รายงานการวิจัย

เรื่อง

การพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

The Development of Thai Senate Committee

โดย

วนิดา สัจพันโรจน์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

กันยายน 2550

ลิขสิทธิ์ของสำนักเลขาธิการวุฒิสภา

ISBN 978-974-8038-78-0

รายงานการวิจัย

เรื่อง

การพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

The Development of Thai Senate Committee

โดย

วนิดา สัจพันโรจน์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

กันยายน 2550

ลิขสิทธิ์ของสำนักเลขาธิการวุฒิสภา

ISBN 978-974-8038-78-0

Research Report

Title

The Development of Thai Senate Committee

By

Wanida Sujjapunroj

Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Support by The Secretariat of the Senate

September 2007

Copyright The Secretariat of the Senate

ISBN 978-974-8038-78-0

บทคัดย่อ

ชื่อรายงานการวิจัย : การพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

ชื่อผู้วิจัย : วนิดา สัจพันโรจน์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เดือนปีที่ทำวิจัย : กันยายน 2550

การทำวิจัยเรื่อง “การพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องในการใช้อำนาจคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ในการเรียกเอกสารข้อมูลและบุคคลภายนอกให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง การเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา โครงสร้าง การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อพัฒนาให้มีศักยภาพภาพสูงขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาฝ่ายวิชาการเพื่อพัฒนาให้มีคุณสมบัติเป็น “ผู้เชี่ยวชาญ” สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

ผลการศึกษาวิจัย สรุปได้ว่า คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา เป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาโดยมีหน้าที่ในการพิจารณา วิเคราะห์ และสอบสวนในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของวุฒิสภาและนำข้อมูล (Data) สารสนเทศ (Information) เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ที่วุฒิสภากำลังพิจารณาดำเนินการอยู่ในขณะนั้น

การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากยังมีปัญหาอุปสรรคสำคัญหลายประการที่ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร ได้แก่

ก. ปัญหา

1. ปัญหาอุปสรรคด้านองค์กร :

1.1 ปัญหาด้านโครงสร้าง : เป็นปัญหาเกี่ยวกับการขอเอกสารจากบุคคลและการให้บุคคลเข้าชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

1.2 ปัญหาด้านระบบการปฏิบัติงาน : เป็นปัญหาเกี่ยวกับระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ ด้านขาดข้อมูลข่าวสารของตนเองที่ทันสมัยไม่สามารถติดตามการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาอุปสรรคด้านบุคลากร :

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำสำนักงานเลขาธิการ-วุฒิสภาในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารให้กับคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

3. ปัญหาด้านสภาพแวดล้อม :

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับงานสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอกของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

ข. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การพัฒนาคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น รายงานวิจัยฉบับนี้จึงได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ไว้ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านองค์กร :

1.1 อำนาจในการขอเอกสารจากบุคคลและการให้บุคคลมาชี้แจงต่อคณะกรรมา-ธิการสามัญประจำวุฒิสภา : ควรดำเนินการเป็นสองขั้นตอน ขั้นตอนแรก ในกรณี หากบุคคลไม่ให้เอกสารหรือไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการฯ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมาธิการที่จะตั้งกระทู้ถาม และขออภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เพื่อกดดันให้บุคคลต้องให้เอกสารหรือต้องมาชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา สำหรับขั้นตอนที่สอง กรณีหากมีโอกาสในการแก้ไขรัฐธรรมนูญควรใช้โอกาสเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาในด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการขอเอกสารจากบุคคลและการให้บุคคลเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการฯ พร้อมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษไว้ด้วย เช่นเดียวกับที่ต่างประเทศถือปฏิบัติ

1.2 ระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

ก. ด้านระบบการปฏิบัติงาน : ควรมีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านระบบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา 4 ประการ ดังนี้

(1) การพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการฯ ควรนำกฎหมายในลักษณะเดียวกับที่ประเทศต่าง ๆ ถือปฏิบัติ มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ

(2) การควบคุมและกำกับการบริหารงานของรัฐบาล คณะกรรมาธิการฯ แต่ละคณะควรมีสำนักงานของตนเองให้ครบทั้ง 22 คณะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งจัดตั้งระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลทุกกระทรวง อย่างสม่ำเสมอและตลอดเวลา เพื่อสามารถติดตามการดำเนินงานของรัฐบาล ให้

เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเป็นการควบคุมและตรวจสอบรัฐบาล ให้บริหารงานเป็นไปตามความต้องการของประชาชน และเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

(3) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล รัฐสภาควรจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาเอง เพื่อทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ที่สำนักงบประมาณใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยแยกเป็นรายกระทรวง พร้อมทั้งวิเคราะห์หาความเป็นไปได้ของแนวโน้มรายได้ประชาชาติ ภาษีอากร หนี้สาธารณะ ฯลฯ ที่รัฐบาลนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นจริงเสนอต่อรัฐสภา ไม่ควรใช้เพียงข้อมูลที่ฝ่ายบริหารนำเสนอแต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น ซึ่งอาจจะเป็นข้อมูลคลาดเคลื่อนและไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อให้วุฒิสภาและคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาชุดต่าง ๆ ได้พิจารณา และควรจัดสรรงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเองโดยไม่ผ่านฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาด และเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

(4) การจัดทำประชาพิจารณ์ คณะกรรมาธิการฯ ควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์สำหรับทุกโครงการที่มีผลกระทบอย่างมากต่อประชาชน

ข. ด้านโครงสร้างงาน :

(1) ควรแก้ไขปัญหาเรื่องโครงสร้างงานซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจน โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ หรือหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองเพื่อเสนอให้ประธานวุฒิสภาทราบและคัดเลือกเรื่องที่จะพิจารณาให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

(2) จัดตั้งคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาบางคณะ ในลักษณะที่สามารถยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงไปตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติที่เปลี่ยนแปลงในขณะนั้น

(3) แบ่งงานในแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภาออกเป็นกลุ่มงานหรือเป็นด้าน ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสมาชิกคณะกรรมาธิการตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการเกิดการเรียนรู้และเกิดความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน

2. ข้อเสนอแนะด้านบุคลากร :

2.1 การเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการ ควรเข้าได้ตามความสมัครใจ แต่ต้องดูความเหมาะสม เมื่อเข้าไปแล้วต้องกำหนดกรอบข้อบังคับว่าด้วยอำนาจและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมาธิการอย่างชัดเจน ให้ตรงตามความรู้ความชำนาญในด้านนั้น ๆ โดยมีบัญชีแนบท้ายแสดงคุณสมบัติ ส่วนที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ควรกำหนดคุณสมบัติเฉพาะด้านอย่างเข้มงวดในการให้บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ และควร

กำหนดจำนวนปีไว้อย่างน้อย 4 ปี เพื่อเป็นการสะสมประสบการณ์ในการทำงาน ไม่ควรกำหนดคุณสมบัติเฉพาะด้านแบบกว้าง ๆ

2.2 ควรใช้หลักการพัฒนาองค์กร ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีศักยภาพและสามารถเข้าสู่การเป็นผู้เชี่ยวชาญในงานแต่ละด้านได้ สามารถสนับสนุนงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาแต่ละชุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ข้อเสนอแนะด้านสภาพแวดล้อม :

3.1 ควรพัฒนาข้าราชการฝ่ายวิชาการและวิจัยของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เป็นนักวิจัยประจำสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพสามารถแก้ไขปัญหาและหาคำตอบให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์ โดยสามารถเก็บรวบรวมข้อมูล (Data) ของกระทรวงต่าง ๆ และสามารถวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลให้เป็นสารสนเทศ (Information) พร้อมที่จะนำไปใช้งานได้ เสนอต่อคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจ เพื่อให้คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างประสิทธิภาพสูงขึ้น

3.2 ควรพยายามสนับสนุนการปรับปรุงพัฒนาสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง เพื่อไม่ให้เกิดการกระทบต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

ABSTRACK

Research Title : The Development of The Senate Committee.

Author : Wanida Sujjapunroj Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University.

Month Year : September 2007

The Senate Standing Committee is a tool for the Senate for operating observation and analysis in depth to further present the details relevant to the topic within the consideration of the upper house.

However, the operation of the Senate Standing Committee is not as efficient as it should be. This is due to various obstacles which affects the efficiency of the committee;

Problems

1. Organizational Problems

1.1 Structure : problems from requesting documents from individuals and letting each individual present the facts to the Senate Standing Committee.

1.2 Procedures : problems of the operation system of the committee.

2. Personnel Problems

2.1 The entry problems for the positions of the committee, advisors, specialists, Specialists, academicians and secretary of the committee.

2.2 The entry problems for the position of the specialist of the Secretariat of the Senate.

3. Environmental Problems

3.1 Problems of the support from the Secretariat of the Senate.

3.2 Problems from the surrounding environments of the Senate Standing Committee.

Suggestions

In order to enhance the performance and operations of the Senate Standing Committee, this researching report would present some guidelines in improving the Senate Standing Committee as follows;

1. Suggestions on the Organization :

1.1 The authority of requesting documents form an individual and giving permission for a person to give out a presentation to the Senate Standing Committee should be divided into two steps. The first step is in the case that the individual does not submit the documents nor would give out a presentation to the committee, it would be the responsibility of the Committee to start a theme to debate with each minister in the Senate House, individually. This is to force the person to submit the documents and present the facts to the committee.

The second step, if there is a chance, the committee should find a chance to modify the constitution to increase the authority of the committee in various fields, including the authority of requesting documents from individuals and addressing individuals to present the facts to the committee. Moreover, state the penalty for not following the orders, similar to that or many forcing countries.

1.2 The operational system of the Senate Standing Committee :

A. The Operation : four of the problems and obstacles of the operation of the Senate Standing Committee Should be solved as follows

(1) In billing each law, the committee must also use similar laws used in other countries as part of the consideration for the committee.

(2) In controlling the operations of the government, each committee should establish an office for the committee where the database on the performance of the government and the management sector is to be recorded and stored regularly. This is to monitor the performance of the government if they follow the policies presented to the parliament and for the benefit of the citizens.

(3) In controlling the government's usage of the budget, the parliament should establish an institute or a Bureau of Budget of the parliament.

This is to help collect and store information about the budget for the ministries and government departments, and also track the usage of the budget by the ministries, departments and bureaus. In addition, also predict the national income, taxes, etc, which the government has presented to the Senate for consideration, in order to get the true information for the parliament, the Senate and the Senate Standing Committee to accurately decisions.

(4) In arranging a public hearing, the committee should arrange a public hearing for topics that would give a big impact to the citizens.

B. The Operation Structures: the Senate Standing Committee should

(1) Solve the problem of the duplication or unclear operations due to the structure of the operations by establishing a Standing Committee of a central institute to consider and present the information to the chairman of the Senate so he/she can send it to the suitable committee according to the authority and responsibility of each Senate Committee.

(2) Establish some Senate Committees that can be easily dissolved or changed with the affect from the changing national strategy.

(3) Divide the work of the Senate Committees in different fields to make it suitable for each member of the committee or officers for each of their expertise.

2. Suggestions on Personnel :

2.1 For the entries of the position of the committee, consultants, specialists, academicians and secretaries, the Senate Standing Committee should clearly and strictly state the specific requirements in accepting people into each position. They should state the amount of years for the operation of each position. The specific requirements should not be too broad and not have any years of experience of being a consultant, specialist, academician or secretary.

2.2 Using the concept of the "Learning Organization" to improve the performance of the government officers in the Senate office. This is to increase the performance and improve to be specialists in various fields of work of the Senate Secretarial Office

3. Suggestions on the Environment :

This researching report has also included the environment of the Senate Committees and the Senate in which it is necessary to.

3.1 They have to improve the technical work in which the Senate Secretarial Office must present for the consideration of the Senate Committee in various fields and also other managerial work in which the Senate Secretarial Office must give to the Senate Committee so they can increase their performance.

3.2 They must attempt to support the improvement of the economical, social and administrative environment in a way that does not interfere with the operations of the Senate Committee.

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัยเรื่อง “การพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา” ได้รับการสนับสนุนให้จัดทำขึ้นโดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อใช้ประโยชน์ในคณะกรรมาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ให้การสนับสนุนการจัดทำโครงการวิจัย เรื่อง “การพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา” ขอขอบคุณประธานคณะกรรมการวิจัยและการพัฒนาของวุฒิสภา ดร. บุญเลิศ ไพรินทร์ และรองประธานคณะกรรมการวิจัยและการพัฒนาของวุฒิสภา รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ และคณะกรรมการทุกท่าน ที่ให้คำแนะนำและให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณอดีตท่านประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ทั้ง 22 คณะ ท่านผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าให้สัมภาษณ์และแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยในครั้งนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณท่านประธานคณะกรรมาธิการสามัญ ประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ให้ผู้วิจัยเข้าสังเกตการณ์การประชุมของคณะกรรมาธิการประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างใกล้ชิดหลายคณะ

ผู้วิจัยขอขอบคุณ นางอุไร วุฒิวิกัยการและ นายเอกมล จรัลชวนะเพท เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตประเทศสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ดร. นภดล วีระกันต์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองของสถานเอกอัครราชทูตประเทศฝรั่งเศสประจำประเทศไทย และมิสเตอร์ ชิเอะ โกโบยาคิ หัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองของสถานเอกอัครราชทูตประเทศญี่ปุ่นประจำประเทศไทย ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการประจำวุฒิสภาของต่างประเทศ

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณท่านเลขาธิการวุฒิสภา ท่านรองเลขาธิการวุฒิสภา และท่านผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ ตลอดทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ให้สัมภาษณ์และช่วยเหลือการวิจัยในครั้งนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณยุทธภูมิ สำเร็จ ผู้ประสานงาน และอำนวยความสะดวกตลอดระยะเวลาในการทำวิจัย

วนิดา สัจพันโรจน์

ผู้วิจัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กันยายน 2550

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
Abstract	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(9)
สารบัญ	(10)
สารบัญตาราง	(13)
สารบัญแผนภูมิ	(14)
สารบัญภาคผนวก	(15)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.6 กรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์	5
1.7 นิยามปฏิบัติการ	6
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบรัฐสภา	8
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบวุฒิสภา	21
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา	24
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	53
บทที่ 3 คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาไทยเปรียบเทียบกับคณะกรรมาธิการ ของวุฒิสภาต่างประเทศ	61
3.1 คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาไทย	61
3.1.1 ความหมายของคณะกรรมาธิการ	61
3.1.2 ความเป็นมาของคณะกรรมาธิการ	62
3.1.3 ประเภทของคณะกรรมาธิการและการเข้าสู่กรรมาธิการ	62

3.1.4 ความสำคัญและประโยชน์ของการใช้ระบบคณะกรรมาธิการ 69
3.1.5 วิธีการตั้งกรรมาธิการ 70
3.1.6 การพ้นจากตำแหน่งกรรมาธิการ 70
3.1.7 อัตราส่วนกรรมาธิการ 71
3.1.8 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ 71
3.2 เปรียบเทียบระบบคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาต่างประเทศ 78
3.2.1 ประเทศอังกฤษ 78
3.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา 85
3.2.3 ประเทศฝรั่งเศส 92
3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น 95
3.2.5 สรุปบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในต่างประเทศ. 97
บทที่ 4 วิเคราะห์อุปสรรคและปัญหาของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา 101
4.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านองค์กร 101
4.1.1 ด้านโครงสร้าง : ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้อำนาจ
ในการเรียกเอกสารและบุคคลเข้ามาชี้แจง 101
4.1.2 ด้านระบบงาน : ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับระบบการปฏิบัติงาน
ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา 107
4.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร 114
4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมาธิการวุฒิสภา. 114
4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าเป็นผู้เชี่ยวชาญของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 120
4.3 ปัญหาและอุปสรรคด้านสภาพแวดล้อม 120
4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับงานสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา..... 120
4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา 122
บทที่ 5 แนวทางการพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา 127
5.1 แนวทางการพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาด้านองค์กร 127
5.1.1 ด้านโครงสร้าง : แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจ
ในการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจง 127
5.1.2 ด้านระบบงาน : แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่
ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา 137

5.2 แนวทางการพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาด้านบุคลากร 149
5.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ของ คณะกรรมาธิการวุฒิสภา 149
5.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเข้าเป็นผู้เชี่ยวชาญของ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 155
5.3 แนวทางการพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาด้านสภาพแวดล้อม 162
5.3.1 แนวทางการแก้ไขสิ่งสนับสนุนทางวิชาการและบริหารจาก สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 162
5.3.2 แนวทางการปรับปรุงปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร 171
บทสรุป 175
บรรณานุกรม 178
ภาคผนวก 186
ประวัติผู้วิจัย 291

สารบัญตาราง

ตารางที่ หน้า

2.1 จำนวนกรรมาธิการวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2526-2540 49

2.2 จำนวนคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในต่างประเทศ 50

4.1 การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. 2546 105

4.2 การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. 2547 106

4.3 การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 117

4.4 วุฒิการศึกษาของสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภาทั้งหมด 126

4.5 ผลิตภัณฑ์ในประเทศตามราคาประจำปี จำแนกตามสาขาการผลิต พ.ศ. 2541-2548 128

5.1 เปรียบเทียบเงินกู้จริงภายในประเทศกับรายจ่ายจริงชำระคืนต้นเงินกู้ 143

5.2 ข้อมูลแนวโน้มรายได้ที่จัดเก็บผลิตภัณฑ์รวมของประเทศพร้อมข้อสังเกต 144

สารบัญแผนภูมิ

ผังรูปที่ หน้า

2.1 ผังรูปแสดงการใช้อำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส 14
2.2 ผังรูปโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส 58
2.3 ผังรูปโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาขุนนางประเทศออสเตรเลีย..... 59
2.4 โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น 60
4.1 ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ SPBB 110
4.2 ผังรูปแสดงความเชื่อมโยงในการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ 111
4.3 ผังรูปการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีปัจจุบัน (รูปแบบปัจจุบัน)..... 113
5.1 รูปแบบการพัฒนาคณะกรรมาธิการวุฒิสภา 128
5.2 รูปแบบการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจง..... 134
5.3 รูปแบบการแบ่งงานภายในของคณะกรรมาธิการฯ จำแนกตามลักษณะกลุ่มงาน 136
5.4 รูปแบบการแบ่งงานภายในของคณะกรรมาธิการฯ จำแนกตามลักษณะหน่วยงาน 136
5.5 รูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา..... 138
5.6 รูปแบบแสดงความเชื่อมโยงข้อมูลงานประกวดราคาของศูนย์การจัดซื้อจัดจ้าง
ทางอิเล็กทรอนิคส์ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง..... 148
5.7 รูปแบบการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมาธิการวุฒิสภา..... 154
5.8 รูปแบบการพัฒนาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้..... 156
5.9 รูปแบบการพัฒนาสภาพแวดล้อม..... 164
5.10 รูปแบบการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี 168

สารบัญภาคผนวก

ภาคผนวกที่		หน้า
1	รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 8 วันที่ 20 เมษายน 2540 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	186
2	ต้นฉบับรายงานชวเลข : คณะกรรมาธิการพิจารณารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19-21 สภาร่างรัฐธรรมนูญ	211
3	รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 18 วันที่ 28 พฤษภาคม 2544 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	227
4	รายชื่อคณะกรรมการวุฒิสภาของประเทศต่าง ๆ	233
5	โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาของประเทศต่าง ๆ	243
6	การเลือกคณะกรรมาธิการวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา	250
7	ประกาศวุฒิสภา : เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา	254
8	โครงสร้างบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ช่วยงานใน คณะกรรมาธิการต่าง ๆ	260
9	รายชื่อประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่ได้สัมภาษณ์	263
10	รูปแบบการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจง	266
11	รูปแบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา	269
12	กระบวนการเป็นผู้เชี่ยวชาญของสมาชิกคณะกรรมาธิการ	273
13	แนวคิดเชิงระบบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สู่องค์กรแห่งการเรียนรู้	276

.

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาเดี่ยว (Unicameral Parliament) ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ ประเทศในอเมริกากลาง ประเทศนอร์เวย์ ประเทศอัลบาเนีย และประเทศบัลกาเรีย และรูปแบบสภาคู่ (Bicameral Parliament) ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น การจะเลือกใช้โครงสร้างและรูปแบบของรัฐสภาแบบใดขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาไทย มีทั้งรูปแบบสภาเดี่ยวและรูปแบบสภาคู่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้น และตามสถานการณ์ความเหมาะสมของบ้านเมืองในขณะนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 3 กำหนดให้ประเทศไทยปกครองประเทศโดยใช้รูปแบบสภาคู่เป็นครั้งแรก โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และ “พฤฒสภา” ซึ่งต่อมาเรียกว่า “สมาชิกวุฒิสภา” มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้และตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ฉบับที่ 16 ประเทศไทยปกครองประเทศด้วยระบบสภาคู่ คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นครั้งแรก รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ได้กำหนดอำนาจหน้าที่หลักของทั้งสองสภา คือ พิจารณาศึกษาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และให้ความเห็นชอบกิจการสำคัญของประเทศ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ทำการรัฐประหาร ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ส่งผลให้ประเทศไทยกลับมาปกครองประเทศโดยใช้รูปแบบสภาเดี่ยว คือ

“สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ปฏิบัติหน้าที่เป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ด้วยภารกิจที่มากมายรัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองงานและช่วยแบ่งเบาภาระงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับประชาชน) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดของประเทศไทย ซึ่งร่างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ได้พยายามสร้างกลไกการตรวจสอบ ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนเข้าสู่ระบบการเมืองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกคนเก่งคนดีเข้าสู่อำนาจทางการเมือง แต่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้ว พบว่า มีข้อบกพร่องบางประการ ในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา เพราะถูกครอบงำโดยรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภา เนื่องจากพรรคการเมืองได้ให้การสนับสนุนพวกพ้องของตนเองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้ระบบการตรวจสอบไม่ได้ผล ส่วนการเข้าสู่คณะกรรมาธิการไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะด้านอย่างเข้มงวดของแต่ละคณะกรรมาธิการ แต่ใช้วิธีการสมัครเข้ามาตามความสมัครใจของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีคณะกรรมาธิการคัดเลือกอีกชั้นหนึ่ง ด้วยการลงคะแนนเสียง (Vote) จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาบางคนที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามความต้องการได้เข้ามาเป็นกรรมาธิการในบางคณะ ยังเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ส่วนที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการนั้น กฎข้อบังคับของวุฒิสภาเปิดโอกาสให้ประธานคณะกรรมาธิการของแต่ละคณะเป็นผู้แต่งตั้ง ให้มาปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนงานคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าไม่ได้มีการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่แท้จริง แต่จะบรรจุบริวารหรือพวกพ้อง เข้ามาปฏิบัติงาน และในบางคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ไม่มีการแต่งตั้งนักวิชาการเพื่อมาสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการแต่อย่างใด ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการในการเรียกเอกสาร ข้อมูล และบุคคลภายนอกให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมาธิการ เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ในขณะนั้น แต่ไม่มีบทลงโทษทางกฎหมาย จึงไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการเท่าที่ควร และหัวหน้าส่วนราชการก็ไม่ยอมมาชี้แจงด้วยตนเอง แต่ส่งตัวแทนที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมาชี้แจงแทน ทำให้ปัญหาที่คณะกรรมาธิการกำลังพิจารณาอยู่ไม่สามารถแก้ไขได้

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาผลงานวิจัยอื่น ๆ ยังพบว่า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะเป็นองค์กรสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ยังมีปัญหาอุปสรรคทั้งด้าน

องค์กร ด้านบุคลากร ด้านการบริหารจัดการ ด้านพัสดุและเครื่องมือเครื่องใช้ ประกอบกับการขาดความรู้ ความสามารถในการนำเสนอข้อมูล สารสนเทศ และการวิเคราะห์งานยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานในลักษณะทำหน้าที่ธุรการให้กับคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานตามระบอบประชาธิปไตย แต่มีปัญหาและอุปสรรคมากมาย ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเพื่อนำผลการวิจัยไปปรับปรุงและพัฒนาทั้งคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น สามารถปรับตัวให้ทันกับกระแสสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแบบองค์รวม (Holistic) โดยศึกษาเปรียบเทียบทั้งโครงสร้าง ระบบงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไทยทั้ง 22 คณะ ใน 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การเข้าสู่คณะกรรมาธิการและการเรียกข้อมูลเอกสารและบุคคลภายนอกมาชี้แจงข้อเท็จจริง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ศึกษาการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาฝ่ายวิชาการและวิจัย เพื่อพัฒนาให้มีคุณสมบัติสามารถเป็น “ผู้เชี่ยวชาญ” ปฏิบัติงานสนับสนุนข้อมูล สารสนเทศให้กับคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ให้สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ผลการศึกษาวิจัยจะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง และเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยในการส่งเสริมให้เกิดดุลยภาพระหว่าง 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องในการใช้อำนาจคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ในการเรียกเอกสารข้อมูลและบุคคลภายนอกให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง

1.2.2 เพื่อศึกษาการเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

1.2.3 เพื่อศึกษาโครงสร้าง การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อพัฒนาให้มีศักยภาพภาพสูงขึ้น

1.2.4 เพื่อศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาฝ่ายวิชาการเพื่อพัฒนาให้มีคุณสมบัติเป็น “ผู้เชี่ยวชาญ” สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ศึกษาการใช้อำนาจคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ในการเรียกเอกสารข้อมูลและบุคคลภายนอกให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2549

1.3.2 ศึกษาคุณสมบัติคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา และคุณสมบัติของข้าราชการประจำฝ่ายวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อพัฒนาให้มีคุณสมบัติเป็นผู้เชี่ยวชาญสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

1.3.3 ศึกษาโครงสร้างระบบงานขององค์กร บุคลากร และสภาพแวดล้อม ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา 22 คณะ

1.3.4 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา 6 เดือน ตั้งแต่วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 - 3 มกราคม พ.ศ. 2550

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และประเภทของข้อมูลแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1.4.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) อดีตประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ รวม 22 คณะ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด และข้าราชการสำนักงานวิชาการและวิจัยของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อพัฒนาให้มีคุณสมบัติเป็นผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

1.4.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยรวบรวมจากเอกสารของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาชุดต่าง ๆ เอกสารจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เอกสารจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรัฐธรรมนูญทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศเพื่อใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบ

1.4.3 การสังเกตการณ์ (Observation) ผู้วิจัยจะเข้าไปสังเกตการณ์การประชุมของคณะกรรมาธิการ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เพื่อให้ได้ข้อมูลจาก “สถานการณ์จริง” ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมาศึกษาวิเคราะห์

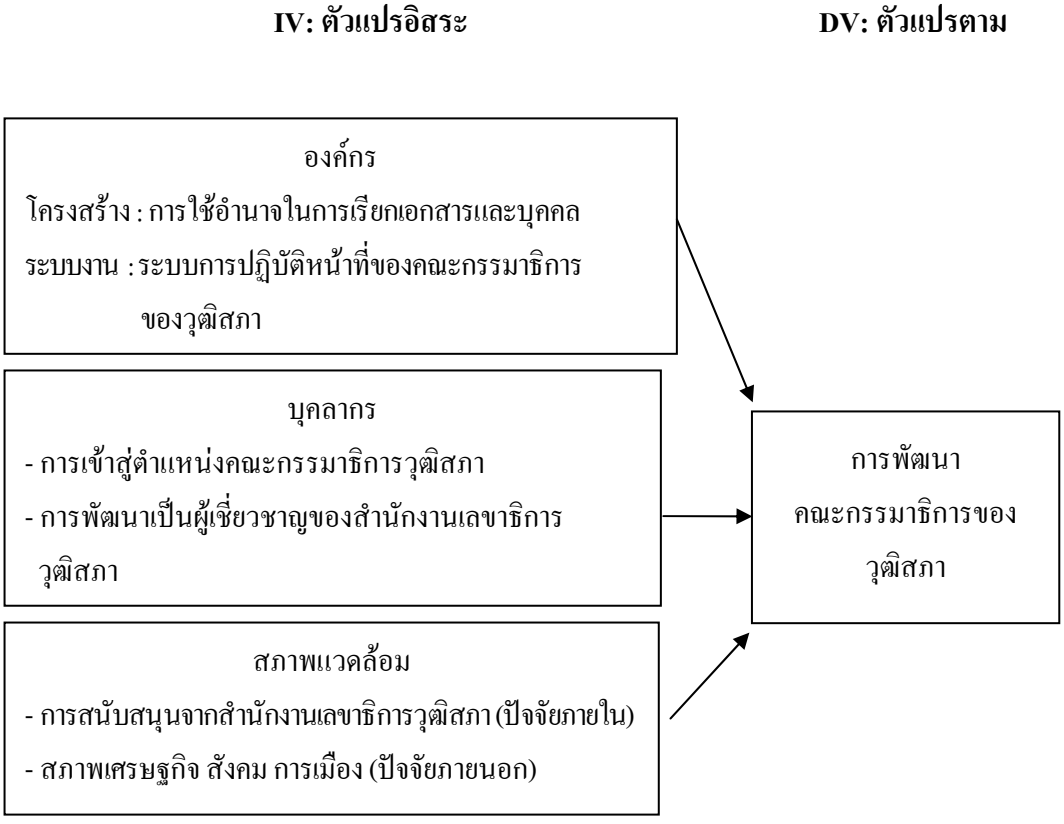
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 เพื่อนำผลการวิจัยไปพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้ทัดเทียมกับต่างประเทศ เป็นการส่งเสริมให้เกิดดุลยภาพ ระหว่าง อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

1.5.2 เพื่อนำผลการวิจัยไปพัฒนาข้าราชการประจำฝ่ายวิชาการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้มีคุณสมบัติเป็น “ผู้เชี่ยวชาญ” สามารถสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.5.3 เพื่อนำผลการวิจัยไปพัฒนาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้เป็น “องค์กรแห่งการเรียนรู้” สามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ นำมาประยุกต์ในการปฏิบัติงาน ให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อสนับสนุนงานคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

1.6 กรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์



ที่มา : วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

1.7 นิยามปฏิบัติการ

1.7.1 การพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา หมายถึง การพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาให้มีมาตรฐานทัดเทียมกับต่างประเทศที่เจริญแล้ว เพื่อส่งเสริมให้เกิดดุลยภาพ ระหว่าง 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

1.7.2 คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา หมายถึง คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาของประเทศไทยที่ได้รับแต่งตั้งจากวุฒิสภา ประกอบด้วย 22 คณะ ได้แก่

1.7.2.1 คณะกรรมาธิการการกีฬา

1.7.2.2 คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์

1.7.2.3 คณะกรรมาธิการการคมนาคม

1.7.2.4 คณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน

1.7.2.5 คณะกรรมาธิการการงบประมาณ

1.7.2.6 คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ

1.7.2.7 คณะกรรมาธิการการทหาร

1.7.2.8 คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว

1.7.2.9 คณะกรรมาธิการการปกครอง

1.7.2.10 คณะกรรมาธิการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1.7.2.11 คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.7.2.12 คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

1.7.2.13 คณะกรรมาธิการแรงงานและสวัสดิการสังคม

1.7.2.14 คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพลังงาน

1.7.2.15 คณะกรรมาธิการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

1.7.2.16 คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม

1.7.2.17 คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข

1.7.2.18 คณะกรรมาธิการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ

1.7.2.19 คณะกรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระ

1.7.2.20 คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภา

1.7.2.21 คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม

1.7.2.22 คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

1.7.3 การเข้าสู่คณะกรรมาธิการ หมายถึง การเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา 22 คณะ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

1.7.4 การใช้อำนาจเรียกเอกสารข้อมูลและบุคคล หมายถึง การให้อำนาจคณะกรรมาธิการตามมาตรา 189 ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาในการเรียกเอกสาร ข้อมูล และบุคคลภายนอกให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่คณะกรรมาธิการของวุฒิสภากำลังพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ในขณะนั้น

1.7.5 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา หมายถึง การทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมา การพิจารณาศึกษาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญของประเทศ ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลและจัดทำประชาพิจารณ์

1.7.6 การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หมายถึง การปฏิบัติงาน ด้านบุคลากร ด้านการบริหารจัดการ ด้านพัสดุหรือเครื่องมือเครื่องใช้ และสิ่งอำนวยความสะดวกทางวิชาการให้แก่คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

1.7.7 การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หมายถึง การปฏิบัติงานด้านวิชาการและวิจัยของสำนักงานวิชาการและวิจัย เพื่อให้มีคุณสมบัติเป็น “ผู้เชี่ยวชาญ” สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการนำเสนอวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอเป็นหัวข้อดังนี้

2.1 แนวความคิด เกี่ยวกับระบบรัฐสภา

2.2 แนวความคิด เกี่ยวกับระบบวุฒิสภา

2.3 แนวความคิด เกี่ยวกับคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

2.4 แนวความคิด เกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

2.1 แนวความคิด เกี่ยวกับระบบรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มีผลทำให้ประเทศไทยปกครองด้วยระบบประชาธิปไตยด้วยระบบสภาคู่เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งและ “พฤฒสภา” มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นสถาบันหลักในการทำหน้าที่กลั่นกรองงาน และคอยตรวจสอบการทำงาน ด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จอมพล ผิน ชุณหะวัณ ได้ทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ของประเทศไทย โดยกำหนดให้ใช้ระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเดิมเรียก “พฤฒสภา” ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 กำหนดให้มีระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและวุฒิสภา ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กระทำรัฐประหารตนเองและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (ฉบับที่ 5) และนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะการพุทธศักราช 2483 กลับมาใช้ใหม่โดยกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทและต่อมาได้

จัดทำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 (ฉบับที่ 6) โดยกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดี่ยวคือสภาผู้แทนราษฎร แต่ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทโดยมาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง

เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม และได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 (ฉบับที่ 7) กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ใช้ระยะเวลานานที่สุด คือ พ.ศ. 2502-2511 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 โดยได้นำระบบสภาคู่กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ จำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีจอมพล ถนอม กิติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จอมพล ถนอม กิติขจร ทำรัฐประหารตนเองยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 (ฉบับที่ 9) และเมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เกิดมหาวิปโยคทางการเมือง จอมพล ถนอม กิติขจร ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2517 (ฉบับที่ 10) กำหนดให้มีระบบสภาคู่ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ทำรัฐประหารประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 (ฉบับที่ 11) กำหนดให้มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่นิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ วาระ ละ 4 ปี และกำหนดให้มีรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ทำรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (ฉบับที่ 12) โดยมีบทเฉพาะกาลระบุว่าให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (ฉบับที่ 13) กำหนดให้ใช้ระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ทำรัฐประหารประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 14) กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 กำหนดให้มีสภาคู่ คือ สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 360 คน มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาจำนวน 270 คน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ต่อมา พ.ศ. 2538 ได้แก้ไขให้สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนประชากรในแต่ละจังหวัด หนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน (เรียบเรียงจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2543 : 1-11)

ในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการแก้ไข มาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จำนวน 99 คน ที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการปฏิรูปการเมือง (มนตรี รูปสุวรรณ, 2542 : 32-34) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุให้มีวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งจะไม่ใช่วิธีการคัดเลือกบุคคลที่ดีที่สุดก็ตาม แต่ก็เป็นวิธีที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคคลที่ประชาชนไว้วางใจให้เป็นตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนเพื่อคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ ได้กล่าวถึงวงจรอุบาทว์ที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยต้องล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย มีรัฐธรรมนูญที่เป็นกติกาสูงสุดในการปกครอง นำไปสู่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อไป รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมักจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศและของประชาชนได้ จนนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง มีการยึดอำนาจทำรัฐประหาร ล้มเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภา และนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีการเลือกตั้ง จัดตั้งรัฐบาล และนำไปสู่วิกฤตการณ์ จนกระทั่งมีการยึดอำนาจทำรัฐประหารกันอีก หมุนเวียนเป็นวงจรหลายครั้งหลายหนในช่วง 65 ปี ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงปัจจุบันมีการปฏิรูปทางการเมือง ยึดอำนาจจากรัฐบาลในสมัย พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม มักขาดความชอบธรรม เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย แม้จะมีความชอบธรรม แต่ด้วยระบบ รัฐบาลผสม ทำให้ไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ในที่สุดความชอบธรรมก็หมดไป เป็นการผสมผสานพลังของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองเข้ากับพลังของข้าราชการประจำ ทั้งนี้ภายใต้ “ผู้นำ” ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย จึงสามารถมีเสถียรภาพมาได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถต้านทานกระแสประชาธิปไตยที่ไหลบ่ามาอย่างรุนแรงไปได้

สภาพปัญหาดังกล่าวนี้ จะดำเนินต่อไปในบริบททางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยของไทย หากเราไม่สามารถศึกษาเพื่อคลี่คลายสาเหตุแห่งปัญหาได้อย่างแท้จริง และเพื่อนำไปสู่การ

กำหนดรูปแบบของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อระบบรัฐสภาของประเทศไทยต่อไป (ธีรภัทร รังสรรค์, 2541 : 2-3)

2.1.1 อำนาจประชาธิปไตยที่ใช้ในการปกครองประเทศ

มนตรี รูปสุวรรณ ได้กล่าวถึงกรอบของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไว้ว่า กรอบความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถูกจัดทำโดยแยกเป็น 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ

กรอบที่ 1 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง ในกรอบนี้ได้เสนอหลักการที่ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยสรุป

1) เพิ่มสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ให้ครบถ้วน

2) ขยายความสิทธิเสรีภาพให้ชัดเจนขึ้น

3) คุ้มครองให้สิทธิเสรีภาพมีผลบังคับใช้ได้จริง

4) กำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายหรือโดยการใช้อำนาจ รัฐจะกระทำได้ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญอนุญาตไว้และเท่าที่จำเป็น

5) เปิดโอกาสให้พลเรือนมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองมากขึ้น

6) เพิ่มบทบัญญัติในกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นในทางปฏิบัติ

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ประกอบด้วย

1) ศาลรัฐธรรมนูญ

2) ศาลยุติธรรม

3) ศาลปกครอง

4) สร้าง “ระบบตรวจสอบการทุจริตการใช้อำนาจรัฐ”

5) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

6) การตรวจสอบเงินแผ่นดิน

กรอบที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ได้เสนอหลักการมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าควรปรับปรุง

1) รัฐสภาและกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง

2) รัฐสภาและกระบวนการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย พิจารณาแต่งตั้งและตรวจสอบผู้เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3) คณะรัฐบาล

4) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

ทั้งหมดเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ที่กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสรีภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยยังคงรักษาระบอบประชาไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มนตรี รูปสุวรรณ, 2542 : 32-34)

ประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ส่วนใหญ่จะระบุอำนาจการปกครองประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญ 3 อำนาจ คือ (1) อำนาจนิติบัญญัติ มีหน้าที่บัญญัติกฎหมายให้สังคมยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสงบและสันติสุขในประเทศ (2) อำนาจบริหาร มีหน้าที่บริหารจัดการและพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ และ (3) อำนาจตุลาการ มีหน้าที่พิจารณาตัดสินความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ให้เกิดความยุติธรรมและความเสมอภาค

การแบ่งอำนาจทั้งสามในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย จะยึดถือประชาชนเป็นหลักสำคัญในการแบ่งอำนาจ โดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญให้ถือว่าอำนาจในการปกครองประเทศเป็นอำนาจของประชาชน

ประเทศนอร์เวย์ ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก ๆ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1814 ถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับจากการปกครองว่าราษฎรของประเทศมีสิทธิปกครองตนเอง ความเต็มใจของราษฎรเป็นปัจจัยกำหนดอำนาจการปกครอง และอำนาจการปกครองนั้นจะกระทำในนามของราษฎร โดยราษฎรเลือกผู้แทนเข้าสภาด้วยความไว้วางใจเพื่อตรากฎหมายใช้บังคับในสังคม

> “The people of a nation are entitled to govern themselves. The will of the people should determine the action of the governing power, and the governing power governs on behalf of the people. The people elect representatives to a national assembly which is entrusted, among other things, with enacting the laws held to be in that society.”
> (The Norwegian Parliament, 1966 : 4)

ประเทศนอร์เวย์กำหนดอำนาจการปกครองประเทศไว้ 3 อำนาจ ได้แก่

1) อำนาจบริหาร (Executive Power) ซึ่งเป็น State Council จะถูกแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์และหัวหน้าพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งจาก Parliamentary Election จะเป็นนายกรัฐ-มนตรีโดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้ลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง

2) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) เป็นสภาคู่ (Bicameral Parliament หรือ Storting) สมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งแบบ Popular Vote เพื่อเป็นตัวแทนที่มีวาระสมัยละ 4 ปี รัฐสภา (Parliament หรือ Storting) จะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ คัดเลือกหนึ่งในสี่จากสมาชิก

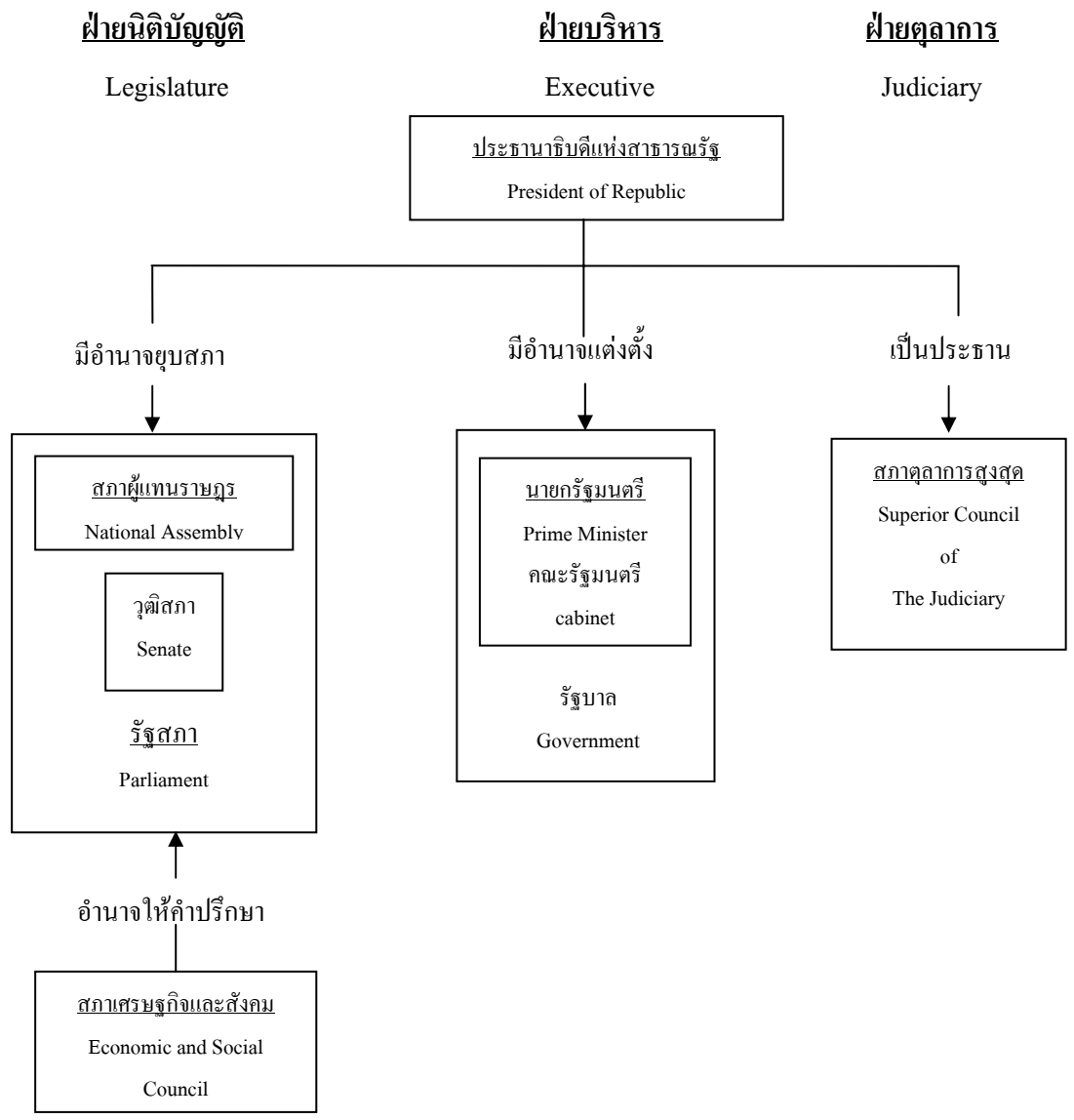
ทั้งหมดให้เป็นสภาสูง (Upper House หรือ Lagting) ส่วนที่เหลือเป็นสภาล่าง (Lower House หรือ Odelsting)

3) อำนาจตุลาการ (Judicial Power) ศาลสูงสุดและผู้พิพากษาจะได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ (สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : ภาคผนวก 98-1)

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศสาธารณรัฐที่ปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศที่มาจากการเลือกตั้ง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1901 รัฐธรรมนูญได้แบ่งอำนาจการปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ โดยมีผู้ใช้อำนาจ คือ รัฐบาล รัฐสภา และศาลตามลำดับ (รัฐสภาออสเตรเลีย, 1999 : 1)

ประเทศฝรั่งเศส แบ่งอำนาจการปกครองประเทศเป็น 3 อำนาจ และมีการใช้อำนาจโดยให้ประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจยุบรัฐสภาและมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และเป็นประธานฝ่ายตุลาการได้ ส.ส. มาจากการเลือกตั้ง และ สว. มาจากการแต่งตั้งทางอ้อม สภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี แต่ประธานาธิบดีอาจจะถูกประชาชนทั้งประเทศลงประชามติไม่รับร่างรัฐบัญญัติที่ประธานาธิบดีเสนอได้ โดยประชาชนฝรั่งเศสทุกคนมีสิทธิลงประชามติ (Referendum) ในร่างกฎหมายของประธานาธิบดี ถ้าไม่รับประธานาธิบดีต้องลาออก ดังเช่นประธานาธิบดี เดอโกล ต้องลาออก ประชาชนทั้งประเทศไม่รับร่างรัฐบัญญัติที่เดอโกลเสนอ ต้องแต่งตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ ซึ่งได้ปรับปรุงร่างกฎหมายฉบับนี้เพียงเล็กน้อย ปรากฏว่าประชาชนยอมรับกฎหมายฉบับเดียวกันนั้นก็ถูกต้อง แต่ถ้าประชาชนไม่ยอมรับ ประธานาธิบดีคนใหม่ต้องลาออกเช่นกัน ตามผังรูปดังต่อไปนี้

ผังรูปที่ 2.1
ผังรูปแสดงการใช้อำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส



(พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชกัณฑารักษ์, 2541 : 65)

ประเทศไทย แบ่งอำนาจการปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ ตามระบอบประชาธิปไตย คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมาย มีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจ
2. อำนาจบริหารหรืออำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจ
3. อำนาจตุลาการหรืออำนาจในการพิพากษาอรรถคดีความต่าง ๆ มีศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2543 : 1)

2.1.2 การใช้อำนาจนิติบัญญัติ

การใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นหนึ่งในสามอำนาจสูงสุด ในการปกครองประเทศนั้น ประเทศต่าง ๆ ได้ระบุไว้ ดังนี้

ประเทศอังกฤษ ได้ระบุอำนาจนิติบัญญัติไว้ว่า เป็นอำนาจปกครองประเทศที่ครอบคลุมไปทั้งเครือจักรภพและอาณานิคม มีอำนาจออกกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่มีขอบเขต มีสิทธิที่จะกำหนดหรือจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงกฎหมายทั้งหมดของรัฐบาลในเครือจักรภพอังกฤษได้ (Pual Sink and Rhodri Walters, 1999 : 39)

ในประเทศอังกฤษฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลัก ดังต่อไปนี้

1) ตรากฎหมาย
2) ออกข้อกำหนดว่าด้วยภาษี
3) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล ทั้งด้านนโยบายและด้านการบริหาร รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล
4) อภิปรายประเด็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญ

(สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : (ภาคผนวก) ค 10-1))

ประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ โดยมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) การตรากฎหมาย
2) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้โดยความเป็น “ผู้แทนราษฎร” ซึ่งสะท้อนความต้องการของประชาชนสอดแทรกอยู่ในหน้าที่สองประการดังกล่าว (สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : (ภาคผนวก) หน้า 4-3)

ประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติไว้เป็น 3 ด้าน ได้แก่ (1) Law Making (ด้านการตรากฎหมาย) (2) Financial Control (ด้านการควบคุมการเงิน) และ (3) Critical Inquisitorial Function (ด้านการสอบสวนที่สำคัญ) (Parliament of Singapore, 1999 : 1)

ประเทศแคนาดา รัฐสภามีหน้าที่ ดังนี้

1) การตรากฎหมาย อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภา เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นและมีผลใช้บังคับใช้ทั่วทั้งประเทศ ส่วนการตรากฎหมายของแต่ละมลรัฐ จะมีสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นระบบสภาเดี่ยว (Unicameral Legislative Assembly) มีขนาดแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ มีหัวหน้าฝ่ายบริหาร เรียกว่า Lieutenant-governor มาจากการแต่งตั้งของสมเด็จพระบรมราชินี (Elizabeth ที่ 2)

2) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามหลักการปกครองในระบอบรัฐสภานั้น มีหลักการและกลไกในการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยที่มีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามออกจากกัน และให้องค์กรทั้งสามถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันตามหลักการสากลที่ เรียกว่า Check and Balance โดยให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาล เช่น การตั้งกระทู้ถาม อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ส่วนฝ่ายที่ใช้อำนาจบริหาร คือ รัฐบาลสามารถยุบสภา เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ โดยให้ประชาชนผู้เลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินปัญหาความขัดแย้ง (สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : (ภาคผนวก) ค 2-1)

ประเทศไทย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ระบุอำนาจนิติบัญญัติ ไว้ดังนี้

1) อำนาจในการตรากฎหมาย หมายถึง อำนาจในการออกพระราชบัญญัติ เพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

2) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน การสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี หรือ ฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

3) การให้ความเห็นชอบ เป็นอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินในกรณีต่าง ๆ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539 : 8-9)

ชาญวุฒิ วัชระพุกต์ ได้สรุปแนวคิดในการแบ่งอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติแบ่งออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

1) อำนาจและหน้าที่ในการออกกฎหมาย : การออกกฎหมายซึ่งจะนำมาใช้แก่ประชาชนนั้น ผู้ร่างควรจะเป็นผู้ที่ได้รับความยินยอม (Consent) และเห็นชอบจากประชาชนกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้จึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบธรรมได้รับการปฏิบัติตาม และเชื่อฟังจากประชาชนส่วนใหญ่ รัฐสภาในฐานะที่องค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจึงได้รับมอบอำนาจหน้าที่อันนี้

การออกกฎหมายถือเป็นหัวใจสำคัญของรัฐสภา แม้ว่ากฎหมายเดิมที่มีอยู่จะเสมือนหนึ่งได้ครอบคลุมระเบียบสังคมเอาไว้หมดแล้ว แต่เนื่องจากสังคมเปลี่ยนแปลงทางวัตถุอย่างรวดเร็วอันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในสังคม ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่เป็นเพียงแต่กระทำหน้าที่ในการออกกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้น หากยังรวมเอาอำนาจหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเก่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและการบริหารที่ดีขึ้นโดยก้าวทันเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป

2) อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร : การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติ-บัญญัติในรูปรัฐสภา อาจกระทำการได้หลายทาง เช่น ควบคุมในด้านการจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ข้าราชการในบางประเทศจำต้องให้สัตยาบรรณหรือไม่ก็ต้องผ่านการยินยอมจากรัฐสภาในการที่จะดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ นอกจากนั้น รัฐสภายังมีอำนาจในการสอบสวนนำข้าราชการไปลงโทษหรือตักเตือน หรือโดยการตรามาตรากฎหมายจากรัฐสภา ในทางตรงกันข้าม หน่วยงานใดที่ได้ทำหน้าที่ซ้อนกับหน่วยงานอื่นหรือหมดความจำเป็นแล้ว รัฐสภาก็มีอำนาจในการยุบเลิกได้เช่นกัน

3) อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง : ในกรณีการเลือกตั้งประธานาธิบดีประเทศสหรัฐอเมริกา (Election College) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ลงมติว่า ใครจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี โดยให้แต่ละรัฐมีเสียงในการลงคะแนนเพียงเสียงเดียว ในกรณีที่เกิดปัญหาเช่นนี้กับรองประธานาธิบดี วุฒิสภาจะทำหน้าที่ในการเลือกตั้ง สำหรับในประเทศที่ใช้ระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet System) ผู้ที่จะขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีจะต้องผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงส่วนใหญ่ในสภา สำหรับในประเทศฝรั่งเศสสมาชิกสภาแห่งชาติยังเป็นสมาชิกในคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาสูงด้วย

4) อำนาจและหน้าที่อื่น ๆ : นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาแล้ว ยังมีกิจกรรมที่สำคัญ ๆ อยู่อีก เช่น อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ความยากง่ายในการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง รัฐธรรมนูญบางประเทศจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงกระบวนการแก้ไข แต่บางประเทศไม่กำหนดไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด กระบวนการในการแก้ไขจึงอาจต้องใช้มรรควิธีทางอื่นเข้าช่วย เป็นต้น (ชาญวุฒิ วัชระพุกต์, ม.ป.ป. : 11-12)

สรุป การใช้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นหนึ่งในสามอำนาจสูงสุดของประเทศ ซึ่งมีรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ในการปกครองประเทศ ให้ประเทศอยู่ในสภาพสงบเรียบร้อยและเป็นระเบียบ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐสภาที่สำคัญ ๆ ไว้ 4 ประการดังนี้

(1) มีอำนาจในการตรากฎหมาย ตามอำนาจนิติบัญญัติที่มีอยู่

(2) มีอำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาล

(3) มีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

(4) มีอำนาจในการจัดทำประชาพิจารณ์และการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล

2.1.3 ข้อบกพร่องของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

Philip Norton ได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับงานของรัฐสภาไว้ในหนังสือ ชื่อ Developments in Politics ว่า รัฐสภาที่ได้พบเห็นในประเทศส่วนใหญ่ ตั้งขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางประการ แต่ในทางปฏิบัติจริงการบรรลุวัตถุประสงค์บางประการนั้นสามารถเป็นไปได้หรือไม่ โดยเฉพาะในประเทศที่มีสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดที่จะพิจารณาให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนนั้น มักถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ไม่มีโอกาสกำหนดนโยบายที่น่าเชื่อถือสำหรับประชาชนโดยส่วนรวมได้ การกำหนดนโยบายมักจะกำหนดมาจากฝ่ายรัฐบาล ซึ่งได้ทำความตกลงกันในระหว่างรัฐบาลด้วยกันมาแล้ว ก่อนนำนโยบายมาให้รัฐสภาผ่านออกมาเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้เท่านั้น ซึ่งเป็นที่รู้กันล่วงหน้าว่า รัฐสภาจะต้องผ่านร่างกฎหมายนั้นออกมาอย่างแน่นอน (Patrick Dunleavy and others, 1997 : 155) จนมีนักศึกษาด้านการเมืองสองท่าน คือ Richardson หรือ Jordan ได้กล่าวว่า “ความสำคัญของรัฐสภาอังกฤษ... คือความไม่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ” Thomas ได้กล่าววิจารณ์ว่า ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐสภานั้นไม่ได้ชี้เฉพาะที่รัฐสภาในประเทศอังกฤษเท่านั้น แต่ยังสามารถชี้ไปยังรัฐสภาของประเทศในยุโรปตะวันตกด้วย ว่าไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถออกกฎหมายต่าง ๆ โดยรัฐสภาเพียงองค์กรเดียว รัฐสภาจึงเป็นเพียงองค์กรเพื่อการปรึกษาเท่านั้น (Advisory Body) อำนาจที่รัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมาย จึงมีเพียงเฉพาะบางส่วนเท่านั้น ซึ่งอาจถือได้ว่านโยบายสาธารณะต่าง ๆ นั้น ถูกกำหนดมาจากสหภาพยุโรป (European Union) (Patrick Dunleavy and others, 1997 : 155)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคแรงงานในประเทศอังกฤษได้กล่าวเปรียบเปรยไว้ว่า “รัฐสภาเปรียบเสมือนรถบดที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ขับ โดยรถบดไม่สามารถหยุดหรือเลี้ยวออกนอกเส้นทางได้เลย” (Austin Michell, 1995 : 196 Quoted in Dunleavy and others, 1997 : 155-156) Philip Norton จึงกล่าวในลักษณะเสริมว่า ในขณะที่ความต้องการของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล ยังคงทวีเพิ่มมากขึ้นตามข้อผูกพันระหว่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ปรึกษากันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของสหภาพยุโรปก่อน แล้วจึงนำข้อตกลงนั้นไปให้รัฐสภาซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ครองเสียงข้างมากของรัฐสภา ให้ความยินยอมผ่านข้อตกลงนั้น โดยมี

