constitution. San Diego L. Rev. 34 (1997): 249.
- Smith, T. De Republica Anglorum: A Discourse on the Commonwealth of England. The University Press, 1906.
- Soller, C. M. Constitutional Law: Investigatory Power of Congress: Validity of the Un-American Activities Committee Inquiries into Professional and Political Affiliations. Michigan Law Review 46, 4 (1948): 521-532.
- Spann, R. Privilege of Parliament. The Australian Quarterly 27, 3 (1955): 46-54.
- Stoddard, C. Legislative Committee Systems: A Design Perspective. Indiana Journal of Constitutional Design 3 (2018): 1.
- Strauss, D. A. We the People, They the People, and the Puzzle of Democratic Constitutionalism. Texas Law Review 91, 7 (2013): 1969-1981.
- Strong, F. R. Judicial Review: A Tri-Dimensional Concept of Administrative-Constitutional Law. West Virginia Law Review 69 (1966): 249.
- Swift, C. S. The Legislative Matching Game: Committee Matching and Effective Legislating in the States. State Politics & Policy Quarterly 20, 2 (2020): 234-264.
- Tatelman, T. B. The Law: Presidential Aides: Immunity from Congressional Process? Presidential Studies Quarterly 39, 2 (2009): 385-399.
- The Commonwealth Secretariat. The Global Human Rights Implementation Agenda: The Role of Parliaments. London: Universal Rights Group, 2018.
- Thomas, P. G. Parliamentary Scrutiny and Redress of Grievances. Canadian parliamentary review (2007): 6-11.
- Thurber, J. A. What's Wrong with Congress and What Should Be Done About It? Can Government be repaired (2011).
- Treharne, R. F. The Nature of Parliament in the Reign of Henry Iii. The English Historical Review 74, 293 (1959): 590-610.
- Tribe, L. H. American Constitutional Law. 3 ed. New York: Foundation Press, 2000.

- Trimble, E. Self-Incrimination and Congressional Investigations. Kentucky Law Journal 44, 3 (1956): 5.
- Tsesis, A. Maxim Constitutionalism: Liberal Equality for the Common Good. Texas Law Review 91 (2012): 1609.
- UK Parliament. Pre-Legislative Scrutiny [Online]. 2006. Available from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/109705.htm> [FEB 12, 2021].
- United, S., and Congress. Congressional Record : Proceedings and Debates of The ... Congress. Congressional record : proceedings and debates of the ... Congress. (1990).
- United, S., Congress, House, and Committee on, A. Independent Offices Appropriations for 1960 : Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, Eighty-Sixth Congress, First Session. Washington: U.S. G.P.O., 1959.
- United, S., Congress, House, Committee on, E., and Labor. Jurisdictional Disputes in the Motion-Picture Industry. 1948.
- United States House of Representative. Committees [Online]. 2020. Available from: https://www.house.gov/committees?fbclid=IwAR18R1GilVp_v5fTN8zSuciqUhPg_-4HH1qvPWDR0hdC4fV5j1xJwJLEq_g
- US House of Representatives: History, Art & Archives. Investigations & Oversight [Online]. Available from: <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Investigations-Oversight/> [25 March 2021].
- Vile, J. R. The Constitutional Convention of 1787: A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding. ABC-CLIO, 2005.
- . The Critical Role of Committees at the Us Constitutional Convention of 1787. The American journal of legal history 48 (2006): 147.
- Volden, C., and Wiseman, A. E. "Foxes Vs. Hedgehogs: Issue Specialization and Effective Lawmaking in the Us Congress." The Center for Effective Lawmaking 2020.
- Volgy, T. J., and Quistgard, J. E. Correlates of Organizational Rewards in the United Nations: An Analysis of Environmental and Legislative Variables. International Organization 28, 2 (1974): 179-205.

- Volokah, H. M. Congressional Immunity Grants and Separation of Powers: Legislative Vetoes of Federal Prosecutions. Georgetown Law Journal 95 (2006): 2017.
- Waldron, J. Separation of Powers in Thought and Practice? Revista de Direito Administrativo 279, 3 (2020): 17-53.
- Wang, Y.-t. Explaining the Strength of Legislative Committees: A Comparative Analysis. Duke University. 2013.
- Wilson, R. K. Madison at the First Congress: Institutional Design and Lessons from the Continental Congress, 1780-1783. James Madison: The theory and practice of republican government (2003): 243-263.
- Wolfensberger, D. R. A Brief History of Congressional Reform Efforts. A paper prepared for Bipartisan Policy Center (2013).
- Wood, K. Contempt of Parliament. Dublin: Clarus Press, 2012.
- Yamamoto, H. Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments. Inter-parliamentary union, 2007.
- Yamamoto, H., and Inter-parliamentary, U. Tools for Parliamentary Oversight : A Comparative Study of 88 National Parliaments. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007.
- Yeatman, W. The Case for Congressional Regulatory Review. Cato Institute, Policy Analysis, 888 (2020).
- Young, D. R. If Not for Profit, for What? Massachusetts: Lexington Books, 2013.
- Zennaro, S. "Measuring Parliamentary Performance: Executive–Legislative Relations in Fourteen Eu Legislatures." In ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada, Spain, 14-19, 2005.
- กรุงเทพธุรกิจ. 'ผู้ตรวจการฯ' มติเอกฉันท์ส่งศาลรธน.วินิจฉัย ปม 'พ.ร.บ.คำสั่งเรียก' ขัดรธน.หรือไม่ [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/854761> [เข้าถึงเมื่อ 3 มกราคม 2564]
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.
- คมชัดลึก. "ไพบูลย์" ร้องผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอศาล รธน.วินิจฉัยอำนาจกมธ.ออกคำสั่งเรียก "บิ๊กตู่-บิ๊กป้อม" อ้างรธน. 60 ไม่เปิดช่อง ปิดร่องช่วยนายกฯ [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <https://www.komchadluek.net/news/politic/397460> [เข้าถึงเมื่อ 1 มกราคม 2564]

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สื่อปัญญา, 2540.
- . การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ. ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 2 หน่วยที่ 8-15. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: อักษรไทย, 2533.
- เดือน บุนนาค. การแยกอำนาจ (La Séparation Des Pouvoirs). วารสารนิติศาสตร์ 9, 3 (2520): 16-40.
- ไทยรัฐออนไลน์. "เสรีพิศุทธ์" เรียก "นายกฯ-บิ๊กป้อม" แจง กมธ.อีกรอบ 6 พ.ย.นี้ [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/news/politic/1693200> [เข้าถึงเมื่อ 1 มกราคม 2564]
- . 'บิ๊กตู่-บิ๊กป้อม'มีสิทธิไม่ต้องไปแจง'เสรีพิศุทธ์'เพราะไม่ใช่ ขรก.ประจำ [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <https://www.thaipost.net/main/detail/48843> [เข้าถึงเมื่อ 2 มกราคม 2564]
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2482.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2550 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2549.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. ใน ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540.
- สมภพ โทตระกิตย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2). พระนคร: นำเชียการพิมพ์, 2512.
- สมยศ ชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.
- สุรัชณี พานามา. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ : ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2555.
- หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.
- อรทิพย์ พิศาลบุตร. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2532.
- อุทัย หิรัญโต. ประมวลบทวิเคราะห์และอธิบายศัพท์กฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2522.