เสียงคัดค้านจากฝ่ายค้านเพียงประปรายเท่านั้น เหตุการณ์เช่นนี้มีปรากฏขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในรัฐสภาของยุโรปตะวันตกโดยทั่วไป รัฐสภาไม่สามารถไล่ทันกับอำนาจของรัฐบาล และอำนาจของคณะกรรมการและสภาที่ปรึกษาระดับรัฐมนตรี (Commission and the Council of Ministers) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในสหภาพยุโรป (European Union) และได้อำนาจนี้มาจากกฎหมาย Single European Act และจากข้อตกลงของสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) เมื่อปี ค.ศ. 1993 ทำให้รัฐสภาของประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปไม่มีอำนาจริเริ่มในการออกกฎหมาย เป็นเพียงแต่ผู้คอยสนองความต้องการของคณะกรรมการสหภาพยุโรปเท่านั้น และถึงแม้รัฐสภาในอังกฤษจะมีอำนาจออกเสียงคัดค้านในการออกกฎหมายต่าง ๆ ได้ แต่รัฐสภามักจะไม่ใช้อำนาจนี้ (Patrick Dunleavy and others, 1997 : 159)

มนตรี เต่งตระกูล ได้กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้รัฐสภาไทยอ่อนแอไว้ รวม 4 ข้อ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบฝ่ายบริหาร ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ

2) การที่รัฐสภาถูกยุบเลิก เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้รัฐสภาขาดโอกาสที่จะสร้างสมประสบการณ์และพัฒนาตนเอง

3) รัฐสภาขาดความเป็นอิสระ ขาดอุปกรณ์เครื่องมือ และกำลังเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญและมีจำนวนไม่เพียงพอในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา

4) การทำงานของรัฐสภายังไม่เป็นที่เข้าใจและยอมรับในด้านความสำคัญและประโยชน์ในสายตาของประชาชนและฝ่ายบริหาร (มนตรี เต่งตระกูล, 2517 : 178-179)

มนตรี เต่งตระกูล ยังได้เสนอการปรับปรุงรัฐสภาให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานและตรวจตราฝ่ายบริหาร ไว้ 3 ข้อ ดังนี้

1) การปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์แห่งอำนาจ โดยรัฐสภาจะต้องอยู่ในลักษณะที่สมดุลกันได้และได้รับอำนาจในการควบคุมตรวจสอบทัดเทียมกัน โดยจะต้องเลิกการมีสมาชิกรัฐสภาประเภทที่แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร และในกรณีที่มีการขัดแย้งกันเกิดขึ้นควรมีองค์กรอื่นที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐสภา เพื่อไกล่เกลี่ยประนีประนอมเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ

2) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายใน ควรมีการปรับเปลี่ยนใน 4 ประเด็น ดังนี้

(1) รัฐสภาต้องมีหน่วยข่าวสารข้อมูลของตนเองที่ทันสมัย และมีประสิทธิภาพเพียงพอ ในการรับใช้สมาชิกในด้านข้อมูลและติดตามการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

(2) มีคณะบุคคลผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ จำนวนที่พอเพียงในการช่วยเหลือการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

(3) ควรสนับสนุนให้มีการตั้งคณะอนุกรรมาธิการและคณะที่ปรึกษากรรมาธิการ ที่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญสูงเฉพาะแขนงเป็นผู้ช่วยคณะกรรมาธิการในด้านข้อมูลและงานเอกสาร

(4) คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานต่าง ๆ ตลอดจนถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและขึ้นตรงกับรัฐสภา

3) การสร้างสภาวะแวดล้อมภายนอกซึ่งจะต้องได้รับความสนับสนุนยินยอมจากหลาย ๆ ฝ่ายด้วยกัน โดยเฉพาะในประเด็นต่อไปนี้

(1) พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะการรวมตัวที่เห็นด้วยกับนโยบายพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

(2) การเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการปฏิบัติอยู่อย่างสม่ำเสมอและควรใช้วิธีรวมเขต ให้แต่ละเขตเลือกผู้แทนได้หลาย ๆ คน เพื่อสนับสนุนให้มีการดำเนินงานและต่อสู้ทางการเมืองอย่างเป็นกลุ่มก้อน และควรใช้การเลือกตั้งแบบระบบบัญชีรายชื่อหรือเลือกพรรค-การเมือง

(3) การปฏิบัติตนของสมาชิกรัฐสภา โดยรัฐสภาจะต้องตั้งคณะกรรมาธิการสามัญของรัฐสภา เพื่อควบคุมตรวจตราความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาและรายงานให้สภาทราบเพื่อพิจารณาเป็นระยะ ๆ (มนตรี เต่งตระกูล, 2517 : 179-183)

ชัยอนันต์ สมุทวนิช ได้กล่าวว่า รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความอ่อนแอและยังขาดประสิทธิภาพอยู่มากเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ มีสาเหตุหลายประการที่สำคัญ ได้แก่

1) สาเหตุทางสภาพแวดล้อมทางการเมืองอันเป็นปัจจัยในการกำหนดอำนาจหน้าที่และความต่อเนื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ

2) สาเหตุทางด้านสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรในกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

3) สาเหตุทางด้านความรู้ความสามารถส่วนบุคคลและพฤติกรรม ตลอดจนค่านิยมและทัศนคติในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในกิจการภายในและภายนอกรัฐสภา (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2529 : 2-1)

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ มีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่หรือบางส่วนจะคาดหวังว่าระบบการเมืองของไทยจะพัฒนาไปสู่ความมีเสถียรภาพ แต่ก็ยังมีอุปสรรคอีกมากมาย ดังเช่น ความพยายามที่จะปฏิรูปการเมืองอยู่ในปัจจุบัน แต่ความเป็นไปได้ในการหยุดอย่างต่อเนื่อง

ของการปฏิวัติรัฐประหารก็ยังไม่หมดไป เพราะที่ผ่านมาในบางครั้งก็ไม่มีเหตุผลแต่อย่างใด หรือเป็นเหตุผลที่นำมาเพื่ออ้างอิงความชอบธรรมเท่านั้น (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2541 : 5-27)

จรัล ดิษฐาอภิชัย ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับรัฐสภาไทยว่า “ในทางทฤษฎี รัฐสภาหรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า Parliament เป็นสถาบันสำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันตัวแทนเจตนารมณ์ทั่วไปหรืออำนาจอธิปไตยของปวงชน เป็นองค์อำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติและเป็นสถาบันการเมืองที่สามารถกำหนดความเป็นความตายของรัฐบาลแต่ในทางปฏิบัติและความเป็นจริง รัฐสภาในประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกไม่สามารถแสดงบทบาทตามฐานะสูงสุดดังกล่าว ทั้งยังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในทางการเมืองและการปกครอง และมีจำนวนไม่น้อยที่กลายเป็นตรายางสร้างความชอบธรรมแก่รัฐบาล กล่าวเฉพาะในประเทศไทย “หลายสิบปีมานี้ รัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ทำหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญและหลักการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในช่วงหลัง ๆ ยังสร้างปัญหาทางการเมือง การบริหาร และทำให้เกิดสภาพความเลวร้ายทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีก” สาเหตุสำคัญ เพราะนอกจากรัฐสภามีข้อจำกัดข้อบกพร่องหลายประการแล้ว การเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวม ทั้งสภาพความเป็นจริงทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมของประเทศไทยก็ยังมีปัญหาอีกมาก (จรัล ดิษฐาอภิชัย, 2540 : 4)

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และกำหนดให้จำนวนสมาชิกคงที่ 200 คน ซึ่งเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ใช้ในการปกครองประเทศ แต่วิธีคิดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาอยู่ในเกณฑ์ใหม่สำหรับประเทศไทยและสำหรับต่างประเทศ คือ มาตรา 122 ให้ใช้จำนวนประชากรเป็นฐานหลักและจังหวัดเป็นฐานรอง คือ นำจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 200 คนไปหารกับจำนวนประชากรทั้งประเทศ ใช้เป็นฐานคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 1 คน และให้จังหวัดที่มีพลเมืองต่ำกว่าเกณฑ์สามารถมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน หลังจากนั้นจึงคำนวณส่วนที่เพิ่มตามจำนวนเต็มและให้ปัดเศษสูงไปหาต่ำตามลำดับ จนได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน 200 คน วิธีเดียวกันกับการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

วิธีเลือกสมาชิกวุฒิสภา แตกต่างจากวิธีเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงคนเดียว ถึงแม้ว่าจังหวัดนั้นจะมีสมาชิก

วุฒิสภาได้หลายคนก็ตาม เช่น กรุงเทพมหานคร มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 19 คน ผู้ลงคะแนนจะลงคะแนนเลือกได้เพียงคนเดียว ส่วนผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา คือ ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด และคะแนนรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวนทั้งสิ้น 19 คน ตามมาตรา 123 วิธีนี้คล้ายกับวิธีเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่นแบบเก่าที่ได้ยกเลิกไปแล้ว

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาของไทย แม้ว่าคุณสมบัติส่วนใหญ่จะเหมือนกับคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มีลักษณะพิเศษที่ไม่เหมือน ก็คือ

1) ห้ามมิให้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองลงสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา

2) ห้ามมิให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเพิ่งพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกินหนึ่งปีลงสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา

3) ห้ามผู้ที่เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระ 6 ปีแล้วจะลงสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 126 (1), (2), (3) ต้องการให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเพียงสมัยเดียวจะลงติดต่อกัน 2 สมัยไม่ได้

4) ห้ามมิให้ผู้ที่กำลังเป็นสมาชิกวุฒิสภาลาออกเพื่อไปเป็นรัฐมนตรีหรือ ข้าราชการการเมือง เมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่จะหมดวาระ ตามมาตรา 127

การใช้หลักการเหล่านี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีความผูกพันกับพรรคการเมือง ถึงแม้จะเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน ก็ต้องบอกเลิกการเป็นสมาชิกพรรคและต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วอย่างน้อยหนึ่งปี จึงลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาได้ การที่ห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาสมัครซ้ำก็เพื่อให้สามารถทำงานในสภาได้เต็มที่ ไม่ต้องผูกพันเป็นห่วงกับฐานนิยมในจังหวัด

วิธีเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นนวัตกรรมทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยที่แปลกใหม่ คือมีการห้ามไม่ให้ผู้สมัครหรือพรรคพวกไปหาเสียงเอง แต่จะทำได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลจัดดำเนินการแนะนำตัวให้ผู้สมัคร หรือรัฐบาลจะกำหนดข้อผ่อนผันให้เท่านั้นจึงจะสามารถทำได้ ตามมาตรา 129 และมาตรา 326 (5) โดยกฎหมายมีเหตุผล 5 ประการ ดังนี้

1) ไม่ต้องการให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาลงทุนหาเสียง หรือไหว้วานให้ผู้อื่นไปหาเสียงให้ก็ไม่ได้ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ต้องการให้ผู้สมัครถอนทุนคืนในภายหลัง

2) รัฐบาลดำเนินการหาเสียงให้ทั้งหมดโดยใช้รูปแบบการแนะนำตัวให้ประชาชนทราบทั้งประเทศผ่านสื่อโทรทัศน์

3) กฎหมายจำกัดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ทำให้ไม่สามารถริเริ่มออกกฎหมายเอง หรือไม่สามารถควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลได้ ตลอดจนไม่สามารถสังกัดพรรคการเมืองได้ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องหาเสียง

4) กฎหมายไม่ประสงค์ให้สมาชิกวุฒิสภาผูกพันกับประชาชนในจังหวัดมากจนเกินไป จึงห้ามหาเสียง เพราะจะทำให้สูญเสียความเป็นธรรม

5) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วุฒิสภามีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กลั่นกรองและยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎร

(2) ตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 183 ให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นหน้าที่คอยควบคุมการบริหารราชการเพียงเล็กน้อย เพราะรัฐมนตรีอาจไม่ตอบหรือตอบล่าช้า ซึ่งจะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะของรัฐบาล

(3) ร่วมในการเปิดอภิปรายทั่วไปเมื่อรัฐบาลขอรับฟังความคิดเห็นโดยไม่ลงมติตามมาตรา 213 ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความสำคัญ

(4) อำนาจหน้าที่ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

(เรียบเรียงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540)

และจากการสำรวจเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับที่มาและจำนวนวุฒิสมาชิกของประเทศต่างๆ ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

ประเทศอินเดีย มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยผ่านสภานิติบัญญัติประจำแต่ละมลรัฐ จำนวนไม่เกิน 238 คน และแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีอีก 12 คน

ประเทศเยอรมัน มีสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาที่ปรึกษามาจากการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีของรัฐ มีจำนวนอย่างน้อย มลรัฐละ 3 คน

ประเทศเนเธอร์แลนด์ สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 75 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง วาระละ 4 ปี ซึ่งเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยสมาชิกสภาจังหวัด

ประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรีย ค.ศ. 1992 ได้บัญญัติให้วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากมลรัฐต่าง ๆ ตามสัดส่วนของประชากรในมลรัฐนั้น ๆ และให้รัฐสภาของแต่ละมลรัฐเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาและผู้แทนสำรอง

ประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยมีคณะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เรียกว่า “คณะกรรมการเลือกตั้ง” ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในเขตจังหวัด สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล

ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ มีสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดจำนวน 60 คน สมาชิก 43 คน เลือกมาจากผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์และวิชาชีพ สมาชิกจำนวน 6 คน เลือกมาจากมหาวิทยาลัย และที่เหลือแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

ประเทศอังกฤษ เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง ได้แก่ สภาขุนนาง ซึ่งประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งหลายประเภท มีทั้งขุนนางสืบสกุล บาทหลวง และขุนนางชั่วชีพ คือ เป็นสมาชิกสภาขุนนางจนกว่าจะเสียชีวิต

ประเทศสเปน สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดต่าง ๆ แต่ละจังหวัดมีผู้แทนขั้นต้นได้จังหวัดละ 4 คน จังหวัดที่มีสถานะพิเศษหรือเป็นเกาะอาจมีผู้แทนขั้นต้นเพียง 1 คน จากนั้นให้เลือกสมาชิกวุฒิสภาได้อีก 1 คนต่อประชากรทุกหนึ่งล้านคน

ประเทศอิตาลี มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 315 คน มาจากการเลือกตั้งบนพื้นฐานของแคว้น แต่ละแคว้นมีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่น้อยกว่า 7 คน เว้นแต่แคว้นเล็ก ๆ จะมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 หรือ 2 คน

ประเทศญี่ปุ่น มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 250 คน โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม บัญชี ได้แก่ บัญชีที่เลือกตามเขต และบัญชีที่เสนอตามรายชื่อของพรรค

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1874 บัญญัติไว้ว่า สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการแต่งตั้งของแต่ละมณฑล มณฑลละ 2 คน โดยมณฑลส่วนใหญ่ใช้วิธีการเลือกตั้ง

ประเทศออสเตรเลีย รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย ค.ศ. 1902 บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากมลรัฐต่าง ๆ โดยการเลือกตั้งทางตรงจากประชาชนในมลรัฐนั้น ๆ (เรียบเรียงข้อมูลจากสถานทูตต่างประเทศต่าง ๆ)

2.3 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

2.3.1 การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ

การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการในระบบรัฐสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 189 “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาเป็นคณะกรรมาธิการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลที่มิได้เป็นสมาชิกดำรงตำแหน่งคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่เกิดซ้ำซ้อน...”

จะเห็นได้ว่าในบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ” แสดงให้เห็นว่า กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการจะต้องผ่านกลไกของสภา คือ ได้รับการแต่งตั้งจากสภา แต่รายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการเลือกนั้นรัฐสภาจะเป็นผู้กำหนด ในการกำหนดหลักเกณฑ์การเลือกตั้งคณะกรรมาธิการของรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาแต่ละคน มีสิทธิเสนอชื่อโดยไม่จำกัดจำนวน การเสนอนั้น ต้องมีสมาชิกรัฐสภารับรองไม่น้อยกว่า 10 คน การเลือกตั้งคณะกรรมาธิการของรัฐสภา ถ้าเลือกจากผู้ที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา และการออกเสียงเลือกตั้งคณะกรรมาธิการให้เป็นไปตามวิธีที่ประธานกำหนด (ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา 2544, ข้อ 66)

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเลือกตั้งคณะกรรมาธิการไว้แล้ว เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการเลือกนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะไปกำหนดในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาในภายหลัง

2.3.2 การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการในวุฒิสภา

วุฒิสภาได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการไว้ว่า “ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นเพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบัญชีท้ายข้อบังคับนี้หรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย

คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน และให้มีจำนวนยี่สิบเอ็ดคณะ หากมีความจำเป็นวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นหรือลดจำนวนคณะกรรมาธิการเมื่อใดก็ได้”

สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกินสองคณะเว้นแต่สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานและเลขานุการคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้นให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้หนึ่งคณะ

คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภามีวาระสองปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติเลือกตั้ง (ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 75)

การสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ให้ที่ประชุมวุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนสิบเอ็ดคน และให้สมาชิกแต่ละคนแสดง

ความจำนงโดยยื่นต่อคณะกรรมาธิการสามัญตามแบบที่คณะกรรมาธิการสามัญกำหนดเพื่อที่จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกินสองคณะ ในกรณีที่คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดมีสมาชิกยื่นแสดงความจำนงจะดำรงตำแหน่งไว้เกินจำนวนกรรมาธิการในคณะนั้น ให้ใช้วิธีการตามที่คณะกรรมาธิการสามัญกำหนด

การเลือกตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมาธิการสามัญตามวรรคหนึ่ง (ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 76)

การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการในรัฐสภาโดยทั่วไปนั้น อาจกระทำหลายทาง คือ ตั้งให้สอดคล้องกับกิจกรรมใหญ่ ๆ ของรัฐบาล โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของการแบ่งงานบริหาร ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและแผนงานงบประมาณ หรือแต่งตั้งให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางการบริหารโดยทั่วไปก็ได้ การแบ่งประเภทของคณะกรรมาธิการในรัฐสภา ให้แบ่งตามกิจกรรมที่ถือปฏิบัติ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2517 : 27)

Inter Parliamentary of the World ได้ระบุว่า การแต่งตั้งกรรมาธิการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมาธิการ มีอยู่ 3 วิธี

1) ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ที่มีอำนาจในการบังคับบัญชารัฐสภา
2) ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมาธิการพิเศษที่มีอำนาจในการคัดเลือก
3) ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา

(Inter Parliamentary, 1986 : 626-628)

2.3.3 การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 175 (3) และมาตรา 176 เป็นคณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นเพื่อประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น แล้วให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วนั้น แสดงว่าร่างพระราบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความ

เห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช-บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วนั้น สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อเวลาครบ 180 วันแล้ว นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที โดยสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแสดงว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

จากการศึกษาจากเอกสารและแนวความคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับคณะกรรมาธิการของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่า

ประเทศฝรั่งเศส D.W.S. Lidder dale ได้กล่าวว่า คณะกรรมาธิการของรัฐสภาถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจของรัฐสภาเพื่อควบคุมรัฐบาล และเป็นการแสดงบทบาทที่มีความมั่นคงและมีความสำคัญสำหรับสภาในสมัย Third Republic ได้กำหนดระบบกฎเกณฑ์ให้มี “คณะกรรมาธิการถาวร” (Permanent Committees) เป็นกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้ “กฎถาวร” (Standing Order) ที่จะให้ปฏิบัติงานเป็นการถาวรตลอดไปโดยไม่มีเวลาสิ้นสุด นอกเสียจากกฎถาวรนั้นจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การเป็นสมาชิกของคณะกรรมาธิการจะได้รับการต่ออายุเป็นช่วง ๆ ตลอดไป เพื่อปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมักจะสัมพันธ์กับงานของกระทรวงต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร (D.W.S. Lidder dale, 1952 : 158)

ประเทศเยอรมัน Heinrich Rizel ได้กล่าวไว้ว่า รัฐสภาที่มีงานมากเกินไปจะไม่สามารถใช้อำนาจของตนเองได้ทั้งหมด นอกเสียจากว่ารัฐสภาจะมอบหมายภาระงานบางส่วนไปให้คณะกรรมาธิการของตนเองได้ทั้งหมด และรัฐสภาของประเทศเยอรมันได้ควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมาธิการให้อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของรัฐสภา จากการใช้ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของรัฐสภาโดยปราศจากข้อสงสัยใด ๆ โดยการวางกฎเกณฑ์ให้เรื่องบางเรื่องต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก่อน เช่น เรื่องเกี่ยวกับเงิน (ยกเว้นเรื่องงบประมาณหรืองบประมาณเพิ่มเติม ที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการงบประมาณ

โดยเฉพาะก่อน (Appropriations Committee) เมื่อคณะกรรมาธิการงบประมาณได้รับเรื่องและพิจารณาเบื้องต้นเสร็จแล้ว จึงส่งเรื่องงบประมาณไปยังคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อพิจารณา โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คณะกรรมาธิการทราบล่วงหน้า การพิจารณาของคณะกรรมาธิการจะนับเสียงข้างมากเป็นมติตัดสินเพื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการไปได้) (Gerhard Loewenberg, 1966 : 144-145)

ประเทศแคนาดา คณะกรรมาธิการวุฒิสภา (Senate Committee) ได้รับการแต่งตั้งโดยวุฒิสภา (House of Senate) และวุฒิสภาสามารถถอดถอนคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาแต่งตั้งได้ เรื่องต่าง ๆ ที่วุฒิสภาจะพิจารณาต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาแต่งตั้ง ก่อนที่คณะกรรมาธิการจะมีมติตัดสินใจในแต่ละเรื่อง ผลงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาในประเทศแคนาดาได้เป็นที่ยอมรับกันว่า มีความสำคัญและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในรายงานของคณะกรรมาธิการร่วมพิเศษพิจารณาเรื่อง “Renewed Canada” เมื่อปี ค.ศ. 1999 ได้รายงานไว้ว่า “เป็นที่ยอมรับได้ว่าผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ ควรได้รับการชมเชย การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับบทบาทของวุฒิสภา การสอบสวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นไปตามหลักวิชาการที่ไม่สามารถตัดทิ้งได้ และได้แสดงถึงการให้ความสำคัญต่อประชาชนแคนาดา” (House of Senates, 1988 : 1)

Queen University Professor, C.E.S. Frank ได้กล่าวว่า เขาพอใจกับผลงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาของแคนาดา โดยเขาสังเกตพบเหตุผลหลายประการที่ทำให้คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา สามารถปฏิบัติงานได้ผลดี ประการแรก มีชาวแคนาดาจำนวนมากที่มีความสามารถสูงอยู่ในวุฒิสภา และได้เสียสละเวลาให้แก่การปฏิบัติงานในการพิจารณางานของวุฒิสภา ประการที่สอง สมาชิกของคณะกรรมาธิการวุฒิสภามีลักษณะเป็นกลาง ประการที่สาม การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มักจะไม่ได้รับผลเสียหายจากการถูกลงข่าวครึกโครมจนเกินความเป็นจริงจากสื่อมวลชนต่าง ๆ ประการที่สี่ สมาชิกวุฒิสภามีเวลาและความพอใจที่จะปฏิบัติงานในด้านการทำวิจัย ที่ต้องใช้ปัญญาและต้องวิเคราะห์ในลักษณะใช้ความสามารถสูง ประการที่ห้า การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมาธิการ สามารถกระทำได้เป็นระยะเวลานานหลายปี ไม่ต้องเร่งรีบเพราะเป็นคณะกรรมาธิการถาวร จึงไม่ได้รับความกดดันจากการที่จะถูกเปลี่ยนคณะกรรมาธิการชุดใหม่เข้ามาแทน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงานให้สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ (C.E.S. Frank, 1989 : 188-189)

ต่อมาแนวความคิดการใช้คณะกรรมาธิการเพื่อช่วยเหลือพิจารณางานของรัฐสภาและให้ความ เห็นในด้านต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการมีความเชี่ยวชาญ ได้มีการพัฒนามากขึ้น โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการเพิ่มมากขึ้น เพื่อช่วยพิจารณางานในแต่ละด้านให้ละเอียดและรอบคอบ

มากขึ้น โดยในประเทศแคนาดาในปี ค.ศ. 1894 เริ่มมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมา และมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นถึง 10 คณะ แต่ละคณะมีสมาชิก 25 คน ต่อมาในปี 1968 ได้มีการปฏิรูปคณะกรรมาธิการทั้งหมด โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการใหม่ลักษณะร่วมขึ้น 3 คณะ นอกเหนือจากคณะกรรมาธิการโดยทั่วไป 8 คณะ และให้มีสมาชิกได้ 12-20 คน ตามความจำเป็นของงาน ไม่กำหนดแน่นอนเป็น 25 คนในลักษณะเดิม (House of Senate, 1998 : 2) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันรัฐสภายังสามารถแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิเศษและคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นได้ เพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นต่อรัฐสภาให้ละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้นในแต่ละเรื่องที่พิจารณา ในขณะเดียวกันคณะกรรมาธิการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการวิสามัญหรือคณะกรรมาธิการพิเศษ ก็ยังสามารถตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นได้อีกตามความจำเป็น

คณะกรรมาธิการยังมีอำนาจเชิญรัฐมนตรีต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี และพยานอื่น ๆ ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มผู้สนใจเข้ามาชี้แจง และนำข้อมูลรายละเอียดมาแสดงให้คณะกรรมาธิการทราบ คณะกรรมาธิการสามารถเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ โดยจัดทำเป็นรายงานข้อเท็จจริงที่คณะกรรมาธิการได้ตรวจสอบมา (House of Commons, 1999 : 9)

เกษมศักดิ์ แสนโภชน์ ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2514 สรุปได้ว่าคณะกรรมาธิการเป็นจักรกลที่สำคัญและมีความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าทางนิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหารของรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อจำกัดของรัฐสภาที่มีขนาดใหญ่ ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมากเกินไป มีระยะเวลาในการดำเนินงานอย่างจำกัด งานของรัฐบาลมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมไปในทุกด้าน แต่สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์แตกต่างกันไป ไม่สามารถรอบรู้งานของรัฐสภาได้ทั้งหมด ดังนั้น รัฐสาภจึงจำต้องมีคณะกรรมาธิการซึ่งแต่ละคณะกรรมาธิการประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่มากนัก กรรมาธิการแต่ละคนมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีเวลาในการดำเนินงานที่ไม่จำกัด มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเป็นตัวแทนของรัฐสภาพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่สภามอบหมาย ทำให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมาธิการของรัฐสภาแต่ละประเทศมีลักษณะ หน้าที่และบทบาทแตกต่างกันไป เกษมศักดิ์ แสนโภชน์ เห็นว่า รัฐสภาไทยไม่ได้กำหนดขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญไว้อย่างชัดเจน นอกจากนั้น รัฐสภาไทยนิยมตั้งคณะกรรมาธิการสามัญพิจารณา โดยที่คณะกรรมาธิการของรัฐสภาไทยมักมีเฉพาะเจ้าหน้าที่ทางด้านธุรการเท่านั้น

คณะกรรมาธิการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกามีอิทธิพลที่จะทำให้ร่างกฎหมายต่าง ๆ ตกไปในระดับการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก็ได้ หนึ่งในการควบคุมฝ่ายบริหารแต่

คณะกรรมาธิการของรัฐสภาไทยมีอำนาจเฉพาะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความบางตอนในร่างกฎหมายเท่านั้น (เกษมศักดิ์ แสนโภชน์, 2514 : 157)

ลิขิต เพชรสว่าง ได้สรุปว่า การจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) การจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาให้ครอบคลุมงานของกระทรวงแต่ละกระทรวง เป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศเชคโกสโลวาเกียในสภาแห่งชาติ (Chamber of the Nations) และในสภาประชาชน (Chamber of the People) และประเทศแอฟริกาใต้ในสภาสมัชชา (House of Assembly) กล่าวคือในเชคโกสโลวะเกียมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาในทั้งสภาคู่ ๆ ละ 9 คน โดยการจัดตั้ง 17 คณะ มีพื้นฐานอยู่บนกิจกรรมของรัฐมนตรีแต่ละคน นอกจากนั้นที่เหลืออีก 9 คณะ จะเป็นคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวกับกิจการภายในสภา

(2) การจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาให้ครอบคลุมงานตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำแต่คาบเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวงเป็นรูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในรัฐสภาหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เบลเยี่ยม แคนาดา เดนมาร์ก อิตาลี เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา (ลิขิต เพชรสว่าง, 2540 : 7-8)

เกษมศักดิ์ แสนสมโภชน์ ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ในสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการประจำเรื่องไว้ล่วงหน้า โดยในปี ค.ศ. 1913 สหรัฐอเมริกามีคณะกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 61 คณะ ต่อมาในปี ค.ศ. 1946 มีการตรารัฐบัญญัติการจัดรูปองค์การทางนิติบัญญัติใหม่เรียกว่า “The Legislative Reorganization Act of 1946” มีผลทำให้คณะกรรมาธิการสามัญลดจำนวนลงเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพราะรัฐบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญของรัฐสภาไว้อย่างจำกัดตายตัว เพราะการที่มีคณะกรรมาธิการจำนวนมากเกินไป ทำให้สมาชิกรัฐสภาเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ มากเกินไป ยากแก่การจัดเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพได้อย่างเพียงพอ และถ้าพิจารณาดูลำดับการเกิดขึ้นของคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ ของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับประวัติศาสตร์ความเป็นมา หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำ ทั้งนี้ก็เพราะว่าคณะกรรมาธิการแต่ละคณะที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะมีความเกี่ยวพันกับประวัติศาสตร์ หรือปัญหาของประเทศชาติที่เกิดขึ้นตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำ เช่น การขยายตัวของการค้าขายในระหว่างมลรัฐ และการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาทำให้ต้องจัดตั้งคณะกรรมาธิการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ (Committee on Interstate and Foreign Commerce) ขึ้นในปี ค.ศ. 1795 สหรัฐอเมริกาจัดซื้อหลุยเซียนาจากฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1803 ทำให้เกิดคณะกรรมาธิการที่ดินสาธารณะ (Committee on Public Lands) ในปี ค.ศ. 1805 การจัดตั้ง

คณะกรรมาธิการกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออเมริกา (Un-American Activitice Committee) ในปี ค.ศ. 1945 ก็มีผลมาจากความหวาดกลัวของชาวอเมริกาที่มีต่อการบ่อนทำลายที่อาจจะเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกานั่นเอง (เกษมศักดิ์ แสนสมโภชน์, 2518 : 29-30)

จึงอาจกล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการ โดยมีความเกี่ยวพันกับประวัติศาสตร์ ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศชาติ และได้จัดตั้งคณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมงานตามสาขา กิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำและคาบเกี่ยวงานในหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวง

ในประเทศอังกฤษ มีรูปแบบการก่อตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาที่แตกต่างออกไป คือ มิได้ตั้งคณะกรรมาธิการไว้ตามสาขางานของรัฐ หากแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาไว้เป็นชุด ๆ และมีชื่อเรียกตามตัวอักษร ทั้งนี้เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องราวต่าง ๆ ตามที่ประธานสภามอบหมาย และที่มีชื่อว่า “คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา” ทั้งนี้คณะกรรมาธิการคัดเลือกจะเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งกรรมาธิการเป็นครั้งคราวไปตามงานที่ได้รับมอบหมายในแต่ละครั้ง และไม่มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบไว้ ดังนั้นจึงทำให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาในประเทศอังกฤษเป็นแต่เพียงคณะกรรมาธิการที่ใช้สำหรับการอภิปราย แต่ไม่ใช่คณะกรรมาธิการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่ใช่คณะกรรมาธิการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนด้วย (Kenneth Bradshaw and Divid Pring, มปป : 222-223)

A.F.S. Cox กล่าวว่า ในระยะหลังประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ (Departmental Committees) ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select Committee) ขึ้นโดยมีอายุยาวนานตลอดสมัยประชุมสภา ดังเช่นคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป และมีทั้งสิ้นเป็นจำนวน 14 คณะ ยกตัวอย่าง เช่น คณะกรรมาธิการการเกษตร (Agriculture) คณะกรรมาธิการกลาโหม (Defence) คณะกรรมาธิการการจ้างงาน (Employment) คณะกรรมาธิการพลังงาน (Energy) ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นการจัดตั้งให้ครอบคลุมงานตามสาขากิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลจัดทำแต่คาบเกี่ยวงานในหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ หลายกระทรวง โดยคณะกรรมาธิการแต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายการบริหารงาน และนโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ (A.F.S. Cox, 1988 : 653-654)

ประเทศไทย สำหรับประเทศไทยได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมาธิการมาจากประเทศตะวันตก กล่าวคือ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ “คณะกรรมาธิการ” ไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญทุกฉบับ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีระบบสภาเป็นระบบ

สภาเดี่ยวและได้บัญญัติเกี่ยวกับกรรมาธิการไว้ในมาตรา 43 ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกและตั้งเป็นคณะกรรมาธิการโดยมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกเป็นกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในภาระงานของรัฐสภา เมื่อพิจารณาเสร็จให้รายงานต่อรัฐสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้มีอำนาจในการเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้” (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มปป : 2)

โสภณ เคนวิเศษ กล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมาธิการว่า บทบาทของวุฒิสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489, 2490, 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารได้เหมือนกันทุกฉบับ คือ การตั้งกระทู้ถาม การตั้งกรรมาธิการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญเหล่านี้จะให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารไว้น้อยและเหมือนกัน แต่บทบาทในทางปฏิบัติของวุฒิสภาแต่ละชุดก็มีลักษณะแตกต่างกันไป ดังนี้

1. บทบาทเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2 (ในช่วงแรกสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงค์), ชุดที่ 5 และชุดที่ 6 เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามนั้น สมาชิกวุฒิสภาได้ใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งวุฒิสภาชุดที่ 6 ซึ่งมีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่นานถึง 7 ปีเศษ มีสมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามเพียง 2 กระทู้เท่านั้น ส่วนวุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงแรกสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงค์) ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามเลย และลักษณะของกระทู้ถามส่วนใหญ่ก็เพื่อจะให้เป็นที่รู้จักมักคุ้นกันระหว่างผู้ถามและผู้ตอบ ไม่ได้มุ่งหมายที่จะควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง อันสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง อันสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารกับวุฒิสภาในแต่ละชุดดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงที่สองสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม) เป็นที่น่าสังเกตว่าภายในระยะเวลาอันสั้นที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 ได้ใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาลมาถึง 32 กระทู้ และลักษณะของกระทู้ถามส่วนใหญ่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยมุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบรัฐบาลอย่างจริงจัง อันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 2 กับรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม

2. บทบาทเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมาธิการ บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2 และชุดที่ 5 เกี่ยวกับการมอบหมายงานให้คณะกรรมาธิการสามัญหรือตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ

เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนในเรื่องใด ๆ มีจำนวนน้อย และเป็นเรื่องพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด การมอบหมายงานให้พิจารณาสอบสวนในเรื่องอื่น ๆ ไม่มีปรากฏในวุฒิสภาทั้ง 3 ชุดนี้ ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมาธิการในวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2 และชุดที่ 5 จึงเป็นการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารในลักษณะการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ เท่านั้นส่วนบทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 เมื่อข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ได้กำหนดรองรับแนวทางปฏิบัติให้สมาชิกวุฒิสภายื่นญัตติขอให้วุฒิสภามอบหมายงานให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือขอให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาไว้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้บทบาทของคณะกรรมาธิการในวุฒิสภาชุดที่ 6 มีมากกว่าบทบาทของคณะกรรมาธิการในวุฒิสภาในชุดที่ 1, ชุดที่ 2 และชุดที่ 5 ซึ่งนอกจากบทบาทในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ ยังมีบทบาทในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในเรื่องอื่น ๆ อันเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศอีกด้วยดังได้กล่าวมาแล้วข้าต้น

3. บทบาทเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2 (ในช่วงแรกสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์) และชุดที่ 5 มีลักษณะเช่นเดียวกันคือแม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจวุฒิสภาโดยการเสนอคำแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกมัดในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ก็ตาม แต่วุฒิสภาทั้ง 3 ชุด นี้ก็ได้ลงมติเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ก็ตาม แต่วุฒิสภาทั้ง 3 ชุด นี้ก็ได้ลงมติเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านไปได้ทุกฉบับ โดยไม่มีการแปรญัตติหรือแก้ไขในสาระสำคัญมากนัก อันแสดงให้เห็นถึงการให้ความร่วมมือที่ดีกับฝ่ายบริหาร ส่วนวุฒิสภาชุดที่ 6 ซึ่งถูกจำกัดอำนาจให้น้อยลงเมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 โดยจะแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่ได้ ในทางปฏิบัติก็ได้ลงมติเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านไปได้ทำนองเดียวกันกับวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2 (ในช่วงแรก) และชุดที่ 5 สำหรับบทบาทวุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงที่สองสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม) มีความแตกต่างไปจากวุฒิสภาชุดอื่น ๆ กล่าวคือ วุฒิสภาชุดนี้ได้ลงมติทั้งไม่เห็นชอบด้วยและให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภา- ผู้แทนราษฎรมาแล้วถึง 2 ฉบับ กลับคืนไปสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า วุฒิสภาชุดที่ 2 ในช่วงนี้ไม่ได้เป็นเครื่องมือหรือฐานสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในทางกลับกันได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบและควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร จะมีประสิทธิผลมากน้อย แค่ไหนเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองและที่มาของวุฒิสภาในแต่ละชุดประกอบกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากนายกรัฐมนตรีในสมัยใดมีโอกาสแต่งตั้งวุฒิสภาแล้ว ก็ย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องแต่งตั้งพรรคพวกเดียวกันเข้ามาเป็นสมาชิกเพื่อเป็นฐานสนับสนุนตน การที่จะให้วุฒิสภาชุดนั้น แสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารจึงมีน้อย ดังเช่น วุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงแรก) และวุฒิสภาชุดที่ 6 ในทางตรงข้าม หากวุฒิสภาชุดใดไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีในสมัยใด โอกาสที่วุฒิสภานั้นจะกล้าแสดงบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารย่อมจะมีมาก (หากฝ่ายบริหารไม่ได้สร้างความสัมพันธ์กับวุฒิสภาในลักษณะอื่น ๆ) และแม้รัฐธรรมจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารได้น้อย แต่วุฒิสภาก็สามารถแสดงบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ และตำหนิติเตียนการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่และจริงจังดังเช่น วุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงที่สอง) เป็นต้น (โสภณ เคนวิเศษ, 2536 : 145-147)

แต่อย่างไรก็ตาม หากมองย้อนกลับไปถึงประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ประเทศไทยได้ประสบปัญหากับระบบการเมืองที่ล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด เป็นวงจรอุบาทว์อย่างยาวนานกว่า 74 ปี และจากสภาพของสถาบันทางการเมืองคือรัฐสภาที่ไม่เข้มแข็ง ส่งผลต่อบทบาทของคณะกรรมาธิการถูกจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่จนไม่มีความสำคัญหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริงในทางนิตินัยไปด้วย แม้ภายหลังจาก พ.ศ. 2516 ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นของยุคประชาธิปไตยที่แท้จริง รัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. 2517 - พ.ศ. 2540 ก็ยังคงบัญญัติไว้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการไว้ในทำนองเดียวกันว่า “เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้”

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้เห็นได้ว่า งานของคณะกรรมาธิการเป็นงานหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาทั้งในสมัยประชุมและนอกสมัยประชุม และเป็นงานที่ต้องอาศัยการศึกษารวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง ความคิดเห็นจากหลายฝ่าย และทำให้กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการต้องเป็นลักษณะของเครือข่ายเชื่อมโยงกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสภา (ลิขิต เพชรสว่าง, 2540 : 1-2)

ชัยอนันต์ **สมุทวณิช** ได้กล่าวว่า คณะกรรมาธิการรัฐสภา มีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) คณะกรรมาธิการรัฐสภาเป็นแหล่งที่จะค้นหาข้อมูลข่าวสารและมติมหาชนจากนอกรัฐสภาเข้ามาสู่ภายในรัฐสภา

2) คณะกรรมาธิการรัฐสภาเป็นแหล่งช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาตัดสินในการวางมาตราการและการออกกฎหมายต่าง ๆ

3) คณะกรรมาธิการรัฐสภาเป็นองค์กรที่คอยชักจูงให้รัฐสภายอมรับฟังข้อยุติต่าง ๆ ที่ได้จากการถกเถียงกันในระหว่างสมาชิกของสภา (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2517 : 29)

โกศล โรจน์พันธุ์ ได้กล่าวถึงงานของคณะกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายจากสภา แบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1) พิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายที่สมาชิกเสนอว่าควรรับหรือไม่ และหากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ร่างกฎหมายนั้นจะตกไป เพราะสมาชิกไม่มีสิทธิเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรืองบประมาณ คณะกรรมาธิการคณะนี้ทำหน้าที่เฉพาะการวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาเสนอเท่านั้น

2) พิจารณาหลักการของร่างกฎหมายก่อนที่สภาจะรับหลักการ กล่าวคือก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการของร่างกฎหมายในวาระที่หนึ่ง สภาอาจตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาหลักการหรือปัญหาใด ๆ ของร่างกฎหมายนั้น ๆ ได้ โดยต้องดำเนินการไปตามมติของสภา

3) พิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายที่ผ่านการรับหลักการของสภาแล้ว กล่าวคือ เมื่อสภารับหลักการแล้ว ร่างกฎหมายนั้นจะเข้าสู่วาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงรายละเอียดต่าง ๆ ข้อบังคับการประชุมได้กำหนดให้สภามอบงานนี้ให้คณะกรรมาธิการใดก็ได้พิจารณา โดยคณะกรรมาธิการมีสิทธิในการพิจารณาข้อแก้ไขหรือคำแปรญัตติก่อนได้ เมื่อเสร็จจากการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้ว ก็จะรายงานผลการพิจารณาต่อสภา สภาก็จะพิจารณาร่างกฎหมายพร้อมรายงานของคณะกรรมาธิการในวาระนี้ต่อไป

หากไม่ได้ตั้งคณะกรรมาธิการอื่นใดในวาระที่สอง สภาอาจให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภาได้ คณะกรรมาธิการเต็มสภาจะพิจารณาถึงรายละเอียดและคำแก้ไขของสมาชิกสภาในที่ประชุมคณะกรรมาธิการเต็มสภา เมื่อการพิจารณาว่าควรแก้ปัญหาอย่างไร ทั้งนี้ การจัดตั้งคณะกรรมาธิการใด ๆ ขึ้นมาต้องแล้วแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย เมื่อแก้ปัญหานั้น ๆ แล้ว ก็ส่งเรื่องคืนไปยังที่ประชุมคณะกรรมาธิการเต็มสภาพิจารณาในวาระที่สองอีกครั้งหนึ่ง

อีกประการหนึ่ง หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาคู่ และร่างกฎหมายได้ผ่านการรับหลักการของสภาที่สองมาแล้ว และสภาทั้งสองต่างมีความเห็นขัดแย้งกัน กรณีเช่นนี้สามารถแก้ไข

ได้โดยการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันทั้งสภาคู่ในจำนวนเท่า ๆ กัน ผลของความเห็นจะเป็นอย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการคณะนี้จะต้องรายงานต่อสภาแต่ละสภาเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

4) พิจารณาเสนอความคิดเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ได้รับมอบอำนาจในการพิจารณาสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้วสรุปความคิดเห็นเสนอต่อสภา (โกศล โรจน์พันธุ์, 2529 : 126-127)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิรูปรัฐสภา : ข้อเสนอเบื้องต้นในการปรับปรุงรัฐสภาไทย โดยชัยอนันต์ สมุทวนิช ได้พิจารณาถึงคุณวุฒิและประสบการณ์ในการทำงานของกรรมาธิการคณะต่าง ๆ แล้วปรากฏว่าการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญไม่มีความสัมพันธ์กับระดับคุณวุฒิและประสบการณ์เลย ระบบคณะกรรมาธิการในรัฐสภาไทยเท่าที่เป็นอยู่ไม่อาจที่จะเป็นเครื่องช่วยให้สมาชิกรัฐสภาสามารถวิเคราะห์วิจารณ์และประเมินผลนโยบายและผลงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้โดยเหตุผลสำคัญที่ว่าคณะกรรมาธิการเหล่านี้ขาดคณะผู้ช่วยหรือคณะที่ปรึกษา (Staff) ที่คอยทำหน้าที่ช่วยวิเคราะห์วิจัยปัญหาที่สลับซับซ้อนให้แก่สมาชิกรัฐสภา โดยที่สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่เองขาดประสบการณ์ในทางต่างประเทศ การเศรษฐกิจ การคลัง เป็นต้น ประกอบกับไม่มีเวลาเพียงพอที่จะศึกษาปัญหาเหล่านี้โดยถ่องแท้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยนโยบายและการบริหารงานให้กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ดีเท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญทั้งฝ่ายวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยการจัดให้มีคณะผู้ช่วย (Committee Staff) ซึ่งในครั้งแรกนี้บุคคลผู้ที่จะมาเป็นผู้ช่วยคณะกรรมาธิการสามัญชุดต่าง ๆ ยังไม่ควรที่จะได้รับการแต่งตั้งประธานคณะกรรมาธิการดังที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ เพราะจะเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อตอบแทนทางการเมือง (Patronage) นอกจากคณะผู้ช่วยของคณะกรรมาธิการสามัญชุดต่าง ๆ แล้ว คณะกรรมาธิการสามัญควรเชิญผู้ทรงคุณวุฒิในสาขางานของคณะกรรมาธิการ โดยเฉพาะผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการประจำ เช่น ข้าราชการบำนาญ พ่อค้า นักหนังสือพิมพ์ เกษตรกร หรือผู้มีความสนใจในกิจกรรมซึ่งในขอบเขตงานของคณะกรรมาธิการสามัญชุดนั้น ๆ มาชี้แจงเสนอความคิดเห็นที่มีต่อเรื่อง ซึ่งคณะกรรมาธิการกำลังพิจารณาอยู่ (Testify) ให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมาธิการของรัฐสภาได้ฟังความเห็นของบุคคลผู้มีฐานะและความคิดอันเป็นอิสระปราศจากความหวั่นเกรงที่จะถูกลงโทษทางวินัย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2517 : 15-22)

สุจิต บุญบงการ ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทของสภานิติบัญญัติ เมื่อปี พ.ศ. 2526 สรุปได้ว่า คณะกรรมาธิการมีบทบาทที่สำคัญในการปรับเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

หลังจากที่ได้ผ่านวาระที่ 1 มาแล้ว แต่กรรมาธิการจะมีความเป็นอิสระแค่ไหนและมีอิทธิพลเพียงใดในการที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลายอย่างที่สำคัญ คือ สภาพทางการเมืองในขณะนั้นและองค์ประกอบของสภา ถ้าเป็นในช่วงที่การเมืองของประเทศอยู่ในระยะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากและครอบงำสภาได้อย่างมั่นคง เช่น อย่างในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นไปได้ที่คณะกรรมาธิการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลเช่นเดียวกันกับสภา ความเป็นอิสระมีไม่มาก สมาชิกสภาที่เป็นคณะกรรมาธิการเองก็ไม่มีความประสงค์อันใดที่จะไปท้าทายรัฐบาล ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงแก้ไขงบประมาณที่คณะกรรมาธิการมีมติจึงเป็นเรื่องของความประสงค์ของรัฐบาลหรือเป็นเรื่องที่รัฐบาลเห็นด้วยและไม่ติดใจที่จะขัดขวาง การที่ตัดงบประมาณของบางกระทรวงลงบ้าง จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของความพยายามที่จะคานอำนาจของฝ่ายบริหาร การแก้ไขงบประมาณของคณะกรรมาธิการในสมัยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องของการเพิ่มลดงบของหน่วยราชการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและเพียงเล็กน้อย เป็นการตัดงบของบางหน่วยบางกระทรวงมาเพิ่มให้อีกกระทรวงหนึ่งจำนวนเงินที่เพิ่มลดก็ไม่มาก

ในสมัยของสภานิติบัญญัติชุดที่ 1 ในช่วงรัฐบาลจอมพลถนอมก็เช่นกัน คณะกรรมาธิการตกอยู่ในการครอบงำของฝ่ายรัฐบาลเช่นเดียวกับสภา การเพิ่มลดงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นไปโดยที่รัฐบาลรู้เห็นด้วย สภาไม่ได้จงใจของเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อแสดงออกถึงการคานอำนาจฝ่ายบริหาร สำหรับในกรณีของสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 บทบาทของสภาชุดนี้ได้แสดงถึงความสามารถที่จะต่อรองและคานอำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องมาจากฝ่ายบริหารเป็นแต่เพียงรัฐบาลชั่วคราว ไม่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง คณะกรรมาธิการจึงมีความเข้มแข็งตามไปด้วย แม้ว่าในทางปฏิบัติคณะกรรมาธิการไม่สามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้มากนัก แต่ได้พยายามทำตัวเป็นอิสระอย่างมาก

สำหรับสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมาธิการพยายามทำตัวเป็นอิสระ แม้ว่าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้มากนัก คณะกรรมาธิการได้เพิ่มลดงบประมาณกว้างขวางกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ความพยายามที่จะคานอำนาจของฝ่ายบริหารนั้น คณะกรรมการไม่ได้แสดงออกโดยการเปลี่ยนแปลงงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้พยายามเสนอแนะรัฐบาลเป็นทำนองข้อสังเกตเกี่ยวกับการเสนอร่างงบประมาณและการใช้งบประมาณ ซึ่งเท่ากับเป็นการเข้ากดดันและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้เช่นกัน (สุจิต บุญบงการ, 2526 : 21-22)

ลิขิต เพชรสว่าง ได้วิจัยและพบว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการสามัญประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือ

1) ขาดระบบอำนวยการที่มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการทำงาน ขาดระบบช่วยอำนวยการที่มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมาธิการมีประเด็นที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) กฎหมายที่รองรับอำนาจหน้าที่ยังไม่มีสภาพบังคับ หรือผลผูกพันให้บุคคลหรือส่วนราชการต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามอย่างแท้จริง แต่เป็นไปในลักษณะของการให้ความร่วมมือมากกว่าอื่นใด

(2) ขอบเขตภารกิจยังไม่ชัดเจน เนื่องจากคณะกรรมาธิการจะกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ทั้งนี้เนื่องมาจากคำว่า เรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานั้น มีความหมายหลากหลาย และยังมิได้มีการบัญญัติให้ชัดเจนตายตัวลงไปว่าเรื่องใดเป็นอำนาจหน้าที่ของสภา ในอดีตที่ผ่านมาก็มีปัญหาการตีความของคำว่า “เรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา” ซึ่งก็ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนมาจนปัจจุบันนี้ ทำให้ขอบเขตภารกิจของคณะกรรมาธิการสามัญไม่ชัดเจนไปด้วย

2) ขาดการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ การปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมาธิการสามัญ มิได้มีระบบที่แน่นอนเหมือนส่วนราชการงานประจำอื่น ๆ ในทางบริหาร เช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพลเรือน ฯลฯ เนื่องมาจากกรรมาธิการสามัญเป็นหน่วยงานของฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทยนั้นเป็นสถาบันที่ขาดเสถียรภาพมากที่สุด เนื่องมาจากการล้มลุกคลุกคลานของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย ทำให้ฝ่ายบริหารหรือแท้จริงแล้วคือฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมีความเป็นเอกภาพและระบบที่เข้มแข็งกว่าหรือฝ่ายเสียงข้างมากที่เด็ดขาดในสภา จนทำให้สภาพของการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ จึงทำให้รัฐสภาและคณะกรรมาธิการมีบทบาทที่จำกัดทั้งอำนาจหน้าที่และความต่อเนื่องในการวางแผนการปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ดูเหมือนไร้ประสิทธิภาพจนถูกละเลยความสำคัญไป (ลิขิต เพชรสว่าง, 2540 : 67-77)

วุฒิสภาอาจถือได้ว่าทำหน้าที่เสมือนพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นบทบาทของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาจึงมักมีบทบาทควบคู่ไปกับบทบาทของคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร หากรัฐธรรมนูญระบุในลักษณะให้อำนาจหรือบทบาทของคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะแคบ อำนาจหรือบทบาทของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรจะมีลักษณะแคบ ไม่สามารถดำเนินกิจการรัฐสภาได้มาก ซึ่งจะทำให้บทบาทของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาน้อยหรือแคบตามไปด้วย ไม่สามารถดำเนินกิจการในสภาได้มากนักเช่นเดียวกัน แต่หาก

รัฐธรรมนูญระบุอำนาจหรือบทบาทให้คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะกว้างหรือมาก จะทำให้คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจและบทบาทมากและจะมีพอทำให้อำนาจและบทบาทของวุฒิสภามีมากตามไปด้วย

บทบาทของคณะกรรมาธิการทั้งสภาคู่มีลักษณะล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอดหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ปธาน สุวรรณมงคล ได้ดำเนินการวิจัยบทบาทของคณะกรรมาธิการ ว่ามีลักษณะค่อย ๆ ขยายขึ้นอย่างเชื่องช้า โดยแบ่งบทบาทของคณะกรรมาธิการฯ ออกเป็น 4 ระยะ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2539 : (2-1)-(2-7))

ระยะที่ 1

บทบาทคณะกรรมาธิการสามัญหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ยุคระบอบประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการทหาร (พ.ศ. 2475-2516)

บทบาทของคณะกรรมาธิการนับแต่มีการจัดตั้งระบบคณะกรรมาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 จนถึงก่อน พ.ศ. 2516 เป็นไปอย่างมีขอบเขตที่จำกัดภายใต้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ล้มลุกคลุกคลานและขาดความต่อเนื่องของระบบ และกรอบกติกาทางการเมือง

ระบบคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อม ๆ กับรัฐธรรมนูญฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 6 บัญญัติว่า "...ให้สภามีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้..." (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539 : 2-1)

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2495 และ พ.ศ. 2511 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการเพียงเพื่อ "...กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา..." ซึ่งคำว่า ในวงงานสภา มีการบัญญัติตีความในลักษณะแคบเฉพาะเพียงร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งให้พิจารณาเท่านั้น ในขณะที่มีความพยายามจากฝ่ายบริหารที่จะมิให้คณะกรรมาธิการมีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างจริงจังและเข้มแข็ง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2529 : 122) ซึ่งความพยายามดังกล่าวได้มีมาโดยตลอดจนถึงทุกวันนี้ โดยมักมีการอ้างเหตุผลว่า ประเทศในระบบรัฐสภามิใช่ระบบประธานาธิบดี

ภายใต้ระบบการเมืองแบบรัฐสภาและความไม่สมดุลของบทบาทระหว่างสองสถาบันมีส่วนทำให้นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาให้ความสำคัญกับการเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งขาดความสนใจอย่างจริงจังที่จะพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ

ให้มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ออกกฎหมายและตรวจสอบ ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล

ระยะที่ 2

บทบาทคณะกรรมาธิการในยุคประชาธิปไตย (ปี พ.ศ. 2516-2519)

คณะกรรมาธิการสามัญเริ่มมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง เมื่อมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้เด่นชัดเพิ่มขึ้นในมาตรา 161 ว่า

"...เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้..."

ข้อบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่คณะกรรมาธิการมีกว้างขวาง ชัดเจนขึ้น และในช่วงนี้ที่สภาได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น 11 คณะ เพื่อดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรก็อยู่ได้เพียงประมาณ 2 ปีเศษ ก็ถูกยุบโดยคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ในปี พ.ศ. 2519

ระยะที่ 3

บทบาทคณะกรรมาธิการภายใต้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2521-2526)

หลังปี พ.ศ. 2521 ระบบการเมืองไทยอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 หรือที่เรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมาธิการว่า "...ให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย..." ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าเป็นการตีกรอบบทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญให้อยู่ภายในเฉพาะเท่าที่สภามอบหมายเท่านั้นเป็นการย้อนกลับไปสู่ยุคก่อนปี พ.ศ. 2516

แต่จากการที่ระบบการเมืองไทยมีเสถียรภาพต่อเนื่องยาวนานประมาณ 10 ปี หลังปี พ.ศ. 2516 ภายใต้รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เปิดโอกาสให้สถาบันนิติบัญญัติ (รวมทั้งคณะกรรมาธิการ) ได้พัฒนาสมรรถนะและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เองที่ระบบคณะกรรมาธิการสามัญได้พัฒนาโครงสร้างและบทบาท ดังจะเห็นได้ว่า มีการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญในช่วงนี้ถึง 18 คณะ โดยมีทั้งการแยกคณะกรรมาธิการเดิมออกเป็นหลาย

คณะและจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นมาใช้ใหม่ เช่น คณะกรรมาธิการกิจการสภาในปี พ.ศ. 2529 และมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับบทบาทคณะกรรมาธิการที่สำคัญคือ การเริ่มมีการพิจารณาศึกษาเรื่องอื่น ๆ อย่างมากขึ้นนอกเหนือจากบทบาทด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังเช่นที่ผ่านมา ซึ่งก็มีในขอบเขตที่จำกัดโดยมีการหยิบยกเรื่องหรือประเด็นสำคัญ ๆ มาพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนกันอย่างกว้างขวาง

ระยะที่ 4

บทบาทคณะกรรมาธิการในยุคโลกไร้พรมแดน

เศรษฐกิจของไทยได้พัฒนารุดหน้าไปอย่างรวดเร็วอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในเกณฑ์ที่สูงและก่อให้เกิดการขยายตัวของภาคธุรกิจเอกชนทั้งในส่วนกลางที่ขยายธุรกิจติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น ในขณะเดียวกับที่มีการขยายเครือข่ายธุรกิจลงไปยังท้องถิ่น มีการประสานสร้างพันธมิตรกับกลุ่มธุรกิจระดับท้องถิ่นทำให้กลุ่มธุรกิจท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและได้มีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น กลุ่มดังกล่าวนี้อาศัยฐานทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีอยู่ในท้องถิ่นและความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองเป็นบันไดก้าวเข้าสู่การเลือกตั้งระดับชาติในเวลาต่อมาดังเห็นได้ชัดตั้งแต่การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา ที่มีผู้สมัครเลือกตั้งที่มีภูมิหลังอาชีพธุรกิจมีจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น ๆ

ภายใต้ระบบการเมืองที่มีจุดอ่อนของกระบวนการเลือกสรรบุคคลเข้าทำหน้าที่ในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งมีคุณค่าในสังคมที่เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมโดยตรงทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่มีการซื้อเสียงกันอย่างกว้างขวาง และรุนแรงมากขึ้นเพื่อเข้ามามีอำนาจทางการเมือง ในขณะที่พลังจากองค์กรการประชาชนจากภายนอกยังไม่เข้มแข็งถึงระดับที่จะทำให้นักการเมืองเหล่านี้ยอมรับและปฏิบัติการทางการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริงและโปร่งใส รวมทั้งยอมรับการตรวจสอบจากภายนอกอย่างจริงจัง ในขณะเดียวกับที่ฝ่ายที่เป็นรัฐบาลก็พยายามปฏิเสธการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบจากกลไกของสภาในระบบคณะกรรมาธิการด้วยเช่นกันโดยเหตุผลหนึ่งก็คือ ระบบรัฐสภาไทยเป็นแบบเดียวกับอังกฤษมิใช่สหรัฐอเมริกา ที่ให้อำนาจสภาในการถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร

เมื่อมาพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจพบว่า เท่าที่ผ่านมาในระยะทศวรรษนี้ระบบเศรษฐกิจของประเทศได้เจริญเติบโตในอัตราที่สูงประมาณร้อยละ 7-8 ต่อปี แต่ปัญหาสังคมอันเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ ปัญหาการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาความยากจนกลับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในพื้นที่ปรากฏเด่นชัดยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ปัญหาเหล่านี้ทั้ง 3 ปัญหาเกิดอยู่ภายใต้โครงสร้างการเมืองการบริหารที่มีลักษณะของการกระจุกตัวของอำนาจที่ศูนย์กลางหรือกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้นมาช้านาน ในช่วงของระบอบการปกครองแบบเผด็จการหรือในช่วงที่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยอ่อนแอ ขาดการควบคุมตรวจสอบจากภายนอก ปัญหาทางสังคมต่าง ๆ จึงได้หลั่งไหลเข้าสู่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยในช่วงต้นทศวรรษ 2530 มากขึ้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2537 หลังจากเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้มีรัฐบาลและสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ให้มีความเป็นประชาธิปไตยสอดคล้องกับสภาแวดล้อมมากขึ้นในหลาย ๆ ประเด็น และในส่วนของคณะกรรมาธิการได้มีการแก้ไขให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการมีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้น

บทบาทสำคัญของคณะกรรมาธิการสามัญในช่วงนี้ก็คือ การศึกษา สอบสวนเรื่องต่างในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภา

ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้กล่าวว่า ในการดำเนินงานตามภารกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้น โดยส่วนใหญ่มีความจำเป็นต้องอาศัยระบบ “คณะกรรมาธิการ” (Committee) ในการทำหน้าที่ของสภา หรือหากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คณะกรรมาธิการเป็นส่วนหนึ่งขององค์การนิติบัญญัติที่จะต้องกระทำกิจการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากสภา โดยทั่วไปแล้วระบบคณะกรรมาธิการไม่ว่าจะเป็นระบบคณะกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือรัฐสภาได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อมุ่งจะช่วยเสริมสร้างภารกิจขององค์กรนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็งและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการแบ่งงานขององค์กรนิติบัญญัติซึ่งนับวันจะมีขอบเขตกว้างขวางและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกขณะ ดังนั้นคณะกรรมาธิการจึงถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติ การศึกษาของไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ พบว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินกิจการตามภารกิจของวุฒิสภา ซึ่งในการดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา โดยส่วนใหญ่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาด้วยดีและมีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอในในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งยังมีปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดในส่วนที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการที่เป็นอุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่อันสมควรมีการปรับปรุงแก้ไข อาทิ ปรับปรุงอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ปรับปรุงกำหนดเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ปรับปรุงวิธีการดำเนินงานในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ปรังปรุงการดำเนินงานของ

คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา โดยระบุภารกิจให้ชัดเจนในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ปรับปรุงอำนาจในการรับฟังความเห็นสาธารณะ ปรับปรุงวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับรายงานของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ปรับปรุงและขอความร่วมมือในการใช้อำนาจเรียกเอกสารและบุคคลของคณะกรรมาธิการ รวมทั้งวุฒิสภาสมควรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาพิจารณาให้มากยิ่งขึ้น ปรับปรุงองค์ประกอบเกี่ยวด้วยบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ตลอดจนกำหนดให้มีหลักสูตรนักกฎหมายนิติบัญญัติในสถาบันพระปกเกล้าเพื่อพัฒนาให้กับหน่วยธุรการขององค์กรนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภามีความชัดเจน ละเอียดรอบคอบมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีความสมบูรณ์ให้มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ (ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, 2541 : 62-63)

ภายหลังจากระยะที่ 4 ที่ปธาน สุวรรณมงคล ได้กล่าวไว้ถึงบทบาทของคณะกรรมาธิการจนถึงปี 2538 นั้น ในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภามีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

“มาตรา 189 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมาธิการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมาธิการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 และมาตรา 158 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย (รัฐสภา, 2540 : 61)

และจากข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ได้ระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไว้ ดังนี้

“ข้อ 75 ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นเพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยมีอำนาจหน้าที่ตามบัญชีท้ายข้อบังคับนี้หรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย (สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2546 : 21)

คณิณ บุญสุวรรณ ได้กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่ถกเถียงกันมาตลอดว่าควรจะมีมากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าถ้าคณะกรรมาธิการเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแล้วเกิดไม่มาคณะกรรมาธิการจะทำอย่างไรได้ ในระหว่างการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เคยกำหนดเป็นหลักการไว้ในกรอบเบื้องต้นว่าให้คณะกรรมาธิการของสภาเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ก็ต้องตกไปในที่สุดด้วยเหตุผลที่ว่าจะเป็นการยุ่งยากในทางปฏิบัติและอาจเป็นช่องทางที่จะเปิดโอกาสให้กรรมาธิการนำไปใช้แสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบหรือกลั่นแกล้งผู้อื่นได้ง่าย แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ได้คำนึงถึงมากที่สุดคือความเป็นอิสระและความคุ้มกันของข้าราชการประจำหรือพนักงานของรัฐที่จะมาร่วมประชุมหรือชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการได้ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จึงได้กำหนดไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ โดยให้ประธานคณะกรรมาธิการเพียงแต่แจ้งให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือเจ้าสังกัดทราบเมื่อมีคำสั่งให้บุคคลนั้นมาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการโดยไม่ต้องรอคำสั่งหรือคำอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเสียก่อน (คณิณ บุญสุวรรณ, 2540 : 83-84)

มานิตย์ จุมปา ได้กล่าวว่า กรรมาธิการมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด

1.1 พิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ-รัฐธรรมนูญ ก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่ 1

1.2 พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภามีมติรับหลักการแล้ว ในการนี้คณะกรรมาธิการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และในขณะเดียวกันสมาชิกอื่นก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช-บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ด้วย

2. กระทำกิจการใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาและต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่กำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือ

แสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยได้รับเอกสิทธิ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม อำนาจของคณะกรรมาธิการดังกล่าวในย่อหน้าก่อนนี้ มีข้อสังเกตว่าในทางปฏิบัติมักปรากฏอยู่เสมอว่า คณะกรรมาธิการขอให้หน่วยราชการส่งเอกสารเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาประกอบการพิจารณาศึกษา แต่หน่วยงานนั้น ๆ กลับนิ่งเฉย ไม่ให้ความร่วมมือ แม้ว่าตามระบอบประชาธิปไตยสภาอาจใช้กลไกทางการเมืองเรียกให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบทางการเมือง เช่น ตั้งกระทู้ เป็นต้น แต่โดยข้อเท็จจริงเมื่อกรรมาธิการประสบปัญหานี้ก็มักจะรู้สึกเนือย ๆ ไป และไม่อยากติดใจเอาความกับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง

ในต่างประเทศที่ให้อำนาจคณะกรรมาธิการเรียกเอกสารและบุคคล ได้มีการกำหนดสภาพบังคับกรณีการฝ่าฝืนไม่ส่งเอกสาร หรือปฏิเสธไม่มาพบกรรมาธิการ โดยถือว่าเป็นการกระทำการฝ่าฝืนอำนาจรัฐสภา (an offence against) และผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งของรัฐสภา แล้วแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น จึงมีผู้วิจัยและเสนอแนะทางออกเพื่อให้อำนาจเรียกเอกสารและบุคคลของคณะกรรมาธิการมีสภาพบังคับว่า ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเมื่อคณะกรรมาธิการมีคำสั่ง ผู้ฝ่าฝืนอำนาจของรัฐสภา (ซึ่งจะต้องมีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำการฝ่าฝืนอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะต่อไป) ผู้กระทำความผิดจะถูกพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับความผิดอาญาฐานอื่น (มานิตย์ จุมปา, 2546 : 249-250)

น.ส.พ.ไทยรัฐรายวันเสนอข่าวว่า ในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตั้งจากสมาชิกวุฒิสภานั้น มีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย ทั้งนี้เนื่องจากมีการแก่งแย่งของสมาชิกวุฒิสภาในการเข้าเป็นกรรมาธิการหรือประธานคณะกรรมาธิการในแต่ละคณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานคณะกรรมาธิการสามัญ คณะสำคัญ ๆ 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมาธิการการปกครอง คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยวและการกีฬา และคณะกรรมาธิการการคมนาคม เป็นต้น (ไทยรัฐ, 2543)

ในการแต่งตั้งกรรมาธิการการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการสามัญวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งนั้น พระธรรมโกศาจารย์ หรือ หลวงพ่อปัญญา นันทภิกขุ เจ้าอาวาสวัดชลประทานรังสฤษฎ์ ได้ปาฐกถา เรื่อง “ช่วยกันสร้างความสงบในบ้านเมือง” โดยปาฐกถาเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาว่าประชาชนกำลังจ้องมองอยู่ว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จะเข้ามาแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้ขนาดไหน อย่าเห็นแก่ตัวเห็นแก่ได้ อย่าหลงลาภยศเงินทอง ในจังหวัดหนึ่งต้องเลือกสมาชิก-วุฒิสภาถึง 5 ครั้ง แสดงว่ามีเรื่องของสินบน ซื้อขายเสียงกัน ส่วนการเลือกประธานวุฒิสภาก็ทุลักทุเลแย่งขนมกัน ทำไมไม่ตั้งกฎเกณฑ์กันให้ดี (ผู้จัดการรายวัน, 2543) อีกทั้งสำนักวิจัย

เอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 1,376 ตัวอย่าง ระหว่างวันที่ 2-5 สิงหาคม 2543 ในหัวข้อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศโดยรวมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ และการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา พบว่า ประชาชนเชื่อมั่นในสมาชิกวุฒิสภาต่อแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศโดยรวมเพียงร้อยละ 22 เท่านั้น และในหัวข้อความมั่นใจว่าสมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีการวิ่งเต้นต่อรองผลประโยชน์ส่วนตัวในตำแหน่งต่าง ๆ พบว่า ประชาชนไม่มั่นใจร้อยละ 38.1 และไม่ค่อยมั่นใจร้อยละ 44.5 รวมแล้วประชาชนเห็นว่ามีการวิ่งเต้นต่อรองผลประโยชน์ส่วนตัวในตำแหน่งต่าง ๆ ถึงร้อยละ 82.6 ในขณะที่ประชาชนมั่นใจและค่อนข้างมั่นใจว่าไม่มีการวิ่งเต้นต่อรองผลประโยชน์ส่วนตัวเพียง ร้อยละ 12.9 เท่านั้น (ไทยโพสต์, 2543)

จากในรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ที่คณะวิจัยได้พิจารณาและวิเคราะห์พบว่า มีการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ-วุฒิสภา ซึ่งที่ประชุมครั้งที่ 8 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 (ตามภาคผนวกที่ 1) ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับที่ให้หน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นไปตามที่คณะกรรมาธิการของสภารัฐธรรมนูญยกร่างมา ที่ยกร่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไว้ว่า

“...เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานสภา ให้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้...”

แต่อย่างไรก็ตาม ในที่ประชุมของสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น (รายงานชวเลข คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แฟ้มที่ 6 ครั้งที่ 19-21 วันที่ 18-20 มิถุนายน 2540) (ตามภาคผนวกที่ 2) ได้มีการอภิปรายให้ความเห็นหลายประการ ประเด็นสำคัญที่อภิปรายกันมากอยู่ที่วรรคสามที่ระบุ “ให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย” ซึ่งส่วนใหญ่เห็นควรให้คงไว้ แต่ควรไปปรับปรุงให้ความเข้มข้นของอำนาจอ่อนลง และนางพิมทิพย์ ลีลาภรณ์ ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า ควรกำหนดให้เป็นการ “ฝ่าฝืนอำนาจรัฐสภา” แทนการเขียน “เป็นพนักงานตามกฎหมาย” (ตามภาคผนวกที่ 1) (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540 : 8/1-9/5)

สำหรับการประชุมวุฒิสภาหลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สมาชิกวุฒิสภาได้ประชุมพิจารณาเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ออกตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจไว้ในที่ประชุมได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง ดังนี้
(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2544 : 40-48)

นายชุมพล ศิลปอาชา รองประธานคณะกรรมาธิการยกร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ได้กล่าวสรุปถึงกรอบแนวคิดของการยกร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 (ตามภาคผนวกที่ 1) ไว้ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 กรอบข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาออกตามพื้นฐานโครงสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีความแตกต่างกันในประเด็นที่มาของวุฒิสภา ซึ่งในสมัยนี้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ในอดีตมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการปรับปรุงข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ฉบับ พ.ศ. 2540 (ฉบับใหม่)

ประการที่ 2 กรอบข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา จะให้สอดคล้องพื้นฐานโครงสร้างของวุฒิสภาที่ไม่มีพรรคการเมืองอยู่ในวุฒิสภา ทุกคนต้องเป็นองค์อำนาจซึ่งกันและกันโดยเท่าเทียมกันหมดทุกคน สิทธิทุกสิ่งทุกอย่างต้องเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นปรัชญาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับใหม่)

ประการที่ 3 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาจะออกให้สอดคล้องกับโครงสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 212 ซึ่งให้วุฒิสภาดูแลเฉพาะนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาฉบับ พ.ศ. 2544 จึงเขียนอำนาจหน้าที่ในลักษณะกำกับเป็นส่วนใหญ่ในเรื่องการดูแลนโยบายของรัฐบาลไม่เป็นไปในลักษณะ “บังคับ” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, (ประชุมครั้งที่ 8) (ตามภาคผนวกที่ 1) 2544 : 40-48)

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา (กรุงเทพมหานคร) ได้ให้ความคิดเห็นในลักษณะสนับสนุนว่า 80 เปอร์เซ็นต์เป็นการแก้ไข และแก้ไขเป็นหลักการในการลดอำนาจฝ่ายบริหารลงลดอำนาจคณะรัฐบาล ลดอำนาจคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้วุฒิสภาทำอย่างนั้นอย่างนี้ ซึ่งเป็นการถูกต้องแล้ว (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, (ประชุมครั้งที่ 8) (ตามภาคผนวกที่ 1) 2544 : 56-61)

นายการุณ ใสงาม สมาชิกวุฒิสภา (บุรีรัมย์) ได้ให้แนวข้อคิดเห็นว่า การเขียนข้อบังคับไม่ควรเขียนเพิ่มเติมเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, (ประชุมครั้งที่ 19)

นายคำนวณ ชโลปถัมภ์ สมาชิกวุฒิสภา (สิงห์บุรี) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การเขียนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ควรกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยกำหนดให้มีหน้าที่พิจารณากระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเป็นบทกว้าง ๆ ไว้ (สำนักงาน-เลขาธิการวุฒิสภา, (ประชุมครั้งที่ 18) (ตามภาคผนวกที่ 3) 2544 : 43)

นายบุญเลิศ ไพรินทร์ สมาชิกวุฒิสภา (ฉะเชิงเทรา) ได้ให้ข้อคิดเห็นที่จะรวมหน้าที่ของการพิจารณาสืบสวนสอบสวนเรื่องอะไรที่เกี่ยวกับเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบเข้าไว้ด้วย เพื่อให้แผ่นดินไทยปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการ โดยให้สมาชิกวุฒิสภา ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ทรงเกียรติ์ทั้งหลายสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนได้ดี (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, (ประชุมครั้งที่ 19) (ตามภาคผนวกที่ 2) 2544 : 183)

จากการศึกษาข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยพบถึงการพัฒนาการในการเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการ โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเกือบทุกฉบับจะระบุในลักษณะล้อมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรที่ประกาศใช้อยู่ในขณะนั้น โดยระบุไว้ถึงอำนาจของการเรียกเอกสารหรือบุคคลเข้าชี้แจงในคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

"...ให้มีอำนาจในการเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่..."

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อแตกต่างกันในกรณีการลงนามของประธานคณะกรรมาธิการในเอกสารที่จะส่งไปยังบุคคลที่จะเข้ามาชี้แจงในลักษณะหนึ่งในบางประเด็น โดยพอสรุปได้ดังนี้

1. ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2490 2491 2512 และ 2518 มิได้มีการระบุถึงการที่จะต้องให้ประธานคณะกรรมาธิการ ต้องลงนามในเอกสารเรียกบุคคลใดเข้าชี้แจงในคณะกรรมาธิการ

2. ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ในปีต่อ ๆ มา อาทิ ข้อบังคับรายงานการประชุม ปี พ.ศ. 2527 ระบุไว้ในข้อ 74 ว่า การเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานหรือผู้ทำการแทน

3. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาปี พ.ศ. 2534 มีการระบุไว้ในข้อ 71 วรรคสาม ที่ระบุให้การเรียกเอกสารหรือบุคคลเข้าชี้แจงในคณะกรรมการวุฒิสภา ต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมาธิการหรือผู้ทำการแทน

4. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ได้มีการระบุถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในแต่ละคณะรวม 22 คณะ แนบไว้ในท้ายเล่มของข้อบังคับ ดังนั้น คณะกรรมาธิการวุฒิสภา จะมีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลเข้าชี้แจง เฉพาะในหน้าที่ที่ระบุในท้ายเล่มของข้อบังคับเท่านั้น และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ได้ระบุไว้ในข้อ 83 ว่า "การออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่..." ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อ

ประธานคณะกรรมาธิการ โดยไม่มีการระบุให้ผู้ทำการแทนประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาลงนามแทนประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไว้

5. ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ได้ระบุไว้ในข้อ 84 ว่า “การออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาหรือศึกษาอยู่ ให้ทำเป็นหนังสือลงชื่อเลขาธิการ”

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพอสรุปถึงข้อบังคับเกี่ยวกับการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ตั้งแต่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในอดีตจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการระบุเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษต่อบุคคลผู้ไม่ส่งเอกสารหรือไม่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไว้แต่ประการใด

จำนวนคณะวุฒิสภา

จำนวนคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 หลังมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศมาเป็นประชาธิปไตย และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นต้นมา โดยมีตั้งแต่ 7 คณะในปี พ.ศ. 2511 จนถึง 22 คณะในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นปีที่มีคณะกรรมาธิการมากที่สุด

ตารางที่ 2.1 จำนวนกรรมาธิการวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2511-2540

ลำดับ	ปี พ.ศ.	รัฐธรรมนูญฉบับ	จำนวนคณะ
1	พ.ศ. 2511	พ.ศ. 2511	7
2	พ.ศ. 2517	พ.ศ. 2517	11
3	พ.ศ. 2526	พ.ศ. 2521	13
4	พ.ศ. 2528	พ.ศ. 2521	18
5	พ.ศ. 2531	พ.ศ. 2521	18
6	พ.ศ. 2532	พ.ศ. 2521	14
7	พ.ศ. 2535	พ.ศ. 2534	16
8	พ.ศ. 2539	พ.ศ. 2534	16
9	พ.ศ. 2540	พ.ศ. 2540	22

ที่มา : เรียบเรียงจากเอกสารของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ตารางที่ 2.2 จำนวนคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในต่างประเทศ

จำนวนคณะกรรมาธิการสามัญ (คณะ)	**ประจำสภาสูง (ประเทศ)**
0	0
1 – 3	4
6 – 10	6
11 – 15	6
16 – 20	6
21 – 25	3
มากกว่า 25	2
รวม	27

<u>หมายเหตุ</u>

จากตารางข้างต้น มีข้อสังเกตว่าจำนวนคณะกรรมาธิการวุฒิสภาของไทย ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 22 คณะค่อนข้างจะมีมากคณะเมื่อเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน

ที่มา : ธงทอง จันทรางศุ, 2538 : 23.

ตัวอย่างคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ในต่างประเทศ
ประเทศญี่ปุ่น

สภาสูง (Councilors) ของญี่ปุ่น ได้จัดตั้งคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. General Affairs Committee
   (คณะกรรมาธิการกิจการทั่วไป)
2. Judicial Affair Committee
   (คณะกรรมาธิการตุลาการ)
3. Local Administration and Police Affairs Committee
   (คณะกรรมาธิการการบริหารท้องถิ่นและกิจการตำรวจ)
4. Foreign Affair, and Defence Committee
   (คณะกรรมาธิการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ)
5. Financial Affairs Committee
   (คณะกรรมาธิการการคลัง)
6. Education Affairs Committee
   (คณะกรรมาธิการการศึกษา)
7. Culture and Science Committee
   (คณะกรรมาธิการวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์)
8. Health and Welfare Committee
   (คณะกรรมาธิการสุขภาพและสวัสดิการ)
9. Labor and Social Policies Committee
   (คณะกรรมาธิการนโยบายแรงงานและสังคม)
10. Agriculture Forestry and Committee
    (คณะกรรมาธิการการเกษตร ป่าไม้ และประมง)
11. Economy and Industry Committee
    (คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม)
12. Transport Committees
    (คณะกรรมาธิการการขนส่ง)
13. Land and Environment Committee
    (คณะกรรมาธิการที่ดินและสิ่งแวดล้อม)

14. Budget Committee
    (คณะกรรมาธิการงบประมาณ)
15. Audit and Oversight of Administration Committees
    (คณะกรรมาธิการตรวจสอบบัญชี และการติดต่อทางบริหาร)
16. Rules and Administration Committee
    (คณะกรรมาธิการกฎระเบียบและการบริหาร)
17. Discipline Committee
    (คณะกรรมาธิการจรรยาบรรณ)

(House of Councilors, Japan. 1999 : 21)

ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ดังนี้

Committees

Standing Committees

1. Agriculture, Nutrition, and Forestry Committee
2. Appropriations Committee
3. Armed Services Committee
4. Banking, Housing, and Urban Affairs
5. Budget Committee
6. Commerce, Science, and Transportation Committee
7. Energy and Natural Resources Committee
8. Environment and Public Works Committee
9. Finance Committee
10. Foreign Relations Committee
11. Governmental Affairs Committee
12. Judiciary Committee
13. Health, Education, Labor and Pensions Committee
14. Rules and Administration Committee

15. Small Business Committee
16. Veterans Affairs Committee
17. Indian Affairs Committee

(ดูรายละเอียดคณะกรรมาธิการวุฒิสภาของประเทศต่าง ๆ ในภาคผนวกที่ 4)

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

นิติ ยิ้มแย้ม ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนองค์กรว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็มีวงจรชีวิติเหมือนสภาพธรรมชาติทั่วไป คือ มีการเกิด เติบโต และเสื่อมสลาย ดังนั้น องค์กรที่จัดไว้ในอดีตเมื่อประสบกับความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวิทยาการสมัยใหม่ ทำให้โครงสร้างที่จัดไว้แต่เดิมขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ให้สามารถรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นอกจากการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่มีอยู่เดิมแล้วการจัดตั้งองค์กรใหม่ ๆ ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรที่มีอยู่จะโดยการขยายตัว การแยกตัว การรวมตัว การยุบเลิก และการตั้งใหม่ จึงเป็นภารกิจที่จะต้องกระทำอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตามมีข้อควรคำนึงว่าถ้าปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรควรกระทำเมื่อมีเหตุผลความจำเป็นที่หนักแน่นเพียงพอ เพราะในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทุกครั้งย่อมมีทั้งข้อดี และข้อเสียควบคู่กันไป โดยเฉพาะปัญหาขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเกิดจากการได้หรือเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับอยู่เหล่านี้ ล้วนแต่ก่อให้เกิดการชะงักงันของการปฏิบัติงาน การจัดตั้งองค์กรใหม่ก็เช่นกันย่อมก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น (นิติ ยิ้มแย้ม, 2540 : 8)

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประสิทธิ์ ได้กล่าวไว้ในรายงานการวิจัยว่า ถึงแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่หรือบางส่วนจะคาดหวังว่าระบบการเมืองของไทยจะพัฒนาไปสู่ความมีเสถียรภาพ แต่ก็ยังมีอุปสรรคอีกมากมาย ดังเช่นความพยายามที่จะปฏิรูปการเมืองในปัจจุบัน แต่ความเป็นไปได้ในการหยุดการต่อเนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหาร ก็ยังไม่หมดไปทั้งหมด เพราะที่ผ่านมาในบางครั้งก็ไม่มีเหตุผลแต่อย่างใด หรือเป็นเหตุผลที่นำมาอ้างเพื่อการอิงความชอบธรรมเท่านั้น

ความพยายามในการปรับปรุงองค์กรเท่าที่ผ่านมา ในส่วนราชการต่าง ๆ ส่วนมากจะเกิดจากความต้องการที่จะขยายหน่วยงาน ขยายตำแหน่งเพิ่มมากขึ้น เป็นลักษณะของการพยายามที่จะทำอะไรด้วยตัวเองให้สำเร็จในทุกขั้นตอน การขยายอำนาจมากขึ้นจนเกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงาน

อื่น ๆ ทำให้เกิดการขยายในด้านปริมาณมากกว่าด้านคุณภาพ หรือประสิทธิภาพของงาน หรือผลสัมฤทธิ์ของงานแทนการปรับปรุงส่วนราชการ โดยการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดภารกิจ กำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีการวางแผนในอนาคต การวางแผนกลยุทธ์ การกำหนดโครงการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ และการนำเอาแผนงานต่าง ๆ ไปแปลงสู่การปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และสิ่งคุกคามของการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติจากรายงานการวิจัยพบว่า มีปัจจัยที่สำคัญที่มีส่วนทำให้การปรับปรุงดังกล่าวดำเนินการไปได้ ได้แก่ ปัจจัยในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติที่สนับสนุนหรือผลักดันให้เกิดการปรับปรุงมุ่งไปสู่ความสำเร็จได้ ปัจจัยภายในองค์กรของหน่วยงานเองที่จะต้องมีความมุ่งมั่นทั้งจากฝ่ายบริหารและข้าราชการภายในหน่วยงานที่จะร่วมมือในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และปัจจัยในส่วนของประชาชนที่แสดงออกผ่านทางสื่อต่าง ๆ หรือการแสดงความเห็นทางการเมือง การยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อให้ได้สมาชิกรัฐสภาที่มีคุณภาพ (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2541 : 5-28)

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรสนับสนุนงานของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาของฝ่ายการเมืองและการพัฒนาทางการเมืองของประชาชน นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และถึงแม้จะมีจุดอ่อนอยู่บ้างแต่ก็มีโอกาสสูงที่จะพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็ง เพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนที่มีคุณภาพ มีศักยภาพสูง อันจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างระบบการเมืองโดยรวม

ปธาน สุวรรณมงคล ได้วิจัยเรื่องบทบาทของคณะกรรมาธิการฯ และเสนอให้ดำเนินการใน 2 ประเด็นหลัก คือ

1) ต้องมีการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นในการติดตามตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีความโปร่งใสและกระทำการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นเงื่อนไขการปรับปรุงจากสภาพแวดล้อมภายนอก

2) ภายในนั้นจะต้องมีการปรับรื้อระบบคณะกรรมาธิการสามัญในด้านโครงสร้างให้มีการจำแนกแจกแจงที่ชัดเจน ส่งเสริมให้คณะกรรมาธิการมีบทบาทมากขึ้น ปรับกระบวนการปฏิบัติงานให้มีความคล่องตัวและเชื่อมประสานกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปรับระบบช่วยอำนวยการให้มีบุคลากรที่คุณภาพเหมาะสมกับงานของคณะกรรมาธิการแต่ละคน และให้มีฐานข้อมูลของคณะกรรมาธิการเพื่อสามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และด้านพฤติกรรมของกรรมาธิการโดยการทำให้ประชาชนมีความใกล้ชิดกับสภาและคณะกรรมา-ธิการมากขึ้น เพื่อให้มีความเข้าใจและสนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติ และทำให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2539 : 8-9)

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช ได้วิจัยในปี พ.ศ. 2529 เรื่อง “การพัฒนาสมรรถภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ” โดยมุ่งสำรวจสถานภาพของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ผลการวิจัยพบว่า

1) การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างยังไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานระหว่างฝ่ายวิชาการกับหน่วยวิจัยและสถาบันการศึกษาทั้งในประเทศและภายนอกประเทศยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การทำหน้าที่ของฝ่ายวิชาการในสำนักงานเลขาธิการไม่มีพลังมากเท่าที่ควร

2) ขาดการประสานงานภายในระหว่างฝ่ายวิชาการกับฝ่ายปฏิบัติการ (ชัยอนันต์ สมุทวณิชย์, 2529 : 2-23)

มนตรี รูปสุวรรณ ได้วิจัยในปี พ.ศ. 2530 ในเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย” ได้เสนอแนวทางสำคัญ 2 แนวทาง เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์กรรัฐสภามีประสิทธิภาพ ได้แก่

1) แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานของสภาซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง

2) แนวทางการแยกโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาออกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ซึ่งข้อเสนอนี้ได้ศึกษามาแล้ว พบว่าในอดีตสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเคยมีการแยกมาแล้วครั้งหนึ่ง และผลจากการสำรวจทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรแยก นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเห็นด้วยกับการแยกสำนักงานเลขาธิการออกเป็น 2 สำนัก แต่เห็นว่าควรเป็นโครงการระยะยาวเพื่อให้มีความพร้อมในทุกๆ ด้านก่อน ผู้วิจัยเชื่อว่าจะต้องมีการแบ่งแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอย่างแน่นอนในอนาคต (มนตรี รูปสุวรรณ, 2530 : 112)

คณะกรรมการการศึกษาปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา อ้างใน “รายงานการวิจัยโครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา” ซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2531 ในขณะนั้นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภายังไม่ได้แบ่งออกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้สรุปผลการศึกษาไว้ดังนี้

1) ควรจัดงานตรวจสอบภายในไว้ที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพียงแห่งเดียว

2) ควรให้มีสำนักงานรัฐสภาเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีส่วนราชการดังนี้

(1) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

(2) สำนักงานกิจการประธานรัฐสภา

(3) สำนักงานประชาสัมพันธ์และการต่างประเทศ

(4) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา

(สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : 1-8)

จรวย สุวรรณพันธุ์ ได้วิจัยในปี พ.ศ. 2535 เรื่อง "ความคิดเห็นของสมาชิกสภาต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกรัฐสภา ปี พ.ศ. 2535" เพื่อศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาต่อโครงสร้างในปัจจุบันของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่สำคัญ คือ การจัดโครงสร้างองค์กรและการแบ่งงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกโครงสร้างโดยสมาชิกวุฒิสภาเห็นด้วยกับการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (จรวย สุวรรณพันธุ์, 2535 : บทคัดย่อหน้า (1))

วรเดช จันทรศร และคณะ ได้วิจัยในปี พ.ศ. 2535 เรื่อง "การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา" ซึ่งไม่ได้มีการเสนอให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้เป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา แต่ได้เสนอแนะให้ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรองรับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น โดยเสนอให้ปรับปรุงในสาระสำคัญในการจัดตั้งสำนักและกองใหม่ ๆ ขึ้นมีการยกฐานะบางส่วนงาน เปลี่ยนชื่อ ให้มีการจัดตั้งและปรับปรุงหน่วยงานภายใน ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1) สำนักงานเลขานุการประธานสภา

2) สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร

3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)

4) กองแผนงาน

ผู้วิจัยเสนอให้ยกฐานะหน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) "งานที่ปรึกษากฎหมาย" เป็น "สำนักงานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประจำรัฐสภา" มีฐานะเป็นกอง

2) "งานตรวจสอบภายใน" เป็น "หน่วยตรวจสอบภายใน" มีฐานะเท่าฝ่าย

ผู้วิจัยเสนอให้ปรับปรุงงานภายใน ดังต่อไปนี้

1) กองคลังและพัสดุ

2) กองการพิมพ์

3) กองการประชุม

4) กองกรรมาธิการ

5) กองวิเทศสัมพันธ์

6) ศูนย์ชวเลขและพิมพ์ดีด

7) ศูนย์คอมพิวเตอร์

ผู้วิจัยเสนอให้เปลี่ยนชื่อ

1) ชื่อ “กองกลาง” เป็น “กองการเจ้าหน้าที่”

2) ชื่อ “กองสถานที่” เป็น “กองสถานที่และรักษาความปลอดภัย”

3) ชื่อ “กองการประชาสัมพันธ์” เป็น “ศูนย์ประชาสัมพันธ์รัฐสภา”

4) ชื่อ “ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย” เป็น “ศูนย์วิเคราะห์และบริการด้านกฎหมาย”

5) ชื่อ“ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า” เป็น “สำนักบรรณสารสนเทศรัฐสภา”

(วรเดช จันทรศร, 2535 : 1-2)

สายสุนีย์ ศรีสุวรรณรัตน์ ได้วิจัยในปี พ.ศ. 2535 เรื่อง “ทัศนคติของนักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาต่อโครงสร้างองค์กรใหม่ของรัฐสภา” ซึ่งเป็นเวลาที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้แบ่งแยกหน่วยงานเป็น “สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” และ “สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา” แล้ว ผลการศึกษาพบว่า นักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับการบริการที่ดีขึ้นและด้อยประสิทธิภาพกว่าในอดีต ไม่มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ข้าราชการปฏิบัติงานบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขั้นตอนการทำงานล่าช้าไม่คล่องตัว การกำหนดอัตรากำลัง ทรัพย์สินและเงินงบประมาณ อาคารสถานที่ การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบตำแหน่งต่าง ๆ ภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่เหมาะสม และสมาชิกรัฐสภามีความเห็นว่าข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำงานเต็มกำลังความสามารถและมีงานมากเกินไป นอกจากนี้ ยังพบว่าโครงสร้างและระบบงานเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง พบว่า ข้าราชการรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าควรปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ให้เป็นไปตามแนวคิดของรัฐสภาออสเตรเลีย นอกจากจะแบ่งเป็น 2 สำนักงานแล้วยังมีหอสมุดรัฐสภา สำนักจดรายงานการประชุม และสำนักบริการร่วมกันของรัฐสภา ในขณะที่กลุ่มนักการเมืองโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เห็นควรให้ปรับปรุงโครงสร้างตามแนวความคิดของรัฐสภาญี่ปุ่น ซึ่งนอกจากจะแบ่งเป็น 2 สำนักงานแล้วยังมีหอสมุดรัฐสภาและสำนักกฎหมายอีกด้วย (สายสุนีย์ ศรีสุวรรณรัตน์, 2535 : 227-242) (ดูรายละเอียดโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาของประเทศต่าง ๆ ในภาคผนวกที่ 5)

ผังรูปที่ 2.2

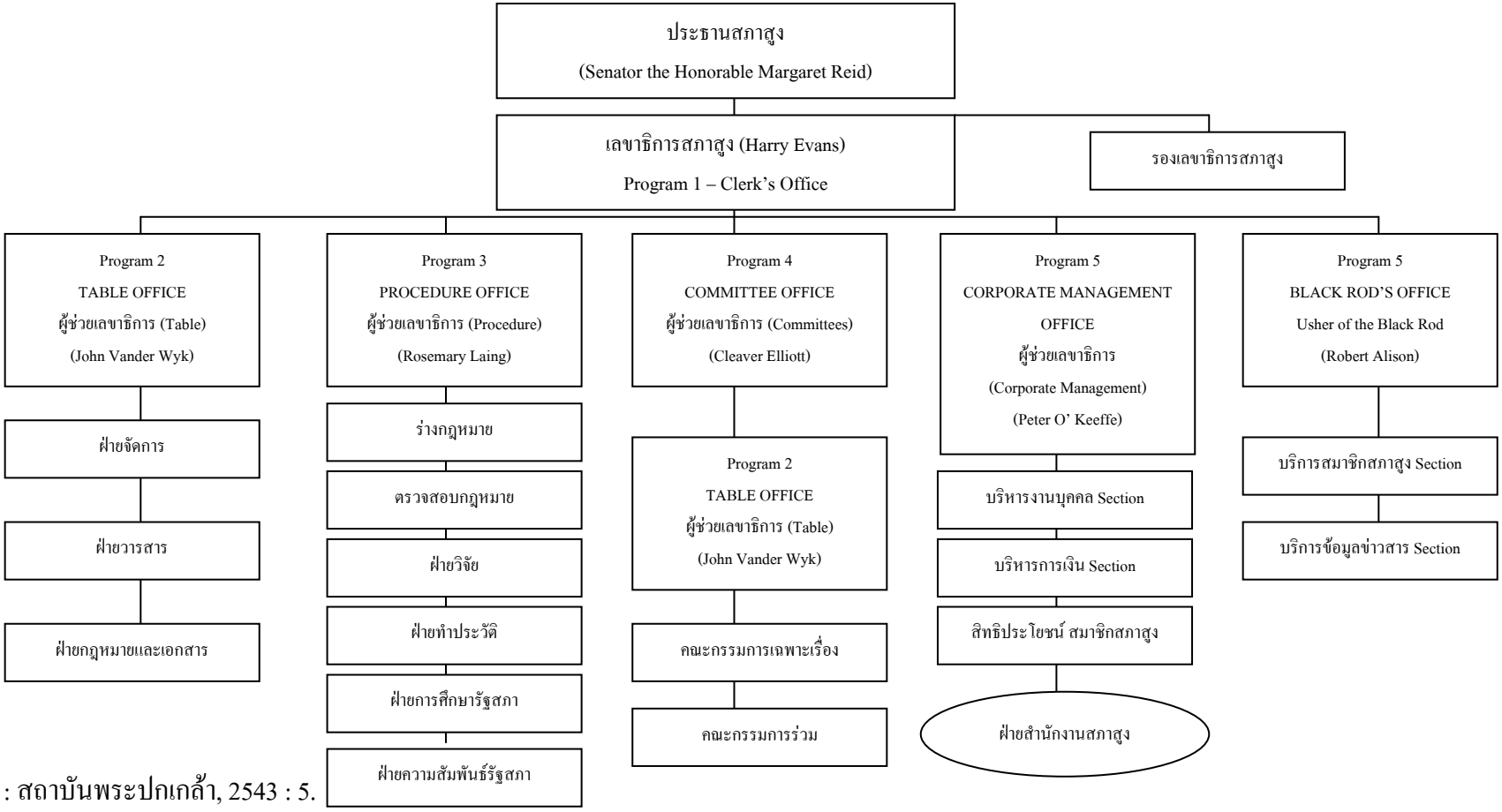
โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ประเทศฝรั่งเศส

ผังรูปที่ 2.3

โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาขุนนาง

ประเทศออสเตรเลีย

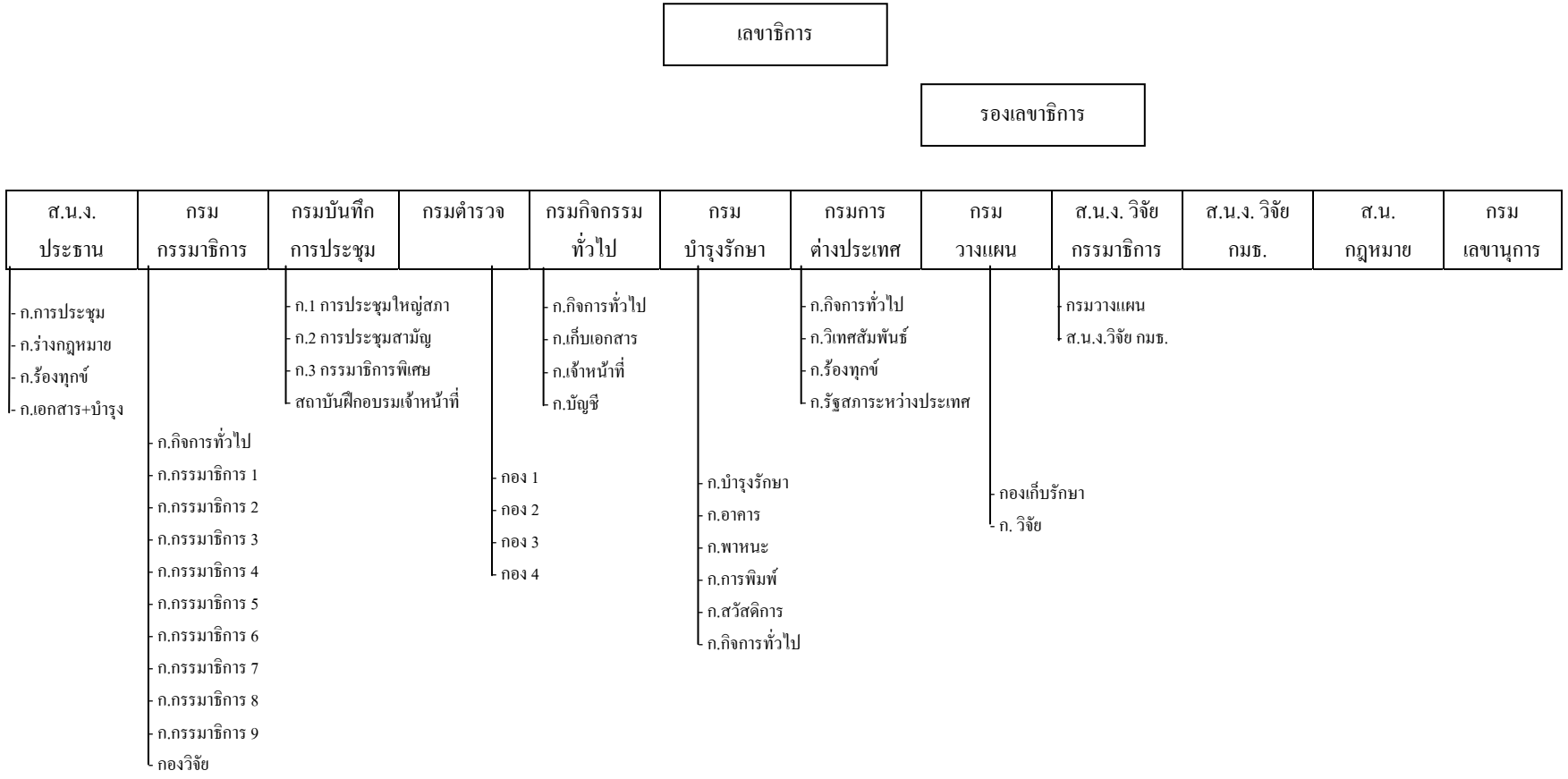


ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : 5.

ผังรูปที่ 2.4

โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ประเทศญี่ปุ่น



บทที่ 3
คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาไทยเปรียบเทียบกับคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาต่างประเทศ

3.1 คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาไทย

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญาบางประเภท การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รัฐสภาเป็นสถาบันที่ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย แต่เนื่องด้วยสภาประกอบด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมากและมีระยะเวลาในการประชุมแต่ละครั้งไม่มากพอที่จะพิจารณาศึกษาในรายละเอียดของเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญจึงให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกและแต่งตั้งสมาชิกหรือบุคคลผู้มิได้เป็นสมาชิกประกอบขึ้นเป็น "คณะกรรมาธิการ" เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจของสภาแล้วรายงานต่อสภา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า "สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกและมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภา..." นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2544 : 1-2)

3.1.1 ความหมายของคณะกรรมาธิการ

กรรมาธิการ หมายถึง บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมาธิการเพื่อช่วยในการพิจารณากฎหมาย ศึกษาหรือพิจารณาสอบสวนหรือกระทำกิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาหรือที่สภามอบหมายให้แล้วรายงานต่อสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร-ไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189 บัญญัติไว้ว่า "สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกและมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา

เรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภา...” ตามหลักการดังกล่าวทำให้ภารกิจของคณะกรรมาธิการเปรียบเสมือนสภาเล็ก ประกอบด้วยบุคคลจำนวนหนึ่ง แล้วแต่สภาใหญ่จะเห็นสมควร โดยมีหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภากำหนด คณะกรรมาธิการของสภาจึงเกิดขึ้นจากความจำเป็นเพื่อช่วยเหลือแบ่งเบางานของสภา

3.1.2 ความเป็นมาของคณะกรรมาธิการ

ประเทศไทยมีคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นครั้งแรก เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 กำหนดให้เป็นสองสภา คือ สภาผู้แทนและพฤฒสภา ต่อมาภายหลังเรียกว่า “วุฒิสภา” จนถึงปัจจุบัน คณะกรรมาธิการของทั้งสองสภา มีที่มาจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภา โดยคำนึงถึงหลักแบ่งงานกันทำหรือเมื่อต้องการความชำนาญในเรื่องเฉพาะด้าน ตามหลักการดังกล่าว จึงเป็นอำนาจของสภาที่จะเลือกใช้กรรมาธิการตามความเหมาะสมโดยอาศัยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับที่ให้อำนาจไว้ (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 12)

3.1.3 ประเภทของคณะกรรมาธิการและการเข้าสู่กรรมาธิการ (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 13-28)

ประเภทของคณะกรรมาธิการแบ่งตามลักษณะคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมาธิการ หรือแบ่งตามกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งอาจมีลักษณะประจำหรือชั่วคราวเฉพาะกรณีแล้วแต่สภาจะเห็นสมควร นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมาธิการบางประเภทเกิดขึ้นตามความจำเป็นของสภาที่ต้องดำเนินการในบางเรื่องบางกรณี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ คณะกรรมาธิการแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ 6 ประเภท ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนี้

3.1.3.1 คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา (Standing Committee)

คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา หมายถึง คณะบุคคลที่สภาเลือกและแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการ ในกรณีที่รูปแบบสภาเป็นแบบสองสภา แต่ละสภาก็จะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาของตนไว้ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาจะมีจำนวนคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภา ทั้งจำนวนคณะกรรมาธิการและจำนวนบุคคลซึ่งเป็นกรรมาธิการ สภาจะเป็นผู้กำหนดโดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกของสภา คือ เมื่อแต่งตั้งสมาชิกสภาให้เป็นกรรมาธิการแล้ว สมาชิกแต่ละคนไม่ควรจะเป็นกรรมาธิการอยู่ในคณะต่าง ๆ เกินกว่าสองคณะ ซึ่งถ้าหากดำรงตำแหน่งกรรมาธิการหลาย ๆ

คณะพร้อม ๆ กัน อาจทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพเพราะไม่ได้มุ่งเน้นด้านใดด้านหนึ่งอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพื่อให้ครอบคลุมกิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐ ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกไม่มีสิทธิที่จะเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญ

เมื่อมีการเสนอญัตติหรือเรื่องใด ๆ เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการ ให้คณะกรรมาธิการรายงานให้ประธานสภาทราบ ในกรณีที่สงสัยว่า การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการหลายคณะ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภา

ในการพิจารณาดำเนินงานของสภาเกือบทุกชุดจะมีการตราข้อบังคับโดยกำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการ ส่วนสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา มีจำนวนคณะและกรรมาธิการในแต่ละคณะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาในแต่ละชุดที่กำหนด สำหรับการตั้งชื่อคณะกรรมาธิการที่ผ่าน ๆ มาจะตั้งชื่อพิจารณาตามลักษณะของงานและกิจกรรมของฝ่ายบริหาร ที่จะรับผิดชอบซึ่งจะสอดคล้องกับชื่อของแต่ละกระทรวงเป็นหลักในการ ตั้งชื่อ รวมทั้งตั้งชื่อตามกิจกรรมการดำเนินการของฝ่ายบริหารที่สำคัญบางประเภทให้ความสนใจและต้องการดูแลเป็นพิเศษ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 75 ได้กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้น 22 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยกว่า 9-15 คน สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ เว้นแต่สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานและเลขานุการคณะกรรมาธิการประจำวุฒิสภานั้น ให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญวุฒิสภาได้ 1 คณะ คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภามีวาระละ 2 ปี นับตั้งแต่วันที่วุฒิสภามีมติเลือกตั้ง

รายชื่อ คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา มีดังนี้

1. คณะกรรมาธิการการกีฬา
2. คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
3. คณะกรรมาธิการการคมนาคม
4. คณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
5. คณะกรรมาธิการการงบประมาณ
6. คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ
7. คณะกรรมาธิการการทหาร
8. คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว
9. คณะกรรมาธิการการปกครอง
10. คณะกรรมาธิการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

11. คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน
12. คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
13. คณะกรรมาธิการแรงงานและสวัสดิการสังคม
14. คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพลังงาน
15. คณะกรรมาธิการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
16. คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
17. คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข
18. คณะกรรมาธิการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ
19. คณะกรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระ
20. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภา
21. คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม
22. คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เมื่อมีความจำเป็นวุฒิสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้

3.1.3.2 คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Ad Hoc Committee)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189 ได้กำหนดให้คณะกรรมาธิการวิสามัญ มาจากคณะบุคคลซึ่งสภาเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่าเรื่องที่สภาพิจารณาอยู่นั้นควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย สภาจึงตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือเกี่ยวข้องในเรื่องนั้นเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วย สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญประเภทนี้ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการ กล่าวคือ เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือการกระทำใด ๆ นั้น ไม่อยู่ในขอบข่ายงานของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาคณะใด หรืออาจจะเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหลายชุด จึงต้องตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาเพื่อดำเนินการเฉพาะกิจเป็นคราว ๆ ไป เมื่อการปฏิบัติหน้าที่เสร็จสมบูรณ์ พร้อมทั้งเสนอรายงานต่อสภาเสร็จสิ้นก็สลายตัวสิ้นสภาพไป

ข้อบังคับการประชุมสภา มิได้กำหนดจำนวนกรรมาธิการวิสามัญไว้เหมือนกับที่ได้กำหนดจำนวนกรรมาธิการสามัญ กิจการบางอย่างของวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาศึกษา เช่น

การศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเท่านั้น และให้คณะกรรมาธิการพิจารณาและจัดทำรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าว การพิจารณาในชั้นคณะกรรมาธิการของวุฒิสภานี้จะไม่มีการแปรญัตติ คณะกรรมาธิการสามัญคณะหนึ่งซึ่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ข้อบังคับประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 78 และ ข้อ 79) กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการ วุฒิสภาขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 27 คน โดยให้ที่ประชุมวุฒิสภาตั้งจากผู้แทนของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ๆ ละ 1 คน นอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องใดก็ตามที่วุฒิสภามอบหมายหรือตามที่ประธานวุฒิสภามอบหมาย กระทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการอื่นของวุฒิสภา ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในกิจการวุฒิสภา ประสานกับคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะและสมาชิก เกี่ยวกับการพิจารณารายชื่อสมาชิกหรือบุคคลใด ๆ ที่จะเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกตั้งเป็นกรรมาธิการสามัญหรือกรรมาธิการวิสามัญแล้วแต่กรณี (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 80 และ ข้อ 97) เพื่อให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เหมาะสมและเป็นธรรม ดำเนินงานทางด้านวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร การสารสนเทศเพื่อสนับสนุนกิจการของวุฒิสภา พัฒนาระบบงานวุฒิสภาและการดำเนินกิจการในด้านต่าง ๆ ของวุฒิสภา รับเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรเพื่อมอบต่อคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา กำหนดรายละเอียดของบประมาณและการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกวุฒิสภา เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลงานของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการนี้มีวาระ 2 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติเลือกตั้ง

3.1.3.3 คณะกรรมาธิการร่วมกัน (Joint Committee)

คณะกรรมาธิการร่วมกัน หมายถึง คณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาปัญหาร่วมกัน อันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งแต่ละสภาได้เลือกและแต่งตั้งโดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด คณะกรรมาธิการร่วมกันเกิดขึ้นเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 175)

คณะกรรมาธิการร่วมกันจะเกิดขึ้นในกรณีที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาทั้งสอง ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันขึ้นมาพิจารณาร่วม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 175 วรรค 3) คณะกรรมาธิการร่วมกันจะสิ้นสภาพเมื่อได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยรายงานและเสนอร่างพระราช-บัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วเสนอต่อสภาทั้งสองและแต่ละสภาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว

3.1.3.4 คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

คณะกรรมาธิการเต็มสภา หมายถึง คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาเป็นกรรมาธิการ โดยประธานของที่ประชุมสภาทำหน้าที่ประธานคณะกรรมาธิการ ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ- รัฐธรรมนูญในวาระที่สอง การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภาเป็นทั้งการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการและขั้นการพิจารณาของสภาในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตารวมกันไป ส่วนใหญ่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สามไปในคราวเดียวกัน ซึ่งเรียกว่าการพิจารณาสามวาระรวด

คณะกรรมาธิการประเภทนี้ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาได้พิจารณาร่างพระราช-บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรับหลักการในการพิจารณาวาระที่หนึ่งแล้ว แต่เนื่องจากมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประกอบกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีความซับซ้อน สภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียวสามวาระได้ โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมเป็นกรรมาธิการพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ ในขณะที่ที่ประชุมศึกษาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่ถือว่าเป็นการประชุมสภา แต่ถือเป็นการประชุมคณะกรรมาธิการ ประธานที่ประชุมจะเปลี่ยนฐานะการเป็นประธานสภา เป็นประธานกรรมาธิการ เพื่อพิจารณารายละเอียดเรียงตามมาตรา ซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นตอนของคณะกรรมาธิการเรียบร้อยแล้ว ในการพิจารณาวาระที่สาม

ที่ประชุมก็จะเปลี่ยนเป็นการประชุมสภาตามเดิม

การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 117) ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามีมติและที่ประชุมอนุมัติ ในกรณีรัฐสภาได้พิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว แต่เนื่องด้วยมีความจำเป็นรีบด่วน เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประกอบกับร่างพระราช-บัญญัตินั้น ไม่มีความซับซ้อน รัฐสภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียวเป็นสองวาระได้ โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมเป็นคณะกรรมาธิการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยสมาชิกจะมาจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสภา

3.1.3.5 คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา

คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา เป็นคณะกรรมาธิการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 173 ว่า คณะกรรมาธิการคณะนี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 211 ว่าด้วยความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงไม่ให้ความเห็นชอบไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน เพื่อมีมติอีกครั้ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือ มิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันกับที่รัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้บังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ในกรณีที่รัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช-บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช-บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 มาตรา 93) ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช-บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 173) เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สลายตัวไปเช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการวิสามัญและเมื่อพิจารณาเสร็จจะต้องรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาทั้งสอง

3.1.3.6 คณะกรรมาธิการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

คณะกรรมาธิการประเภทนี้มีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้น และได้ถือกำเนิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นในกรณีที่วุฒิสภาต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ กรรมาธิการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมาธิการประเภทนี้ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นอย่างละเอียดรอบคอบ และมีประสิทธิภาพเสร็จแล้วให้รายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป คณะกรรมาธิการประเภทนี้เรียกว่า “คณะกรรมาธิการสามัญ” ซึ่งต่างจากคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา โดยคณะกรรมาธิการคณะนี้จะเกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 135) เป็นกรณี ๆ ไป เมื่อทำหน้าที่เสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะสิ้นสภาพไป สำหรับเหตุที่เรียกว่า คณะกรรมาธิการสามัญนั้นก็เพื่อให้รับกับบทบัญญัติในมาตราหลักแห่งรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา189) ว่าด้วยคณะกรรมาธิการ ได้บัญญัติถึงเรื่องคณะกรรมาธิการสามัญและกรรมาธิการวิสามัญไว้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้คณะกรรมาธิการสามัญตั้งขึ้นจากบุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ประกอบกับจะได้รับเอกสิทธิ์ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 157-158) ตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เพื่อคณะกรรมาธิการจะได้ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ รวมถึง การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นได้อย่างละเอียดรอบคอบ และมีประสิทธิภาพก่อนวุฒิสภาจะตัดสินใจต่อไป มีจำนวนไม่เกิน 11 คน โดยตั้งจากสมาชิกที่คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอชื่อมีจำนวน 3 คน จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมาธิการคณะนั้น ๆ คณะละหนึ่งคน (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 หมวด 5 ตั้งแต่ข้อ 96-105)

3.1.4 ความสำคัญและประโยชน์ของการใช้ระบบคณะกรรมาธิการ (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 28-29)

การปกครองโดยระบบรัฐสภา คณะกรรมาธิการมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานของรัฐสภา เพราะปกติรัฐสภามีสมัยประชุมที่มีเวลาน้อย แต่ปัญหาและเรื่องราวต่าง ๆ ที่รัฐสภาต้องประชุมปรึกษากันอาจมีมากและแม้แต่ในเวลาที่ไม่มีสมัยประชุม ก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีคณะผู้ช่วยที่คอยศึกษาและติดตามผลของเรื่องราวต่าง ๆ ที่รัฐสภามีมติไปแล้ว ในเวลาที่รัฐสภามิได้มีสมัยประชุม แต่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารดำเนินกิจการต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา สภาจึงจำเป็นที่จะต้องมีคณะทำงาน เรียกว่า คณะกรรมาธิการของสภาเพื่อดำเนินการแทนสภา โดยสภาได้ประโยชน์จากการใช้ระบบกรรมาธิการทำงานให้สภาด้วยเหตุผลและความจำเป็น พอจำแนกได้ดังนี้

3.1.4.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของสภา

เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสภาได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับทุกขณะ จำนวนและความสลับซับซ้อนของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณามีเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้สภาไม่อาจพิจารณาได้อย่างถี่ถ้วยและละเอียดรอบคอบ จึงจำเป็นจะต้องตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมอบหมายให้คณะกรรมาธิการช่วยเหลือพิจารณาศึกษา โดยทำหน้าที่เหมือนหนึ่งผู้ช่วยสภาในการวินิจฉัยปัญหา กลั่นกรอง หรือกระทำกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ทั้งยังประหยัดเวลาให้รัฐสภาอีกด้วย จึงทำให้การตั้งคณะกรรมาธิการมีแนวโน้มในเรื่องจำนวนคณะสูงขึ้น ซึ่งดูได้จากข้อบังคับการประชุมแต่ละสมัยที่ตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะมีแต่เพิ่มคณะขึ้นเรื่อย ๆ

3.1.4.2 ทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ในกรณีที่สภามีปัญหาหรือร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายรัฐสภาจะต้องพิจารณามีลักษณะพิเศษ โดยอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ต้องอาศัยบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นมาเป็นผู้พิจารณา ก็สามารถแต่งตั้งบุคคลนั้นมาประกอบเป็นคณะกรรมาธิการได้ ซึ่งจะกระทำได้ในรูปของการตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

3.1.4.3 ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม

การประชุมปรึกษาของสมาชิกในที่ประชุมสภา จำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อประกอบการวินิจฉัยลงมติ เพราะปัญหาต่าง ๆ ได้รับการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบอย่างแท้จริงจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ทั้งได้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ผู้เกี่ยวข้องและกลุ่มบุคคลทุกฝ่ายโดยใกล้ชิด ระบบคณะกรรมาธิการจึงเป็นเครื่องมืออย่างดีที่จะทำให้รัฐสภาได้รับข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง

3.1.4.4 สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบคณะกรรมาธิการจะเป็นกลไกของสภา ให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และความเดือดร้อนของประชาชนจากการพิจารณาเรื่องราวที่ได้ร้องเรียนมาโดยผ่านทางคณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ
(สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 28-29)

3.1.5 วิธีการตั้งกรรมาธิการ (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 29-31)

การเลือกและการแต่งตั้งกรรมาธิการเป็นอำนาจของสภาโดยที่ประชุมสภา มีอำนาจเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการ โดยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภากำหนดไว้

วิธีการเลือกตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้น มีขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติสรุปได้ ดังนี้

ให้ที่ประชุมวุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญคณะหนึ่งจำนวน 11 คนและให้สมาชิกแต่ละคนแสดงความจำนงโดยยื่นต่อคณะกรรมาธิการสามัญตามแบบที่คณะกรรมาธิการสามัญกำหนดเพื่อที่จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา คณะใดมีสมาชิกยื่นแสดงความจำนงจะดำรงตำแหน่งไว้ไม่เกินจำนวนกรรมาธิการในคณะนั้น ให้ใช้วิธีการตามที่คณะกรรมาธิการสามัญกำหนดการเลือกตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมาธิการสามัญ

3.1.6 การพ้นจากตำแหน่งกรรมาธิการ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดไว้ในข้อ 90 ดังนี้

1. ตาย
2. ลาออก
3. ถึงคราวที่สมาชิกออกจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากสมาชิกภาพ
4. มีการตั้งคณะกรรมาธิการใหม่แทนคณะเดิม
5. สภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

3.1.7 อัตราส่วนกรรมาธิการ

ในการคำนวณอัตราส่วนกรรมาธิการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189)

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถคิดเป็นสูตรหาอัตราส่วนจำนวนกรรมาธิการได้ คือ

$$\text{อัตราส่วนกรรมาธิการ} = \frac{\text{จำนวนสมาชิกแต่ละพรรค} \times \text{จำนวนกรรมาธิการ}}{\text{จำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา}}$$

3.1.8 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 31-43)

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการวุฒิสภา จะมีอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภาจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองพระราช-บัญญัติที่เสนอมา ตามหลักการรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาในระบบสองสภาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานั้นหากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ดำเนินการต่อไป (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณา-จักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 93) หากไม่เห็นชอบด้วยก็ได้แต่เพียงใช้สิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หรือใช้สิทธิแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเท่านั้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 175)

หลักเกณฑ์การตรวจสอบหรือแนวทางการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราช-บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) การตรวจสอบในด้านรูปแบบและโครงสร้างของร่างกฎหมายในภาพรวมทั้งฉบับว่ามีความถูกต้องและมีความสอดคล้องกับหลักการในการยกร่างกฎหมายที่ควรจะเป็นหรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่คณะรัฐมนตรีเสนอ แม้จะผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาแล้วก็ตาม หรือร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ แต่ในชั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอาจมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนให้เปลี่ยนไปจากเดิม โดยเฉพาะกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาก อาจทำให้รูปแบบและโครงสร้างของร่างกฎหมายฉบับนั้นเปลี่ยนแปลงไปและมีความไม่สอดคล้องกับหลักการในการยกร่างกฎหมายที่ถูกต้อง ในกรณีดังกล่าวนี้ คณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวจะดำเนินการตรวจสอบปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องและสอดคล้องกับหลักการในการยกร่างกฎหมายที่ควรจะเป็น

(2) ตรวจสอบหลักการและเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายว่าขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันบังคับใช้มิได้ ในกรณีดังกล่าว คณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่พิจารณาจะต้องดำเนินการตรวจสอบหลักการ สาระสำคัญหรือเนื้อหาว่า มีส่วนใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็จะต้องปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการจะต้องตรวจสอบเทียบเคียงกับหลักการ สาระสำคัญและเนื้อหาของพระราชบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับใช้ในขณะนั้นด้วยว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกันประการใด ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราช-บัญญัติเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบและมีความสมบูรณ์เท่าที่จะกระทำได้

(3) ตรวจสอบความถูกต้องในด้านการใช้ถ้อยคำและรายละเอียดของเนื้อหาตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้ถ้อยคำนั้น คณะกรรมาธิการจะดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการใช้ถ้อยคำต่าง ๆ ที่ปรากฏในร่างกฎหมายแต่ละฉบับให้มีความถูกต้องชัดเจน ตรงตามเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ในการตรวจสอบความถูกต้องได้อาศัยหลักเกณฑ์สำหรับใช้ในการตรวจสอบจากแหล่งข้อมูล คือ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน กฎหมายเดิมที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้วและกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน และบางครั้งมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาโดยเทียบเคียงกับกฎหมายอื่น ๆ ที่มีหลักการใกล้เคียงกันด้วย สำหรับรายละเอียดเนื้อหา คณะกรรมาธิการจะเน้นในด้านความชัดเจนของรูปประโยค ซึ่งเมื่ออ่านแล้วจะมีความหมายชัดเจนหรือกำกวมหรือไม่เพียงใด เช่นในกรณีที่มีบทบัญญัติเป็นข้อห้ามไว้ และมีพิจารณาถึงบทลงโทษแล้วมีการกำหนดโทษรองรับไว้หรือไม่ หากพบว่ามีข้อบกพร่องอยู่ คณะกรรมาธิการจะดำเนินการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้มีความชัดเจนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

และกำหนดให้วุฒิสภาอาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ตั้งแต่ขั้นที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งไว้พิจารณา ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาต่อไป (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 109)

2) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่

โดยหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ซึ่งหลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยได้บัญญัติหลักการสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ ดังนี้

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน”

คณะกรรมาธิการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนอยู่นั้นได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานกรรมาธิการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือผลประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189)

สำหรับในส่วนของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้บัญญัติหลักการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาให้มีความสอดคล้องกับหลักการของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดไว้ในบัญชีท้ายข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 75 วรรคแรก)

หากมีความจำเป็นวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้น หรือลดจำนวนคณะกรรมาธิการลงเมื่อใดก็ได้

สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกินสองคณะ เว้นแต่สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานและเลขานุการคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้น ให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้หนึ่งคณะ

นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภายังได้กำหนดวิธีที่จะขอเสนอญัตติให้วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญกระทำกิจการหรือศึกษาเรื่องใด ๆ โดยกำหนดว่า “ญัตติขอให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งหรือญัตติขอให้วุฒิสภา ตั้งคณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญกระทำกิจการหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 10 คน”

ญัตติตามวรรคหนึ่ง กรณีขอให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญแล้วแต่กรณีนั้น จะต้องระบุกิจการและเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกันกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ ตามบัญชีท้ายข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 36

เมื่อคณะกรรมาธิการได้กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามบัญชีอำนาจหน้าที่ท้ายข้อบังคับนี้ หรือตามที่วุฒิสภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อวุฒิสภา (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 90 วรรคแรก)

หากจะกล่าวโดยภาพรวมแล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาจะกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ จะต้องกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามบัญชีท้ายข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย

สำหรับลักษณะการกระทำกิจการของคณะกรรมาธิการนั้นมีลักษณะเป็นการเสนอความเห็นต่อสภาในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา จึงมีลักษณะไม่เด็ดขาด ผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการเป็นเพียงความเห็นประกอบการวินิจฉัยของสภาเท่านั้น ซึ่งสภาอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการที่เสนอไปก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมาธิการทุกคณะที่สภาตั้งขึ้นย่อมมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และตามที่ได้รับมอบหมายมาแล้ว

3) การดำเนินการเพื่อให้ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่

คณะกรรมาธิการของสภานอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ และตามที่ได้รับมอบหมายแล้ว และเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการได้บรรลุประโยชน์อย่างแท้จริง ยังมีอำนาจดำเนินการในประการต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) เลือกกรรมาธิการในคณะเพื่อทำหน้าที่ โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา กำหนดให้คณะกรรมาธิการแต่ละคณะเลือกตั้งประธานคณะกรรมาธิการ รองประธานคณะกรรมาธิการ เลขานุการคณะกรรมาธิการ โฆษกคณะกรรมาธิการ และตำแหน่งอื่น ๆ ตามความจำเป็น

(2) เรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมาธิการ หรือผู้ทำหน้าที่แทนประธานคณะกรรมาธิการ

(3) ตั้งคณะอนุกรรมาธิการ การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ ถึงแม้ว่าได้มีการแบ่งขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นแต่ละด้านแล้วก็ตาม ในหน้าที่ความรับผิดชอบนั้นก็ยังประกอบด้วยรายละเอียดอีกมากมายเพื่อที่จะศึกษาให้ถ่องแท้ จึงได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมาธิการแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานในรายละเอียดได้ ซึ่งในคณะกรรมาธิการคณะใดคณะหนึ่งอาจตั้งคณะอนุกรรมาธิการไว้หลายคณะก็ได้ เพื่อพิจารณาปัญหาในแต่ละด้านแล้วนำผลการดำเนินการมาเสนอคณะกรรมาธิการอีกครั้งหนึ่ง

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดหลักการในการตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นใหม่โดยคณะกรรมาธิการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการมีจำนวนไม่เกิน 10 คน เพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการตามแต่จะมอบหมาย และสามารถตั้งจากผู้ใดก็ได้ไม่จำเป็นต้องตั้งมาจากกรรมาธิการในคณะนั้น (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 82 วรรคสี่)

(4) แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา กำหนดให้มีผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งประจำคณะกรรมาธิการแต่ละคณะ โดยให้คณะกรรมาธิการแต่งตั้งจากรายชื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามบัญชีรายชื่อที่เลขาธิการวุฒิสภาจัดทำเสนอ ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่ในด้านฝ่ายเลขานุการทั่วไปให้กับคณะกรรมาธิการ เช่น การให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงโดยทั่วไปหรือเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือการปรึกษาของคณะกรรมาธิการ การประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การควบคุมดูแลงานด้านธุรการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย การติดตามผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ตลอดจนยกร่างรายงานของคณะกรรมาธิการ (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 82 วรรคสาม)

(5) รายงานต่อสภา เมื่อคณะกรรมาธิการได้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือตามที่ได้รับมอบหมายเสร็จแล้ว ให้รายงานต่อสภาเนื่องจากคณะกรรมาธิการเป็นเพียงผู้เสนอความเห็นต่อสภาในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการเมื่อกระทำกิจการใด ๆ เสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา ในการรายงานผลการ

พิจารณาของคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องปรากฏว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้างและถ้ามีการแปรญัตตินั้นเป็นประการใดหรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติหรือมีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการ ก็ต้องระบุไว้ในรายงานด้วย

(6) เสนอข้อสังเกต เมื่อเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมาธิการ เพื่อให้สภาพิจารณาถ้าสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกต ให้ประธานสภาส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง การตั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการนับว่าเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก ซึ่งในข้อสังเกตชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ พร้อมทั้ง เสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ทราบหรือปฏิบัติ ข้อสังเกตในลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นได้จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมายให้ดำเนินการ

(7) มอบหมายให้บุคคลใด ๆ แถลงหรือชี้แจงแทนในที่ประชุม เมื่อคณะกรรมาธิการได้รายงานผลการดำเนินงานเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณา นอกจากคณะกรรมาธิการจะมีสิทธิแถลง ชี้แจงหรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกิจการที่กระทำแล้ว จะมอบหมายให้บุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาของคณะกรรมาธิการเป็นผู้แถลงหรือชี้แจงแทนก็ได้

3.1.9 การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมาธิการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญ นักวิชาการ และเลขานุการ

3.1.9.1 การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมาธิการ

การเลือกและการแต่งตั้งกรรมาธิการเป็นอำนาจของสภาโดยที่ประชุมสภามีอำนาจเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการ โดยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภากำหนดไว้

วิธีการเลือกตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้น มีขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติ สรุปได้ ดังนี้

ให้ที่ประชุมวุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญคณะหนึ่ง จำนวน 11 คน และให้สมาชิกแต่ละคนแสดงความจำนงโดยยื่นต่อคณะกรรมาธิการสามัญตามแบบที่คณะกรรมาธิการสามัญกำหนด เพื่อที่จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา คณะใดมีสมาชิกยื่นแสดงความจำนงจะดำรงตำแหน่งไว้ไม่เกินจำนวนกรรมาธิการในคณะนั้น ให้ใช้วิธีการตามที่คณะกรรมาธิการสามัญกำหนดการเลือกตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมาธิการสามัญ

3.1.9.2 การเข้าสู่ตำแหน่งของที่ปรึกษา และผู้ชำนาญการ

การเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษา และผู้ชำนาญการนั้น จะมีการเสนอชื่อโดยสมาชิกคณะกรรมาธิการต่อประธานคณะกรรมาธิการ เพื่อให้ที่ประชุมของคณะกรรมาธิการมีมติให้ผู้นั้น ๆ เข้าสู่กรรมาธิการได้

ตำแหน่งที่ปรึกษาและผู้ชำนาญการ จะมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งไว้อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (ประกาศวุฒิสภา, 2547 : 2)

1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอก และเคยศึกษาหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการนั้น หรือ

2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการไม่น้อยกว่าหนึ่งปี หรือเคยศึกษาวิจัยและมีผลงานทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการ

นอกเหนือจากคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่กำหนดไว้สำหรับผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษา และผู้ชำนาญการแล้ว ยังมีการกำหนดคุณสมบัติทั่วไปไว้อีกด้วยสำหรับผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่ง โดยต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้ (ประกาศวุฒิสภา, 2547 : 1)

1) มีสัญชาติไทย

2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์

3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

4) ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ไร้ความสามารถ จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

5) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี

6) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

7) ไม่เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ

ตามทางปฏิบัติการแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมาธิการนั้น จะมีการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ประจำอยู่กับคณะกรรมาธิการ โดยต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมาธิการอาจจะตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าเป็นที่ปรึกษา โดยไม่ประจำและไม่รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนได้อีกจำนวนขึ้นอยู่กับคณะกรรมาธิการเห็นสมควร โดยมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมาธิการจะเห็นชอบ

3.1.9.3 การเข้าสู่ตำแหน่งนักวิชาการ

คณะกรรมาธิการจะให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นผู้สอบคัดเลือกผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักวิชาการโดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะด้านอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ไว้ (ประกาศวุฒิสภา, 2547 : 2)

1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทและเคยศึกษาวิชาที่เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการนั้น หรือ

2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการ

นอกจากมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งไว้แล้ว นักวิชาการยังมีการกำหนดคุณสมบัติทั่วไปไว้เช่นเดียวกับการเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษาและผู้ชำนาญการทุกประการ

3.1.9.4 การเข้าสู่ตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการจะเป็นผู้เลือกสมาชิกคณะกรรมาธิการเป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการขึ้นหนึ่งคน

แต่ขณะเดียวกันสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะส่งคณะเลขานุการเข้าช่วยงานในคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมาธิการ และจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และมีความรู้ความสามารถในการทำงานด้านเลขานุการและธุรการของคณะกรรมาธิการเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการจดบันทึกการประชุมสามารถพิมพ์ดีดภาษาไทย ภาษาอังกฤษได้ดี ด้วยความเร็วอย่างน้อย 35 คำ/นาที และจัดรวบรวมเอกสารของทางราชการได้เป็นอย่างดี (ประกาศวุฒิสภา, 2547 : 2)

3.2 เปรียบเทียบระบบคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาต่างประเทศ

3.2.1 ประเทศอังกฤษ (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 119-151)

3.2.1.1 ระบบคณะกรรมาธิการของรัฐสภาอังกฤษ

ปัจจุบัน ระบบคณะกรรมาธิการรัฐสภาอังกฤษประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) หรือสภาล่างที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และสภาขุนนาง (House of Lords) หรือสภาสูงที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ในแต่ละสภาจะมีคณะกรรมาธิการซึ่งประกอบไปด้วย คณะกรรมาธิการ 2 ชนิด คือ คณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา คณะกรรมาธิการนอกสภาหรือคณะกรรมาธิการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา

1) คณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา สมาชิกสภาสามัญถูกเรียกให้ปฏิบัติในคณะกรรมาธิการ แต่บ่อยครั้งการเป็นกรรมาธิการมักจะเป็นลักษณะค่อนข้างพิเศษ คณะกรรมาธิการรัฐสภาอังกฤษแบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ

(1) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of Whole House) ในระบบของอังกฤษ คณะกรรมาธิการเต็มสภาได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเวลานาน คณะกรรมาธิการชุดนี้มีขอบเขตอำนาจเฉพาะหรืออำนาจพิเศษเท่านั้น ส่วนอำนาจทั่วไปตกอยู่แก่คณะกรรมาธิการประจำ หรือคณะกรรมาธิการสามัญ

คณะกรรมาธิการเต็มสภา ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ สมาชิกรัฐสภาจะเลือกสมาชิกผู้หนึ่งเป็นประธานคณะกรรมาธิการ ซึ่งเป็นคนละคนกับประธานสภาผู้แทนราษฎร

(2) คณะกรรมาธิการประจำ หรือคณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committees on Bills) โดยปกติแล้วจะมี 5 คณะ มักเรียกเป็นคณะกรรมาธิการ ก, ข, ค เป็นต้น ไม่มีชื่อเฉพาะแต่ก็เป็นที่รู้จักกันว่าคณะใดเกี่ยวข้องกับคณะใด คณะหนึ่ง ๆ จะมีกรรมาธิการประมาณ 20-50 คน (ในจำนวนนี้ 20 คนจะเป็นสมาชิกคนสำคัญ) เลือกจากพรรคต่าง ๆ ตามอัตราส่วนของที่นั่งในรัฐสภาและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นกรรมาธิการด้วย ประธานของแต่ละคณะกรรมาธิการจะเป็นสมาชิกชั้นแนวหลัง คณะกรรมาธิการนี้จึงมีลักษณะเป็นตัวแทนของทุกฝ่ายในรัฐสภา แต่มิได้เป็นลักษณะกรรมาธิการผู้เชี่ยวชาญทุกคน แต่การแต่งตั้งพยายามที่จะหาผู้เชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องมาร่วมเสนอ หน้าที่ของคณะกรรมาธิการนี้จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนประกอบของคณะกรรมาธิการกิจการของสก็อตแลนด์ เป็นข้อยกเว้นจากหลักการตั้งกรรมาธิการที่ว่านี้ กล่าวคือ กรรมาธิการชุดนี้จะประกอบไปด้วยสมาชิกจากสภาผู้แทนสก็อตแลนด์ทั้งหมด (72 คน) และสมาชิกอื่น ๆ อีก 12 คน รับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับกิจการของสก็อตแลนด์เท่านั้น คณะกรรมาธิการประจำที่เกี่ยวกับกิจการของเวลส์ก็เป็นข้อยกเว้นพิเศษเช่นเดียวกัน

(3) คณะกรรมาธิการวิสามัญ เป็นคณะกรรมาธิการที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นพิเศษเป็นครั้งคราว (From time to time) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา สอบสวนหรือจัดการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เฉพาะเรื่อง หรือให้ความเห็นแก่รัฐสภาในเรื่องที่ต้องอาศัยความชำนาญพิเศษ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมาธิการบัญชีของรัฐ คณะกรรมาธิการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่อง คณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาอุตสาหกรรมน้ำมันในทะเลเหนือ ฯลฯ

(4) คณะกรรมาธิการร่วมกันของสภาขุนนางและสภาสามัญ (Joint Committees of Lords and Commons) เป็นคณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยคณะกรรมาธิการ 2 ชุดที่

ได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนาง เป็นจำนวนเท่ากันในแต่ละสภาเพื่อมาประชุมร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เช่น ร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่สำคัญ ๆ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการรวบรวมและการประมวลกฎหมาย

(5) คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอมาในสภาสามัญ (Private Bill Committees in the House of Commons) สภาสามัญจะส่งร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกที่สภารับหลักการแล้วไปให้คณะกรรมาธิการคัดเลือก (Committees of Selection) ทำหน้าที่พิจารณาและอภิปรายร่างพระราชบัญญัตินั้นในสภาสามัญต่อไป โดยคณะกรรมาธิการคัดเลือกจะเป็นผู้พิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ถูกคัดค้าน (Opposed Bills) หรือร่างกฎหมายที่ไม่ถูกคัดค้าน (Unopposed Bills)

(6) คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับสมัยประชุม เป็นคณะกรรมาธิการที่ถูกแต่งตั้งในขณะเริ่มต้นของสมัยประชุม เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและวิธีการประชุม

2) คณะกรรมาธิการนอกสภาหรือคณะกรรมาธิการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ได้แก่ คณะอนุกรรมาธิการ (Sub-committee) ในคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาสามัญแต่ละคณะจะมีคณะอนุกรรมาธิการชุดหนึ่ง ประกอบด้วยประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาสามัญ คณะที่ทำหน้าที่พิจารณากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง และอนุกรรมาธิการอื่นอีก 7 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานสภาสามัญ

3.2.1.2 อำนาจการสอบสวนของคณะกรรมาธิการ

ในประเทศอังกฤษ มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select Committee) เพื่อทำหน้าที่สอบสวนตรวจตรา สอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารตามที่รัฐสภามอบหมาย คณะกรรมาธิการวิสามัญนี้บางคณะเป็นการจัดตั้งตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา เช่น คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะ และคณะกรรมาธิการด้านค่าใช้จ่าย บางคณะก็เป็นการจัดตั้งตามคำสั่งในสมัยประชุม บางคณะก็เป็นการตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะและบางครั้งก็เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย (T.C. Hartley and S.A.G Giffith, 1975 : 223)

โดยทั่วไปคณะกรรมาธิการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา โดยขอบเขตของการพิจารณาสอบสวนจะอยู่ภายในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ และภายใต้ข้อเสนอแนะซึ่งสภาสามัญได้มีมติเห็นชอบด้วยแล้ว (David Lidderdale, 1976 : 635)

3.2.1.3 อำนาจเรียกบุคคล เอกสารและบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก

ในการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ คณะกรรมาธิการจำต้องมีมาตรการเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลสมกับที่เป็นเครื่องมือหรือปัจจัยสำคัญที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐสภาในฐานะขององค์กรที่มี

หน้าที่แสวงหาข้อมูลเพื่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพได้ มาตรการที่ว่านี้ได้แก่ อำนาจเรียกบุคคล เอกสารและบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก

3.2.1.4 การกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภา

ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของจารีตประเพณีที่ว่ารัฐสภาควรมีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าว ว่าขั้นใดจึงจะเป็นความผิดและมีอำนาจลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้ กล่าวคือ ในสมัยกลางของรัฐสภานี้เอง รัฐสภาได้เป็นที่รู้จักกันในฐานะศาลยุติธรรมดั้งเดิมที่เรียกกันว่า “ศาลสูงของรัฐสภา” ในศาลนี้จะประกอบไปด้วยสภาขุนนางซึ่งเป็นสมาชิกดั้งเดิมและบรรดาผู้พิพากษา ดังนั้น สภาขุนนางจึงเป็นเจ้าของอำนาจการลงโทษ ส่วนสภาสามัญซึ่งเพิ่มมีภายหลังนั้นในระยะแรกเป็นเพียงผู้ร้องทุกข์ (Petitioners) แต่เพียงเท่านั้น ต่อมาจึงได้พบว่ามีการยอมรับสิทธิในการลงโทษผู้กระทำความผิดของสภาสามัญเช่นเดียวกับสภาขุนนาง การกระทำที่เป็นความผิดต่อสภาซึ่งสภาจะมีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดของสภาสามัญเช่นเดียวกับขุนนาง การกระทำที่เป็นความผิดต่อสภาจะมีอำนาจในการลงโทษเอกเทศแยกจากกันนี้ เรียกว่า เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจสภา (Breach of Privileges or Contempt)

1) เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษมีเอกสิทธิ์ (Privilege) และความคุ้มกัน (Immunity) ดังนี้

(1) มีอำนาจที่จะสั่งให้บุคคลใดไปปรากฏตัวในสภา (Bar of the House) เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องเอกสิทธิ์

(2) มีอำนาจที่จะสั่งจับกุม และสั่งจำคุกบุคคลใดที่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท หรือละเมิดเอกสิทธิ์

(3) มีอำนาจที่จะจับกุม ในข้อหาละเมิดเอกสิทธิ์ตามหมายจับของสภา

(4) มีอำนาจที่จะออกหมายจับและสั่งจำคุก กรณีหมิ่นประมาทหรือละเมิดเอกสิทธิ์ โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานหรือสาเหตุ

(5) มีอำนาจที่จะจัดระเบียบการประชุมของตนโดยการออกข้อบังคับต่าง ๆ และคำสั่งที่มีผลทางกฎหมาย

(6) มีอำนาจที่จะสั่งพักมิให้สมาชิกที่ประพฤติตนไม่เรียบร้อยเข้าประชุม

(7) มีอำนาจขับไล่สมาชิกที่มีความผิดฐานประพฤติตนไม่สมศักดิ์ศรีหรือเสื่อมเสียชื่อเสียงออกจากสมาชิกภาพ

(8) สิทธิที่จะพูดได้อย่างเสรีในรัฐสภาโดยมิต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือฟ้องร้องในเรื่องใด ๆ ที่นำมาพูดตามที่วางไว้ในมาตรา 9 แห่งประกาศสิทธิมนุษย์ ค.ศ. 1688

(9) สิทธิของแต่ละสภาเป็นที่ส่วนรวมที่จะมีเสรีภาพต่อการเข้าเฝ้าองค์อธิปัตย์เพื่อกราบบังคมทูลเสนอความเห็นหรือป้องกันจุดยืนแห่งรัฐสภา

(10) ความคุ้มครองแก่สมาชิกจากการดำเนินคดีจากการพูดเรื่องใด ๆ ของตนในระหว่างการอภิปรายในรัฐสภา

(11) ความคุ้มครองแก่สมาชิกจากการดำเนินคดีจากการจับกุม และจับขังในกรณีคดีอาญา ในระหว่างที่มาประชุมรัฐสภา และ 40 วันหลังจากปิดประชุมและ 40 วันก่อนวันกำหนดวันสมัยประชุมสามัญครั้งต่อไป

(12) การคุ้มครองแก่สมาชิกจากภารกิจที่จะต้องไปเป็นสมาชิกของคณะลูกขุนในศาลต่าง ๆ (พลเมืองทั่วไปในระบบลูกขุนต้องผลัดกันไปทำหน้าที่ลูกขุน ซึ่งอาจจะใช้เวลามาก จึงให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องไปทำหน้าที่นี้)

(13) การคุ้มครองแก่พยานที่ถูกเชิญมาเข้าประชุมรัฐสภาใดสภาหนึ่งจากการจับกุมในคดีอาญา

(14) การคุ้มครองแก่พยานของรัฐสภา จากการถูกสอบสวนปากคำหรือลงโทษจากการให้หลักฐานต่อรัฐสภาใดสภาหนึ่ง หรือคณะกรรมาธิการของรัฐสภาการคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของแต่ละสภาในการปฏิบัติหน้าที่ และการบริหารต่อรัฐสภาจากการถูกจับกุมในคดีอาญา

2) วิธีดำเนินการเกี่ยวกับความผิดที่ใช้ในแต่ละสภา (Procedure in House in dealing with Offence)

ในอังกฤษ อำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์รัฐสภา เป็นอำนาจของแต่ละรัฐสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเปรียบเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล กล่าวคือ ผู้กระทำไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของรัฐสภาที่วินิจฉัยลงโทษตน ผู้ที่ถูกลงโทษจำคุกโดยคำสั่งของรัฐสภาอาจร้องขอให้ศาลปล่อย โดยอาศัยเหตุที่ว่าการจำคุกของตนเป็นไปโดยมิชอบ (Writ of Habeas Corpus) อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงว่า การกระทำนั้นเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือไม่ รวมทั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยในปัญหาว่ารัฐสภามีสิทธิที่จะใช้เอกสิทธิ์ของสภา ในการลงโทษการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจของรัฐสภาหรือไม่ เว้นแต่อำนาจรัฐสภาจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา

3) องค์ประกอบความผิดฐานละเมิดรัฐสภา ได้แก่ การกระทำความผิดและเจตนา ดังได้อธิบายไว้ ดังนี้

(1) การกระทำความผิด ได้แก่ การที่บุคคลใด ๆ ถูกเรียกให้มาปรากฏตัวในฐานะพยานให้การ หรือนำเอกสารและบันทึกต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ที่คณะกรรมาธิการของสภากำลังสอบสวนอยู่ แต่ได้เพิกเฉยหรือปฏิเสธที่จะมาปรากฏตัวเพื่อให้การหรือมาปรากฏตัวแล้วแต่ ได้ปฏิเสธที่จะให้การ หรือปฏิเสธไม่นำเสนอเอกสารและบันทึกต่าง ๆ ต่อคณะกรรมาธิการของสภา

จากการที่อำนาจลงโทษผู้ที่กระทำความผิดเป็นการพิจารณาตัดสินโดยสภา จึงไม่มีการบัญญัติถึงการกระทำทุกประการที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม หลักการที่แน่ชัดก็ได้มีการรวบรวมไว้ในรายงานการประชุมของรัฐสภาอันอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระทำหรือการละเว้นไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินงานของรัฐสภาหรือขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่สภา ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นไปโดยทางตรงหรือทางอ้อม การไม่เชื่อฟังคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมาธิการซึ่งรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียกให้มาปรากฏตัว ไม่แสดงหนังสือหรือเอกสารใด ๆ ต่อคณะกรรมาธิการ หรือหลบหน้าไม่ยอมรับหมายเรียกให้ไปแสดงตัวต่อรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมาธิการ ตลอดจนการแสดงเอกสารอันเป็นเท็จต่อรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมาธิการโดยมีเจตนาที่จะหลอกลวงสภาหรือคณะกรรมาธิการ

ทั้งนี้ คำสั่งของกรรมาธิการของรัฐสภานี้ จะต้องเป็นคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมาธิการซึ่งรัฐสภาได้มอบหมายให้ นอกจากนั้นการประชุมของคณะกรรมาธิการต้องเป็นการประชุมที่ชอบโดยกฎหมายโดยต้องเป็นการประชุมที่ครบองค์ประชุม คำถามที่ได้ซักถามหรือเอกสารต่าง ๆ หรือบันทึกต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการได้เรียกจากบุคคลภายนอกนั้นจะต้องมีความเกี่ยวข้องหรือตรงประเด็น (Pertinency) กับเรื่องที่กำลังสอบสวนอยู่นั้นด้วย

(2) เจตนา ได้แก่ ผู้กระทำผิดได้กระทำความผิดด้วยความรู้สึกหรือจงใจที่จะปฏิเสธต่อคำสั่งของคณะกรรมาธิการ การกระทำความผิดฐานนี้ไม่ประสงค์มูลเหตุจงใจพิเศษนอกจากนั้นแล้ว การกระทำที่เป็นการขัดขืนหรือเพิกเฉยต่อคำสั่งของคณะกรรมาธิการที่เป็นการกระทำโดยการพลั้งเผลอหรือเป็นอุบัติเหตุก็ไม่ได้หมายความว่าเป็นการกระทำโดยเจตนา

4) อำนาจลงโทษผู้กระทำผิด (Power to Punish Offenders)

ตามที่วัตถุประสงค์ของการที่รัฐสภาจำเป็นต้องมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภานี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันกระบวนการรัฐสภาให้ปลอดภัยจากการถูกรบกวนทุกรูปแบบ ไม่ว่าอำนาจจากฝ่ายบริหารหรือสาธารณชนโดยทั่วไป และเพื่อเป็นการบังคับ

คำเบิกความในกรณีที่มีการขัดขืนต่อคำสั่งของรัฐสภาหรือคณะกรรมาธิการ จึงทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ อำนาจลงโทษของรัฐสภาและอำนาจลงโทษโดยศาล

(1) อำนาจลงโทษของสภา (Power of House to Punish Offenders)

อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดและละเมิดอำนาจรัฐสภาของสภาเป็นรูปแบบของกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ แต่ละสภาจะมีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล

(2) อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishment of Offenders by Courts)

ในขณะที่การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วยและรัฐสภามีอำนาจให้ลงโทษได้และการกระทำดังกล่าวถือเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งศาลมีอำนาจลงโทษได้ด้วย รัฐสภามีอภิสิทธิ์ที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจของตนเองหรือส่งผู้กระทำความผิดไปให้ศาลเป็นผู้พิจารณา โดยปกติกรณีเช่นนี้ รัฐสภามักส่งตัวผู้กระทำผิดไปให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่ในการตัดสินใจ สภาจะยึดเอาลักษณะของความผิดและอำนาจลงโทษที่รัฐสภามีอยู่เป็นหลัก และเมื่อรัฐสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัย รัฐสภาก็ไม่มีอำนาจพิจาณาทบทวนคำวินิจฉัยหรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำผิดได้อีก (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 119-127)

3.2.1.5 การเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ และเลขานุการ

1) การเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

ตามปกติคณะกรรมาธิการวุฒิสภาของประเทศอังกฤษจะประกอบด้วยคณะกรรมาธิการ 2 ประเภท คือ ประเภทที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภาอีกประเภทเป็นคณะกรรมาธิการนอกสภาหรือคณะกรรมาธิการ ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา (สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2527 : 134)

คณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาจะถูกเรียกให้ปฏิบัติงานในคณะกรรมาธิการ ในคณะกรรมาธิการอย่างเป็นทางการของรัฐสภาจะแบ่งออกเป็น 6 ประเภท คณะกรรมาธิการประจำ (Standing Committee) เป็นหนึ่งใน 6 ประเภทของคณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ โดยปกติจะประกอบด้วย 5 คณะ ซึ่งมักจะเรียกเป็นคณะกรรมาธิการ A B C เป็นต้น ไม่มีชื่อเฉพาะ แต่จะเป็นที่รู้จักกันว่าคณะใดเกี่ยวข้องกับคณะใด สมาชิกของคณะกรรมาธิการจะมีประมาณ 20-50 คน ซึ่งจะเลือกจากสมาชิกรัฐสภาตามความเหมาะสม ในแต่ละครั้งของการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับที่ไม่เหมือนกัน คณะกรรมาธิการจึงมีลักษณะเป็นตัวแทนของทุกฝ่ายในรัฐสภา ไม่มีลักษณะเป็นคณะกรรมาธิการที่มีความเชี่ยวชาญ ดังนั้น ในแต่ละคณะกรรมาธิการจึงมีความพยายามที่จะหาตัวแทนผู้เชี่ยวชาญใน

แต่ละเรื่องจากสมาชิกรัฐสภามาร่วมกันพิจารณา หน้าที่ของคณะกรรมาธิการนี้จะพิจารณาร่างพระราช-บัญญัติทุกฉบับที่ได้รับมอบหมาย (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 119-121)

2) การเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการในคณะกรรมาธิการ

ตามปกติจะไม่มีการแต่งตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการไว้ประจำคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภานั้น จะตั้งมาเพียง 5 คณะ และมักจะมีชื่อเรียกเป็นคณะกรรมาธิการ A B หรือ C เป็นต้น ไม่มีชื่อเฉพาะ ตั้งมาเพื่อใช้อภิปรายเท่านั้นเอง ไม่ได้ต้องการความเชี่ยวชาญจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเพื่อสอบสวนหรือศึกษารายละเอียดลึก ๆ ลงไป จึงไม่จำเป็นต้องตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการไว้ประจำคณะกรรมาธิการวุฒิสภา แต่หากคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเกิดมีความจำเป็นจริง ๆ ก็อาจขอบริการจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่มีการรวมที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการและเลขานุการไว้ที่ส่วนกลาง ที่มีหน้าที่ที่จะคอยส่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาทั้ง 5 คณะ ดังกล่าวข้างต้น

3.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 143-151)

3.2.2.1 ระบบคณะกรรมาธิการของรัฐสภาอเมริกา

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า สภาครองเกรส (Congress) ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละมลรัฐขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร แต่อย่างน้อยต้องมีผู้แทนในทุกมลรัฐ มีวาระ 2 ปี สำหรับวุฒิสมาชิกจะมีสมาชิกได้เท่ากัน คือ 2 คน มีวาระ 6 ปี

ปัจจุบัน ระบบคณะกรรมาธิการในประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งได้ดังนี้ คือ

1) อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมาธิการ

ในสหรัฐอเมริกา รัฐบัญญัติการจัดองค์กรทางนิติบัญญัติให้คณะกรรมาธิ-การสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใช้อำนาจ “ในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องของฝ่ายบริหาร” เกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบ โดยคณะกรรมาธิการแต่ละคณะมีอำนาจวิเคราะห์ประเมิน ศึกษา ทบทวน ตลอดจนสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในข้อบังคับการประชุมรัฐสภาซึ่งมีบทบัญญัติรองรับการใช้อำนาจสอบสวนของคณะกรรมา-ธิการสามัญประจำสภาในการเรียกบุคคล เอกสารหรือบันทึกต่าง ๆ (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 137-138)

วิธีการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมาธิการก็คือ คณะกรรมาธิการจะออกหมาย (Subpoena) เรียกบุคคลที่คณะกรรมาธิการต้องการ มาให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการต้องการทราบ ซึ่งคณะกรรมาธิการจะเรียกบุคคลเช่นใดก็ได้นับตั้งแต่รัฐมนตรีลงมาถึงประชาชนสามัญ เว้นแต่ประธานาธิบดี และผู้พิพากษาศาลสูงเท่านั้นที่คณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจเรียกมาชี้แจงข้อเท็จจริง เพราะฉะนั้น ผู้ที่มาให้ข้อเท็จจริงจึงมีทั้งรัฐมนตรี ข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย อนึ่ง ถ้าบุคคลใดฝ่าฝืนไม่มาตามหมายเรียกของคณะกรรมาธิการจะต้องมีความผิดรับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 เดือนถึง 12 เดือน และปรับตั้งแต่ 2,000 บาท ถึง 20,000 บาท (Riddick, : 151) การให้ข้อเท็จจริงของบุคคลที่คณะกรรมาธิการเรียกมาอาจจะกระทำโดยให้ปากคำและตอบข้อซักถามทีหลังได้ การให้ปากคำนี้ถ้าปรากฏว่า คำให้การเป็นเท็จไม่ตรงกับข้อเท็จจริงก็จะมีความผิดเช่นเดียวกัน

การดำเนินการสอบสวนโดยปกติกระทำอย่างเปิดเผย เว้นแต่การสอบสวนเรื่องราวเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศและกรรมาธิการเสียงข้างมากอาจร้องขอให้มีการสอบสวนทางลับ เมื่อเห็นว่าถ้าดำเนินการสอบสวนอย่างเปิดเผยแล้วอาจจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของสาธารณชน

เมื่อคณะกรรมาธิการดำเนินการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะเสนอรายงานต่อรัฐสภาตามมติคณะกรรมาธิการเสียงข้างมาก แต่อย่างไรก็ตาม จะมีรายงานของคณะกรรมาธิการฝ่ายข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยเสนอแนบพร้อมไปด้วย (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 142)

คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา มี 15 คณะ ในคณะกรรมาธิการหนึ่งได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภา แต่ในทางปฏิบัติ สภามีหน้าที่ให้สัตยาบันต่อรายชื่อสมาชิกที่ได้รับการคัดเลือกจากพรรคใหญ่ 2 พรรค พรรคที่มีเสียงข้างมากจะได้ตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการทุกคณะ สมาชิกวุฒิสภาแต่ละท่านนั้นถูกจำกัดว่าต้องเป็นสมาชิกในคณะกรรมาธิการได้ไม่เกิน 2 คณะ แต่อาจมีข้อยกเว้นเช่นกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความมีชื่อเสียง ความสามารถ และความอาวุโสของสมาชิกแต่ละท่าน สำหรับความอาวุโสนั้นมีความสำคัญมากในวุฒิสภา

ประเภทของคณะกรรมาธิการรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 144-146) มีดังนี้ คือ

คณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย

(1) คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่มีความสำคัญมากที่สุดของรัฐสภา เป็นคณะทำงานที่ได้รับมอบอำนาจเป็นการถาวร และมีอำนาจทางนิติบัญญัติอย่างกว้างขวาง โดยถือเป็นจุดศูนย์กลางของกระบวนการทางนิติบัญญัติ (The Center of the Legislative Process) เพราะร่างกฎหมายทุกฉบับต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมาธิการ

สามัญก่อนที่จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และตราเป็นกฎหมายขึ้น คำว่า “Standing Committee” มีความหมายว่า ถาวร คณะกรรมาธิการสามัญจะประกอบไปด้วยกรรมาธิการที่มีลักษณะถาวร กล่าวคือ โดยหลักแล้วจะคงอยู่อย่างต่อเนื่องจากรัฐสภาสมัยหนึ่งไปยังรัฐสภาอีกสมัยหนึ่งด้วย

(2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select or Special Committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นตามมติหรือกฎข้อบังคับพิเศษของสภา เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริงบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ

(3) คณะกรรมาธิการผสมสามัญ (Joint Committee) เป็นคณะกรรมา-ธิการถาวรที่ประกอบด้วยกรรมาธิการจากพรรคการเมืองสองพรรคของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การจัดตั้งคณะกรรมาธิการประเภทนี้กระทำโดยมติร่วมกันของรัฐสภาหรือกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง โดยที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมาธิการจากสมาชิกรัฐสภา และในบางกรณีจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมติร่วมกัน หรือตามกฎหมายที่บัญญัติให้มีคณะกรรมาธิการนั้น ๆ

(4) คณะกรรมาธิการผสมวิสามัญ (Conference Committee) คณะกรรมา-ธิการประเภทนี้เป็นคณะกรรมาธิการเฉพาะกาล และประกอบขึ้นด้วยกรรมาธิการจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อทำการพิจารณาหาทางประนีประนอมความเห็นที่แตกต่างกันของร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านสภาทั้งสอง เนื่องจากรัฐบัญญัติที่ผ่านสภาหนึ่งแล้ว ถูกแก้ไขโดยสภาที่สองและสภาที่เป็นต้นกำเนิดของรัฐบัญญัตินั้นไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่มีขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป สภาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายและปฏิเสธการแก้ไขร้องขอสภาซึ่งเป็นผู้แก้ไขหรือสภาที่สองก็จะส่งสาสน์ไปยังสภาที่เป็นต้นกำเนิดร่างรัฐบัญญัติว่ายินดีที่จะมีการปรึกษาหารือและส่งรายชื่อกรรมาธิการที่เป็นผู้แทนของตนไปด้วย และประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมา สภาที่แก้ไขร่างรัฐบัญญัติจะร้องขอให้สภาซึ่งเป็นตัวกำเนิดร่างรัฐบัญญัติให้แต่งตั้งกรรมาธิการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งกรรมาธิการขึ้นจากกรรมาธิการที่อาวุโสในคณะกรรมาธิการสามัญของสภาทั้งสองที่เคยทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติมาแล้วและมาจากพรรคการเมืองทั้งสองพรรค การประชุมของคณะกรรมาธิการชุดนี้จะใช้ข้อบังคับการประชุมตามคู่มือของเจฟเฟอร์สัน (Jefferson’s Manual) มากกว่าที่จะดำเนินการประชุมตามระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาใดสภาหนึ่ง

(5) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole) ระเบียบข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ร่างกฎหมายหรือมติบางชนิดหลังจากผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญ และคณะกรรมาธิการระเบียบข้อบังคับแล้ว จะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการเต็มสภา เช่น ข้อบังคับการประชุมได้กำหนดว่า “ร่างกฎหมายเอกชน” ทุกฉบับยกเว้นร่างกฎหมายมหาชนที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร หรือสาธารณสมบัติแผ่นดินแล้ว จะต้องส่งไปให้คณะกรรมาธิการเต็มสภาพิจารณาเสนอ

คณะกรรมาธิการเต็มสภาก็คือ ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง แต่แทนที่จะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นสภาผู้แทนราษฎร กลับทำหน้าที่ในฐานะของคณะกรรมาธิการ โดยกำหนดองค์ประชุมไว้เพียง 100 คน จากองค์ประชุม 218 คน ที่น่าสังเกตก็คือ สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีคณะกรรมาธิการประเภทนี้ วุฒิสภาไม่มีคณะกรรมาธิการเต็มสภาแต่อย่างใด

คณะกรรมาธิการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา

คณะอนุกรรมาธิการ (Sub-Committee) เป็นคณะที่มีผู้กล่าวว่าเป็น “องค์กรนิติบัญญัติขนาดเล็กของรัฐสภา” (The Miniature Legislatures of Congress) ตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระงานของคณะกรรมาธิการนั่นเอง คณะกรรมาธิการของพรรคการเมือง (Party Committee) พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน ได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการไว้ทำหน้าที่ในรัฐสภา

2) อำนาจเรียกบุคคลเอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก

ในการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ คณะกรรมาธิการจำต้องมีมาตรการเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลสมกับที่เป็นเครื่องมือหรือปัจจัยสำคัญที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐสภาในฐานะขององค์กรที่มีหน้าที่แสวงหาข้อมูลเพื่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพได้ มาตรการที่ว่านี้ได้แก่ อำนาจเรียกบุคคล เอกสารและบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก

3.2.2.2 การกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภา

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจที่จะลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานั้นมีรากฐานมาจากกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ อำนาจของรัฐสภาในการลงโทษผู้ที่กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้ถูกพิจารณาในศตวรรษของการดิ้นรนต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้ถูกตั้งขึ้นเสมือนเป็นศาลสูงสุดของราชอาณาจักร รัฐสภามีอำนาจหน้าที่เรียกพยานมาให้ปากคำได้และในกรณีที่พยานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งรัฐสภาก็มีอำนาจนำตัวพยานนั้นมาที่ห้องพิจารณาของสภาและพยานที่ไม่ให้ความร่วมมือก็ต้องถูกลงโทษ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1857 สภาคองเกรสก็ได้ออกรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาเฉพาะกรณีอำนาจเรียกบุคคล เอกสารและบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก (The Statute of 1857)

ดังนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายนี้เองจึงทำให้อำนาจลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา เฉพาะกรณี อำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ เปลี่ยนจากอำนาจลงโทษบุคคลโดยสภาไปสู่อำนาจลงโทษโดยศาลยุติธรรมอันเป็นข้อแตกต่างไปจากกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษซึ่งเป็นต้นกำเนิด

3.2.2.3 องค์ประกอบความผิดฐานละเมิดรัฐสภา ได้แก่ การกระทำความผิดและเจตนา อธิบายได้ ดังนี้

1) การกระทำความผิด ได้แก่ การที่บุคคลใด ๆ ถูกเรียกให้มาปรากฏตัวในฐานะพยานให้การ หรือนำเอกสารและบันทึกต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ที่คณะกรรมาธิการของสภากำลังสอบสวนอยู่ แต่ได้เพิกเฉยหรือปฏิเสธที่จะมาปรากฏตัวเพื่อให้การหรือมาปรากฏตัวแล้วแต่ได้ปฏิเสธที่จะให้การ หรือปฏิเสธไม่นำเสนอเอกสารและบันทึกต่าง ๆ ต่อคณะกรรมาธิการของสภา

จากการที่อำนาจลงโทษผู้ที่กระทำความผิดเป็นการพิจารณาตัดสินโดยสภา จึงไม่มีการบัญญัติถึงการกระทำทุกประการที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม หลักการที่แน่ชัดก็ได้มีการรวบรวมไว้ในรายงานการประชุมของรัฐสภาอันอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระทำหรือการละเว้นไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินงานของรัฐสภาหรือขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่สภา ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นไปโดยทางตรงหรือทางอ้อม การไม่เชื่อฟังคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมาธิการซึ่งรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียกให้มาปรากฏตัว ไม่แสดงหนังสือหรือเอกสารใด ๆ ต่อคณะกรรมาธิการ หรือหลบหน้าไม่ยอมรับหมายเรียกให้ไปแสดงตัวต่อรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมาธิการ ตลอดจนการแสดงเอกสารอันเป็นเท็จต่อรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมาธิการโดยมีเจตนาที่จะหลอกลวงสภาหรือคณะกรรมาธิการ (David Lidderdale, 1976 : 136-161)

ทั้งนี้ คำสั่งของกรรมาธิการของรัฐสภานี้ จะต้องเป็นคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมาธิการซึ่งรัฐสภาได้มอบหมายให้ นอกจากนั้นการประชุมของคณะกรรมาธิการต้องเป็นการประชุมที่ชอบโดยกฎหมายโดยต้องเป็นการประชุมที่ครบองค์ประชุม คำถามที่ได้ซักถามหรือเอกสารต่าง ๆ หรือบันทึกต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการได้เรียกจากบุคคลภายนอกนั้นจะต้องมีความเกี่ยวข้องหรือตรงประเด็น (Pertinency) กับเรื่องที่กำลังสอบสวนอยู่นั้นด้วย (United Stated Code Annotated Chapter 6 title 2 section 192, 1985 : 500-505)

2) เจตนา ได้แก่ ผู้กระทำผิดได้กระทำความผิดด้วยความรู้สึกหรือจงใจที่จะปฏิเสธต่อคำสั่งของคณะกรรมาธิการ การกระทำความผิดฐานนี้ไม่ประสงค์มูลเหตุจงใจพิเศษนอกจากนั้นแล้ว การกระทำที่เป็นการขัดขืนหรือเพิกเฉยต่อคำสั่งของคณะกรรมาธิการที่เป็นการกระทำโดยการพลั้งเผลอหรือเป็นอุบัติเหตุก็ไม่ได้หมายความว่าเป็นการกระทำโดยเจตนา

(1) เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญสหรัฐ-อเมริกา

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญสหรัฐ-อเมริกา ได้นำรูปแบบที่เกิดขึ้นในอังกฤษมาใช้กับรัฐสภาสหรัฐอเมริกา โดยที่รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันนิติบัญญัติสามารถที่จะเรียกร้องสิทธิคุ้มครองนี้และนำมาใช้ปฏิบัติได้

รัฐธรรมนูญของสหรัฐมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เอกสิทธิ์และความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภาไว้ในภาคแรก หมวดหนึ่ง มาตรา 6 มีข้อความดังนี้

“สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกจับกุมใด ๆ ในระหว่างสมัยการประชุมของรัฐสภาซึ่งตนเป็นสมาชิก และที่จะเดินทางไปหรือกลับเพื่อการประชุมนั้น และไม่ถูกไต่สวนหรือซักฟอกในเรื่องที่สมาชิกปาฐกถา หรืออภิปรายในรัฐสภาในที่อื่นใดไม่ได้” เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาจึงเป็นเอกสิทธิ์คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาที่จะไม่ถูกไต่สวนหรือซักฟอกเรื่องที่สมาชิกรัฐสภาปาฐกถา หรืออภิปรายในรัฐสภา เป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่สมาชิกในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐ แต่ไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา (เอลร์ วาร์เรน, 2516 : 232-233)

(2) อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิด (Power to Punish Offenders)

ตามที่วัตถุประสงค์ของการที่รัฐสภาจำเป็นต้องมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภานี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันกระบวนการรัฐสภาให้ปลอดภัยจากการถูกรบกวนทุกรูปแบบ ไม่ว่าอำนาจจากฝ่ายบริหารหรือสาธารณชนโดยทั่วไป (The International Centre for Parliament Documentation of the Inter-Parliamentary Union, 1986 : 138) และเพื่อเป็นการบังคับคำเบิกความในกรณีที่มีการขัดขืนต่อคำสั่งของรัฐสภาหรือคณะกรรมาธิการจึงทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ อำนาจลงโทษของรัฐสภาและอำนาจลงโทษโดยศาล (Carl Back, 1974 : 2)

1. อำนาจลงโทษของสภา (Power of House to Punish Offenders)

สำหรับสหรัฐอเมริกา ขอบเขตอำนาจของสภาทั้งสองยังไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าในคดีที่ศาลยืนยันอำนาจลงโทษของสภานั้น สหรัฐอเมริกาได้รับแนวความคิดมาจากกระบวนการรัฐสภาของอังกฤษด้วยเหตุผลที่ว่า สภาทั้งสองควรมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้โดยตรงตราบเท่าที่มีความจำเป็นที่จะต้องรักษา

และใช้อำนาจนิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นเพียงอำนาจที่จะป้องกันการกระทำอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสภาเอง ดังนั้น ใน ค.ศ. 1837 สภาจึงได้ปฏิเสธที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะและรายละเอียดของการกระทำความผิดทางอาญาของการละเมิดอำนาจสภาและบทลงโทษไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาได้บัญญัติกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับกรณีพยานที่ถูกเรียกให้ไปแสดงตัวต่อสภาใดสภาหนึ่งหรือคณะกรรมาธิการของสภาใดสภาหนึ่ง แต่พยานผู้นั้นไม่ได้ไปหรือพยานปฏิเสธที่จะตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังทำการสอบสวนให้มีความผิดทางอาญาในความผิดลหุโทษ (Misdemeanor) ไว้ ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐสภาอาจออกกฎหมายเท่าที่มีความจำเป็นและเหมาะสมในการส่งเสริมให้รัฐสภาได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ได้ (Carl Back, 1974 : 126)

จึงทำได้เฉพาะกรณีความผิดนี้เท่านั้นที่สภาเป็นผู้ใช้อำนาจลงโทษแต่เพียงกรณีเดียว

2. อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishment of Offenders by Courts)

ในขณะที่การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วยและรัฐสภามีอำนาจให้ลงโทษได้และการกระทำดังกล่าวถือเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งศาลมีอำนาจลงโทษได้ด้วย รัฐสภามีอภิสิทธิ์ที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจของตนเองหรือส่งผู้กระทำความผิดไปให้ศาลเป็นผู้พิจารณา โดยปกติกรณีเช่นนี้ รัฐสภามักส่งตัวผู้กระทำผิดไปให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่ในการตัดสินใจ สภาจะยึดเอาลักษณะของความผิดและอำนาจลงโทษที่รัฐสภามีอยู่เป็นหลัก และเมื่อรัฐสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัย รัฐสภาก็ไม่มีอำนาจพิจาณาทบทวนคำวินิจฉัยหรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำผิดได้อีก (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 143-151)

3.2.2.4 การเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ และเลขานุการ

1) การเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

โดยปกติคณะกรรมาธิการวุฒิสภา จะถูกแบ่งระดับออกเป็น 3 ระดับด้วยกัน คือ ระดับ A ระดับ B ระดับ C โดยคณะกรรมาธิการที่มีความสำคัญมากจะจัดอยู่ในระดับ A คณะกรรมาธิการที่มีความสำคัญปานกลางจะถูกจัดอยู่ในระดับ B คณะกรรมาธิการที่ไม่ค่อยมีความสำคัญจะถูกจัดอยู่ในระดับ C (ตามภาคผนวกที่ 6)

การเข้าสู่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา จะให้สมาชิกมีสิทธิที่จะยื่นความจำนงค์เข้าคณะกรรมาธิการระดับ A 2 คณะ คณะกรรมาธิการระดับ B 1 คณะ และคณะกรรมาธิการระดับ C ไม่จำกัดจำนวน โดยจะมีคณะกรรมาธิการคณะหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งมาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับการเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภากำหนดไว้ (สถานทูตประเทศสหรัฐ-อเมริกาประจำประเทศไทย, 2549 : 1)

2) การเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ

การเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ และนักวิชาการ จะมีกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งไว้ โดยคำนึงถึงระดับการศึกษาที่สำเร็จและประสบการณ์ที่มี แต่ไม่คำนึงถึงอายุของผู้ที่จะเข้ามาเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ และนักวิชาการ โดยคณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะจะได้รับงบประมาณเป็นก้อนเป็นของตนเอง เพื่อใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ และนักวิชาการ ตามจำนวนและชนิดตามที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาจะเห็นสมควรตามงบประมาณที่วุฒิสภาจัดสรรให้

นอกจากจะมีตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ และนักวิชาการ ในการช่วยคณะกรรมาธิการวุฒิสภาแล้ว ยังมีนักศึกษาที่ได้รับทุนและอาสาเข้ามาช่วยงานในกรรมาธิการวุฒิสภา มีนักวิชาการร่วมที่ได้รับทุน Fellowship เข้ามาช่วยร่วมทำงานในคณะกรรมาธิการอยู่ด้วย ตลอดทั้งมี Lobbyist ที่จะนำพรรคพวกของตนเข้าร่วมทำงานอยู่ในคณะกรรมาธิการในคณะต่าง ๆ ด้วย (สัมภาษณ์จาก ดร. เอกกมล จรัลชวนะเทศ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองของสถานฑูตประเทศสหรัฐ-อเมริกาประจำประเทศไทย)

3.2.3 ประเทศฝรั่งเศส

3.2.3.1 ระบบคณะกรรมาธิการของฝรั่งเศส

ระบบคณะกรรมาธิการของฝรั่งเศสได้ถือกำเนิดมาช้านาน แต่เดิมในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 นั้น รัฐสภาได้ตั้งคณะกรรมาธิการให้มีจำนวนเท่ากับกระทรวง โดยให้แต่ละคณะกรรมาธิการควบคุมแต่ละกระทรวงโดยเฉพาะ และในคณะกรรมาธิการนั้นก็จะประกอบด้วยอดีตหรือผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีของกระทรวงนั้น ทำให้คณะกรรมาธิการเข้าไปก้าวก่ายการทำงานของกระทรวง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540 : 32) ก่อนรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 รัฐสภาประกอบด้วยคณะกรรมาธิการ 19 คณะ ซึ่งต่อมาได้มีการใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 (สาธารณรัฐที่ 5) จึงจำกัดจำนวนคณะกรรมาธิการให้น้อยลง

3.2.3.2 ประเภทของคณะกรรมาธิการฝรั่งเศส

1) ประเภทของคณะกรรมาธิการฝรั่งเศส

คณะกรรมาธิการของฝรั่งเศส จำแนกได้ 3 ประเภท (มนตรี รูปสุวรรณ, 2535 : 113-118) ดังนี้

1.1) คณะกรรมาธิการสามัญหรือถาวร (Standing Committee) คณะกรรมาธิการสามัญของรัฐสภาฝรั่งเศส ถือได้ว่ามีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องเป็นอย่างมากโดยคณะกรรมาธิการสามัญสมัยก่อน โดยเฉพาะในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 มีจำนวน 19 คน คณะในแต่ละสภามีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องเป็นอย่างมาก ทำให้สามารถควบคุมรัฐบาลได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ซึ่งบางครั้งก็เกินขอบเขต เนื่องจากความอ่อนแอของรัฐบาล คณะกรรมาธิการสามัญในสมัยนั้นจึงถูก ลดลงเหลือสภาละ 6 คณะ

1.2) คณะกรรมาธิการพิเศษหรือวิสามัญ (Special Committee) คณะกรรมาธิการวิสามัญถูกตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบร่างกฎหมายตามที่รัฐบาลหรือสภาร้องขอให้พิจารณา ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นไปอย่างอิสระ โดยเฉพาะการเชิญสมาชิกของสภาผู้มีคุณสมบัติและมีความสามารถพิเศษเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ๆ โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญจะต้องปฏิบัติตามภารกิจที่สภามอบหมายไปจนกว่าร่างกฎหมายนั้นจะได้รับความเห็นชอบหรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

1.3) คณะกรรมาธิการสอบสวนและการควบคุม ถูกตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐกำหนด (Ordinance) ที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เพิ่มเติมโดยกฎหมายที่ 77-807 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1977 ทั้งนี้

(1) คณะกรรมาธิการการสอบสวน ตั้งขึ้นเพื่อให้สภาสามารถดำเนินการสอบสวนคำถามหรือรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและเสนอข้อสรุปต่อสภา รวมทั้งสามารถควบคุมการกระทำของฝ่ายรัฐบาลได้ในบางครั้ง

(2) คณะกรรมาธิการการควบคุม ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่สอบสวนกิจการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจ

2) อำนาจของคณะกรรมาธิการฝรั่งเศส

คณะกรรมาธิการการสอบสวนและคณะกรรมาธิการการควบคุม มีขอบเขตอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และมีระยะเวลาในการดำเนินงานตามภารกิจอย่างจำกัดประมาณ 4 เดือน ในการจัดตั้งคณะกรรมาธิการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของประธานสภาและเสียงข้างมากของสภา ข้อสรุปของคณะกรรมาธิการจะเป็นความลับถ้าหากสภาได้มีมติดังกล่าว คณะกรรมาธิการสามัญสามารถบังคับให้พยานมาเบิกความและหากพยานขัดขืนอาจมีโทษในทางอาญาด้วย (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 160-162)

อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishment of Offenders by Courts) ในฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายระบุความผิดไว้เป็นพิเศษ รัฐสภาและสมาชิกสภาไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษต่างไปจากเจ้าหน้าที่และข้าราชการของรัฐแต่อย่างใด (สมชาย เมฆหมอก, 2546, 165)

3) การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมาธิการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการและเลขานุการ

1.1) การเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการ

รัฐสภาจะกำหนดให้แต่ละสภามีคณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) ได้ 6 คณะ โดยไม่ต้องการให้คณะกรรมาธิการตั้งเป็นจำนวนมากตามจำนวนกระทรวง เพราะจะทำให้คณะกรรมาธิการควบคุมแต่ละกระทรวงทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลไป ที่เคยเกิดขึ้นในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และ ที่ 4 มาแล้ว

คณะกรรมาธิการ 6 คณะของวุฒิสภาประกอบด้วย

(1) คณะกรรมาธิการวัฒนธรรม (กรรมาธิการ 52 คน)

(2) คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและแผน (กรรมาธิการ 78 คน)

(3) คณะกรรมาธิการต่างประเทศ ป้องกันประเทศและการทหาร (กรรมาธิการ 52 คน)

(4) คณะกรรมาธิการกิจการสังคม (กรรมาธิการ 43 คน)

(5) คณะกรรมาธิการการคลัง การควบคุมงบประมาณ และบัญชี (กรรมาธิการ 43 คน)

(6) คณะกรรมาธิการกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายการเลือกตั้ง กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร และการบริหารราชการแผ่นดิน (กรรมาธิการ 44 คน)

ในวุฒิสภาจะให้มีการจับกลุ่มกันขึ้นเป็นกลุ่ม ๆ ตามความสมัครใจของสมาชิกเอง ที่มีเจตนารมณ์เหมือนกัน ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันในทางการเมือง แต่ต้องไม่ปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนท้องถิ่นหรือผลประโยชน์ของอาชีพที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยเสนอชื่อและลายมือชื่อของสมาชิกกลุ่มพร้อมทั้งชื่อประธานกลุ่ม โดยมีจำนวนอย่างน้อย 15 คน โดยสมาชิกวุฒิสภาบางคนอาจจะไม่สังกัดกลุ่มใดก็ได้ ไม่มีการบังคับ แต่การไม่สังกัดกลุ่มใดอาจทำให้เสียประโยชน์หลายประการ อาทิ อาจไม่ได้เข้าเป็นกรรมาธิการ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่ม แต่ผู้ไม่สังกัดกลุ่มเหล่านี้ อาจสมัครเป็นพันธมิตรของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อสิทธิบางประการได้

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้าเป็นคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา จะเลือกจากสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมาธิการต่าง ๆ โดยกลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกมากจะมีโอกาสเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมาธิการได้มาก ผู้ไม่ได้สังกัดกลุ่มจะไม่มีโอกาสที่จะเข้าเป็นคณะกรรมาธิการ (สถาบันพระปกเกล้า, 2546 : (ภาคผนวก) ค 4-7)

1.2) การเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ

การเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ของตนเองขึ้น และให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งเหล่านั้น โดยได้รับการเห็นด้วยจากคณะกรรมาธิการแต่ละคณะ ตามวงเงินงบประมาณที่วุฒิสภาจัดสรรไว้ให้ และตามเงินที่แต่ละคณะกรรมาธิการได้รับการบริจาคมาจากสาธารณะ จำนวนสมาชิกของแต่ละตำแหน่งไม่มีกำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับการเห็นสมควรของแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภา และขึ้นอยู่กับเงินงบประมาณที่จะสามารถจ้างคนเหล่านั้นเข้ามา (จากการสัมภาษณ์ ดร. นภดล วีระกัณต์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายข้อมูลของสถานทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย)

3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น (ศักดิ์ชัย จีรพรชัย, 2542 : 52-57)

3.2.4.1 ระบบคณะกรรมาธิการของรัฐสภาญี่ปุ่น

คณะกรรมาธิการของรัฐบาลญี่ปุ่น นอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบรายละเอียดของร่างกฎหมาย งบประมาณ สนธิสัญญาและการร้องทุกข์แล้ว ยังมีอำนาจในการสืบสวนเรื่องราวต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาด้วย คณะกรรมาธิการอาจตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นมาเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามแต่จะมอบหมายได้

การเปิดประชุมคณะกรรมาธิการ จะต้องมีสมาชิกร่วมประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งตามข้อบังคับ การประชุมคณะกรรมาธิการจะเป็นการประชุมลับ อย่างไรก็ตาม นักหนังสือพิมพ์ ผู้สื่อข่าววิทยุ โทรทัศน์ และสื่อมวลชนต่าง ๆ อาจได้รับอนุญาตให้เข้าฟังการประชุมได้ ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการอาจขอให้รัฐมนตรี หรือผู้แทนรัฐบาลมาชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้ ขณะเดียวกัน รัฐมนตรีหรือผู้แทนรัฐบาลก็อาจขอเข้าพูดในที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ก่อนที่ประธานคณะกรรมาธิการจะขอมาก็ได้

ในขั้นตอนกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการคณะหนึ่งอาจจะประชุมปรึกษากับคณะกรรมาธิการคณะอื่นและประชุมเพื่อตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติร่วมกับคณะกรรมาธิการอื่นได้ การประชุมเช่นว่านี้ ถือเป็นการปฏิบัติตรวจสอบโดยปกติธรรมดาของคณะกรรมาธิการและจะไม่มีการลงมติใด ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ

คณะกรรมาธิการจะต้องเปิดให้มีการซักฟอกในที่ประชุมคณะกรรมาธิการ (Public Hearing) เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและร่างพระราชบัญญัติรายได้ที่สำคัญ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อฟังความเห็นของพรรค

ที่สนใจหรือประชาชนที่มีความรู้และประสบการณ์ ในกรณีที่จำเป็น คณะกรรมาธิการอาจทำการตรวจสอบหรือสอบสวน หรือส่งหมายเรียกพยานมาสืบได้

ประธานคณะกรรมาธิการซึ่งเป็นประธานของที่ประชุม มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมาธิการ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของที่ประชุม และเป็นตัวแทนของคณะกรรมาธิการ ประธานคณะกรรมาธิการมีสิทธิเรียกประชุมคณะกรรมาธิการ ขอให้มีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รายงานเรื่องที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาตรวจสอบแล้วต่อสภา ชี้แจงใจความหรือสาระของร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยสภาที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ให้อีกสภาหนึ่งฟังและให้ความคิดเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการคณะอื่น คณะกรรมาธิการคณะหนึ่งจะมีผู้อำนวยการคณะกรรมาธิการ (Director) จำนวน 1 คนหรือมากกว่า ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกในคณะกรรมาธิการโดยวิธีลงคะแนนลับ ช่วยในการปฏิบัติงานในกรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือในกรณีที่ตำแหน่งประธานว่างลง ผู้อำนวยการคณะกรรมาธิการจะปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมาธิการและผู้อำนวยการคณะกรรมาธิการของคณะกรรมาธิการ จะเป็นผู้ลงลายมือชื่อในรายงานการประชุมของคณะกรรมาธิการ

3.2.4.2 ประเภทของคณะกรรมาธิการญี่ปุ่น (ศักดิ์ชัย จีรพรชัย, 2542 : 54-56) คณะกรรมาธิการ มี 2 ประเภท คือ

1) คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) ในแต่ละสภา คณะกรรมาธิการงบประมาณซึ่งมีจำนวนสมาชิกมากที่สุดจะทำหน้าที่ตรวจสอบรายได้และรายจ่ายของประเทศ สมาชิกคณะกรรมาธิการซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อาจตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ ในเรื่องอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป คณะกรรมาธิการข้อบังคับและการบริหาร มีหน้าที่พิจารณากำหนดวันประชุม ระเบียบวาระการประชุม ผู้พูดและเวลาในการพูดและเรื่องอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารทั่วไปของสภา ในการประชุมคณะกรรมาธิการดังกล่าว ประธานสภา รองประธานสภาและเลขาธิการสภาประชุมด้วย

2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Special Committee) แต่ละสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งสภาเห็นว่าจำเป็น หรือเรื่องซึ่งไม่อยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญใด ๆ ได้ สภาจะแต่งตั้งสมาชิกของคณะกรรมาธิการวิสามัญตามอัตราส่วนของสมาชิกของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับเลือกเข้ามา สมาชิกภาพของคณะกรรมาธิการวิสามัญจะดำรงอยู่จนกว่าสภาจะได้มีการลงมติในเรื่องที่ส่งให้คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัย ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญจะมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกในคณะกรรมาธิการด้วยกันเองและในทางปฏิบัติ จะได้รับการคัดเลือกโดยญัตติขอให้รับรองในคณะกรรมาธิการ (ศักดิ์ชัย จีรพรชัย, 2542 : 54-56)

3.2.4.3 การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมาธิการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ

1) การเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการ

ประธานสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการและสมาชิกคณะกรรมาธิการจะดำรงตำแหน่งอยู่จนกว่าจะพ้นวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกภาพของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะถูกจัดสรรให้แก่กลุ่มการเมืองตามจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในสภา ประธานสภาจะเป็นผู้เสนอชื่อให้กลุ่มการเมืองรับรอง สภาอาจเสนอชื่อประธานคณะกรรมาธิการได้

2) การเข้าสู่ตำแหน่ง ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ

สำหรับตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการจะไม่มีการตั้งอยู่ในคณะกรรมาธิการวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสองประการ

ประการแรก เนื่องจากวุฒิสภาได้จัดสรรเจ้าหน้าที่ประจำตัวให้แก่สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนแล้ว ประมาณ 5-6 คน ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้เจ้าหน้าที่ของตนเองที่มีอยู่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ หรือเลขานุการ ได้อยู่แล้วในขณะประชุมคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ดังนั้นจึงไม่มีการตั้งตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ หรือเลขานุการ ไว้ประจำในคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

ประการที่สอง วุฒิสภาได้มีการจัดที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ เลขานุการ ไว้เป็นส่วนกลาง เป็นสำนักงานอิสระที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาสามารถใช้บริการจากส่วนกลางนี้ได้ (สัมภาษณ์ นายชิเอะ โกโบยาคิ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองของสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น ประจำประเทศไทย)

3.2.5 สรุปบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในต่างประเทศ 4 ประเทศ

จากการศึกษาระบบคณะกรรมาธิการในต่างประเทศ ซึ่งได้คัดเลือกศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมาธิการในประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองที่พัฒนาแล้ว คือ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น ซึ่งประเทศเหล่านี้มีพัฒนาการของระบบคณะกรรมาธิการมาเป็นระยะเวลายาวนาน และเป็นระบบคณะกรรมาธิการที่ได้รับความเชื่อถือและยอมรับว่าเป็นแบบอย่างจากนานาประเทศในการนำไปประยุกต์ใช้กับระบบรัฐสภาของตน รวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งได้นำระบบรัฐสภาของอังกฤษมาประยุกต์ใช้กับระบบการเมืองการปกครองของประเทศ ในภาพรวมแล้วจะเห็นว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในประเทศที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างศึกษาเปรียบเทียบนั้น มีลักษณะและแนวคิดที่คล้ายคลึงกันในหลักการ จะมีแตกต่างกันบ้างในเรื่องของที่มาประเภทหรือจำนวนของคณะกรรมาธิการ หรือจำนวนกรรมาธิการในแต่ละคณะ ซึ่งในประเด็น

ดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นประเด็นย่อย ไม่ถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดเหมือนกับเรื่องของบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภา

3.2.5.1 การลงโทษของรัฐสภาในต่างประเทศ

คณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะประสบปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่ง คือ ปัญหาที่บุคคลซึ่งคณะกรรมาธิการได้เชิญมาให้ความคิดเห็นหรือส่งเอกสาร ปฏิเสธไม่ยอมมาตามคำเชิญหรือการนัดให้ไปพบ การปฏิเสธหรือขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือ ย่อมจะเป็นอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมาธิการ ถ้ารัฐสภาไม่หาวิธีการแก้ไขให้เหมาะสม การทำงานของคณะกรรมาธิการก็จะไม่ได้ผลสมบูรณ์

อำนาจของสภาในการลงโทษผู้กระทำผิดและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับความผิดที่ใช้ในแต่ละสภา มีอยู่หลายประเทศที่ให้อำนาจรัฐสภาที่จะลงโทษบุคคลซึ่งขัดขืนหรือปฏิเสธไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมาธิการ โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษถึงกรณีความผิดที่เกี่ยวกับสภา คือ รัฐสภาไม่มีอำนาจดำเนินการกับความผิดดังกล่าวได้เอง แต่ต้องอาศัยกฎหมายพิเศษคุ้มครองและลงโทษ

ประเทศต่าง ๆ ใช้วิธีต่างกันในการปฏิบัติต่อความผิดที่กระทำต่อรัฐสภาหรือความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา ในประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศในเครือจักรภพอีก 2-3 ประเทศ รัฐสภามีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าวว่าถึงขั้นใดจึงจะเป็นความผิดและมีอำนาจลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดด้วย ในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่รัฐสภาไม่มีอำนาจดำเนินการกับความผิดดังกล่าวได้เอง แต่ต้องอาศัยกฎหมายพิเศษคุ้มครองและลงโทษกับผู้กระทำผิด ในบางประเทศมีกฎหมายซึ่งบัญญัติเป็นพิเศษถึงกรณีความผิดที่เกี่ยวกับรัฐสภา บางประเทศไม่มีบทบัญญัติพิเศษเช่นนั้นและการกระทำต่อรัฐสภาไม่ถือว่าเป็นความผิดเว้นแต่การกระทำนั้นเป็นความผิดถ้ากระทำต่อเอกชนหรือองค์กรอื่น ๆ

ในสหราชอาณาจักร การกระทำดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และละเมิดอำนาจรัฐสภา เช่น

1) การประพฤติตนไม่เรียบร้อยในที่ประชุมหรือคณะกรรมาธิการสภา
2) การไม่กระทำการในฐานะพยานต่อสภาหรือคณะกรรมาธิการสภา
3) การไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของสภาหรือคณะกรรมาธิการ
4) การเสนอเอกสารปลอมต่อสภาหรือสมรู้ร่วมกันหลอกลวงสภา
5) การขัดขวางสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภาในการปฏิบัติหน้าที่

โทษสำหรับผู้ซึ่งละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภา ได้แก่ ขัง ปรับ ภาคทัณฑ์ หรือตักเตือน ไม่ว่าผู้กระทำผิดจะเป็นสมาชิกหรือบุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญและประธานสภาขุนนางมีอำนาจออกหมายขังตามมติของแต่ละสภา การขังถ้าไม่ได้กำหนดเวลาไว้ จะต้องปล่อยตัวเมื่อปิดสมัยการประชุม แต่ประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญไม่ได้ใช้อำนาจมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1666 ในปัจจุบันจึงเข้าใจกันว่าประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญไม่มีอำนาจลงโทษปรับ ตรงกันข้ามกับสภาขุนนาง ประธานสภาขุนนางได้ใช้อำนาจปรับบ่อยครั้ง ส่วนโทษภาคทัณฑ์หรือตักเตือน ถ้าเป็นการภาคทัณฑ์หรือตักเตือน สมาชิกจะต้องลุกขึ้นยืนฟังคำตักเตือนหรือภาคทัณฑ์ของประธานสภา ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้องถูกนำตัวมายืนฟังที่ประตูสภา

ประเทศที่ใช้ระบบเดียวกับสหราชอาณาจักร คือ ออสเตรเลีย แคนาดา อินเดีย ไอร์แลนด์ สหพันธ์มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับสหรัฐอเมริกา ความผิดบางอย่างมีกฎหมายกำหนดให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจลงโทษ

ในมลรัฐนิวยอร์ค สหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติความผิดอาญาฐานละเมิดอำนาจสภานิติบัญญัติ (Criminal Contempt the Legislature) ไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 215.60 ว่า บุคคลมีความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานิติบัญญัติ และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี (Class a Misdemeanor) เมื่อถูกหมายเรียกให้มาเป็นพยานต่อสภานิติบัญญัติสภาหนึ่งสภาใดหรือต่อคณะกรรมา-ธิการใด ๆ ของสภาแล้ว

1) ไม่มาหรือปฏิเสธไม่ยอมมาโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันชอบด้วยกฎหมาย หรือ

2) ปฏิเสธไม่ยอมสาบานตัว หรือ

3) ปฏิเสธไม่ยอมตอบคำถามในสาระที่สำคัญและที่สมควร หรือ

4) ปฏิเสธไม่ยอมส่งหนังสือหรือเอกสารที่ตนเองเป็นเจ้าของหรือในความครอบครองของตนซึ่งเป็นพยานหลักฐานในสาระสำคัญและสมควร ในเมื่อได้รับแจ้งตามสมควรแล้ว (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 167-170)

โดยสรุปแล้ว ในกรณีที่รัฐสภามีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิด ขอบเขตแห่งอำนาจได้กำหนดโดยอาศัยแบบอย่างที่เคยปฏิบัติกันมา โดยปกติรัฐสภาจะไม่กำหนดตายตัวว่าการกระทำใดบ้างเป็นความผิด เพราะรัฐสภาสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นความผิดต่อรัฐสภา กล่าวโดยทั่วไปการกระทำหรือการละเว้นกระทำของบุคคลใดเป็นเหตุขัดขวางหรือกีดขวางการดำเนินงานตามหน้าที่ของรัฐสภาหรือการปฏิบัติตามหน้าที่ของสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ของสภาหรือมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดผลเช่นนั้น จะถือว่าเป็นความผิด แต่สำหรับกรณีที่การกระทำความผิดนั้นได้มีบทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายทั่วไป กฎหมายจะระบุไว้ชัดเจนว่าการกระทำอย่างใดถือเป็นความผิด (สมภพ โหตระกิตย์, 2523 : 3-7)

1) การปฏิบัติมิชอบของพยานหรือการขัดขวางพยาน

ในสหราชอาณาจักร ถ้าพยานซึ่งถูกเรียกให้ไปที่สภาใดสภาหนึ่งแล้วปฏิเสธไม่ไปสภา หรือไม่ยอมตอบคำถามหรือส่งเอกสาร จะถูกลงโทษในฐานละเมิดอำนาจสภาทันที นอกจากนี้ เมื่อมีการเปิดสมัยประชุมสภาสามัญทุกครั้ง สภาจะออกคำแถลงให้ทราบโดยทั่วกันว่าการสอดแทรกเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพยานในการเสนอพยานหลักฐานต่อสภา หรือคณะกรรมาธิการของสภา หรือกีดกันมิให้บุคคลใดไปปรากฏตัวหรือเสนอพยานหลักฐานต่อสภาเป็นความผิดอาญา (High Crime) และการแสดงพยานหลักฐานเท็จมีโทษร้ายแรง เมื่อไม่นานมานี้สภายืนยันว่าการแนะนำพยานในลักษณะบีบคั้นพยานหรือทำให้พยานไม่มีอิสระในการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตในข้อเท็จจริงที่พยานรู้เห็น เป็นการละเมิดอำนาจสภา ส่วนวิธีการที่ใช้ในสภาขุนนางก็เป็นอย่างเดียวกัน ในญี่ปุ่น มีกฎหมายว่าด้วยคำสาบานและการให้ถ้อยคำ ฯลฯ ของพยานในสภา (Law relating to Oaths and Testimony, etc. By Witnesses in the House) ซึ่งกำหนดความผิดและโทษไว้ ในสหรัฐอเมริกา การไม่ปรากฏตัวและให้การต่อคณะกรรมาธิการของสภาเป็นความผิดและศาลมีอำนาจลงโทษสำหรับสภานั้น เมื่อได้รับรองข้อกล่าวหาว่ามีการละมิดอำนาจสภาแล้วจะส่งเรื่องไปยังอัยการของรัฐบาลกลางแห่งดิสตริค ออฟ โคลัมเบีย (United States Attorney for the District of Columbia) ดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำผิด โทษสำหรับการรบกวนพยานเป็นอย่างเดียวกับกรณีรบกวนพยานศาล

ตามรัฐธรรมนูญของอิตาลี คณะกรรมาธิการไต่สวนของรัฐสภา (Parliament Commissions of Inquiry) มีอำนาจในการไต่สวนเช่นเดียวกับอำนาจไต่สวนของฝ่ายตุลาการ พยานมีหน้าที่และถ้าไม่ทำตามหน้าที่ต้องถูกลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

สภานิติบัญญัติบางประเทศอ้างสิทธิที่จะใช้อำนาจลงโทษทางอาญาจำคุกบุคคลที่กระทำผิดในกรณีที่จำเป็นโดยอิสระจากศาล แม้จะเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่าการใช้อำนาจลงโทษทางอาญา และการที่รัฐสภามีอำนาจลงโทษบุคคล ก็ถือว่าเป็นการเพิ่มพูนเกียรติของสภาและยืนยันความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารด้วย ในทางปฏิบัติอำนาจเช่นนี้มีประโยชน์เนื่องจากการกระทำที่มีลักษณะเป็นการไม่ให้ความเคารพและลบหลู่ อาจเป็นการยากที่จะบัญญัติรวมเข้าไว้ในหัวข้อความผิดในประมวลกฎหมายอาญา แต่จะเป็นการง่ายถ้าสภาดำเนินการโดยวิธีรวบรัด และเป็นการหลีกเลี่ยงความล่าช้าอันเนื่องมาจากกระบวนการพิจารณาในศาล

กรณีที่บุคคลถูกเรียกตัวไปให้การต่อสู้ข้อกล่าวหาในรัฐสภา การไต่สวนของสภาไม่เป็นที่ยอมรับเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการที่ใช้ในศาล มีข้อหักล้างในเรื่องนี้ว่าสภาไม่ควรตั้งตนเป็นผู้พิพากษาและลูกขุนในเรื่องตนมีส่วนได้เสีย และผู้กล่าวหาไม่มีสิทธิถามค้านผู้กล่าวหาตน คำวินิจฉัยก็มีอิทธิพลทางการเมืองแฝงอยู่ และยังไม่มีสิทธิอุทธรณ์แก่ผู้กล่าวหาด้วย หนังสือพิมพ์จะพยายามสร้างมติมหาชนโดยให้ข้อโต้แย้งและข้อกล่าวหาว่าการกระทำของรัฐสภาเป็นการคุกคามสิทธิเสรีภาพในการพูดของนักหนังสือพิมพ์ (สมชาย เมฆหมอก, 2546 : 173-174)

บทที่ 4
วิเคราะห์อุปสรรคและปัญหาของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

หากจะพิจารณาถึงอุปสรรคและปัญหาที่ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ควรจะต้องพิจารณาวิเคราะห์ถึงอุปสรรคและปัญหาทั้งสามด้านประกอบกัน อันได้แก่ (1) ด้านองค์กร (2) ด้านบุคลากร และ (3) ด้านสภาพแวดล้อม

4.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านองค์กร

องค์กรของคณะกรรมาธิการวุฒิสภามีอุปสรรคและปัญหาอยู่หลายด้าน ทั้งด้านโครงสร้าง ด้านระบบงาน และด้านองค์ประกอบ

4.1.1 ด้านโครงสร้าง : ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจง

4.1.1.1 การใช้อำนาจในการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ยังมีอุปสรรคปัญหาโดยที่บุคคลไม่ให้เอกสารหรือไม่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถบังคับให้บุคคลต้องให้เอกสารหรือต้องเข้าชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่มีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป

สาเหตุของการขอเอกสารและบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่มาตามคำเรียกของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถดำเนินมาตรการใด ที่จะบังคับให้บุคคลมาชี้แจงและให้เอกสารต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญในฉบับก่อน ๆ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไว้ในวงจำกัดไม่ชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถออกมาตรการใด ๆ ที่จะบังคับได้

1) อำนาจของวุฒิสภาที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่ในวงจำกัดไม่ชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง

อำนาจของวุฒิสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ แต่ละฉบับอยู่ในวงจำกัดไม่ชัดเจนและไม่ต่อเนื่องซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะวิเคราะห์ได้จากรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ระบุอำนาจของวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไว้ได้ ดังนี้

1.1) ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า “ให้สภามีอำนาจตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงกันอีกชั้นหนึ่งก็ได้”

รัฐสภาในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตั้งอนุกรรมการขึ้นเพียง 2 คณะเท่านั้น คือ 1.1) คณะอนุกรรมการตรวจรายงานการประชุม และ 1.2) คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เพียงแต่ตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ยังไม่มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล ไม่มีการพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล และไม่มีการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ๆ ของประเทศ และไม่มีอำนาจบังคับใด ๆ ทั้งสิ้น

1.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2495 และ พ.ศ. 2511 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ว่า “...กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของรัฐสภา...” ทำให้มีปัญหาจากการบัญญัติตีความในลักษณะแคบ ที่ให้คณะกรรมาธิการพิจารณาได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งให้พิจารณาเท่านั้น โดยในขณะที่ฝ่ายบริหารพยายามที่จะมิให้คณะกรรมาธิการมีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างจริงจังและเข้มแข็ง

1.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ว่า “...เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้”

การกำหนดอำนาจคณะกรรมาธิการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 นับว่ากว้างขวางขึ้นจากเดิม แต่ยังมีปัญหาที่ว่าหากบุคคลที่เรียกไม่มาหรือไม่ให้เอกสารต่อคณะกรรมาธิการ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับโทษที่บุคคลไม่มาหรือไม่ให้เอกสารจะได้รับระบุไว้ ทำให้คณะกรรมาธิการปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มความสามารถและขาดประสิทธิภาพไป

1.4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ว่า “...เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ

หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้”

แต่การระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นไปในลักษณะถอยหลังเข้าคลอง โดยถอยหลังกลับไปเหมือนในรัฐธรรมนูญเดิม ๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2490, 2495 และ 2512 ก่อนการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2517 เพราะคณะกรรมาธิการจะพิจารณาได้เฉพาะเรื่องที่สภามอบหมายให้ทำเท่านั้นจึงจะทำได้ คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาเรื่องอื่นใดที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาหรือวุฒิสภา หากวุฒิสภายังไม่มอบหมายให้ทำ ซึ่งเป็นการไม่ต่อเนื่องของการที่คณะกรรมาธิการจะปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นตามลำดับ ตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป

1.5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ในมาตรา 158 ว่า “วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้มิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภาคณะกรรมาธิการดังกล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้”

การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมาธิการสามารถศึกษาสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ในขอบเขตอำนาจของสภาหรือตามที่สภาจะมอบหมาย ทำให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นจากเดิม โดยเฉพาะสามารถศึกษาและสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ได้ แต่ในทางปฏิบัติร่างพระราชบัญญัติที่ส่งลงมาให้คณะกรรมาธิการพิจารณาก็ยังมีปัญหาในการขอเอกสารและให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงในคณะกรรมาธิการ โดยผู้เข้าชี้แจงไม่มาหรือไม่มอบเอกสารให้คณะกรรมาธิการอยู่เช่นเดิม โดยคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถดำเนินมาตรการบังคับและไม่สามารถมีบทลงโทษใด ๆ ต่อการไม่มาหรือไม่ส่งเอกสารให้ต่อคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาแต่ประการใด

1.6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2538 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ว่า “...เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา...”

การระบุอำนาจไว้เช่นนี้ ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีลักษณะเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 อีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการขอเอกสารหรือให้บุคคลเข้าชี้แจง โดยที่บุคคลไม่ให้เอกสารหรือไม่มาชี้แจง

ต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถดำเนินมาตรการใด ๆ ที่จะบังคับบุคคลผู้นั้นได้เช่นเดิม

1.7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ ดังนี้ “คณะกรรมาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งนับว่าเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมาก และพยายามปรับปรุงระบบการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ก็ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการอยู่ในวงจำกัดไม่กว้างขวางเท่าที่ควร เนื่องจากคณะกรรมาธิการยังขาดอำนาจที่จะใช้มาตรการที่จะบังคับให้บุคคลผู้ไม่มาชี้แจงหรือไม่ให้เอกสารต่อคณะกรรมาธิการ ให้มาชี้แจงและให้เอกสารต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้

2) สาเหตุจากทัศนคติ ค่านิยม และประเพณีปฏิบัติทางการเมือง

ทัศนคติ ค่านิยม และประเพณีปฏิบัติทางการเมืองแต่เดิม ๆ ที่เห็นว่าวุฒิสภา (สภาสูง) ควรมีหน้าที่เพียงแต่ให้คำแนะนำต่อสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) เท่านั้น เนื่องจากสมาชิกมาจากการแต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในด้านต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน วุฒิสภาจึงไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายในงานของฝ่ายบริหารที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเพื่อบริหารประเทศ จึงทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบงานหรือสามารถเรียกเอกสารหรือบุคคลเข้าชี้แจงได้ตามที่ต้องการ โดยเฉพาะเมื่อบุคคลไม่มอบเอกสารให้หรือไม่มาชี้แจง ไม่ให้อำนาจต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่จะพิจารณามาตรการใด ๆ ที่จะดำเนินการกับบุคคลผู้ที่ไม่มาชี้แจงหรือไม่มอบเอกสารให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ประการใด

4.1.1.2 การจัดโครงสร้างและการกำหนดอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน และไม่ได้ทำรายละเอียดของการปฏิบัติงาน (Job Description) ของแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไว้ ตั้งแต่แรกของการมีการตั้งคณะกรรมาธิการวุฒิสภาขึ้นมา แต่ถึงแม้จะมีการจัดทำรายละเอียดของการปฏิบัติงาน (Job Description) ในภายหลังในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 และ 2549 แล้วก็ตาม ก็ยังเกิดปัญหาของการปฏิบัติงานซ้ำกันของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา อาทิ เรื่องการชี้แจงเครื่องมือตรวจจับระเบิด C.T.X ที่ผู้ชี้แจงต้องเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาถึง 4 คณะ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภามีมุมมองที่ไม่เหมือนกัน จึงมีปัญหาที่จะซักถามผู้เข้าชี้แจงไม่เหมือนกัน จึงจำเป็นต้องมีการเชิญ ผู้เข้ามาชี้แจงต้องมาชี้แจงที่คณะของตนก็อาจเป็นได้ ในเรื่องนี้การวิจัยจะได้เสนอแนวทางการแก้ไขไว้ในข้อเสนอแนะในบทที่ 5 ของการวิจัยต่อไป

4.1.1.3 การจัดโครงสร้างและการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่ผ่านมายังไม่ครอบคลุมงานในบางส่วนของการปฏิบัติงานของรัฐบาล ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถติดตามผลงานและการปฏิบัติงานของรัฐบาลบางส่วนไป โดยเฉพาะเรื่องการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณและผลงานที่เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะมุ่งเน้นผลงานตามยุทธ-ศาสตร์ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานและเป้าหมายยุทธศาสตร์อยู่ตลอดเวลาทุกปี (ตามตารางที่ 4-1, 4-2 และ 4-3) แต่การจัดโครงสร้างของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเพื่อติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล ก็ยังคงจัดอยู่ในลักษณะเดิม ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงให้ไล่ให้ทันกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลในลักษณะเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงของรัฐบาลแต่ประการใด การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาจึงขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป

4.1.1.4 หากพิจารณาการจัดโครงสร้างและการกำหนดหน้าที่ภายในของคณะกรรมา-ธิการวุฒิสภาแต่ละคณะ จะไม่มีการจัดโครงสร้างและกำหนดหน้าที่ที่เป็นระบบอย่างแน่นอนเป็นการภายใน ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างคณะกรรมาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพไป คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถรับข้อมูลที่จำเป็นได้ทันต่อการใช้งาน ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพไป

ตารางที่ 4.1 การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. 2546

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	งบประมาณ	
	จำนวน	ร้อยละ
รวมงบประมาณตามยุทธศาสตร์ทั้งสิ้น	**999,900.0**	**100.0**
1. ยุทธศาสตร์การพื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจ	153,332.8	15.3
2. ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างของประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืน	55,925.0	5.6
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม การแก้ปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิต	443,680.0	44.4
4. ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและความมั่นคงเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศ	87,002.6	8.7
5. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการประเทศ	259,959.6	26.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 4.2 การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. 2547, 2548

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	งบประมาณ	
	จำนวน	ร้อยละ
รวมงบประมาณตามยุทธศาสตร์ทั้งสิ้น	**1,200,000.0**	**100.0**
1. ยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ	102,601.1	8.6
2. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ	152,697.8	12.7
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคม การแก้ไขปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิต	397,857.5	33.1
4. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศและการอำนวยความยุติธรรม	116,630.8	9.8
5. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการประเทศ	430,212.8	35.8

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 4.3 การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	งบประมาณ	
	จำนวน	ร้อยละ
รวมงบประมาณตามยุทธศาสตร์ทั้งสิ้น	**1,360,000.0**	**100.0**
1. ยุทธศาสตร์การขจัดความยากจน	70,059.8	5.1
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ	437,772.9	32.2
3. ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้	179,148.4	13.2
4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	21,089.0	1.6
5. ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	8,802.4	0.6

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	งบประมาณ	
	จำนวน	ร้อยละ
รวมงบประมาณตามยุทธศาสตร์ทั้งสิ้น	**1,360,000.0**	**100.0**
6. ยุทธศาสตร์การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	46,140.8	3.4
7. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม	19,025.1	1.4
8. ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐ	110,084.6	8.1
9. ยุทธศาสตร์รองรับการเปลี่ยนแปลงและพลวัตโลก	81,231.3	6.0
10. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ	386,645.7	28.4

ที่มา : สำนักงบประมาณ

4.1.2 ด้านระบบงาน : อุปสรรคปัญหาเกี่ยวกับระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

4.1.2.1 ปัญหาด้านระบบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

ในระบบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในสี่ด้านตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับวุฒิสภา เพื่อช่วยเหลือวุฒิสภาในการพิจารณารายละเอียดและให้ความเห็นในด้านต่าง ๆ ยังมีอุปสรรคและปัญหาหลายประการ นอกเหนือจากปัญหาความไม่ชัดเจนและไม่ต่อเนื่องของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาและอำนาจของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่มีเพียงแต่ให้คำแนะนำ การขอเอกสารจากบุคคลหรือให้บุคคลมาชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา และหากบุคคลไม่ปฏิบัติตาม ก็ไม่สามารถดำเนินการโดยใช้มาตรการใดได้ ตลอดทั้งปัญหาทางด้านการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมาธิการวุฒิสภา อันได้แก่ ปัญหาการเข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมาธิการ การเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการและเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ที่ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามไปด้วย ยังมีปัญหาอื่น ๆ ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1) ด้านกฎหมาย : โดยปกติคณะกรรมาธิการวุฒิสภามีหน้าที่พิจารณารายละเอียดและให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านวุฒิสภาในวาระที่หนึ่งที่เป็นวาระของการ

รับหลักการของร่างกฎหมายต่าง ๆ ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่จะตราออกใช้ สมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภา นอกจากจะต้องมีความรู้ทางด้านกฎหมายแล้ว สมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภาจำเป็นต้องมีความรู้และประสบการณ์ในสาระรายละเอียดในเรื่องที่ต้องพิจารณาในร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูง แต่สมาชิกของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นจำนวนมากยังขาดความรู้ด้านกฎหมายและสาระรายละเอียดของเรื่องเฉพาะด้านที่จะพิจารณานั้น ๆ อยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ เนื่องจากสาระรายละเอียดในแต่ละด้านนั้นมีมากมายและประสบการณ์ของสมาชิกวุฒิสภาเพียง 200 คน ย่อมไม่สามารถครอบคลุมได้ทั่วถึงทุกเรื่องไป ประกอบทั้งสมาชิกวุฒิสภายังมีการนำกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ เข้าช่วยประกอบการพิจารณาในร่างกฎหมายต่าง ๆ น้อยมาก และไม่มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป บุคลากรและผู้เชี่ยวชาญในทางกฎหมายที่จะช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานก็มีน้อย

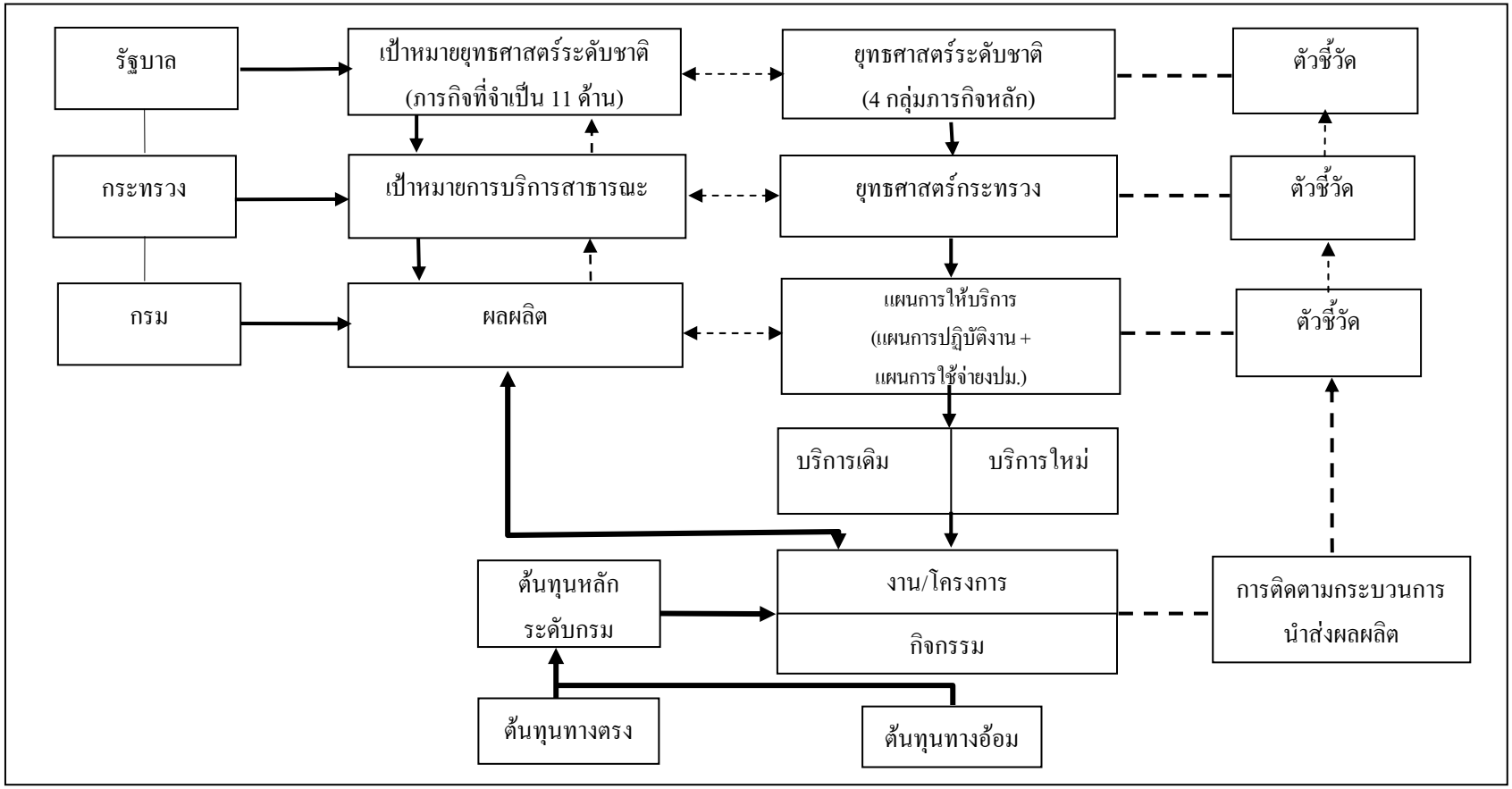
2) ด้านการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล : ในการควบคุมติดตามและกำกับการบริหารของรัฐบาลนั้น คณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของวุฒิสภา ยังขาดรายละเอียดการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยเกือบสิ้นเชิง คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่ทราบว่ารัฐบาลดำเนินงานในแต่ละกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น มีโครงการจะไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่ใดและใช้งบประมาณรายจ่ายไปแล้วมากน้อยประการใด เพื่อเปรียบเทียบผลงานให้ตรงกับงบประมาณที่ใช้จ่ายไป หรือตรงตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาไว้หรือเป็นประโยชน์หรือส่งผลกระทบต่อประชาชนและต่อประเทศชาติมากน้อยประการใด และคณะกรรมาธิการวุฒิสภายังขาดการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลที่จำเป็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้อย่างเต็มที่ ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถติดตามและกำกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป การควบคุมติดตามและกำกับการบริหารงานของรัฐบาลโดยคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในปัจจุบัน ต้องอาศัยข้อมูลของรัฐบาลที่ส่งมาให้แต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งมักจะเป็นข้อมูลที่ไม่ครบสมบูรณ์และไม่ต่อเนื่องและไม่ทันต่อการใช้งานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ที่จะต้องปฏิบัติงานให้รวดเร็วเพื่อส่งให้วุฒิสภาพิจารณา และทันต่อเวลาที่วุฒิสภากำหนดให้ ประกอบทั้งคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่มีเวลาพอเพียงที่จะตรวจสอบข้อมูลหรือทำประชาพิจารณ์ในการหาข้อเท็จจริง เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในร่างกฎหมายต่าง ๆ ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

คณะกรรมาธิการวุฒิสภาในแต่ละคณะยังขาดการติดตามมติของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ที่ให้รัฐบาลหรือส่วนราชการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อนำมารายงานต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาพิจารณาเพื่อดำเนินการในขั้นต่อไปตามที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาจะเห็นเหมาะสม

3) ด้านการพิจารณาควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล : ในการพิจารณาควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลนั้น สมาชิกของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และประสบการณ์ทางงบประมาณและระบบการปฏิบัติงานราชการของรัฐบาล เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อย ไม่เคยผ่านการรับราชการมาก่อน และไม่เคยมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องระบบงบประมาณของราชการมาก่อน โดยเฉพาะในปัจจุบันซึ่งรัฐบาลใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามเป้าหมายยุทธ์ศาสตร์ที่กำหนดไว้ (Strategic Performance Based Budgeting System) (ตามผังรูปที่ 4.1 และ 4.2) และระบบงบประมาณอื่น ๆ อีกหลายรูปแบบประกอบเข้าด้วยกันในการใช้งบประมาณของประเทศ ซึ่งไม่เหมือนกับระบบงบประมาณของประเทศอื่น ๆ ที่ใช้อยู่ ประกอบทั้งสมาชิกวุฒิสภายังขาดการชี้แจงจากสำนักงบประมาณและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร เพื่อเข้าใจระบบงบประมาณที่ใช้อยู่อย่างถ่องแท้ ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในมาตราที่ 180 ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน นับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ส่งมาถึงวุฒิสภา มิฉะนั้นจะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการกำหนดเวลาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยวุฒิสภาเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก หากสมาชิกของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาขาดประสบการณ์ที่ดี ทั้งทางด้านงบประมาณและระบบราชการ จะไม่มีโอกาสที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันต่อกำหนดเวลา ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบจากวุฒิสภาที่เป็นกลาง ที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใดเป็นผู้พิจารณาไป ทำให้รัฐบาลซึ่งเป็นผู้คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสสูงที่จะใช้งบประมาณรายจ่ายไปในทางด้านอื่น ๆ ที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง โดยจะไม่มีองค์กรใดนอกเหนือจากวุฒิสภาสามารถคัดค้านหรือทัดทานได้

ผังรูปที่ 4.1

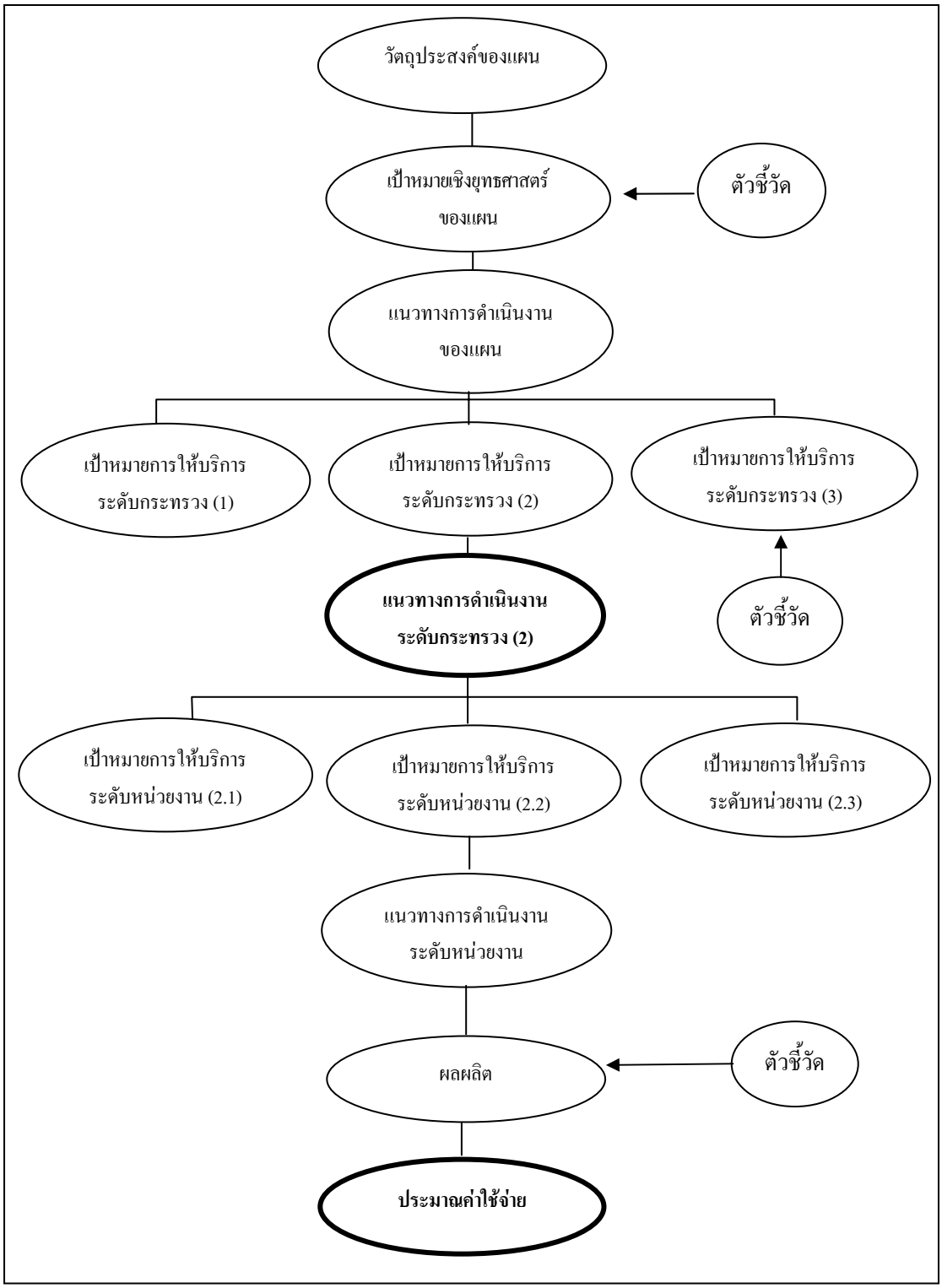
ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ SPBB



ที่มา : สำนักงบประมาณ

ผังรูปที่ 4.2

ผังรูปแสดงความเชื่อมโยงในการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ



ที่มา : สำนักงบประมาณ

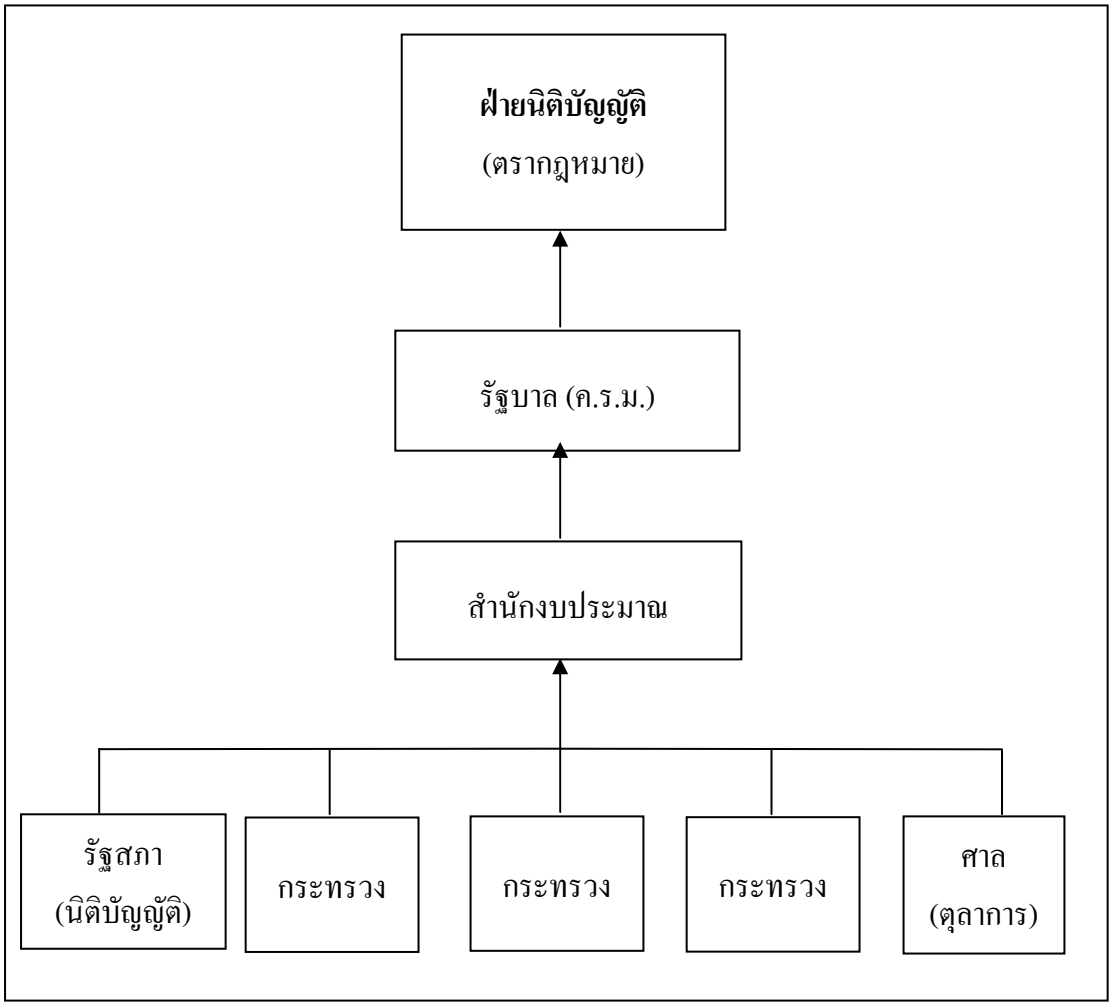
4) ด้านการจัดทำประชาพิจารณ์ : คณะกรรมาธิการวุฒิสภาประสบปัญญาด้านการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงและความคิดเห็นจากประชาชนโดยเฉพาะประชาชนที่ถูกผลกระทบจากการออกกฎหมายของรัฐสภา หรือจากการบริหารงานของรัฐบาล เพื่อที่จะนำมาประกอบในการพิจารณาของวุฒิสภาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม คณะกรรมาธิการวุฒิสภาส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำประชาพิจารณ์ การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นเรื่องละเอียดอ่อน อาจจะทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันได้ระหว่างกลุ่มประชาชนที่มีผลประโยชน์ขัดกันได้ง่าย ประกอบทั้งคณะกรรมาธิการวุฒิสภายังขาดบุคลากรที่พอเพียงและมีศักยภาพในการจัดทำประชาพิจารณ์ และขาดงบประมาณในการดำเนินการ ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็น ฯลฯ ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อหาข้อเท็จจริงนำเสนอต่อการพิจารณาของวุฒิสภาไป ซึ่งอาจจะนำไปสู่การตรากฎหมายหรือการบริหารงานของรัฐสภาที่ขาดความรอบคอบ และก่อให้เกิดปัญหาบางประการขึ้นได้ในภายหลัง

4.1.1.2 ระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ยังขาดการจัดตั้งและเชื่อมโยงเครือข่ายการประสานงานระหว่างคณะกรรมาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพสูง อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายในลักษณะเดียวกับที่ใช้ในต่างประเทศ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภากำลังพิจารณาอยู่ หรือข้อมูลเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน หรือการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลเพื่อให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ซึ่งกำลังพิจารณาเรื่องผลการปฏิบัติงานหรือผลของการใช้งบประมาณ ได้ใช้ประกอบการพิจารณาหรือติดตามการปฏิบัติงานหรือการใช้งบประมาณของฝ่ายรัฐบาลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4.1.1.3 ระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ยังคงใช้หรืออิงระเบียบข้อบังคับและกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในการใช้ปฏิบัติงานในระบบงานของรัฐสภา ทำให้การปฏิบัติงานของรัฐสภาและของคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ขาดประสิทธิภาพและไม่รวดเร็วตามลักษณะงานของรัฐสภาหรือวุฒิสภาที่แตกต่างจากการปฏิบัติงานของส่วนราชการของฝ่ายรัฐบาล

4.1.1.4 ระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา วุฒิสภา และรัฐสภา ยังคงต้องของบประมาณรายจ่ายประจำปีจากฝ่ายบริหาร โดยผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งสำนักงบประมาณของฝ่ายบริหารอาจจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จำเป็นให้แก่รัฐสภา วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการวุฒิสภาก็ได้ ตามดุลยพินิจของสำนักงบประมาณของฝ่ายบริหาร (ตามผังรูปที่ 4.3) ซึ่งไม่มีการปฏิบัติในลักษณะเช่นนี้ในต่างประเทศ ทำให้รัฐสภา วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่มีงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่จะใช้จ่ายตามความจำเป็นเพื่อพัฒนาให้รัฐสภา วุฒิสภา และคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเท่าที่ควร

ผังรูปที่ 4.3
ผังรูปการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีปัจจุบัน
(รูปแบบปัจจุบัน)



หมายเหตุ : ปัจจุบันทั้งฝ่ายรัฐสภา (อำนาจนิติบัญญัติ) และฝ่ายศาล (อำนาจตุลาการ) จะต้องของบประมาณรายจ่ายไปที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร)

ดังตัวอย่างเช่น สำนักงบประมาณของฝ่ายบริหารไม่จัดงบประมาณรายจ่ายเพื่อสร้างอาคารปฏิบัติงานรัฐสภาให้แก่รัฐสภา เพื่อให้รัฐสภา วุฒิสภา และคณะกรรมาธิการวุฒิสภามีสถานที่ทำงานที่เพียงพอ และอยู่ภายในอาคารเดียวกัน ไม่ต้องกระจัดกระจายไปปฏิบัติงานอยู่หลายแห่งภายนอกอาคารรัฐสภาอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้การปฏิบัติงานของรัฐสภา วุฒิสภา และคณะกรรมาธิการวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป

การจัดระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ฝ่ายรัฐสภาจะต้องไปของบประมาณรายจ่ายประจำปีจากฝ่ายบริหาร เป็นการจัดงบประมาณแบบขาดการคำนึงถึงการใช้อำนาจสูงสุดสามอำนาจของการปกครองของประเทศ ที่จะต้องให้อิสระอย่างเต็มที่แก่อำนาจการปกครองทั้งสาม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อคานอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อให้ประเทศชาติก้าวหน้าไปอย่างมีเสถียรภาพและมั่นคง แต่การจัดระบบงบประมาณเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เป็นการจัดระบบงบประมาณในลักษณะให้ฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องจากขาดงบประมาณประจำปีที่พอเพียงที่จะสนับสนุนงานการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้ได้อย่างเต็มที่และให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่ควร

4.1.1.5 ระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในปัจจุบัน ขาดการจัดตั้งสำนักงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาของแต่ละคณะขึ้น เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่ประจำที่สามารถปฏิบัติงานทางด้านธุรการ เลขานุการ นักวิชาการ ผู้ชำนาญการ และที่ปรึกษา ให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยประจำอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากขาดสถานที่จะจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมาธิการวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตาม หากในอนาคตที่จะมีการสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ขึ้น ควรจะต้องพิจารณาถึงเรื่องการจัดตั้งสำนักงานสำหรับให้คณะกรรมาธิการและสมาชิก มีห้องประชุมและปฏิบัติงานของแต่ละคณะขึ้น

4.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

4.2.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งการเป็นคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

โดยปกติการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการวุฒิสภาที่ประชุมวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนสิบเอ็ดคน และให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนแสดงความจำนงโดยยื่นต่อคณะกรรมาธิการสามัญตามแบบที่คณะกรรมาธิการสามัญได้กำหนดไว้ สมาชิกจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองคณะ การเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการวุฒิสภานั้น วุฒิสภาจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งจากรายชื่อสมาชิกที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมาธิการสามัญดังกล่าวข้างต้น

แต่ในทางปฏิบัติ การให้สมาชิกวุฒิสภาแสดงความจำนงเข้าสู่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาใด ๆ ก็ได้ตามความประสงค์ของตนเอง ทำให้สมาชิกหลายคนพยายามยื่นความจำนงเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมาธิการที่มีผลประโยชน์หรือมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง อาทิ คณะกรรมาธิการการปกครอง คณะกรรมาธิการการเกษตร คณะกรรมาธิการคมนาคม โดยไม่คำนึงถึงศักยภาพของตนเองที่จะใช้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพได้มากน้อยเพียงใด

ประกอบทั้งในทางปฏิบัตินั้น จากการที่มีคณะกรรมาธิการวุฒิสภาหลาย ๆ คณะ ทำให้มีความต้องการสมาชิกที่มีศักยภาพเฉพาะด้านจากหลาย ๆ คณะ แต่มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาพร้อมคุณวุฒิที่ไม่หลากหลายเพียง 200 คนให้เลือก (ตามตารางที่ 4.4) ทำให้บางคณะไม่สามารถเลือกสมาชิกที่มีคุณสมบัติเฉพาะด้านได้ตามต้องการ จำเป็นต้องรับสมาชิกบางคนที่ขาดคุณสมบัติตามที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องการ ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป

นอกเหนือจากปัญหาของการเข้าสู่คณะกรรมาธิการที่อาจจะไม่ตรงกับคุณวุฒิและประสบการณ์ของตัวกรรมาธิการที่อยู่ดังกล่าวข้างต้น ตามที่ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประธานคณะกรรมาธิการต่าง ๆ และบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้น ยังมีปัญหาอื่น ๆ ได้จากการสัมภาษณ์ที่เกี่ยวกับตัวกรรมาธิการ ดังต่อไปนี้

1) สมาชิกคณะกรรมาธิการบางท่านไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก ในการที่จะศึกษาเกี่ยวกับงานของกระทรวง ที่ตนเองเป็นกรรมาธิการให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ ตลอดทั้งคณะกรรมาธิการหลายคณะไม่ได้ให้กระทรวงที่คณะกรรมาธิการควบคุมดูแลการบริหารงานอยู่เข้าชี้แจงงานของกระทรวงทั้งในระดับองค์รวมและรายละเอียดของงานของกระทรวงให้สมาชิกคณะกรรมาธิการได้เข้าใจไว้เป็นพื้นฐาน ในครั้งแรกที่มีการประชุมคณะกรรมาธิการ เพื่อสามารถนำความรู้พื้นฐานใช้ประกอบการพิจารณาของสมาชิกในคณะกรรมาธิการให้มีประสิทธิภาพสูง

2) สมาชิกของคณะกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยที่ขาดความรู้เกี่ยวกับทางราชการไม่เคยรับราชการมาก่อน ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในคณะกรรมาธิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการพิจารณาในคณะกรรมาธิการมีส่วนที่จะต้องพิจารณาถึงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และความเชื่อมโยงระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในภาพรวมกว้างด้วย ตลอดทั้งคณะกรรมาธิการหลายคณะไม่ได้ให้ส่วนราชการภายในหรือภายนอกที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงให้สมาชิกของคณะกรรมาธิการได้เข้าใจ ทำให้สมาชิกของคณะกรรมาธิการที่ไม่มีพื้นฐานที่เคยรับราชการมาก่อน ไม่เข้าใจและไม่สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป

3) สมาชิกของคณะกรรมาธิการจำนวนไม่น้อย ขาดการเข้าประชุมในคณะกรรมาธิการ หรือมาประชุมสายทำให้การประชุมต้องรอคอยและเสียเวลาการพิจารณาไป ทั้งนี้เนื่องจากการมีกิจการส่วนตัวที่ต้องดูอยู่ หรือเป็นนิสัยส่วนตัว ทำให้คณะกรรมาธิการโดยส่วนรวม ต้องเสียเวลาและไม่สามารถปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ

4.2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษา

ปกติที่ปรึกษาของคณะกรรมาธิการวุฒิสภานั้นจะมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยมีการเสนอชื่อมาจากสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภา หรือมาจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่มีหนังสือเชิญผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นที่ปรึกษาให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มาเป็นที่ปรึกษากำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง ไม่ระบุถึงคุณวุฒิหรือความสามารถเฉพาะด้านเป็นจำนวนปีไว้ ดังนั้น จึงมีที่ปรึกษาจำนวนมากที่เข้ามาเป็นที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยไม่มีความรู้ความสามารถและไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษาที่มีประสิทธิภาพให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ และมีที่ปรึกษาอีกจำนวนมากที่ไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่จะสามารถให้คำแนะนำแก่งานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภานั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง ส่วนใหญ่จะมีความเชี่ยวชาญโดยทั่วไป ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการในงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่มีอยู่นั้น ๆ ส่วนที่ปรึกษาอีกจำนวนหนึ่งอาจจะมาจากการบรรจุแต่งตั้งมาจากความเกรงใจของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่ทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีศักยภาพมาเป็นที่ปรึกษา

ตารางที่ 4.4 วุฒิการศึกษาของสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภาทั้งหมด (แบ่งตามสาขาวิชาและระดับการศึกษา)

สาขาวิชา / ระดับ/จำนวน	1 นิติศาสตร์	2 พัฒนบริหารศาสตร์	3 รัฐศาสตร์	4 ศิลปศาสตร์	5 ครุศาสตร์	6 แพทย์ศาสตร์	7 เศรษฐศาสตร์	8 วิทยาศาสตร์	9 วิศวกรรมศาสตร์	10 สัตวแพทย์	11 อิเล็กทรอนิกส์	12 ศึกษาศาสตร์	13 พาณิชยกรรม	14 บริหารธุรกิจ	15 อักษรศาสตร์	16 เกษตรกรรม	17 การเมือง	18 สังคมศาสตร์	รวม
ตรี	31	6	13	15	10	9	7	9	6	1	1	3	3	3	-	-	-	-	
โท	11	22	7	4	1	1	1	1	4	-	-	8	2	6	1	-	2	1	
เอก	-	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	5	-	-	-	1	1	1	
	42	29	20	19	11	11	9	10	10	1	1	16	5	9	1	1	3	2	200

ที่มา : เรียบเรียงจากเอกสารวุฒิสภา

4.2.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ชำนาญการ

ปกติจะมีการกำหนดคุณสมบัติ และคุณวุฒิการศึกษาของตำแหน่งผู้ชำนาญการไว้ โดยคณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะจะเป็นผู้กำหนด โดยให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศใช้เป็นประกาศของวุฒิสภา (ตามภาคผนวกที่ 7) โดยมีการกำหนดอัตรา เงินเดือนสำหรับตำแหน่งผู้ชำนาญการ และมีการกันวงเงินงบประมาณสำหรับคณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะ ที่จะใช้จ้างบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้ชำนาญการ โดยคณะกรรมาธิการวุฒิสภาจะเป็น ผู้สรรหาผู้ชำนาญสำหรับคณะกรรมาธิการวุฒิสภาของตนเอง โดยให้ที่ประชุมของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่จะได้รับการบรรจุเป็นผู้ชำนาญการ ก่อนส่งเรื่องให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไปดำเนินการตามกระบวนการบรรจุบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้ชำนาญการต่อไป

ปัญหาที่เกิดขึ้นที่มีผู้ชำนาญการที่ได้รับการบรรจุยังไม่มีศักยภาพพอเพียงที่จะช่วยงานสนับสนุนได้อย่างมีประสิทธิภาพให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ส่วนหนึ่งของปัญหาคงเนื่องมาจากคุณสมบัติที่กำหนดให้เป็นผู้ชำนาญการนั้น เป็นไปอย่างกว้าง ๆ โดยเพียงระบุว่ามีประสบการณ์หรือมีวุฒิทางด้านนั้น ๆ มาเท่านั้น ไม่มีการกำหนดไว้ว่าบุคคลผู้นั้นเคยปฏิบัติงานด้านนั้น ๆ มานานเท่าใด หากบรรจุบุคคลผู้ที่พึ่งจบการศึกษาด้านนั้น ๆ มา และมีประสบการณ์ปฏิบัติงานด้านนั้น ๆ มาเพียงไม่กี่ปี ซึ่งถึงแม้ผู้นั้นมีสิทธิที่จะได้รับการบรรจุเป็นผู้ชำนาญการได้ตามที่กำหนดไว้ แต่ศักยภาพในการจะปฏิบัติงานเป็นผู้ชำนาญการที่มีประสิทธิภาพที่ดี ที่จะช่วยให้คำแนะนำและสนับสนุนงานอย่างมีประสิทธิภาพให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาคงจะเป็นไปได้ยาก ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป อีกส่วนหนึ่งของปัญหาคงเนื่องมาจากความเกรงใจหรือเป็นบริวารของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ที่จำเป็นต้องรับเข้ามาเป็นผู้ชำนาญการโดยไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสนับสนุนงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งนักวิชาการ

ตามปกติ ตำแหน่งนักวิชาการ จะมีการกำหนดคุณสมบัติและวุฒิการศึกษาไว้โดยคณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติและวุฒิการศึกษาตำแหน่งของนักวิชาการ โดยให้ที่ประชุมของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะให้ความเห็นชอบและนำออกประกาศใช้ในวุฒิสภา (ตามภาคผนวกที่ 7) โดยมีการกำหนดเงินเดือนของตำแหน่งไว้ด้วย และมีการกันวงเงินงบประมาณสำหรับใช้ในการบรรจุนักวิชาการเข้าสู่ตำแหน่ง คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะจะเป็นผู้สรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งนักวิชาการ โดยการเสนอชื่อจากสมาชิก และให้ที่ประชุมพิจารณาคัดเลือก และมีมติที่ให้บุคคลนั้นบรรจุเข้าเป็นนักวิชาการของคณะกรรมาธิการ

วุฒิสภาแต่ละคณะได้ โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะเป็นผู้ดำเนินการทางด้านการบรรจุบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เข้าสู่ตำแหน่งนักวิชาการสำหรับคณะกรรมาธิการวุฒิสภาคณะนั้น ๆ ต่อไป

แต่ยังคงมีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่บรรจุเข้าไป ยังขาดศักยภาพที่จะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้อย่างจริงจัง ซึ่งคงเนื่องมาจากคุณสมบัติและวุฒิการศึกษาสำหรับผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อบรรจุในตำแหน่งนักวิชาการนั้น ไม่ได้ระบุระยะเวลาของการเป็นนักวิชาการหรือเคยปฏิบัติงานในด้านนั้น ๆ มา ดังนั้น บุคคลที่เพิ่งจบการศึกษาจากทางด้านนั้น ๆ มา หรือผู้ที่มีประสบการณ์ทางด้านนั้น ๆ มาเพียงไม่กี่ปี ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหามาให้เป็นนักวิชาการ ซึ่งถึงแม้จะถูกต้องตามคุณสมบัติและวุฒิการศึกษาที่กำหนดไว้ แต่ก็ยังคงไม่มีศักยภาพพอเพียงที่จะปฏิบัติงานสนับสนุน การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาคณะนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพไป

4.2.1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งเลขานุการ

การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา จะมาจากการเลือกจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภาของแต่ละคณะ ซึ่งปกติจะเลือกจากสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภามาเป็นเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา แต่เนื่องจากเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาบางคณะยังไม่เคยมีประสบการณ์และความรู้เฉพาะด้านของการเป็นเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แต่อย่างไรก็ตาม ตามปกติสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะเป็นผู้ส่งคณะผู้ช่วยเลขานุการและธุรการ เข้าสนับสนุนงานของเลขานุการและงานธุรการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะ แต่ปัญหาที่ยังคงปรากฏอยู่ในงานของฝ่ายเลขานุการ คือ การขาดศักยภาพของการปฏิบัติงานของคณะผู้ช่วยเลขานุการที่จะคอยประสานงาน รวบรวมข้อมูลที่จำเป็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภายังมีอยู่อีกมาก

ประกอบทั้งเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มักจะถูกสับเปลี่ยนไปอยู่กับคณะกรรมาธิการอื่น ๆ อยู่เสมอ จึงไม่มีความต่อเนื่องและเกิดความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่เลขานุการในคณะกรรมาธิการเฉพาะด้านไป จึงทำให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะธุรการเท่านั้น

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าเป็นผู้เชี่ยวชาญของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปัญหาที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่มีศักยภาพที่จะช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คงเนื่องมาจาก

4.2.2.1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังขาดการนำหลักการขององค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาศักยภาพและความรู้เฉพาะด้านให้แก่ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อยกระดับคุณภาพข้าราชการขึ้นเป็นผู้เชี่ยวชาญและความชำนาญในแต่ละด้าน เพื่อสามารถช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้อีกระดับหนึ่ง

4.2.2.2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังใช้ระเบียบบริหารบุคลากรของสำนักงาน ก.พ. หรือฝ่ายบริหาร ไม่มีระเบียบบริหารบุคลากรของวุฒิสภาเอง

4.2.2.3 ขาดอัตรากำลังของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่เพียงพอที่จะนำมาร่วมสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ให้มีประสิทธิภาพได้ในทุก ๆ ด้านให้ครบสมบูรณ์

4.2.2.4 ขาดการแสวงหาความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้านที่แท้จริงของข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่จะสามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4.3 ปัญหาและอุปสรรคด้านสภาพแวดล้อม

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับงานสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

4.3.1.1 งานสนับสนุนทางวิชาการ

คณะกรรมาธิการวุฒิสภายังขาดงานสนับสนุนทางวิชาการจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเท่าที่ควร อาทิ

1) งานวิชาการและข้อมูลสำหรับใช้พิจารณาในร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยการนำข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการและกฎหมายในลักษณะเดียวกับที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ ให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้พิจารณาประกอบการพิจารณาการร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อนำเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณา

2) งานวิชาการและข้อมูลการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่รัฐบาลปฏิบัติอยู่ให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ใช้พิจารณาควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้ทันต่อความต้องการของประชาชน และทันต่อเหตุการณ์และกระแสโลกาภิวัตน์

3) งานวิชาการและข้อมูลการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล หรือการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการหรือในยุทธศาสตร์ในด้านต่าง ๆ ที่จะทันต่อปัจจุบัน ให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้นำประกอบการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่นำเสนอต่อวุฒิสภา ให้วุฒิสภาพิจารณาและปฏิบัติงานอย่างได้ผลในการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลให้ตรงกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และให้ได้รับประโยชน์จากงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปอย่างคุ้มค่า โดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง ไม่ให้เกิดการคอรัปชั่นทางนโยบายหรือเกิดการรั่วไหลของงบประมาณขึ้น

4) งานวิชาการและการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก โดยให้โอกาสประชาชนได้เข้าร้องเรียนต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในคณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว เพื่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาจะได้พิจารณาและรวบรวมข้อเท็จจริงนำเสนอต่อวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังขาดการรวบรวมและจัดเอกสาร ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้เป็นหมวดหมู่ ให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะได้ใช้เป็นของตนเอง โดยเฉพาะตามลักษณะงานที่แตกต่างกันไปของแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยเฉพาะสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภาใหม่ที่เพิ่งเข้าเป็นสมาชิกของแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ได้ศึกษาเป็นพื้นฐานในการจะพิจารณาให้ความเห็นต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.1.2 งานสนับสนุนทางด้านบริหาร

1) งบประมาณ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังขาดการใช้ระเบียบบริหารงบประมาณของตนเอง แต่ยังคงใช้ระเบียบการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารอยู่ และยังขาดการรวบรวมคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในด้านต่าง ๆ ให้คณะกรรมาธิการกิจการสภาวุฒิสภาได้พิจารณาเพื่อเสนอของบประมาณไปยังรัฐบาล

2) บุคลากร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ยังขาดการจัดบุคลากร ให้แก่คณะกรรมาธิการอย่างพอเพียงและมีศักยภาพในเชิงลึก เพื่อสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น (รายละเอียดตามภาคผนวกที่ 8)

3) เครือข่ายการติดต่อสื่อสาร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังขาดการจัดเครือข่ายการติดต่อสื่อสารทั้งในและนอกวุฒิสภาพร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่

คณะกรรมาธิการวุฒิสภาทั้งทางด้านบริหารและวิชาการ เพื่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาสามารถค้นหารายละเอียดที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4) ห้องประชุมและปฏิบัติงาน : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังขาดการจัดห้องประชุมและห้องปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาในแต่ละคณะได้ใช้ประชุมและปฏิบัติงานภายในของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

5) เครื่องมืออุปกรณ์ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังขาดการจัดเครื่องมืออุปกรณ์ที่พอเพียงและทันสมัยให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ใช้ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกองค์กรของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

หากจะพิจารณาถึงอุปสรรคปัญหาที่เกิดขึ้น ที่ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภายังไม่มีประสิทธิภาพสูงเท่าที่ควร จำเป็นต้องพิจารณาถึงอุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา นอกเหนือจากการพิจารณาปัจจัยภายใน อันได้แก่ ปัจจัยด้านองค์กรและบุคลากรขององค์กร ปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา คือ (1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง (2) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (3) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม และ (4) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี ควรนำปัจจัยข้างต้นเหล่านี้เข้าพิจารณาประกอบการพิจารณาพัฒนาประสิทธิภาพของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาด้วย

4.3.2.1 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง

โดยปกติประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองเป็นระยะเวลาอันยาวนานและต่อเนื่องกันในความเป็นประชาธิปไตยจะมีความเป็นสถาบันสูง โดยมีการจัดโครงสร้างและแบ่งส่วนงานที่ครอบคลุมงานทุกด้านของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยไว้อย่างสมบูรณ์ และในแต่ละด้านจะเกิดความเชี่ยวชาญและชำนาญงานจากการปฏิบัติหน้าที่กันมา ยาวนานและอย่างต่อเนื่องกัน กระบวนการปฏิบัติหน้าที่จะมีความละเอียดรอบคอบและมีประสิทธิภาพอย่างที่ควรจะเป็น และสามารถแสดงถึงความมีประสิทธิภาพและความโปร่งใสต่อสาธารณชนได้ ซึ่งจะเกิดการยอมรับ เห็นประโยชน์จากสาธารณชน และให้ความร่วมมือกับการปฏิบัติงานของรัฐสภา ทำให้สถาบันรัฐสภาและคณะกรรมาธิการดำรงอยู่ได้ และปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความศรัทธาและความเชื่อถือจากประชาชน

สำหรับประเทศไทย ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนามาเป็นระยะเวลาประมาณ 74 ปี นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง

จากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 แต่ความเป็นประชาธิปไตยของไทยต้องเผชิญกับการปฏิวัติรัฐประหารและหกล้มคลุกคลานมาโดยตลอด ความเป็นสถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐสภาและคณะกรรมาธิการขาดความเข้มแข็งและมีความอ่อนแอ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่อาจเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ ประชาชนโดยทั่วไปยังขาดความศรัทธาในระบบประชาธิปไตย ประชาชนเพิ่งจะเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนับตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2535 หลังการปฏิวัติในเดือนพฤษภาคม 2535 (พฤษภาทมิฬ) โดยได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 (ฉบับประชาชน) และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2540 โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในมาตราต่าง ๆ ให้ประชาชนมีเสรีภาพและเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนทางเศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองอย่างกว้างขวางขึ้น ประชาชนเริ่มตื่นตัวและเรียกร้องสิทธิทางการเมืองมากขึ้นจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ประชาชนตระหนักถึงการปฏิบัติงานของรัฐสภาและคณะกรรมาธิการที่จะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นจากที่เป็นอยู่เดิม สามารถตรวจสอบการปฏิบัติของฝ่ายบริหารที่ล่วงละเมิดสิทธิของประชาชน และไม่มีความชอบธรรมและความโปร่งใสของฝ่ายบริหารต่อประชาชนได้ รัฐสภาและคณะกรรมาธิการต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาการปฏิบัติงานให้ไล่ทันต่อความต้องการของประชาชนและทันต่อกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อสร้างความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภาและคณะกรรมาธิการ ประชาชนจะได้เข้ามาให้ความร่วมมือกับรัฐสภาและคณะกรรมาธิการในเรื่องต่าง ๆ อาทิ ให้ความร่วมมือในการแสดงประชามติของการก่อสร้างขนาดใหญ่ ๆ ของฝ่ายบริหารว่าควรหรือไม่ควรจะก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นการคอยให้ความช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติหรือคณะกรรมาธิการรัฐสภา คอยตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล ทำให้การปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติและคณะกรรมาธิการดีขึ้น ซึ่งในขณะนี้รัฐสภาและคณะกรรมาธิการของไทย ก็ได้มีการพัฒนาและได้เริ่มการพัฒนาระบบปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยได้มีการสนับสนุนให้นักวิจัยและผู้ทรงคุณวุฒิเข้าวิจัยและให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานในส่วนงานต่าง ๆ ของรัฐสภาและคณะกรรมาธิการมากขึ้นในปัจจุบัน แต่ก็ยังไม่พอเพียงต่อความต้องการในปัจจุบันที่มีอยู่

4.3.2.2 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

โดยปกติความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะทำให้เกิดการเรียกร้องต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจมากขึ้น อาทิ การเรียกร้องการเลิกการผูกขาดและให้เกิดความยุติธรรมทางการค้า การเรียกร้องค่าแรง การเรียกร้องสวัสดิการ ฯลฯ ทั้งจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างในระบบเศรษฐกิจเปิด ซึ่งเป็นพลังผลักดันให้เกิดการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลกระทบไปยังทางการเมืองที่จะต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้ทันต่อข้อเรียกร้องของทางฝ่ายเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตามกระแส

โลกาภิวัตน์ทางด้านเศรษฐกิจ หากการเมืองไม่สามารถปฏิรูปได้ทันต่อความต้องการของข้อเรียกร้อง ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลก็ต้องลาออก เพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้น รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ บางครั้งต้องมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาขึ้นใหม่ ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของสภาปฏิบัติงานเกิดการหยุดชะงักและไม่ต่อเนื่องกัน คณะกรรมาธิการไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพให้แก่ประชาชนและประเทศได้ ดังเช่น สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ที่ต้องลาออกจากเป็นรัฐบาล เมื่อไม่สามารถแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจตกต่ำและราคาน้ำมันแพงได้ เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทย สภาพเศรษฐกิจได้มีการเจริญเติบโตมาเป็นลำดับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และนับตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2540 ในสมัยรัฐบาล จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่นำลัทธินายทุน (State Capitalism) จากประเทศตะวันตกเข้ามาใช้ในการดำเนินการทางเศรษฐกิจของไทย รายได้ประชาชาติหรือรายได้ต่อหัวได้ขยับตัวสูงขึ้นตามลำดับ จากรายได้ต่อหัวประมาณสองพันบาทเศษในปี พ.ศ. 2504 (สำนักงานคณะกรรมาธิการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2542) เป็นรายได้ต่อหัวหนึ่งแสนเก้าพันบาทเศษในปี พ.ศ. 2548 (สำนักงานคณะกรรมาธิการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549) (ตามตารางที่ 4.5) เกิดมีชนชั้นกลาง และนักธุรกิจนายทุนเพิ่มขึ้น และได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง โดยการซื้อเสียงเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ เกิดมีการคอรัปชั่นและการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ทั้งรัฐสภาและคณะกรรมาธิการก็ยังอยู่ในการครอบงำของฝ่ายบริหาร อาทิ การปฏิบัติงานพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา ไม่สามารถปฏิบัตินโยบายได้อย่างเต็มที่ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก หากรัฐบาลมีการเก็บภาษีมาเป็นรายรับงบประมาณมากไป ทำให้ประชาชนรับกับภาระภาษีที่ถูกเก็บไม่ได้ โดยเฉพาะในขณะที่กำลังประสบการเศรษฐกิจวิกฤติ ดังในปี พ.ศ. 2539-2540 และการพิจารณาการใช้จ่ายที่อาจเกิดความโปร่งใสของรัฐบาลที่มีอยู่เสมอ โดยให้วุฒิสภาเพียง 20 วัน ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ระบบรัฐสภา วุฒิสภา และคณะกรรมาธิการรัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในรัฐสภา รัฐสภาจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในแบบฉบับของรัฐสภาที่ดี ไม่อาจเป็นตัวแทนที่ดีให้ประชาชนได้ ซึ่งประชาชนจะไม่ศรัทธาและไม่ให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ กับรัฐบาลในอนาคตได้

4.3.2.3 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม

โดยปกติหากประเทศเจริญขึ้น สังคมจะเจริญขึ้นตามไปด้วย แต่สังคมจะเกิดกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมเพิ่มมากขึ้น และจะมีการขัดแย้งทางสังคมในกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้น หากไม่

มีกฎกติกาของการอยู่ร่วมกันให้ไล่ทันกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ความขัดแย้งในกลุ่มสังคมผลประโยชน์ก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้น และมีความสับสนมากขึ้น และสังคมยากที่จะดำรงอยู่ได้อย่างสันติสุข

สำหรับในประเทศไทย ประเทศได้เจริญมากขึ้นตามลำดับ นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนระบอบการปกครองเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ถึงแม้จะมีความขัดแย้งกันระหว่างประชาชนและทหารอย่างรุนแรง จนเกิดวันมหาวิปโยคและพฤษภาทมิฬก็ตาม แต่ภายหลังปี พ.ศ. 2535 ที่ได้เกิดพฤษภาทมิฬ กลุ่มสังคมไทยได้ตื่นตัวและมีการเข้าร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 (ฉบับประชาชน) ได้เพิ่มสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น ประกอบทั้งเกิดกระแสโลกาภิวัฒน์จากระบบเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพสูง ทำให้ประชาชนมีการเรียกร้องอย่างเสรีในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2549 ได้มีการเรียกร้องจากคนบางกลุ่มในสังคม ที่จะให้หัวหน้าฝ่ายบริหารประเทศลาออกจากการเป็นรัฐบาล แต่มีคนอีกบางกลุ่มในสังคมไม่ต้องการที่จะให้หัวหน้าฝ่ายบริหารประเทศลาออกจากการเป็นรัฐบาล ทำให้สังคมไทยเกิดการแตกแยกเป็นสองกลุ่มใหญ่ และมีโอกาสที่จะเกิดความรุนแรงขึ้น

จึงได้เกิดมีการปฏิวัติและล้มเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับประชาชน) ลง คงมีแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสภาเดี่ยว ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นทั้งสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) และวุฒิสภา (สภาสูง) โดยมีการตั้งคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 21 คณะ ซึ่งไม่สามารถครอบคลุมงานที่คณะกรรมาธิการควรพิจารณา เช่นเมื่อครั้งมีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทำให้ยากที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพให้แก่ประชาชนและประเทศชาติได้

ตารางที่ 4.5 ผลิตภัณฑ์ในประเทศตามราคาประจำปี จำแนกตามสาขาการผลิต พ.ศ. 2541-2548

Gross Domestic Product at Current Market Prices by Industrial Origin : 1998-2005 หน่วย (Unit) : ล้านบาท (Million Bath)

สาขาการผลิต	2541(1998)	2542(1999)	2543(2000)	2544(2001)	2545(2002)	2546(2003)	2547(2004)	2548(2005)	Industrial origin
ภาคเกษตรกรรม	**498,587**	**435,507**	**444,185**	**468,905**	**514,257**	**607,863**	**654,810**	**706,810**	**Agriculture**
เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้	390,604	332,045	326,389	357,979	406,809	498,684	543,418	595,391	Agriculture, Hunting and Forestry
การประมง	107,983	103,462	117,796	110,926	107,448	109,179	111,392	110,894	Fishing
นอกภาคเกษตร	**4,127,860**	**4,201,572**	**4,478,546**	**4,664,597**	**4,936,386**	**5,321,112**	**5,848,678**	**6,397,943**	**Non-Agriculture**
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	84,318	87,362	116,726	126,232	135,851	154,582	175,020	222,175	Mining and Quarrying
การผลิตอุตสาหกรรม	1,428,323	1,514,030	1,653,658	1,715,926	1,836,083	2,063,242	2,243,898	2,467,112	Manufacturing
การไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา	142,277	130,399	146,105	166,683	175,595	191,006	210,896	219,577	Electricity, Gas and Water Supply
การก่อสร้าง	178,680	166,253	150,615	154,493	165,719	174,967	198,537	222,753	Construction
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน	785,928	801,340	847,564	856,098	866,332	903,413	981,686	1,054,447	Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles, Motorcycles and Personal and Household Goods
โรงแรมและภัตตาคาร	230,921	255,738	275,214	289,175	309,622	299,565	334,168	349,910	Hotels and Restaurants
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม	360,918	376,111	395,926	427,049	449,278	459,350	496,565	530,106	Transport, Storage and Communications
ตัวกลางทางการเงิน	235,449	156,439	145,840	151,360	170,036	202,096	234,899	272,430	Financial Intermediation
บริการด้านอสังหริมทรัพย์ การให้เช่าและบริการทางธุรกิจ	153,368	157,127	161,792	163,862	171,751	178,367	189,508	199,865	Real Estate, Renting and Business Activities
การบริหารราชการแผ่นดินและการป้องกันประเทศรวมทั้ง การประกันสังคมภาคบังคับ	195,57	204,172	211,045	222,161	244,783	262,187	295,638	321,001	Public Administration and Defence; Compulsory Social Security
การศึกษา	181,699	186,666	196,542	202,318	211,278	221,109	248,356	275,055	Education
การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	83,165	90,926	96,678	104,825	107,654	106,898	116,823	132,422	Health and Social Work
การให้บริการชุมชน สังคม และบริการส่วนบุคคลอื่น ๆ	60,581	68,089	73,813	77,118	84,949	96,508	114,462	122,549	Other Community, Social and Personal Services Activities
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	6,976	6,920	7,028	7,297	7,455	7,822	8,222	8,541	Private Households with Employed Persons
ผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น	**4,626,447**	**4,637,079**	**4,922,731**	**5,133,502**	**5,450,643**	**5,928,975**	**6,503,488**	**7,104,228**	**Gross Domestic Product (GDP)**
รายได้เฉลี่ยต่อคน	**75,594**	**75,026**	**79,098**	**81,915**	**86,322**	**93,142**	**101,304**	**109,696**	**GDP Per Capita (Baht)**

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย : สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ Compiled by : Statistical Forecasting Bureau, National Statistical Office

บทที่ 5
แนวทางการพัฒนาคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

หากจะพัฒนาคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น จำเป็นจะต้องพิจารณาในแนวทางที่จะต้องพัฒนาปัจจัยทั้งสามด้าน ประกอบเข้าด้วยกัน คือ ด้านองค์กร ด้านบุคลากร และด้านสภาพแวดล้อมองค์กร (ตามผังรูปที่ 5.1)

5.1 แนวทางการพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาด้านองค์กร

การพัฒนาองค์กรของคณะกรรมาธิการวุฒิสภามีสิ่งที่จำเป็นที่ต้องพัฒนาอยู่หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะในเรื่องการจัดโครงสร้างองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในองค์กรคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนา ดังต่อไปนี้

5.1.1 ด้านโครงสร้าง: แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจง

5.1.1.1 แก้ไขปัญหาการใช้อำนาจ

เพื่อให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องแก้ไขอุปสรรคปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการเรียกเอกสารและบุคคล เข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดย

1) ทางด้านวุฒิสภา

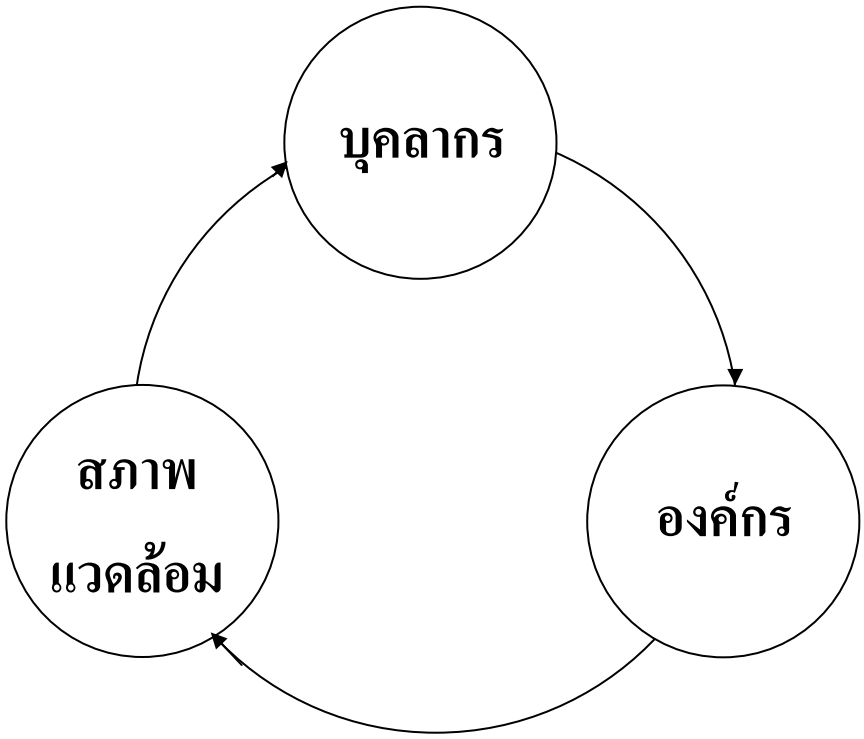
จากปัญหาของอำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลและให้บุคคลเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา แต่บุคคลไม่ให้เอกสารและไม่เข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่มีอำนาจและไม่สามารถใช้มาตรการใดบังคับให้บุคคลต้องให้เอกสารหรือต้องเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาประสบปัญหาและไม่มีประสิทธิภาพสูงเท่าที่ควร แนวทางในการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ อาจดำเนินการได้ในแนวทางใดแนวทางหนึ่งหรือในทั้งสองแนวทาง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของการเมืองในแต่ละขณะ ดังนี้

1.1) ในสถานการณ์ที่ไม่อาจแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้

ในกรณีที่สถานการณ์ไม่อาจอยู่ในลักษณะที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ-แห่งราชอาณาจักรไทยได้ เพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อสามารถบังคับให้บุคคลต้องให้เอกสารหรือต้องมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ ไม่ให้เอกสารหรือไม่มาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริง เช่นต่างประเทศหลายประเทศที่ปฏิบัติกันอยู่ อาทิ สหรัฐอเมริกา

ผังรูปที่ 5.1

รูปแบบการพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา



ที่มา : วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

ในกรณีนี้ คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ควรจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามข้อบังคับของวุฒิสภาที่กำหนดไว้ ดังนี้

1.1.1) การตั้งกระทู้ถาม

คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ควรจะต้องมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาหรือสมาชิกของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่ดูแลหรือกำกับในเรื่องนั้น ในรายละเอียดหรือเอกสารหรือข้อเท็จจริงของเรื่องที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องการ ซึ่งจะเป็นการสร้างความกดดันให้แก่บุคคลที่จะให้เอกสาร หรือที่จะเข้ามาชี้แจงแสดงข้อเท็จจริง จะต้องให้เอกสารหรือจะต้องมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

1.1.2) การร่วมอภิปรายทั่วไป

คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ควรใช้วิธีอภิปรายรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกระทรวงหรือบุคคลผู้ไม่ส่งเอกสารหรือไม่มาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงที่ปฏิบัติงานอยู่ โดยอภิปรายให้เห็นถึงสาระความสำคัญหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือที่ได้เกิดขึ้นแล้วจากการที่รัฐมนตรีหรือบุคคลผู้นั้น ไม่ให้เอกสารและการไม่เข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ถึงแม้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่มีสิทธิที่จะลงคะแนนไม่ไว้วางใจต่อรัฐมนตรีผู้นั้นก็ตาม แต่จะเป็นการสร้างความกดดันให้รัฐมนตรีและบุคคลนั้นจำเป็นต้องส่งเอกสารและเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

1.1.3) การเผยแพร่ข้อเท็จจริงสู่สาธารณะชน

คณะกรรมาธิการวุฒิสภา อาจจะเผยแพร่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาพิจารณาอยู่ และการที่บุคคลหรือรัฐมนตรีไม่ให้เอกสารหรือไม่เข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่อาจดำเนินการพิจารณาในเรื่องนั้น ซึ่งอาจเกิดผลเสียต่อสาธารณชนและประเทศได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สาธารณชนรับทราบเพื่อร่วมสร้างความกดดันให้รัฐมนตรี หรือบุคคลผู้นั้นต้องให้เอกสารหรือเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ตามที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องการ

1.2) ในสถานการณ์ที่มีโอกาสสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้

หากมีโอกาสมีสถานการณ์ที่จะสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกิดขึ้นได้ คณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรใช้โอกาสที่จะสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้เพิ่มขึ้นในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเพิ่มอำนาจในการขอเอกสารจากบุคคลหรือให้บุคคลเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ซึ่งบุคคลผู้นั้นต้องให้เอกสารหรือต้องเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับโทษของการไม่ส่งเอกสารและไม่เข้าชี้แจงแถลง

ข้อเท็จจริง ซึ่งในเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ร้อยละ 73.4 ของประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาทั้งหมด (ตามภาคผนวกที่ 9) มีความเห็นว่าควรมีบทลงโทษต่อผู้ไม่ให้เอกสารหรือไม่เข้า ชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยผู้วิจัยเห็นด้วยว่าบทลงโทษต่อบุคคล ผู้ไม่ให้เอกสารหรือไม่เข้าชี้แจง ควรกำหนดไว้เป็นกฎหมายพิเศษที่จะต้องตราออกใช้ให้รัฐสภามีอำนาจพิจารณาต่อผู้ที่ไม่ให้เอกสารหรือไม่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภาเมื่อรัฐสภามีหมายเรียกไป เช่นเดียวกับที่ประเทศอังกฤษ ที่มีการปกครองในลักษณะเช่นเดียวกับประเทศไทย ไม่เฉพาะแต่ประเทศอเมริกาเท่านั้น คือ มีรัฐสภา และนายกรัฐมนตรี ได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกรัฐสภา ซึ่งก็มีการกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับบุคคลที่ไม่ให้เอกสารหรือไม่เข้าชี้แจงต่อวุฒิสภา (ซึ่งการวิจัยฉบับนี้ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3) โดยประเทศอังกฤษมีการแบ่งอำนาจการปกครองประเทศไว้เป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยให้ทั้งสามอำนาจคอยคานอำนาจกัน การกำหนดมาตรการลงโทษโดยฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับผู้ไม่ให้เอกสารหรือไม่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในเรื่องที่ละเมิดอำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งไม่เข้าไปก้าวกายอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่บริหารประเทศ หรืออำนาจตุลาการที่มีหน้าที่พิจารณาอรรถคดีต่าง ๆ

คณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรจะต้องแสดงเหตุผลของการเพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยเหตุผลได้หลายประการ อาทิ

1.2.1) สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง

เนื่องจากในปัจจุบัน สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งเช่นที่เคยเป็นในอดีต ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรมีสิทธิเพิ่มขึ้นในการเข้าพิจารณาร่างกฎหมาย เท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือในการเข้าดูแลและกำกับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารให้มากขึ้น มากกว่าที่เป็นมาในอดีต ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิถึงขั้นเสนอกฎหมายและมีสิทธิยับยั้งกฎหมายให้ตกไปได้

1.2.2) สมาชิกวุฒิสภาไม่สังกัดพรรคการเมือง

สมาชิกวุฒิสภาเป็นกลาง เพราะไม่สังกัดพรรคการเมืองใดและจะรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศได้มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายและผลประโยชน์ของพรรคการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศ โดยวุฒิสภาจะเป็นตัวถ่วงอำนาจ (Check and Balance) ให้เกิดขึ้น หากมีรัฐบาลใดที่คุม

เสียงทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดของสภา เป็นลักษณะคล้ายเผด็จการทางรัฐสภาไป หรือมีการบริหารประเทศที่ไม่อยู่ในความชอบธรรม ไม่โปร่งใส สมาชิกวุฒิสภาและวุฒิสภาควรจะสามารถอภิปรายรัฐมนตรีหรือรัฐบาลได้ มิฉะนั้นจะไม่มีองค์กรใดสามารถที่จะคัดค้านการกระทำที่ไม่ชอบธรรมและไม่โปร่งใสของรัฐบาลได้

1.2.3) สมาชิกวุฒิสภามีวุฒิภาวะและประสบการณ์สูง

โดยทั่วไปสมาชิกวุฒิสภาจะมีวุฒิภาวะและประสบการณ์สูง ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้ผู้ที่จะสมัครหรือรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้มีอายุตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป ดังนั้น จึงควรให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภาซึ่งจะมีความรอบคอบและวิจารณญาณที่สูง เข้าพิจารณาและยับยั้งร่างกฎหมายให้มากขึ้นให้ร่างกฎหมายจะต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภา จึงจะสามารถประกาศออกใช้ได้เหมือนประเทศสหรัฐอเมริกา และเข้าร่วมในการกำกับดูแลรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำให้การกำกับและดูแลรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

1.2.4) สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งในอาณาเขตที่กว้างกว่า

เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งจังหวัด ซึ่งมีอาณาเขตและประชาชนที่ต้องรับผิดชอบมาก ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาโดยปกติจะมีวิสัยทัศน์หรือภาพรวมในการมองความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่กว้างไกล และอาจจะเป็นตัวแทนประชาชนที่ดี จึงควรให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภา ที่จะเข้าร่วมในกำกับดูแลการบริหารประเทศของรัฐบาลหรือของฝ่ายบริหารให้มากขึ้น โดยการให้วุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการ-วุฒิสภาสามารถบังคับขอเอกสารจากบุคคลหรือรัฐมนตรี หรือบังคับให้บุคคลหรือรัฐมนตรีต้องเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้

2) ทางด้านประชาชน

นอกจากจะดำเนินการทางด้านสภาแล้ว คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ควรจะดำเนินการทางด้านประชาชน เพื่อที่จะให้ประชาชนเกิดความศรัทธาต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมา-ธิการวุฒิสภาและวุฒิสภา และช่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ในการกดดันให้บุคคลต้องให้เอกสารหรือต้องเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

2.1) ควรมีการชี้แจงเพื่อปรับทัศนคติ ค่านิยม และประเพณีให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าใจถึงการเข้าสู่อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในปัจจุบัน ที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นสมาชิก โดยในปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง โดยเฉพาะมาจากเขตจังหวัดซึ่งกว้างกว่าเขตการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พร้อมทั้งวัยวุฒิและวุฒิภาวะที่สูงกว่าของสมาชิกวุฒิสภา ที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง และจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นกลางได้อย่างแท้จริง ในการพิจารณาหรือสอบสวนในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามนโยบายและกฎเกณฑ์ของพรรคการเมือง ที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือกลุ่มบุคคลในพรรคการเมือง

2.2) ควรชี้แจงให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทราบว่า ในต่างประเทศหลายประเทศรวมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้อำนาจคณะกรรมาธิการวุฒิสภาอย่างกว้างขวางถึงขั้นที่จะพิจารณาแก้ไข หรือทำให้ร่างพระราชบัญญัติตกจากการพิจารณาของสภาได้ โดยพิจารณาไม่เสนอร่างพระราชบัญญัติสู่สภา หากเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันยังให้อำนาจคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายขึ้นสู่สภาได้ ให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราช-บัญญัติที่คณะกรรมาธิการเห็นว่าควรจะนำออกใช้ในประเทศได้ ซึ่งเป็นการให้อำนาจวุฒิสภาที่กว้างขวางมากกว่าของวุฒิสภาไทย ที่เพียงให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาสามารถขอเอกสารหรือให้บุคคลที่ต้องเข้ามาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องปฏิบัติตาม โดยให้คณะกรรมาธิการหรือวุฒิสภามีอำนาจให้มีการลงโทษต่อผู้ที่ไม่ให้เอกสารหรือไม่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการได้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ให้ตกอยู่ในอำนาจเผด็จการทางรัฐสภาจากพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง และขาดการตรวจสอบในลักษณะคานอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างกันได้

อนึ่ง ในการให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาเพื่อเรียกเอกสารจากบุคคลหรือให้บุคคลเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้นั้น ควรกำหนดให้การเรียกเอกสารจากบุคคลหรือให้บุคคลเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภาก่อนหรือคณะกรรมาธิการสามัญที่จะตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นศูนย์คอยตรวจสอบไม่ให้มีการเรียกเอกสารหรือบุคคลเข้าชี้แจงเกิดความซ้ำซ้อนกันในเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การเรียกเอกสารจากบุคคลหรือให้บุคคลเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นไปอย่างเป็นระบบไม่พร่ำเพรื่อหรือเกิดความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมาธิการวุฒิสภาอื่นหรือจะกระทำได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น (ตามผังรูปที่ 5.2) (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวกที่ 10)

จากการสัมภาษณ์ประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาทั้งหมด เกี่ยวกับการมีบทกำหนดโทษสำหรับบุคคลผู้ไม่ให้เอกสารหรือไม่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาตามที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาเรียกไป ร้อยละ 73 ของประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาทั้งหมดเห็นด้วยควรมีบทกำหนดโทษไว้ (ตามภาคผนวกที่ 9)

5.1.1.2 แก้ปัญหาโครงสร้างซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจน

ปัญหาและอุปสรรคของการจัดโครงสร้างและกำหนดหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนไม่ชัดเจน ที่ทำให้ผู้ชี้แจงต้องชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาหลายคณะในเรื่องเดียวกันนั้น ควรที่จะต้องมีจัดตั้งวิบ (Whip) หรือหน่วยงานกลางหรือคณะกรรมาธิการสามัญที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาจะต้องแจ้งให้ทราบ หากต้องการจะเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลเข้าชี้แจง เพื่อให้วิบ (Whip) หรือหน่วยงานกลางได้แจ้งให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาอื่นทราบ เพื่อที่จะให้คณะกรรมธิการวุฒิสภาอื่นเข้าร่วมเรียกเอกสารหรือเข้าร่วมประชุมกันในเรื่องเดียวกันแต่พิจารณากันคนละประเด็นของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อที่จะไม่ให้มีการซ้ำซ้อนกันของการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ และหากมีปัญหาเกี่ยวกับรายละเอียดของการปฏิบัติงาน (Job Description) ของแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ก็ควรมีการแก้ไขปรับปรุงในจุดที่มีปัญหาเป็นคราว ๆ ไปด้วย เพื่อให้รายละเอียดของการปฏิบัติงาน (Job Description) มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

หากคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างคณะกรรมาธิ-การวุฒิสภาและหาข้อยุติไม่ได้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมาธิการวุฒิสภาคณะต่าง ๆ ควร ส่งเรื่องต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาเฉพาะกรณีนั้น ๆ ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาต่อไป

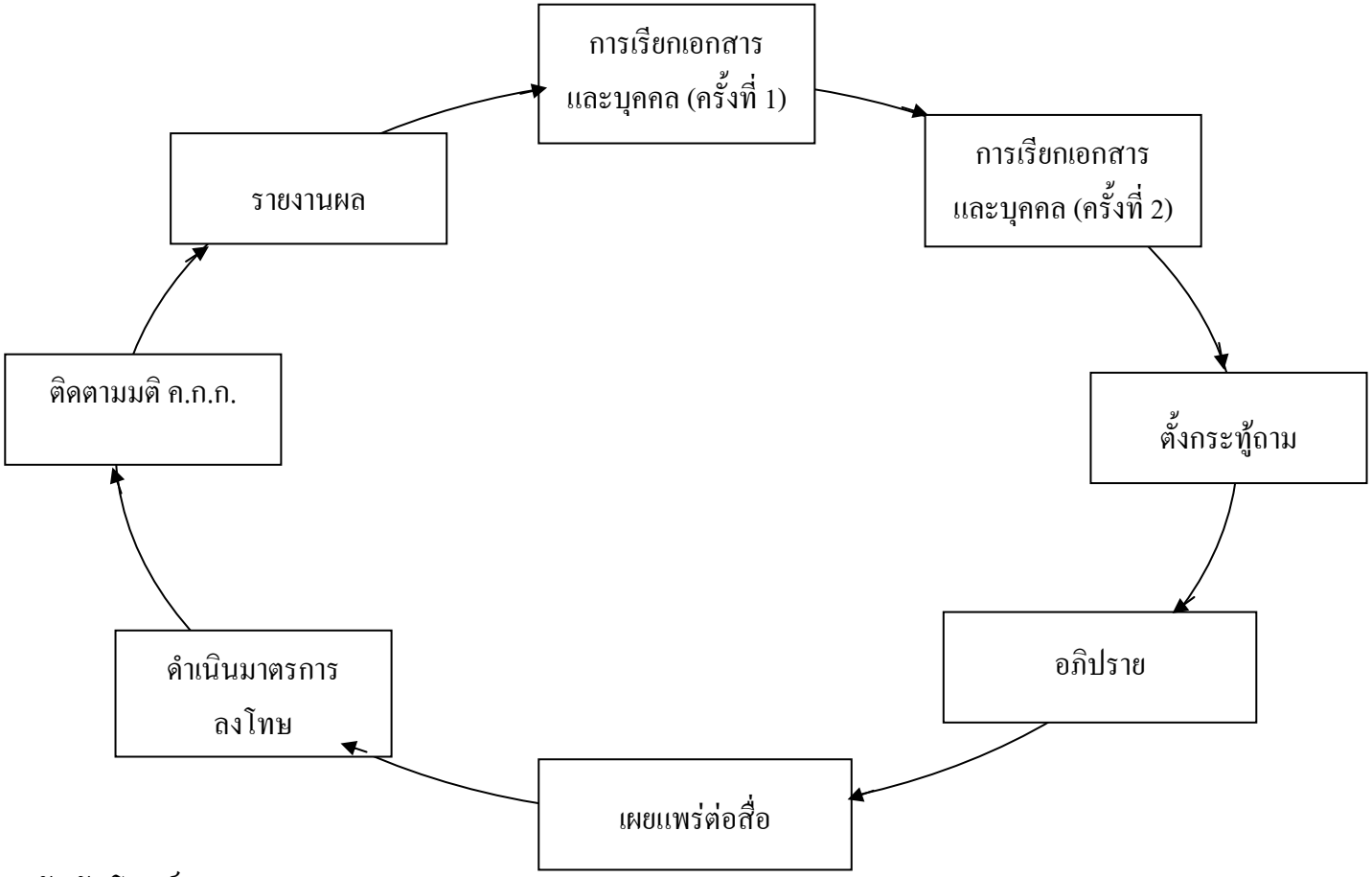
5.1.1.3 แก้ไขปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมงานของรัฐบาลยังไม่ทั่วถึง

จากปัญหาและอุปสรรคของการจัดโครงสร้างและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ ในองค์รวม ยังไม่สามารถครอบคลุมงานบางส่วนของการปฏิบัติงานของรัฐบาลไป ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาหรือวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป ควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

1) วุฒิสภาควรมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ ที่สามารถยุบเลิกและเปลี่ยนแปลงได้ง่ายขึ้น ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงอยู่เกือบทุกปี (ตามตารางที่ 4.1, 4.2 และ 4.3) เพื่อให้มีคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา สามารถติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล ให้เป็นไปตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันวุฒิสภายังขาดการจัดคณะกรรมา-ธิการวุฒิสภาในลักษณะนี้อยู่ วุฒิสภาจึงยากที่จะไล่ให้ทันและทราบถึงผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปเกือบทุกปี

ผังรูปที่ 5.2

รูปแบบการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจง



ที่มา : วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

2) ในโครงสร้างภายในของแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ควรมีการแบ่งกลุ่มงานออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะของงานที่จำเป็นและให้มีสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะในแต่ละกลุ่ม เพื่อให้งานต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภามี ผู้รับผิดชอบที่แน่นอน และทำให้สมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่สามารถรวบรวม ข้อมูลและรายละเอียดของงานด้านนั้นโดยเฉพาะ และสร้างสมประสบการณ์และองค์ความรู้ให้แก่ตนเองในด้านนั้น ๆ ทำให้สมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแบ่งกลุ่มงานออกเป็นกลุ่มงานภายในของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา อาจจะแบ่งตามลักษณะงานและตามความจำเป็นของแต่ละงานได้ ตามแนวทางต่อไปนี้

2.1) แนวทางที่หนึ่ง แบ่งตามลักษณะการปฏิบัติงานหน้าที่ของวุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการวุฒิสภา (ตามผังรูปที่ 5.3)

2.1.1) กลุ่มการตราพระราชบัญญัติ

2.1.2) กลุ่มการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล

2.1.3) กลุ่มการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

2.1.4) กลุ่มรับเรื่องราวร้องทุกข์และจัดทำประชาพิจารณ์

2.2) แนวทางที่สอง แบ่งตามลักษณะกลุ่มงานของกระทรวง อาทิ การแบ่งกลุ่มงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ตามผังรูปที่ 5.4)

2.2.1) กลุ่มงานด้านวิชาการทางเกษตร

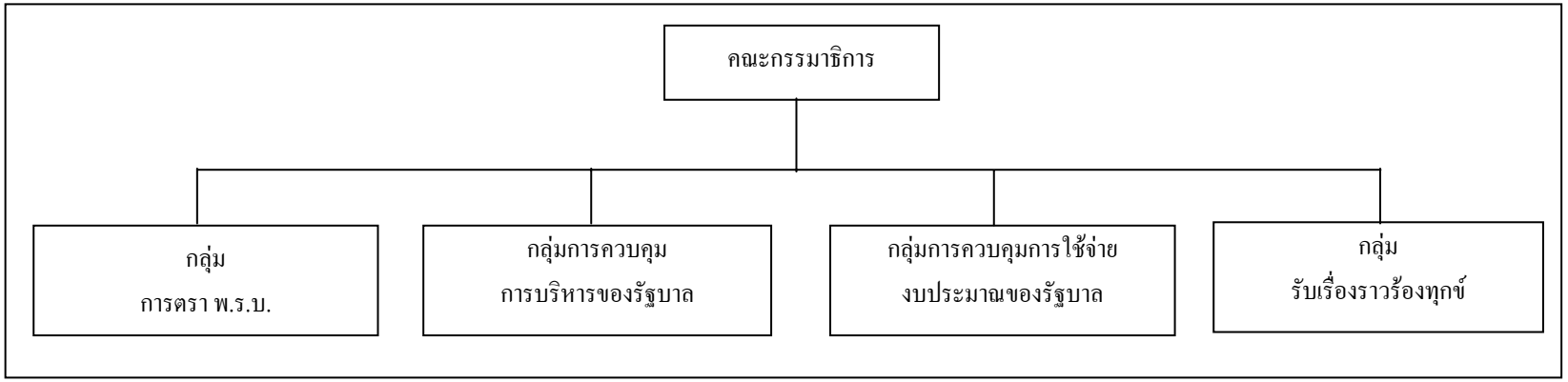
2.2.2) กลุ่มงานด้านส่งเสริมการเกษตร

2.2.3) กลุ่มงานด้านการปศุสัตว์

ผังรูปที่ 5.3

รูปแบบการแบ่งงานภายในของคณะกรรมาธิการฯ

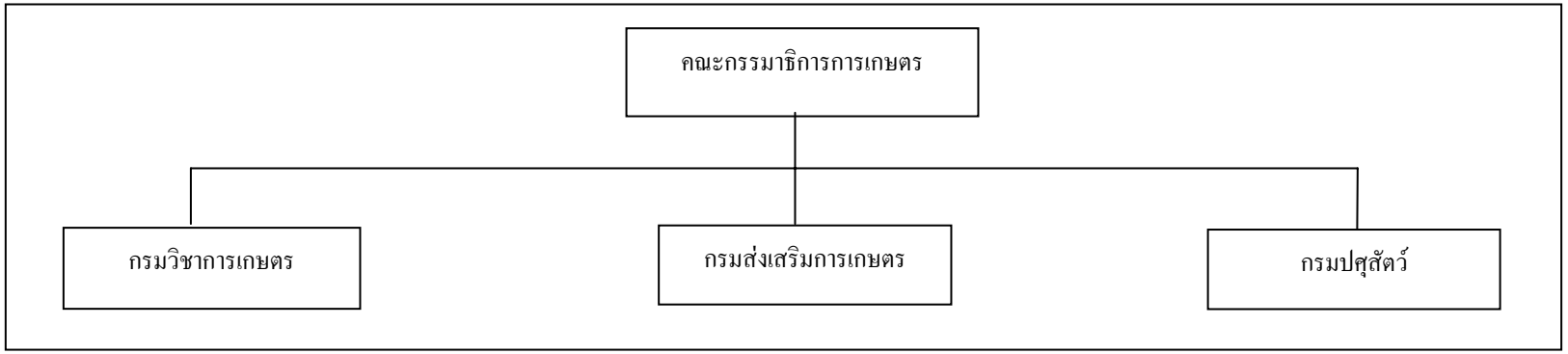
(ในลักษณะกลุ่มงาน)



ผังรูปที่ 5.4

รูปแบบการแบ่งงานภายในของคณะกรรมาธิการฯ

(ในลักษณะหน่วยงาน)



ที่มา : วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

5.1.2 ด้านระบบงาน : แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมา-ธิการวุฒิสภา

เพื่อแก้ไขอุปสรรคปัญหาที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ให้หมดไป จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขในแต่ละด้าน ดังนี้ (ตามผังรูปที่ 5.5) (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวกที่ 11)

5.1.2.1 ด้านการพิจารณาร่างกฎหมาย

ในการแก้ไขอุปสรรคปัญหาเพื่อช่วยให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภา พิจารณาร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) จัดการอบรมชี้แจง: ควรจัดให้มีการอบรมชี้แจงในหลักสูตรสั้น ๆ ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาที่ยังขาดความรู้ทางด้านกฎหมาย โดยใช้ทั้งผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายของวุฒิสภาที่มีอยู่และจากหน่วยงานภายนอก โดยจัดให้บ่อยครั้งเพื่อความสะดวกต่อสมาชิกวุฒิสภาที่จะบริหารเวลาของตนเองเพื่อสามารถเข้ารับการอบรมชี้แจงได้อย่างทั่วถึง

2) เชิญผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วม : เชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายเข้าร่วมคณะกรรมาธิการวุฒิสภา หรือเป็นที่ปรึกษาให้มากขึ้นหรือเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย เข้าร่วมให้ความคิดเห็นเป็นครั้งคราว ตามความจำเป็นในแต่ละด้านของกฎหมายที่เกิดขึ้นของคณะกรรมา- ธิการวุฒิสภา เพื่อไม่รบกวนเวลาซึ่งมีอยู่น้อยของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะสามารถเชิญผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมให้ความเห็นได้สะดวกขึ้น

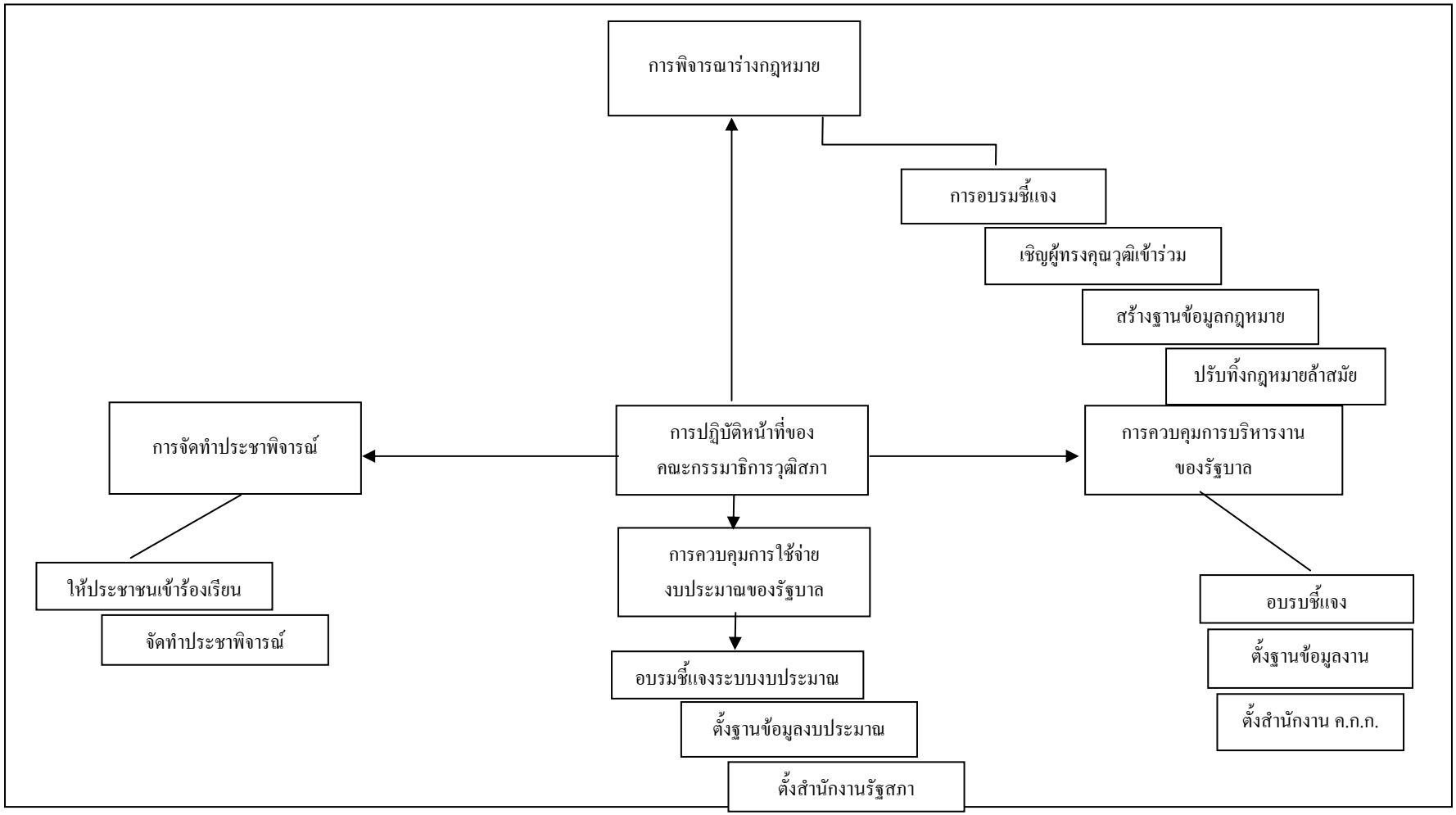
3) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรจัดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายเข้าประจำทางด้านกฎหมายไว้ในคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทางด้าน กฎหมายเกิดความเชี่ยวชาญในระเบียบข้อบังคับและกฎหมายของแต่ละส่วนราชการที่คณะกรรมา-ธิการดูแลอยู่

4) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะ ควรให้มีการเก็บรวบรวมระเบียบข้อบังคับและกฎหมายของกระทรวงที่แต่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาดูแลอยู่ เป็นระบบและหมวดหมู่ที่ใช้เฉพาะในคณะกรรมาธิการวุฒิสภานั้น ๆ ไว้ เพื่อนำออกมาใช้ได้อย่างสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะ

5) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาในแต่ละคณะควรมีการสร้างเครือข่ายการติดต่อประสานงาน (Network) ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อสะดวกและรวดเร็วที่จะนำข้อมูลที่จำเป็นในทางกฎหมาย ให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะได้ใช้อย่างมีรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูง โดยเฉพาะข้อมูลที่เป็นกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่ใช้ในต่างประเทศ ที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภากำลังพิจารณาอยู่ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาสามารถพิจารณาเป็นไปอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ผังรูปที่ 5.5

รูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมธิการวุฒิสภา



ที่มา : วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

5.1.2.2 ด้านการควบคุมการบริหารของรัฐบาล

ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลนั้น คณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะควรให้กระทรวงที่ตนกำกับดูแลอยู่เข้าชี้แจงพร้อมรายละเอียดข้อมูลการปฏิบัติงานของกระทรวงที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภามีหน้าที่กำกับดูแลอยู่ให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยเฉพาะเมื่อมีการตั้งคณะกรรมาธิการวุฒิสภาใหม่ ๆ เพื่อให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาเข้าใจถึงนโยบาย อำนาจหน้าที่ การปฏิบัติงานและอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ ของกระทรวงที่จะดูแลกำกับ

2) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรเชิญสำนักงาน ก.พ.ร เข้าชี้แจงเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง ทบวง กรม ที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาดูแลอยู่ เพื่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาจะได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้รับจากการชี้แจงของสำนักงาน ก.พ.ร. นำไปติดตามการปฏิบัติ-งานของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง

3) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะควรสร้างฐานระบบข้อมูล (IT) ที่สมบูรณ์ของตนเองที่ขึ้นโดยมีการประสานเป็นเครือข่ายกับฐานข้อมูลของกระทรวงที่คณะกรรมา-ธิการวุฒิสภาควบคุมการปฏิบัติงานอยู่ โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่หรือเลขานุการที่มีศักยภาพของคณะกรรมาธิการที่จะนำข้อมูลรายละเอียดออกมาใช้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เมื่อคณะกรรมา-ธิการวุฒิสภาหรือสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภามีความจำเป็นต้องการใช้

4) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรจัดห้องปฏิบัติงานและห้องประชุมภายในของคณะกรรมาธิการของแต่ละคณะขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานและการประชุมภายในของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ตลอดทั้งการคอยรวบรวมข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่องและประจำ โดยมีเจ้าหน้าที่และนักวิชาการประจำอยู่ด้วย

การจัดห้องปฏิบัติงานขนาดเล็กไว้สำหรับทุกคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา จะมีประโยชน์และแก้ไขปัญหาได้หลายประการดังต่อไปนี้

4.1) มักมีสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมากที่มาจากต่างจังหวัดจังหวัดไม่มีห้องปฏิบัติงานที่จะใช้ปฏิบัติงานร่วมกันได้ ในขณะที่ห้องประชุมคณะกรรมาธิการก็มีการประชุมเต็มหมด และห้องทำงานของประธานคณะกรรมาธิการของแต่ละคณะก็คับแคบที่จะใช้ร่วมกันได้ ซึ่งมีเสียงบ่นในเรื่องนี้มากจากสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพไปมาก

4.2) หากมีห้องปฏิบัติงานขนาดเล็กให้แก่สมาชิกวุฒิใช้ร่วมกันได้ จะสามารถให้เจ้าหน้าที่ประจำกับคณะกรรมาธิการ อาทิ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการและ

เลขานุการของคณะกรรมาธิการปฏิบัติงานได้ ซึ่งปกติต้องมีการจ้างเจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติงานอยู่แล้วไม่ได้จ้างเพิ่มเติม ประจำอยู่ในห้องปฏิบัติการนี้ ซึ่งสะดวกต่อสมาชิกวุฒิสภาที่จะติดต่อขอความช่วยเหลือทางด้านข้อมูลและวิชาการ ซึ่งโดยปกติ ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะกระจัดกระจายไปอยู่ตามสำนักหรือกองต่าง ๆ ในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (บางครั้งอยู่ในสถานที่ต่าง ๆ นอกอาคารที่วุฒิสภา) ซึ่งทำให้ยากและไม่สะดวกต่อการติดต่อขอความช่วยเหลือในเรื่องข้อมูลและรายละเอียดหลายประการ

4.3) หากมีห้องปฏิบัติงานขนาดเล็กที่ใช้ร่วมกันได้ ซึ่งสามารถติดตั้งฐานข้อมูลที่จะเก็บไว้ใช้เฉพาะของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะ สมาชิกวุฒิสภาจะสามารถเข้ามาใช้ได้สะดวกและรวดเร็ว โดยสามารถให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของคณะกรรมาธิการคอยให้ความช่วยเหลืออยู่

4.4) หากมีห้องปฏิบัติการของแต่ละคณะกรรมาธิการ จะทำให้มีเจ้าหน้าที่ธุรกิจและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ประจำคณะกรรมาธิการที่จะสามารถอำนวยความสะดวกในการค้นหาข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และจากเครือข่ายต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากสมาชิกสภาบางคนอาจไม่สันทัดต่อการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์และการใช้เครือข่ายต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในและนอกวุฒิสภา

4.5) จากการสัมภาษณ์ประธานกรรมาธิการต่าง ๆ ของวุฒิสภาและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็น ทั้งหมดเห็นสมควรจัดห้องปฏิบัติการให้แก่สมาชิกวุฒิสภาได้ใช้ร่วมกันได้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรได้ (ตามภาคผนวกที่ 9)

5) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะควรให้กระทรวงที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภากำกับดูแลอยู่ รายงานการปฏิบัติงานของกระทรวงเป็นระยะ ๆ โดยผ่านทาง Internet เพื่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาและสมาชิกและประชาชนโดยทั่วไป สามารถเข้าถึงและได้รับทราบและติดตามการปฏิบัติงานของกระทรวงได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้

6) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาตลอดทั้งวุฒิสภาและรัฐสภาควรจะใช้ระเบียบข้อบังคับและกฎหมายของตนเองที่บัญญัติขึ้น ในการปฏิบัติงานไม่ควรใช้หรืออิง กฎ ระเบียบข้อบังคับ และกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่มีลักษณะไม่เหมือนกัน อาทิ ใช้กฎระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎเกณฑ์การจัดทำและอนุมัติงบประมาณของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

7) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะควรให้โอกาสประชาชนเข้าร้องเรียนได้โดยสะดวกเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกระทรวงที่มีผลกระทบต่อประชาชน หรืออาจมีผลเสียหายต่อประเทศชาติได้

8) คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ควรประสานงานกับวุฒิสภาและรัฐสภาเพื่อสร้างเครือข่ายประชาชนคอยดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของรัฐบาลในส่วนภูมิภาคที่มีอยู่มากมายและมีผลกระทบต่อประชาชนได้ง่าย

5.1.2.3 ด้านการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

เพื่อให้การพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณและการพิจารณาร่างพระราช-บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำโดยคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เป็นไปอย่างมีประสิทธิและทันต่อการกำหนดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา ที่กำหนดไว้ 20 วัน ในรัฐธรรมนูญคณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรเชิญสำนักงบประมาณเข้าชี้แจงและอธิบายถึงระบบงบประมาณของประเทศที่ใช้อยู่ โดยเฉพาะระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System) ให้สมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ ได้เข้าใจเพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2) ควรแบ่งงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาสามัญพิจารณาร่างพระราช-บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีวุฒิสภา แบ่งออกเป็นคณะทำงานหรือคณะอนุกรรมาธิการย่อย ๆ ตามลักษณะแผนงานหรือลักษณะเป้าหมายยุทธศาสตร์งบประมาณของชาติ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมด้วย เพื่อให้แต่ละคณะทำงานหรืออนุกรรมาธิการ ได้แบ่งแยกงานไปปฏิบัติตามหน้าที่ในเวลาพร้อม ๆ กันได้ แล้วจึงนำมาสรุปพิจารณาในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อการพิจารณาของวุฒิสภา ให้ทันตามเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 20 วันได้

3) รัฐสภาควรพิจารณาตั้งหน่วยงานหรือสำนักงบประมาณของรัฐสภาที่จะเป็นผู้รับผิดชอบคอยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเตรียม อนุมัติ และบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) อย่างต่อเนื่องตลอดปี เพื่อหน่วยงานหรือสำนักงบประมาณของรัฐสภาที่ตั้งขึ้นจะได้พิจารณาและให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาและวุฒิสภาเกี่ยวกับงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้พิจารณาข้อมูลและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้ทรงคุณวุฒิของรัฐสภาเอง ไม่จำเป็นต้องอาศัยแต่เพียงข้อมูลจาก

ฝ่ายรัฐบาลฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะได้รับมาไม่ครบสมบูรณ์ ไม่ทันเวลาและไม่ถูกต้องต่อข้อเท็จจริง ซึ่งจะทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล โดยวุฒิสภาและรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูง โดยสามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาไว้ และปกป้องให้เศรษฐกิจของประเทศหรือประชาชนไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายงบประมาณที่ผิดพลาดของรัฐบาล หรือแบกรับภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บมากจนเกินไป

จากการสัมภาษณ์ประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาทั้งหมด ร้อยละ 78.5 ของประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาทั้งหมด เห็นสมควรที่รัฐสภาควรจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น

ในอดีต รัฐบาลเคยดำเนินนโยบายงบประมาณที่ผิดพลาดและทำให้เศรษฐกิจและประชาชนได้รับผลกระทบอย่างมาก โดยไม่มีหน่วยงานใดหรือรัฐสภาเข้าควบคุมและกำกับการดำเนินนโยบายงบประมาณของรัฐบาลที่ผิดพลาดในขณะนั้นได้ ดังตัวอย่างกรณีต่อไปนี้

<u>กรณีที่ 1 การใช้นโยบายงบประมาณเกินดุลในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศประสบวิกฤตและตกต่ำ</u>

ในปี พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2541 ภาวะเศรษฐกิจของประเทศประสบวิกฤติและตกต่ำอย่างมาก ทำให้ธุรกิจการค้าต้องหยุดชะงักงัน กำลังการใช้จ่ายเงินทางภาคเอกชนลดลงอย่างมาก เกิดการว่างงานและมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก ซึ่งตามทฤษฎี หากจะแก้ภาวะเศรษฐกิจที่ชะงักงันและเกิดการว่างงานโดยนโยบายงบประมาณ รัฐบาลจะต้องใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินจากภาครัฐบาลที่มากขึ้นเพื่อคอยพยุงภาวะเศรษฐกิจให้ทรงตัวหรือดีขึ้น แต่รัฐบาลในขณะนั้นกลับใช้นโยบายเกินดุลเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ (ตามตารางที่ 5.1) โดย รัฐบาลเก็บภาษีมากขึ้นและใช้จ่ายน้อยลง ทำให้ปริมาณเงินที่จะใช้จ่ายในประเทศน้อยลง กำลังการซื้อ (Purchasing Power) น้อยลงธุรกิจไม่สามารถค้าขายได้ แต่ในขณะเดียวกันกลับถูกเร่งรัดและเก็บภาษีมากขึ้นโดยรัฐบาล เป็นเหตุให้ธุรกิจและภาวะเศรษฐกิจเกิดการชะงักงันและเลวร้ายมากขึ้นไปอีก จากการดำเนินนโยบายงบประมาณที่ผิดพลาดของรัฐบาลโดยไม่มีหน่วยงานใดสามารถให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในขณะนั้นได้ เพราะไม่มีข้อมูลที่จะชี้แจงและแสดงให้รัฐบาลยอมรับได้ แต่หากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมีข้อมูลที่เก็บรวบรวมไว้ ก็จะสามารถแสดงและหยุดการปฏิบัติที่ผิดพลาดของรัฐบาลในเรื่องการใช้นโยบายงบประมาณเกินดุลในขณะนั้นได้ รัฐสภาก็จะสามารถปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ และเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชนได้

<u>กรณีที่ 2 การประมาณการรายรับงบประมาณที่ผิดพลาดของรัฐบาล</u>

ในปี พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2541 นอกจากรัฐบาลจะดำเนินการผิดพลาดจากนโยบายงบประมาณเกินดุลของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลในปี พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543 ขณะนั้นยังมีการประมาณการรายรับที่ผิดพลาดอย่างมากด้วย ซึ่งการประมาณการรายรับที่จะเกินความเป็นจริง (ตามตารางที่ 5.2) จะทำให้เกิดการเก็บภาษีที่มากเกินความเป็นจริง ธุรกิจที่ถูกเก็บภาษีไม่สามารถแบก

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบเงินกู้จริงภายในประเทศกับรายจ่ายจริงชำระคืนต้นเงินกู้

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	เงินกู้จริง ภายในประเทศ	รายจ่ายจริง ชำระคืนต้นเงินกู้	เงินกู้เทียบกับ ชำระคืนต้น
2533	25,000.0	20,649.3	4,350.7
2534	-	15,798.0	-15,798.0
2535	-	26,962.1	-26,962.1
2536	-	36,900.9	-36,900.9
2537	-	31,699.4	-31,699.4
2538	-	35,783.9	-35,783.9
2539	-	24,295.8	-24,295.8
2540	-	14,774.3	-14,774.3
2541	-	8,443.6	-8,443.6
2542	40,000.0	6,738.7	33,261.3
2543	107,925.0	6,564.2	101,360.8
2544	104,797.3	12,403.3	92,394.0
2545	170,000.0	3,312.7	166,687.3
2546	76,000.0	18.3	75,981.7
2547	90,000.0	5,354.1	84,645.9

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 5.2 ข้อมูลแนวโน้มรายได้ที่จัดเก็บผลิตภัณฑ์รวมของประเทศพร้อมข้อสังเกต

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้ที่จัดเก็บ (1)	เพิ่ม/ลดร้อยละ (2)	ผลิตภัณฑ์รวมของประเทศ (3)	เพิ่ม/ลดร้อยละ (2)	(1) เป็นร้อยละของ (4)
2530	197,502.0		1,299,913.0		15.2
2531	249,972.8		1,559,804.0		16.0
2532	316,370.2	26.6	1,856,992.0	19.1	17.0
2533	404,887.5	27.9	2,183,545.0	17.6	18.5
2534	476,508.1	17.7	2,506,635.0	14.8	19.0
2535	525,368.0	10.3	2,830,914.0	12.9	18.6
2536	550,601.4	4.8	3,170,258.0	12.0	17.4
2537	649,460.3	18.0	3,634,496.0	14.5	17.9
2538	756,284.4	16.4	4,185,629.0	15.4	18.1
2539	846,566.5	11.9	4,608,491.0	9.8	18.4
2540	843,365.5	-0.3	4,727,317.0	4.5	17.8
2541	982,000.0	16.4	(5,076,000.0)	5.7	15.1
	782,020.0	-7.2	(4,861,000.0)	2.8	15.8
	733,463.7	-13.0	4,635,925.0	-1.9	(16.0)
2542	800,000.0	9.0	(5,002,000.0)		14.9
	711,413.4	-3.0	4,783,000.0	3.1	14.6
2543	750,000.0	5.4	5,137,000.0	7.4	(14.5)
	(743,030.0)	4.4	-		14.6
2544	805,000.0	7.3	5,522,000.0	7.4	

ที่มา : สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541, 2542 และ 2543 รัฐบาลจำเป็นต้องลงประมาณการจัดเก็บรายได้ (ภาษี) เป็นระยะ ๆ หลังจากการเก็บภาษีเพื่อเข้ามาเป็นรายรับของรัฐบาล ไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลประมาณการไว้

รับภาษีและอยู่รอดต่อไปได้ ต้องปิดกิจการลงเป็นจำนวนมากและเกิดการว่างงาน ประชาชนไม่มีงานทำและไม่มีรายได้ตามไปด้วย โดยที่ไม่มีหน่วยงานใดมีข้อมูลที่จะแสดงและหยุดการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดของรัฐบาลลงได้ แต่หากรัฐสภาหรือวุฒิสภามีหน่วยงานที่จะคอยติดตามและรวบรวมข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและงบประมาณอยู่ตลอดเวลา รัฐสภาหรือวุฒิสภาก็จะสามารถเห็นแนวโน้มภาวะเศรษฐกิจประจำปี ที่กำลังตกต่ำมาเป็นลำดับและจะสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายรับเพิ่มขึ้นในขณะที่เศรษฐกิจกำลังอยู่ในภาวะตกต่ำอยู่ตลอดเวลา แต่เนื่องจากรัฐสภาหรือวุฒิสภาไม่มีหน่วยงานใดปฏิบัติหน้าที่ที่คอยรวบรวมข้อมูลรายละเอียดของภาวะเศรษฐกิจประจำปี และรายละเอียดงบประมาณทั้งด้านรายรับและรายจ่าย รัฐสภาและวุฒิสภาจึงไม่ได้เสนอแนะหรือหยุดการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดของรัฐบาลลง โดยการให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2541, 2542 และ 2543 ออกไปที่มีการเก็บภาษีมากเกินความเป็นไปได้ออกไป ภาวะเศรษฐกิจจึงได้เกิดการตกต่ำลงไปอีกอย่างมาก ประชาชนโดยทั่วไปได้รับผลกระทบจากนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาล โดยที่รัฐสภาหรือวุฒิสภาก็ไม่สามารถเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชนที่จะเสนอแนะหรือหยุดการปฏิบัตินโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาลลงได้

นอกจากนี้ หากพิจารณาในประเด็นด้านงบประมาณรายจ่าย การจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา จะมีข้อดีและประโยชน์หลายประการ ดังต่อไปนี้

3.1) สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณให้มีความยุติธรรมในระหว่าง 3 อำนาจ : ปัจจุบันสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณ ฝ่ายบริหารจัดสรรงบประมาณให้แก่ตนเองมากจนเกินไป ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการได้รับงบประมาณที่ไม่เป็นธรรม ไม่พอเพียงที่จะนำไปใช้จ่ายปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพได้ อาทิ สถานที่ปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่พอเพียงต้องกระจัดกระจายไปปฏิบัติงานอยู่ภายนอกอาคารรัฐสภาเป็นจำนวนมาก การพิจารณาอรรถคดีต่าง ๆ ของฝ่ายตุลาการต้องใช้เวลานานเนื่องจากขาดผู้พิพากษาและบุคลากรที่จะใช้ปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเป็นต้น

ดังนั้น หากมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาขึ้น สำนักงบ-ประมาณของรัฐสภาจะคอยให้รัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชาติทั้งประเทศสามารถมีรายละเอียดในเชิงนโยบาย ที่จะทำให้รัฐสภาสามารถนำมาประกอบการพิจารณาให้มีการจัดสรรงบประมาณให้ได้สัดส่วนกันระหว่างสามอำนาจอย่างเป็นธรรม ก่อนที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะนำไปเป็นผู้พิจารณาจัดสรรแต่ฝ่ายเดียวและมีความโน้มเอียงที่จะจัดสรรงบประมาณให้แก่ตนเองมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการอย่างไม่เป็นธรรมได้ ประเทศชาติจะเจริญได้ต้องให้การปฏิบัติงานของทั้งสามอำนาจดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากฝ่ายบริหารเจริญและเจริญไปรวดเร็วแต่ฝ่ายเดียว ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดงบประมาณมาใช้จ่ายเพื่อปฏิบัติงานให้มี

ประสิทธิภาพ จะทำให้ขาดการกฎหมายที่เป็นสากล อาทิ กฎหมายล้มละลาย ที่จะดึงดูดความสนใจของการลงทุนจากงบประมาณได้ และฝ่ายตุลาการไม่สามารถตัดสินคดีได้รวดเร็ว การลงทุนจากต่างประเทศจะไปลงทุนยังประเทศอื่นแทน ทำให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ และมีผลกระทบไปยังสังคมและการปกครองของประเทศในที่สุดด้วย

3.2) สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณให้มีความยุติธรรมระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร : สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณให้มีความยุติธรรมระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารมักจะมีปัญหาและยังไม่เกิดความยุติธรรม กระทรวงที่มีบารมีและมีอำนาจในการบริหารประเทศในแต่ละขณะจะได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่สูงกว่าความเป็นจริง อาทิ ในขณะที่มีการยึดอำนาจและทหารเข้าปกครองประเทศจะจัดสรรไปให้แก่กระทรวงกลาโหมสูงกว่าที่เคยรับมา หรือในขณะที่นักธุรกิจเข้าไปมีอำนาจในการบริหารประเทศ สัดส่วนงบประมาณจะจัดให้แก่ทางด้านเศรษฐกิจ คือ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงคมนาคม สูงกว่าปกติ เป็นต้น

ซึ่งหากมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งจะประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีอาวุโสที่เกษียณอายุมาแล้ว จากหลายหน่วยด้าน อาทิ จากสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากมหาวิทยาลัยและองค์กรที่เป็นกลางต่าง ๆ เข้าร่วมปฏิบัติงานในสำนักงบประมาณของรัฐสภา อย่างเช่นในสำนักงบประมาณของรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา จะทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับทิศทางเศรษบกิจของประเทศ ซึ่งแต่ละกระทรวงจะได้รับการจัดสรรงบประมาณไปดำเนินงานในแต่ละด้านด้วยความยุติธรรมได้

3.3) การขจัดคอรัปชั่นและผลประโยชน์ซับซ้อนในงบประมาณ : หากมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา คณะกรรมาธิการและรัฐสภา โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการวุฒิสภา วุฒิสภา และฝ่ายค้านของสภาผู้แทนราษฎร สามารถนำข้อมูลที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา ที่ชี้ให้เห็นถึงช่องทางของการเกิดการคอรัปชั่นหรือผลประโยชน์ทับซ้อนของโครงการต่าง ๆ ที่ของบประมาณเข้ามา มาประกอบการพิจารณาเพื่อตั้งข้อสังเกตให้รัฐบาลนำไปพิจารณาใหม่ และให้ประชาชนได้จับตาดูเป็นพิเศษในโครงการที่จะมีโอกาสสูงของการคอรัปชั่น และการเกิดผลทับซ้อนของรัฐบาลขึ้นมา โดยอาจสามารถนำเข้าเครือข่ายข้อมูล (Network) ที่จะเผยแพร่ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ หรือให้ประชาชนหรือองค์กรกลางต่าง ๆ ที่สนใจเข้าถึงได้

3.4) การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการต่าง ๆ มีประสิทธิภาพสูงขึ้น หากมีการตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาขึ้น สำนักงบประมาณของรัฐสภาซึ่งปกติจะเป็นหน่วยรวบรวมการใช้จ่ายงบประมาณและการปฏิบัติงานของกระทรวงต่าง ๆ ในทุก ๆ ด้านอยู่แล้วสามารถให้ข้อมูล

รายละเอียดของการใช้จ่ายงบประมาณและการปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมาธิการต่าง ๆ ที่คอยดูแลกำกับการใช้จ่ายงบประมาณและการปฏิบัติงานของทุกกระทรวงได้มาก ซึ่งจะช่วยทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของรัฐสภา และวุฒิสภามีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งตามปกติบุคลากรที่มาช่วยงานในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ นั้น จะมีจำนวนน้อย หรือไม่มีศักยภาพพอเพียงที่จะสามารถรวบรวมข้อมูลได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบให้แก่คณะกรรมาธิการต่าง ๆ ได้

3.5) การช่วยพิจารณารายละเอียดพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงบประมาณของรัฐสภาจะช่วยพิจารณารายละเอียดของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทุกปี โดยพิจารณาในรายละเอียดในเชิงนโยบาย ที่จะชี้ให้เห็นถึงจุดบกพร่องและการจัดสรรของงบประมาณที่ประชาชนและประเทศชาติไม่ได้รับผลประโยชน์ได้อย่างแท้จริงในทุกด้านของงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายและจัดสัมมนาชี้แจงให้สมาชิกรัฐสภาได้รับทราบและซักถามได้ ก่อนที่รัฐสภาจะได้มีการประชุมและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอมา ซึ่งจะทำให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชนได้

4) คณะกรรมาธิการวุฒิสภาหรือวุฒิสภาหรือรัฐสภาควรเปิดเผยรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับรายการงานโครงการหรือสำหรับกระทรวง ทบวง กรม กองต่าง ๆ หรือเป้าหมายยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อจะได้ใช้ติดตามการใช้จ่ายประมาณให้เกิดความโปร่งใส และธุรกิจต่าง ๆ สามารถเข้าจัดซื้อจัดจ้างหรือประกวดราคาได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยการใช้ระบบจัดซื้อจัดจ้างหรือการประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Auction) (ตามผังรูปที่ 5.6)

จากการสัมภาษณ์ของ ผู้วิจัยต่อประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ร้อยละ78 (ตามภาคผนวกที่ 9) มีความเห็นว่า สมควรจะมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติงานทางด้านการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

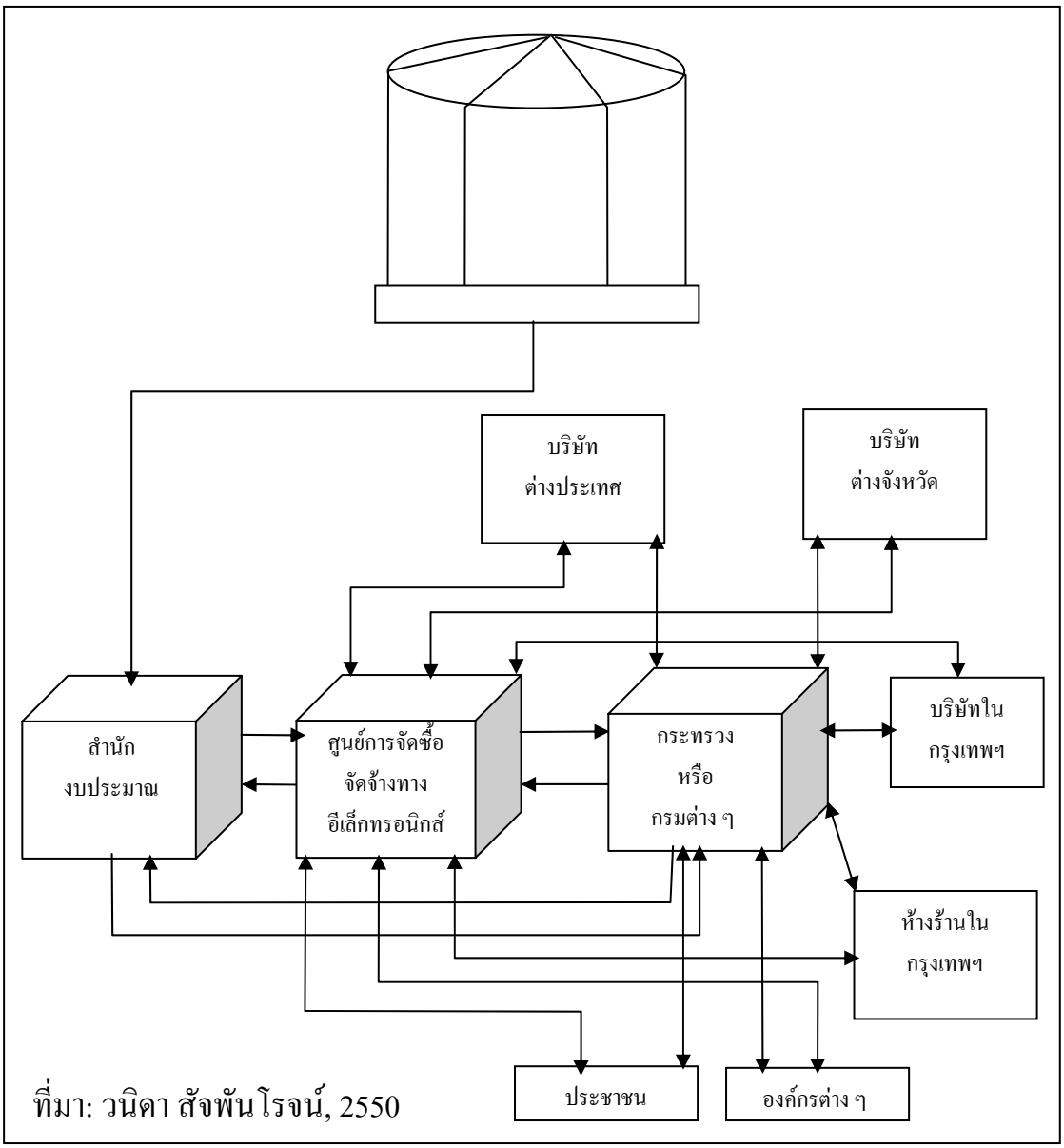
5.1.2.4 ด้านการจัดทำประชาพิจารณ์

วุฒิสภาควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์สำหรับการตรากฎหมายหรือการจัดตั้งโครงการใหญ่ ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนในวงกว้าง โดยเฉพาะการตรากฎหมายหรือการจัดตั้งโครงการใหญ่ ๆ ที่ทางรัฐบาลหรือทางสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการทำประชาพิจารณ์ไว้ วุฒิสภาจะเชื่อถือข้อมูลจากการจัดทำประชาพิจารณ์โดยฝ่ายรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่ได้ เพราะมีโครงการเป็นจำนวนมากที่มีการร้องเรียนผ่านสื่อมวลชนว่า การจัดทำประชาพิจารณ์ของรัฐบาลไม่โปรงใส รัฐบาลมักจะใช้ส่วนราชการที่จะจัดตั้งโครงการเป็นผู้ทำประชาพิจารณ์เอง ส่วนราชการ

ซึ่งไม่ใช่คนกลางที่แท้จริงและมักจะจัดทำประชาพิจารณ์จากกลุ่มประชาชนที่จำกัดวงไว้ หรือกลุ่มประชาชนที่ส่วนราชการที่จัดทำโครงการเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง หรือโดยไม่เชิญประชาชนหรือผู้แทนประชาชนที่ถูกผลกระทบเข้าร่วมแสดงประชาพิจารณ์ด้วย

ผังรูปที่ 5.6

ความเชื่อมโยงข้อมูลงานประกวดราคาของศูนย์การจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง



ที่มา: วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

ก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียที่จังหวัดสมุทรปราการ ที่ใช้ประมาณรายจ่ายไปแล้วประมาณ 30,000 ล้านบาท จากงบประมาณทั้งหมดที่จะก่อสร้างบ่อบำบัดให้เสร็จประมาณ 32,000 ล้านบาท แต่ถูกประชาชนคัดค้านว่าการทำประชาพิจารณ์ที่ทำไปแล้ว การก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียไม่โปร่งใส จนทำให้โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียจังหวัดสมุทรปราการต้องหยุดชะงักลง และไม่มีการก่อสร้างต่อก่อความเสียหายต่องบประมาณที่ใช้ไปแล้ว และเสียหายต่อประเทศชาติ คณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรดำเนินการเกี่ยวกับการจะทำประชาพิจารณ์ดังนี้

1) จัดให้มีสมาชิกคณะกรรมาธิการและเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่ที่จะรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนและจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้น เมื่อมีความจำเป็น โดยให้ประชาชนเข้าร้องทุกข์ได้โดยสะดวก โดยมีหมายเลขโทรศัพท์และชื่อบุคคลที่จะติดต่อได้ตลอดเวลา มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไปทราบและร้องทุกข์เข้ามาได้

2) ควรให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ที่จะมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์และจัดทำประชาพิจารณ์ ได้รับการอบรมการสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์และจัดทำประชาพิจารณ์ให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องหลักการและรายละเอียดของวิธีการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ถูกต้อง โดยให้การรับเรื่องราวร้องทุกข์และการจัดทำประชาพิจารณ์เกิดประโยชน์สูงสุดได้ โดยได้รับข้อเท็จจริงอย่างสมบูรณ์และให้ความยุติธรรมต่อทุกฝ่าย เพื่อนำประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาให้เกิดประสิทธิภาพสูง

3) ควรให้องค์กรกลาง ผู้ทรงคุณวุฒิ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ คณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรให้สถาบันพระปกเกล้าเข้าร่วมด้วย เนื่องจากสถาบันพระปกเกล้ามีความเป็นกลางมีความรู้และประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ ในการจัดทำประชา-พิจารณ์ให้แก่วุฒิสภาและรัฐสภาได้

5.2 แนวทางการพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาด้านบุคลากร

5.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

5.2.1.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการเข้าสู่การเป็นคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

ในการกำหนดคุณสมบัติสมาชิกที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาในคณะต่าง ๆ นั้น ควรจะกำหนดคุณสมบัติเฉพาะด้านที่เข้มงวดเพิ่มขึ้น โดยจะเลือกเฉพาะผู้มีคุณสมบัติเฉพาะด้านที่ตรงต่อความต้องการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่ละคณะให้มากที่สุด นอกเหนือจากจะให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือกการเข้าสู่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ตามความสมัครใจ

ของตนเอง และตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้เป็นการภายในอย่างกว้าง ๆ ซึ่งจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาบางคน ที่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอได้เข้าไปเป็นคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่ตนเองไม่มีศักยภาพเพียงพอเกิดขึ้นได้ หรือคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่มีคุณสมบัติหรือศักยภาพเพียงพอ ที่จะปฏิบัติงานด้านนั้น ๆ เข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในการให้สมาชิกวุฒิสภาเลือกเข้าสู่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ นั้น ควรจะมีการกำหนดระดับความสำคัญของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในแต่ละคณะไว้เป็นระดับต่าง ๆ เช่นเดียวกับวุฒิสภาในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งวุฒิสภาได้มีการกำหนดระดับความสำคัญของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นระดับ A B และ C และให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความอาวุโสกว่า ฯลฯ เป็น ผู้เลือกเข้าคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในระดับต่าง ๆ ก่อน และให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนได้เลือกในการเข้าสู่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาจนครบหมดในรอบแรก จึงให้มีการเลือกในรอบที่สอง โดยให้สมาชิกวุฒิสภา เลือกเข้าสู่คณะกรรมาธิการ ระดับ A ได้ 2 คณะ ระดับ B ได้ 1 คณะ และระดับ C ไม่จำกัดจำนวน (ตามภาคผนวกที่ 6)

ควรให้สมาชิกแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ได้รับการเรียนรู้และมีพื้นฐานของการปฏิบัติงานในด้านนั้น ๆ ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไว้ โดยให้หน่วยงานทางด้านนั้น ๆ ของฝ่ายบริหารที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภากำกับดูแลอยู่ เข้าชี้แจงความรู้พื้นฐานให้แก่คณะกรรมาธิ-การวุฒิสภาซึ่งรวมทั้งพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับระเบียบแบบแผนทางราชการไว้ด้วย

คณะกรรมาธิการสามัญวุฒิสภา ควรมีระบบการปฏิบัติหน้าที่ที่จะทำให้สมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภา มีการพัฒนาและสะสมความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตัวสมาชิกกรรมาธิการพยายามพัฒนาตนเองด้วย (ตามภาคผนวกที่ 12) เพื่อจะทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้แก่ตนเองสูงขึ้นได้ตลอดเวลา

ประธานคณะกรรมาธิการควรใช้กลไกการปฏิบัติงานหรือเทคนิคเฉพาะตัวคอยกระตุ้นให้สมาชิกของคณะกรรมาธิการให้ความสนใจเข้าประชุม เพื่อให้การประชุมของคณะกรรมาธิการ เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ประธานคณะกรรมาธิการต้องพยายามไม่ให้มีการประชุมซ้ำซ้อนกับคณะกรรมาธิการอื่น ๆ เพราะสมาชิกคณะกรรมาธิการเป็นคณะกรรมาธิการอื่น ๆ อยู่ด้วย

5.2.1.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการเข้าสู่การเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมาธิการ-วุฒิสภา

คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ควรกำหนดระดับของการจบการศึกษาในระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกในสาขาที่ตรงกับความต้องการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา และควรกำหนดระยะเวลาของประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในคณะกรรมาธิการทางด้านนั้น ๆ ไว้ด้วย หากกำหนดไว้เพียงแต่มีประสบการณ์เป็นอย่างดี จะเป็นช่องทางให้เกิดการรับบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษาของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ง่าย และจะได้บุคคลที่ไม่มีศักยภาพที่แท้จริงทางด้านนั้น ๆ เข้าสู่การเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ทำให้ไม่สามารถให้คำแนะนำที่ดีแก่คณะกรรมา-ธิการวุฒิสภาได้ และทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป

ควรพิจารณาเชิญผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ ที่เกษียณอายุจากหน่วยงานนั้น ๆ มาเป็นที่ปรึกษาให้แก่คณะกรรมาธิการด้านนั้น ๆ โดยไม่รับเงินเดือนแต่ให้ค่าตอบแทนหรือจัดพาหนะรับส่ง เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่อาสาและเสียสละเวลา มาให้ความคิดเห็นแก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา

ควรมีการชี้แจงความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่ที่ปรึกษา เพื่อที่ปรึกษาจะปฏิบัติงานหรือให้คำแนะนำที่สอดคล้องกับระบบงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา และของวุฒิสภาที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ควรมีการตั้งเงินงบประมาณสำหรับคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาสามารถใช้จ่ายได้ตามที่จะเห็นสมควร ตามแบบวุฒิสภาในประเทศสหรัฐ-อเมริกา เพื่อที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาสามารถจัดหาที่ปรึกษาที่เป็นมืออาชีพเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้คำแนะนำต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา โดยเฉพาะในด้านที่หาที่ปรึกษาทางด้านนั้น ๆ มาได้ยากหรือไม่สามารถเชิญที่ปรึกษาในลักษณะอาสามาได้ตามที่คณะกรรมาธิการต้องการ เพื่อให้คำแนะนำและให้ความเห็นอย่างสม่ำเสมอต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

5.2.1.3 แนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับเข้าสู่ตำแหน่งผู้ชำนาญการ

ควรพิจารณากำหนดคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ และวุฒิการศึกษาไว้สำหรับผู้ที่จะได้รับการสรรหาและบรรจุเข้าสู่ตำแหน่งผู้ชำนาญการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นสภาที่มีเกียรติ ที่จำเป็นต้องรับความศรัทธาจากประชาชน โดยกำหนดระยะเวลาของการจบการศึกษาทางด้านนั้น ๆ มา และระยะเวลาของการเคยปฏิบัติงานนั้น ๆ มานานกว่า 3 ปี ไว้ด้วย เพื่อสามารถสรรหาหรือคัดเลือกผู้ที่มีประสบการณ์และศักยภาพอย่างแท้จริงในการปฏิบัติทางด้านนั้น ๆ เพื่อสนับสนุนงานอย่างมีประสิทธิภาพให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาทางด้านนั้น ๆ ไม่ควรกำหนด

คุณสมบัติในลักษณะกว้าง ๆ และมีอายุการปฏิบัติงานทางด้านนั้น ๆ เพียงระยะเวลาสั้น 1-2 ปี ที่ยังไม่เหมาะสมต่อการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ชำนาญการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

ควรมีการเพิ่มวงเงินงบประมาณเพื่อบรรจุผู้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ชำนาญการเฉพาะด้านให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา เนื่องจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภายังขาดผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอยู่อีกมาก เพื่อที่จะพัฒนาประสิทธิภาพของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้สูงขึ้นตามที่ควรจะเป็น

ควรมีการจัดระบบองค์กรให้เกิดการเรียนรู้ให้แก่ผู้ชำนาญการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้เรียนรู้และพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นได้ตลอดเวลา เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของคณะกรรมาธิการ-วุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อความก้าวหน้าในสายวิชาชีพของตนเองให้สูงขึ้นได้ตลอดเวลา

5.2.1.4 แนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งนักวิชาการ

ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักวิชาการ ให้มีการระบุสาขาและด้านของปริญญาที่สำเร็จมาให้ตรงกับความต้องการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อคณะกรรมาธิการสามารถบรรจุบุคคลผู้ที่มีพื้นฐานตรงกับทางด้านที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องการ และควรมีการระบุถึงผลงานทางวิชาการที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปอย่างเป็นทางการไว้ด้วย สำหรับผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักวิชาการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

จากประกาศวุฒิสภาเรื่องหลักเกณฑ์การตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการและเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา (ฉบับลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544) (ตามเอกสารในภาคผนวกที่ 7) นั้น ได้ระบุคุณสมบัติเฉพาะสำหรับนักวิชาการว่า ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือเคยศึกษาวิจัยและมีผลงานทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการนั้น ยังถือได้ว่า (1) ยังเป็นการกำหนดคุณสมบัติของนักวิชาการที่จะเข้ามาทำงานสนับสนุนคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่กว้างไป เพราะมิได้ระบุการสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาด้านใด สาขาใด ซึ่งอาจจะไม่มีพื้นฐานความรู้ตรงกับที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องการ ในการบรรจุเข้าดำรงตำแหน่งเป็นนักวิชาการของคณะกรรมาธิการในแต่ละด้านที่ไม่เหมือนกันได้ (2) และการที่ระบุว่าเคยศึกษาวิจัยและมีผลงานทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่องานคณะกรรมาธิการนั้น เป็นผลงานหรือการศึกษาวิจัยหรือมีผลงานทางวิชาการที่เป็นทางการหรือไม่ และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปหรือไม่เพียงใด เพราะการกำหนดคุณสมบัติเช่นนี้จะเปิดโอกาสให้บรรจุบุคคลผู้ที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้

ควรมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อจะสามารถบรรจุบุคคลใหม่ ๆ ที่มีคุณ-สมบัติของการเป็นนักวิชาการให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มากขึ้น เพราะนักวิชาการที่ประจำอยู่กับคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในขณะนี้มีไม่เพียงพอ และยังขาดความรู้เฉพาะด้านที่เพียงพอที่จะช่วยเหลือคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิสูงขึ้นได้

5.2.1.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาการเข้าสู่ตำแหน่งเลขานุการ

ควรให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาเห็นชอบอนุมัติให้เฉพาะผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถชี้แนะการบริหารงานของคณะกรรมาธิการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดทั้งการติดต่อประสานงานเพื่อให้ได้ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ทันต่อการนำมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ-วุฒิสภาได้

ควรประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือกระทรวงที่คณะกรรมาธิการดูแลกำกับอยู่ ส่งเจ้าหน้าที่มาช่วยงานเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการ เพื่อให้การติดต่อประสานกับกระทรวงได้ข้อมูลตามที่คณะกรรมาธิการมีความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ควรให้ฝ่ายเลขานุการติดต่อประสานงานให้กระทรวงที่คณะกรรมาธิการดูแลกำกับอยู่ เข้าชี้แจงและให้ข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ของกระทรวงแก่คณะกรรมาธิการได้เข้าใจการปฏิบัติงานของกระทรวงที่คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภากำกับดูแลในโอกาสแรกที่คณะกรรมาธิการเข้าปฏิบัติงาน

ฝ่ายเลขานุการควรจัดข้อมูลพื้นฐาน อาทิ ระบบการปฏิบัติ กฎระเบียบต่าง ๆ ของกระทรวง ที่คณะกรรมาธิการเข้าดูแลกำกับ ให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ศึกษาพิจารณาเพื่อเป็นพื้นฐานการปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมาธิการ และให้มีการจัดตั้งฐานข้อมูล (IT) ของแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภาขึ้น

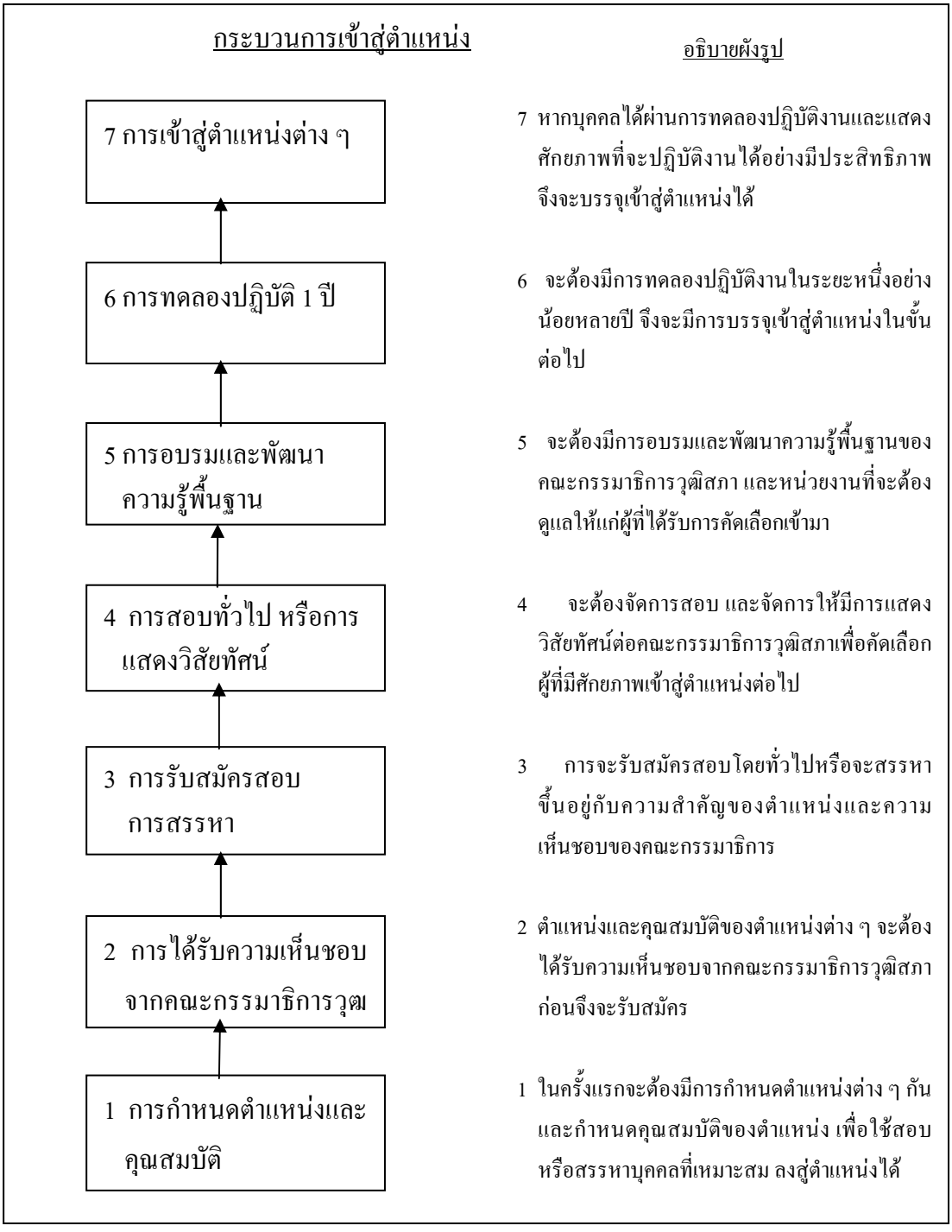
ควรให้ฝ่ายเลขานุการติดตามการดำเนินงานตามมติที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้เห็นชอบไป และรายงานให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาทราบเป็นระยะ ๆ ควรจัดการอบรมพัฒนาศักยภาพของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ควรให้ฝ่ายเลขานุการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่องสำหรับแต่ละด้านหรือแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อให้เกิดเรียนรู้และความเชี่ยวชาญในการเป็นเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาคณะนั้น ๆ ได้ตลอดไป

การเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ได้ผู้ที่มีศักยภาพที่แท้จริง ที่จะสามารถปฏิบัติงานสนับสนุนคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ ควรดำเนินการในรูปแบบ (ตามผังรูปที่ 5.7) และควรมีการเปิดเผยชื่อและประวัติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการของคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ต่อสาธารณะด้วย

ผังรูปที่ 5.7

รูปแบบการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมาธิการวุฒิสภา



ที่มา : วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

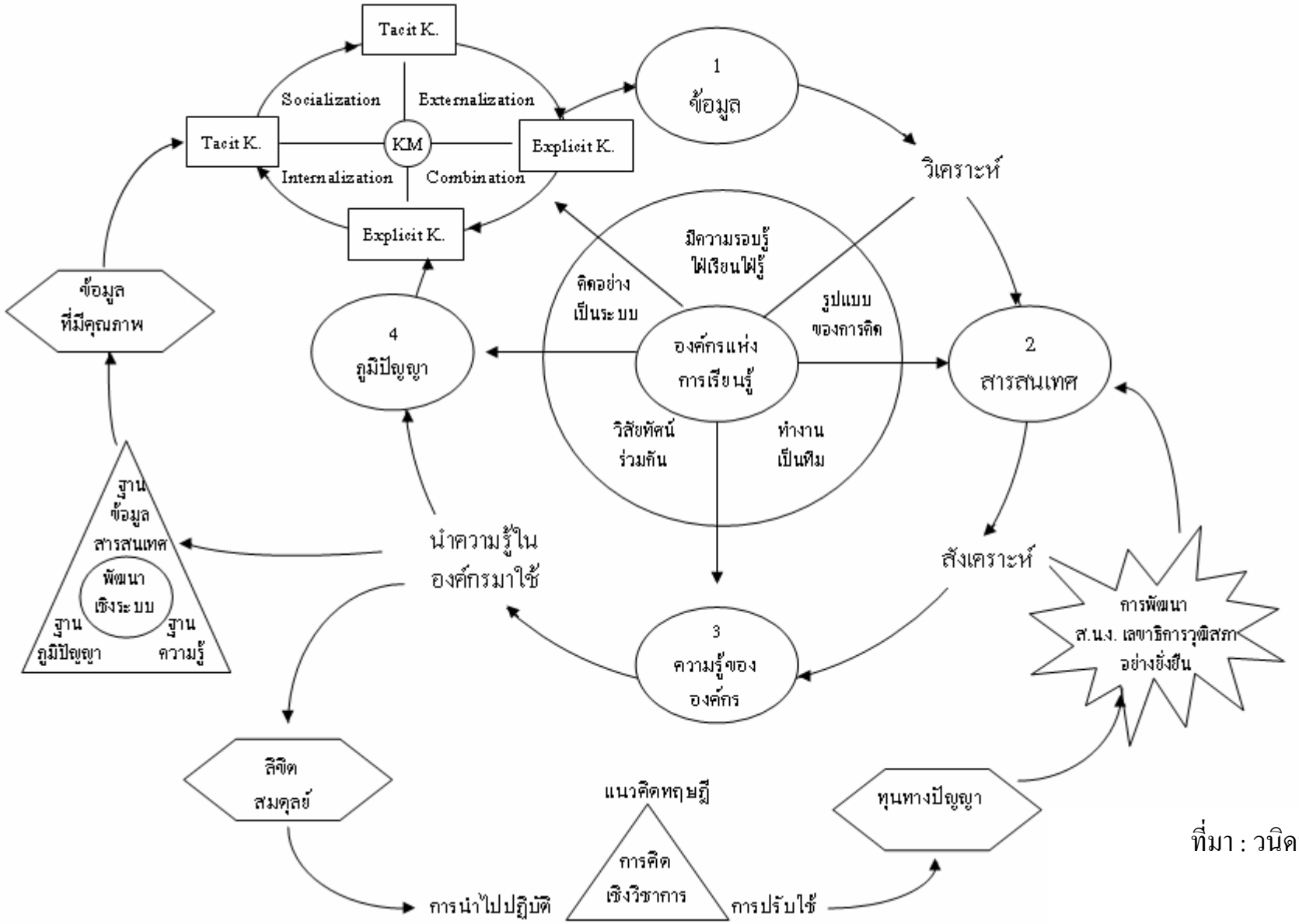
ควรแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้มีความรู้และศักยภาพที่จะช่วยสนับสนุนงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง

5.2.2.1 ให้จัดการอบรมสัมมนาและดูงานของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทั้งภายในและภายนอกองค์กร รวมถึงการการอบรมและดูงานในต่างประเทศด้วย เพื่อพัฒนาความรู้และศักยภาพของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้สูงขึ้น

5.2.2.2 จัดอัตรากำลังของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้พอเพียงที่จะนำมาสนับสนุนงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในทุก ๆ ด้านได้

5.2.2.3 จัดรูปแบบขององค์การแห่งการเรียนรู้ในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อพัฒนาความรู้ศักยภาพของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้สูงขึ้นอยู่ตลอดเวลาอย่างต่อเนื่อง (ตามผังรูปที่ 5.8)

การพัฒนาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้



ที่มา : วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

จากการสัมภาษณ์ประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาทั้งหมด ร้อยละ 95.5 เห็นสมควรให้มีการจัดอบรมการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้สูงขึ้น เพื่อช่วยปฏิบัติงานสนับสนุนให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภามีประสิทธิภาพสูงขึ้น

อธิบายผังรูปที่ 5.8
การพัฒนาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เป็น
องค์การแห่งการเรียนรู้
(Learning Organization)

ด้านองค์กร

การพัฒนาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ จะทำให้ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถเรียนรู้และใช้ศักยภาพของตนเพื่อสร้างผลงานที่ตนเองต้องการได้อย่างต่อเนื่อง สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี และสามารถแลกเปลี่ยนวิธีการเรียนรู้ซึ่งกันและกันในระหว่างข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างสูงต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา การจะพัฒนาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องดำเนินการตามกระบวนการดังต่อไปนี้ (ตามผังรูปที่ 5.8) (รายละเอียดของหลักการองค์การแห่งการเรียนรู้ ดูได้ในภาคผนวกที่ 13)

ขั้นตอนแรก สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องสนับสนุนให้ข้าราชการสำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภามีความรอบรู้เฉพาะตัว และมีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูง (Personal Mastery) : ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องได้รับแรงจูงใจจากตนเองหรือจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องแสดงให้เห็นความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานในอาชีพของข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการแสดงบันไดแห่งความก้าวหน้าทางอาชีพ (Career Ladder) ในสายงานต่าง ๆ ในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เห็นชัดเจน โดยผู้บังคับบัญชาหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องคอยส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพ หรือในการให้ข้าราชการมีเวลาในการหาความรู้หรือถูกส่งไปรับการฝึกอบรมทักษะที่ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรมี

การได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และข้าราชการวุฒิสภามีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูง จะทำให้ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพยายามหาข้อมูลรายละเอียด (Data) ของการปฏิบัติงานจากทั้งภายในสำนักงานและภายนอกสำนักงาน รวมทั้งความรู้จากต่างประเทศในลักษณะเป็นเครือข่าย เพื่อให้ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีความรอบรู้เฉพาะตัว และมีข้อมูลรายละเอียดที่จะนำมาปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ขั้นตอนที่สอง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องสนับสนุนให้ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีรูปแบบวิธีการคิดหรือรู้จักสร้างแนวทางของชีวิต (Mental Models) : ข้าราชการวุฒิสภาจะต้องเรียนรู้วิธีการคิดและวิธีการสร้างพิมพ์เขียวและเป้าหมายของชีวิต และคิดอย่างต่อเนื่อง หากข้าราชการวุฒิสภายังขาดรูปแบบในการคิด สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรจัดให้มีการอบรมขึ้น เพื่อประโยชน์ของการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยให้ข้าราชการวุฒิสภาทุกคนรู้จักคิดและเห็นถึงความสัมพันธ์ของงานทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรและความสำคัญของงานของตนที่มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์ต่อองค์กรที่จะทำให้ตนเกิดความก้าวหน้าในชีวิตราชการและไปสู่เป้าหมายชีวิตของตนที่วางไว้ได้

ขั้นตอนที่สาม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องสนับสนุนให้ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (Team Learning) โดยจะต้องแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจกันไม่ขัดแย้งกัน และทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสานกันได้เป็นอย่างดี เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยรวมและเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการเองทุกคนด้วย

ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะต้องให้การสนับสนุนให้มีการประชุมปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงาน และให้การปฏิบัติเป็นไปในลักษณะทีมงานภายในกลุ่มงานต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อาทิ กลุ่มงานช่วยการประชุมของวุฒิสภา กลุ่มงานช่วยการประชุมของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ฯลฯ

ขั้นตอนที่สี่ ข้าราชการวุฒิสภาจะต้องมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Shared Vision) และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการวุฒิสภาไม่ขัดแย้งกันเองและไม่ขัดแย้งกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในแนวความคิดที่จะใช้ปฏิบัติงานเพื่อไปสู่ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ของสำนักงานให้ชัดเจนและให้ข้าราชการวุฒิสภาได้เห็นและทำความเข้าใจ เพื่อไม่ให้เกิดการขัดแย้งกันในวิสัยทัศน์ระหว่างข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ขั้นตอนที่ห้า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องสนับสนุนให้ข้าราชการวุฒิสภามีการคิดอย่างเป็นระบบ (Systems thinking) ให้สอดคล้องเชื่อมโยง และต่อเนื่องของงานของตน และต่องานขององค์กรภายในและภายนอกของตนด้วย เพื่อให้ข้าราชการของสำนักงานวุฒิสภาสามารถมองหรือเข้าใจในภาพรวมใหญ่ (Macro) ที่การปฏิบัติงานนั้นจะต้องมีระบบและมีการประสานงานกัน จะมองเฉพาะงานของตนเอง (Micro) อย่างเดียวไม่ได้

ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะต้องจัดให้มีการอบรมถึงสายงานต่าง ๆ (Work-flow) ที่ปฏิบัติกันได้ในสำนักงาน และสายงานหรือความเชื่อมโยงของงานต่อองค์กรภายนอก หรือเข้าใจถึงเครือข่ายของงานทั้งหมดของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่เป็นอยู่และที่ควรเป็นในอนาคต ให้แก่ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทั้งหมดให้เข้าใจกันอย่างทั่วถึง ทุกสายงานในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ด้านข้าราชการ

ในขณะที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องดำเนินงานตามกระบวนการห้าประการข้างต้นแล้ว ตัวข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะต้องปรับปรุงตัวเองเป็นขั้น ๆ ดังต่อไปนี้ประกอบด้วย

ขั้นแรก ข้าราชการสำนักงานวุฒิสภาจะต้องใฝ่หาความรู้ โอกาสและพยายามหาข้อมูลและรายละเอียดของงานของตนเองให้มากที่สุด พยายามสร้างเครือข่ายข้อมูลและจัดการเพื่อให้ได้ข้อมูล (Data) จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศมากที่สุด

ขั้นที่สอง ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะต้องนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์ เพื่อจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์กับงานของตนเองให้ได้มากที่สุด โดยจัดข้อมูลและรายละเอียดออกเป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ เพื่อจะได้กลายเป็นข้อมูลสารสนเทศ (Information) ที่จะใช้ประโยชน์ได้กับงานของตนเอง

ขั้นที่สาม ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะต้องนำข้อมูลที่จะใช้ประโยชน์ได้ (Information) มาทำการวิเคราะห์ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ในหน่วยงานในองค์รวม ซึ่งจะกลายเป็นความรู้ที่เกิดมีขึ้นในองค์กรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (Knowledge in Organization)

ขั้นที่สี่ นำความรู้ที่เกิดขึ้นในองค์กร (Knowledge in Organization) มาปฏิบัติใช้ (Practice) เพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรม (Action) อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ขั้นที่ห้า จากการนำความรู้มาปฏิบัติใช้อยู่ (Action) ตลอดเวลาอย่างสม่ำเสมอและบ่อยครั้งเข้า จะทำให้เกิดความเฉลียวลาดและปัญญาขึ้น (Wisdom) ในที่สุดกลายเป็นประสบการณ์ที่มีอยู่ในตัวของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสามารถนำความรู้นี้มาช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของวุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้

ขั้นที่หก หากได้มีการนำเอาปัญญา (Wisdom) ที่เกิดขึ้นไปใช้ในการปฏิบัติงานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในระหว่างข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้ที่มีปัญญาจะแสดงถึงประสบการณ์ที่ตนมีอยู่ (Tacit Knowledge) จากการที่ได้ปฏิบัติงานมานานและบ่อยครั้งให้แก่ผู้ที่ไม่เคยปฏิบัติทางด้านนั้นมาหรือเพิ่งเข้าใหม่ได้รับความรู้ (Explicit Knowledge) ขึ้น และเมื่อข้าราชการที่ไม่เคยปฏิบัติงานทางด้านนั้นมาหรือเพิ่งเข้ามาใหม่นำไปใช้ปฏิบัติบ่อย ๆ ครั้ง จะกลายเป็นประสบการณ์ของข้าราชการ ผู้นั้น ๆ ไปในที่สุด (Tacit Knowledge) ซึ่งเป็นวงจรแห่งการเรียนรู้และสะสมความรู้เพิ่มพูนให้แก่องค์กรได้ตลอดไป กลายเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีค่าต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในอนาคตต่อไป

ขั้นที่เจ็ด (1) จากการนำข้อมูลและความรู้มาปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ จะทำให้เกิดการสะสมข้อมูลสารสนเทศ (Information Base) การสะสมความรู้ และประสบการณ์ (Knowledge Base) และการสะสมปัญญา (Wisdom Base) ที่จะนำไปใช้ในองค์การต่อไปได้

ขั้นที่เจ็ด (2) ควรจะต้องมีการทำการบันทึกเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็น Information Base (IB) Knowledge Base (KB) และ Wisdom Base (WB) เพื่อเป็นข้อมูลเอกสารที่มีคุณภาพ (Quality Documentation) ที่จะนำไปใช้อีกต่อไปในอนาคต

ขั้นที่เจ็ด (3) การนำความรู้จากประสบการณ์การปฏิบัติงาน (Tacit Knowledge) จากที่ผ่านมาของข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามาแสดงความคิดเห็นแลกเปลี่ยนกัน ก็จะกลายเป็นความรู้ (Explicit Knowledge) ให้แก่ข้าราชการที่เข้ามาใหม่ ๆ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานำไปใช้ปฏิบัติงานและกลายเป็นความรู้เชิงประสบการณ์ (Tacit Knowledge) ให้แก่ข้าราชการที่เข้าใหม่ในอนาคตต่อไปได้ ซึ่งจะกลายเป็นวงจรซ้ำแล้วซ้ำอีกมีการสะสมข้อมูลสารสนเทศ (Information Base) สะสมความรู้ (Knowledge Base) และสะสมปัญญา (Wisdom Base) เพิ่มพูนให้แก่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กลายเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ที่มีศักยภาพสูง สามารถปฏิบัติงานที่มีค่าให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา วุฒิสภา และประเทศชาติได้ในอนาคต

ขั้นที่แปด (1) จากการนำความรู้มาประยุกต์ปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ จะทำให้ข้าราชการและองค์กรเกิดความรอบรู้เพียบพร้อมในเรื่องต่าง ๆ ทั้งทางด้านวิชาการ ด้านบริหาร ด้านการประสานงาน ฯลฯ (Balance Scored Card) ที่สามารถจะปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ แต่ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องรู้จักคิดในเชิงระบบของการปฏิบัติงาน จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสามารถพิจารณาและวิเคราะห์โดยใช้เหตุและผลที่จะขจัดอุปสรรคปัญหาของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรจะต้องให้การอบรมในเรื่องการคิดในเชิงระบบแก่ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ขั้นที่แปด (2) ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อมีความรอบรู้จะรู้จักคิดในเชิงวิชาการ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 14) ที่

สามารถคิดและเข้าใจถึงแนวความคิด (Approach) ของวิชาการต่าง ๆ และทดลองนำแนวคิด (Approach) นั้น ไปใช้ปรับใช้ (Apply) และเมื่อเห็นว่าได้ผลดี ก็จะนำไปใช้จริง (Implementation) ต่อไป (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 14) ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภารู้จักคิดเป็นระบบ และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้แก่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะเป็นทุนมนุษย์ที่เฉลียวฉลาด (Intellectual Capital) ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่จะเข้าสู่การเป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สามารถผลิตงานที่มีค่าให้แก่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต่อไปได้ในอนาคต และสามารถพัฒนาองค์กรให้ยั่งยืนต่อไปในอนาคตด้วย

5.3 แนวทางการพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาด้านสภาพแวดล้อม

การจะพัฒนาคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น จำเป็นต้องคำนึงถึงการพัฒนาสภาพแวดล้อมของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาด้วย โดยจำเป็นต้องพัฒนาตามขั้นตอนหรือในรูปแบบ ที่เสนอไว้ในผังรูปที่ 5.9

5.3.1 แนวทางการแก้ไขสิ่งสนับสนุนทางวิชาการและบริหารจากสำนักงานเลขาธิการ-วุฒิสภา

5.3.1.1 การปรับปรุงงานสนับสนุนทางวิชาการจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องปรับปรุงงานสนับสนุนทางด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) งานวิชาการและข้อมูลสำหรับใช้พิจารณารายละเอียดของการตรากฎหมายต่าง ๆ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องพยายามรวบรวมข้อมูลทางวิชาการและข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม นั้น หรือ กระทรวง ทบวง กรม นั้นใช้อยู่ รวมตลอดถึงกฎระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายในลักษณะเดียวกันหรือในเรื่องเดียวกันที่ใช้อยู่ในต่างประเทศให้ครบสมบูรณ์ ให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาใช้พิจารณาการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องให้การรวบรวมและเก็บข้อมูลที่เกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายข้างต้น รวมอยู่ในฐานข้อมูลของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

เพื่อสะดวกต่อคณะกรรมาธิการที่จะนำออกมาใช้ประกอบการพิจารณา โดยการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ที่ทันสมัยในลักษณะอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกันได้ระหว่างคณะกรรมาธิการ-วุฒิสภา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

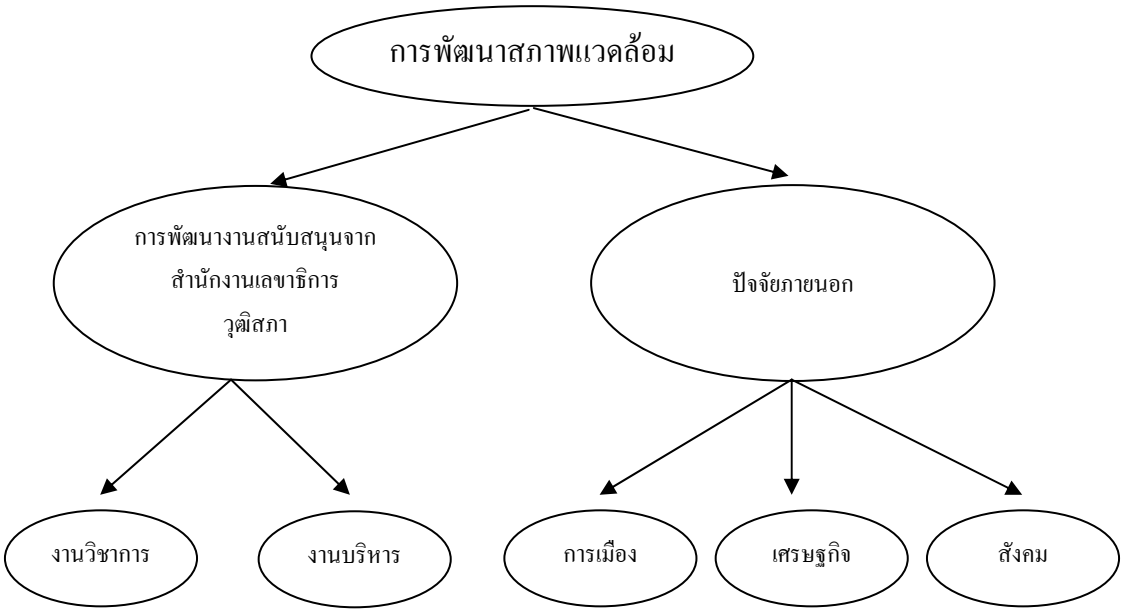
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรให้ฐานข้อมูลดังกล่าวข้างต้นติดตั้งอยู่ในสำนักงานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ และควรจัดเจ้าหน้าที่ประจำ ที่จะดูแลทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน (Update) และให้บริการแก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาคณะต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพได้

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรจัดให้มีการวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลทางกฎหมาย ที่แต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรมีไว้ เพื่อใช้ในการพิจารณาในการตรากฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และจะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาต่าง ๆ ในสมัยต่อไปได้ใช้ประโยชน์จากฐานของผลที่ได้จากการวิจัยดังกล่าวนี้ด้วย ถึงแม้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยดังกล่าวนี้ก็ตาม แต่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ ที่จะได้มีไว้ใช้

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพยายามรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการตรา-กฎหมายที่ทางการวิจัยได้เสนอแนะไว้ให้ครบสมบูรณ์ที่สุด และให้เจ้าหน้าที่คอยแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลตามความจำเป็นที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องการ เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องกันได้ตลอดไป

ผังรูปที่ 5.9

รูปแบบการพัฒนาสภาพแวดล้อม



ที่มา : วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

2) งานวิชาการและข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรปรับปรุงงานวิชาการและงานข้อมูลการปฏิบัติงานของรัฐบาล เพื่อให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้รับข้อมูลที่สมบูรณ์และทันต่อเหตุการณ์ ดังนี้

2.1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลทางวิชาการและของมูลการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ครบสมบูรณ์ อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับพันธกิจ วิสัยทัศน์ เป้าหมายยุทธศาสตร์ ดัชนีชี้วัด แผนการดำเนินงาน นโยบาย โครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบบุคลากร งบประมาณ ฯลฯ และอุปสรรคปัญหาของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวง ทบวง กรม ให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ที่กำกับดูแลกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ อยู่ ได้ศึกษาได้อย่างละเอียด เพื่อเป็นพื้นฐานต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกและคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้

2.2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรติดต่อประสานงานกับสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อนำข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งผลสำเร็จของงานของหน่วยราชการต่าง ๆ และของเจ้าหน้าที่ การปฏิบัติงานในปีงบประมาณที่ล่วงมา และในปีงบประมาณปัจจุบันที่กำลังดำเนินงานอยู่ พร้อมทั้งดัชนีชี้วัดต่าง ๆ ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ใช้ติดตามจากกระทรวง ทบวง กรม

ต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ ได้พิจารณาเพื่อติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้

2.3) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ ที่ติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล ให้คณะกรรมาธิการอื่น ๆ ตลอดทั้งองค์กรภายนอกและประชาชน ได้เข้าถึงฐานข้อมูลของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ เพื่อช่วยกันประสานงานเพื่อติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้โปร่งใสและตรงตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนประชาชน เพื่อให้ประชาชนและประเทศชาติได้รับประโยชน์สูงสุด จากการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

2.4) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรนำข้อมูลที่ได้จากการติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล ให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ใช้พิจารณาประกอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้เกิดการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูงสุดต่อประชาชนและประเทศได้ โครงการหรืองานใดที่ไม่มีประโยชน์หรือดำเนินการไม่ได้ผลของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะได้ถูกนำเสนอให้โยกย้ายข้าราชการผู้บริหารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้ปฏิบัติงานไม่ได้ผลออกไปและให้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถอื่นเข้าบริหารงานแทนได้

3) งานวิชาการและข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

3.1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรติดต่อประสานงานกับสำนักงบประมาณเพื่อนำข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในปีที่ล่วงมา เพื่อพิจารณาถึงความคุ้มค่าหรือผลลัพธ์ (Outcome) ของการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภาได้พิจารณาประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพสูง

3.2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรติดต่อประสานงานกับสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อนำข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จากสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาถึงผลปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปี เพื่อให้การใช้งบประมาณของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลต่อประเทศชาติและประชาชน

3.3) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะร่วมเป็นคณะเลขานุการของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรชี้แจงและให้คำแนะนำต่อกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่จะเข้ามาชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่อคณะกรรมาธิการ

วิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรนำเอกสารรายละเอียดประเภทใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ กระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ อาทิ เอกสารรายละเอียดเกี่ยวกับผลปฏิบัติงาน การใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เอกสารชี้แจงการของบประมาณรายจ่ายในรายการงบประมาณใหม่ งานหรือโครงการใหม่ต่าง ๆ ที่ขอเพิ่มจากปีที่ล่วงมา เอกสารชี้แจงเหตุผลที่ต้องเปลี่ยนแปลงเป้าหมายยุทธศาสตร์ ฯลฯ เป็นต้น

4) งานวิชาการและข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์และรับเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ

4.1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของรัฐบาล หรือจากการตรากฎหมายใหม่บางฉบับที่จะกระทบถึงประชาชน ฯลฯ ได้เข้าร้องเรียนหรือให้ข้อมูล หรือเสนอข้อคิดเห็นบางประการ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในคณะต่าง ๆ ที่จะนำประกอบการพิจารณาต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิภาพสูงสุด โดยไม่ให้มีการกระทบต่อประชาชนหรือมีการกระทบต่อประชาชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

4.2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรจัดการอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานให้เข้าใจถึงความจำเป็นของการจัดทำประชาพิจารณ์และเข้าใจถึงวิชาการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลจริงที่ถูกต้องให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา ใช้ประกอบการพิจารณ์ในเรื่องต่าง ๆ ตามความจำเป็นของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

4.3) สำนักงานเลขาธิการวุฒิ ควรติดต่อประสานงานกับสถาบันพระปกเกล้า เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัย เพื่อใช้อบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการ ได้เข้าใจถึงความ จำเป็นของการจัดทำประชาพิจารณ์และเข้าใจถึงวิธีการในการจัดทำประชาพิจารณ์ ที่จะไม่ก่อให้เกิดการเผชิญหน้าของฝ่ายต่าง ๆ แต่ให้ทุกฝ่ายเข้าใจและยอมรับผลการจัดทำประชาพิจารณ์ที่จะออกมา โดยมีการแจกจ่ายเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ได้ทราบถึงข้อมูลรายละเอียดและสาระที่มีอยู่ทั้งหมด และเข้าใจถึงวิธีการที่จะใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้ถูกต้อง ก่อนมีการจัดทำประชา-พิจารณ์

ในต่างประเทศ อาทิ ประเทศญี่ปุ่นและออสเตรเลีย ได้นำเอางานวิจัยและวิชาการทั้งหมดไปรวมไว้เป็นส่วนกลาง ตั้งเป็นสำนักวิจัยและวิชาการขึ้นต่างหาก แยกจากสำนักงานเลขาธิการของรัฐสภา เพื่อให้เกิดมีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบริการงานวิจัยและวิชาการให้แก่รัฐสภาได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพสูงขึ้น

5.3.1.2 ปรับปรุงงานทางด้านบริหารของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องปรับปรุงงานสนับสนุนทางด้านบริหารในด้านต่าง ๆ ไปนี้ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ดังนี้

1) งบประมาณ :

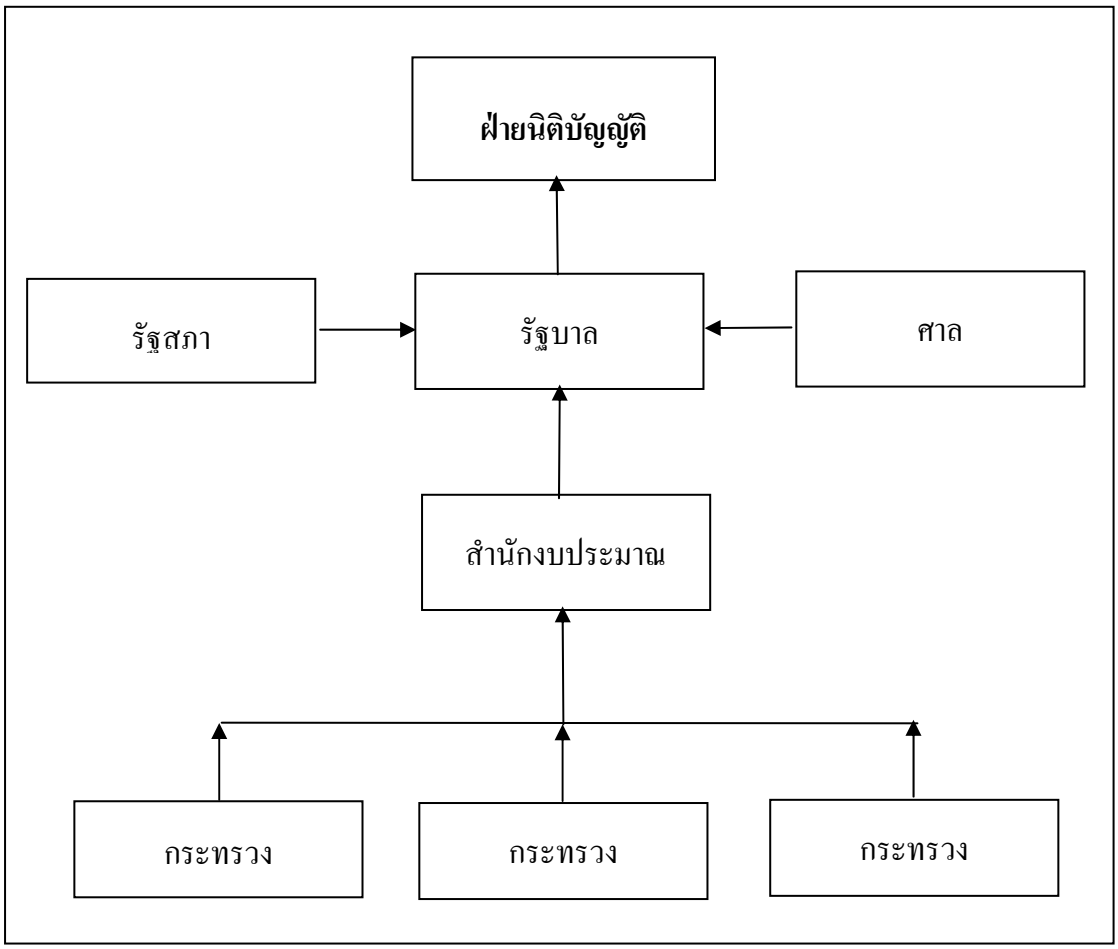
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาและคณะอนุกรรมาธิการหรือคณะทำงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ได้มีโอกาสจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายของตนเอง เพื่อนำงบประมาณรายจ่ายที่จะได้ ไปพัฒนาหรือจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับคณะกรรมาธิการวุฒิสภา คณะอนุกรรมาธิการหรือคณะทำงานตามแนวคิดของตนเองได้ ซึ่งจะทำให้มีโอกาสได้งบประมาณรายจ่ายไปพัฒนาคณะพัฒนาคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ตามความจำเป็นที่แท้จริงของคณะตนเองได้ ไม่จำเป็นต้องอาศัยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้จัดทำขอ งบประมาณรายจ่ายให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งจะทำให้งบประมาณรายจ่ายที่จำเป็นและสำคัญบางส่วนของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่ได้มีการจัดทำคำขอไป ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพ และไม่มีการพัฒนาขึ้นเท่าที่ควร

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับวุฒิสภาและรัฐสภาในลักษณะเป็นก้อน (Block-Grant) โดยไม่ถูกครอบงำโดยรัฐบาล (ตามผังรูปที่ 5.10) หรือในลักษณะที่เป็นสัดส่วนระหว่างสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ซึ่งจะทำให้วุฒิสภาและรัฐสภามีโอกาสได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้น ตามความจำเป็นของวุฒิสภาและรัฐสภาที่มีอยู่ได้

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาหรือวุฒิสภาหรือรัฐสภา ควรออกกฎข้อบังคับว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณของตนเองขึ้น เพื่อจะได้ใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นตามความจำเป็นและลักษณะงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาหรือวุฒิสภาหรือรัฐสภาได้

หลังจากที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้รวบรวมคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีจากหน่วยงานต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภาคณะต่าง ๆ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรพิจารณาและนำเสนอคำขอตั้งงบประมาณทั้งหมดต่อคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภา เพื่อคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภาจะได้พิจารณาและนำคำขอตั้งงบประมาณทั้งหมดของวุฒิสภาไปเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยผ่านคณะรัฐมนตรีของฝ่ายบริหาร เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 169 ที่ระบุให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเงินต่อรัฐสภา จะต้องได้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนเท่านั้น

ผังรูปที่ 5.10
(รูปแบบใหม่)
การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี



ที่มา : วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

สำนักงานเลขาธิการวุฒิควรจัดตั้งระบบงบประมาณแบบเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในลักษณะอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Strategic Performance Based Budgeting) ซึ่งจะทำให้มีการทำงานแบบประสานกันเป็นเครือข่ายในระหว่างงานต่าง ๆ ของสำนักต่าง ๆ ในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตั้งแต่งานงบประมาณ งานการเงิน งานบัญชี งานพัศดุ งานบุคลากร และงานรายงาน หรือเป็นการประสานงานกันในลักษณะเครือข่ายของสำนักต่าง ๆ ตั้งแต่สำนักนโยบายและแผน-การคลังและงบประมาณ สำนักวิชาการ สำนักกฎหมาย สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ฯลฯ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

2) บุคลากร :

ฝ่ายเลขานุการ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรอบรมและพัฒนาศักยภาพฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเพิ่มขึ้น โดยให้ฝ่ายเลขานุการจากสำนักเลขาธิการวุฒิสภา (1) สามารถปฏิบัติงานในลักษณะติดต่อประสานงาน และจัดหารวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องการให้ทันต่อความต้องการของการใช้ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในการประชุมพิจารณาของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในแต่ละครั้ง โดยประสานกับสำนักงานคณะกรรมาธิการวุฒิสภา หน่วยงานภายในและภายนอกวุฒิสภาไว้เป็นการภายในและล่วงหน้าไว้และคอยติดตามงานอยู่อย่างสม่ำเสมอ (2) ควรจัดให้ฝ่ายเลขานุการประจำอยู่กับคณะกรรมาธิการ ที่คณะเลขานุการมีประสบการณ์และความรอบรู้ในงานที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาในด้านนั้น ๆ เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการสามารถเสนอข้อคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ที่คณะเลขานุการมีความรู้และประสบการณ์ให้แก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ในบางครั้ง ไม่ควรโยกย้ายคณะเลขานุการไปยังสายงานอื่นโดยไม่จำเป็น (3) ควรจัดอบรมคณะเลขานุการที่ปฏิบัติงานในแต่ละด้านของส่วนราชการ โดยเชิญเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการต่าง ๆ เข้าให้การอบรมและชี้แจงถึงงานของส่วนราชการหรือกระทรวงนั้น ๆ ที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภากำกับและควบคุมการปฏิบัติอยู่ (4) ไม่ควรจัดให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภามากกว่า 1 คณะ เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้านได้และจะปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ (5) ควรให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ต้องส่งมติของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคอยติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา หรือรายงานผลของการปฏิบัติตามมติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้ทราบเป็นระยะ ๆ

3) เครือข่ายการติดต่อสื่อสาร :

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรดำเนินการติดตั้งเครือข่ายติดต่อสื่อสารในลักษณะอิเล็กทรอนิกส์ ระหว่างสำนักงานเลขานุการวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวุฒิสภา วุฒิสภา หน่วยงาน ภายในรัฐสภา และหน่วยงานภายนอกที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวุฒิสภา วุฒิสภา และรัฐสภา เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูง

4) ห้องประชุมและห้องปฏิบัติงาน:

4.1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการร่วมกับรัฐสภาในการจัดให้มีห้องประชุมและห้องปฏิบัติงาน สำหรับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ และสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่พอเพียงในการก่อสร้างอาคารแห่งใหม่ของรัฐสภา เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวุฒิสภา มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4.2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับวุฒิสภา เพื่อประสานงานกับรัฐสภา ให้การก่อสร้างอาคารแห่งใหม่ของรัฐสภาอยู่ภายในเมืองหลวง เช่นเดียวกันที่ประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติกันเป็นสากล และเพื่อความสะดวกต่อการประชุมและปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสมาชิกคณะกรรมาธิการ ฯลฯ ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4.3) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับวุฒิสภาเพื่อประสานงานกับรัฐสภาให้รูปแบบอาคารของรัฐสภาแห่งใหม่ เป็นสัญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตย และเป็นหนึ่งในสามอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่จะต้องมีความสง่างามและตั้งอยู่ในเมืองหลวงตามหลักสากลและควรเป็นสถานที่ที่เหมาะสม ที่เห็นได้ง่ายโดยทั่วไปแสดงถึงความโปร่งใส ประชาชนและแขกต่างประเทศเข้าเยี่ยมชมได้สะดวก เหมาะต่อการประชุมของรัฐสภา วุฒิสภา คณะกรรมาธิการต่าง ๆ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5) เครื่องมืออุปกรณ์ :

5.1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรจัดอุปกรณ์และ Soft-ware ที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง และพอเพียงต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่จะให้บริการข้อมูลและงานต่าง ๆ ให้แต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภาได้สะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5.2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรจัดเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ที่ทันสมัยไว้ในสำนักงานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ ให้พอเพียงต่อการใช้งานและสำหรับการติดต่อประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5.3) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรพิจารณาถึงงานต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิ ที่สามารถใช้เครื่องมือหรือเครื่องคอมพิวเตอร์แทนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ ให้ใช้เครื่องมือหรือเครื่องคอมพิวเตอร์แทน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูง โดยจำเป็นต้องให้การอบรมที่เพียงพอให้แก่เจ้าหน้าที่ที่จะใช้เครื่องมือหรือเครื่องคอมพิวเตอร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง เพื่อให้บริการแก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

5.3.2 แนวทางการปรับปรุงปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

เพื่อให้คณะกรรมาธิการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและช่วยเหลือประชาชนได้และทำให้ประชาชนศรัทธาต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ จำเป็นจะต้องหาทางแก้ไขและปรับปรุงปัจจัยภายนอกองค์กร ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ จำเป็นต้องแก้ไขสภาพแวดล้อมภายนอกไม่ให้กระทบต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลานานในการแก้ไขปัจจัยภายนอกก็ตาม เพื่อให้คณะกรรมาธิการในระยะยาวสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดจากปัญหาและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

5.3.2.1 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง

1) การให้ประชาชนรักษาระบอบประชาธิปไตย : จากการที่ระบอบประชาธิปไตยไม่มีเสถียรภาพ ต้องล้มลุกคลุกคลานจากการปฏิวัติยึดอำนาจของกลุ่มทหารอยู่เกือบตลอดเวลา ตั้งแต่เปลี่ยนระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา และวุฒิสภามีปัญหา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจต่อประชาชนทุกหมู่เหล่า ให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้จากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าเป็นพลังคอยต่อสู้ป้องกันไม่ให้เกิดการเข้ายึดอำนาจและปกครองประเทศโดยขาดความเป็นธรรม และเกิดโอกาสของการคอรัปชั่นและการรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินจำนวนมากไปได้ง่าย แต่ให้ประชาชนใช้พลังสนับสนุนให้มีการปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งให้ประชาชนเข้าร่วมมีสิทธิ์มีเสียงในการวางแผนทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ฯลฯ ของประเทศได้ มีสิทธิพื้นฐานที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิแวดล้อมของถิ่นที่อยู่ของประชาชนได้

2) การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ : ให้ทั้งสามอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ปฏิบัติหน้าที่กันได้อย่างอิสระ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการไม่ตกอยู่ในความครอบงำของฝ่ายบริหาร ป้องกันการใช้เสียงข้างมากของฝ่ายบริหารที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้คณะกรรมาธิการสามารถเข้าตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้ ทำให้เกิดความไม่โปร่งใสของการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายรัฐสภาหรือนิติบัญญัติไม่สามารถป้องกันอะไรได้ ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาต่อรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น และไม่สนใจต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในที่สุดไป และก่อให้เกิดการปฏิวัติยึดอำนาจในการปกครองประเทศ

3) ควรมีการจัดตั้งแผนพัฒนาการเมืองและการปกครองที่นำมาใช้ได้เป็นรูปธรรมอย่างจริงขึ้น : เพื่อให้เป็นแนวทางในการพัฒนาการเมืองและการปกครองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ระบบการเมืองและการปกครองมีเสถียรภาพมั่นคงเป็นที่พึ่งของประชาชน

ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนทางการเมือง ทางการปกครอง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และอื่น ๆ ของประเทศได้ โดยรัฐสภาควรพิจารณาจัดตั้งงบประมาณให้พอเพียงสำหรับแผนพัฒนาการเมืองและการปกครอง เช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปัจจุบันยังไม่มีแผนพัฒนาการเมืองและการปกครองที่จะให้สำนักงบประมาณนำไปพิจารณาเพื่อจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปดำเนินการได้ คงยังเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สำนักงบประมาณต้องนำไปประกอบเพื่อจัดงบประมาณให้ ตามมติคณะรัฐมนตรีไปที่บังคับไว้ให้สำนักงบประมาณต้องจัดสรรงบประมาณให้

5.3.2.2 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งมีรายได้ประชาชาติต่อหัวประมาณสองพันบาทเศษ จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ในปี พ.ศ. 2549 ปัจจุบัน ซึ่งมีรายได้ประชาชาติต่อหัวประมาณหนึ่งแสนเก้าพันบาทเศษ ได้เกิดนักธุรกิจชนชั้นกลางมากขึ้นเป็นลำดับ และนักธุรกิจชนชั้นกลางเหล่านี้ได้มีพฤติกรรมในการเข้าสู่ระบบการเมือง โดยการเอาเงินซื้อเสียงเข้าไป เพื่อจัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยด้วยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ไม่โปร่งใส โดยที่วุฒิสภาและคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ไม่มีอำนาจหน้าที่จะคัดค้านและหยุดการกระทำดังกล่าวได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเพียงแต่พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ภายในระยะเวลาอันสั้น ให้ระยะเวลา 20 วัน สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นต้น และหากพิจารณาไม่ทันให้ถือได้ว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายนั้น และหากสภาผู้แทนราษฎรยังเห็นยืนยันเดิมก็สามารถดำเนินการต่อไป เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องมาผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา ประกอบทั้งเรื่องของการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถขอเอกสารและให้บุคคลเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการได้ หากบุคคลไม่ส่งเอกสารหรือไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการบุคคลเหล่านั้นได้ ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น ควรจะดำเนินการวางมาตรการสกัดกั้นการซื้อเสียงเข้ามาเป็นรัฐบาล โดยใช้เสียงข้างมากที่ซื้อเสียงเข้ามาสนับสนุนให้เป็นรัฐบาล โดยการให้มีองค์กรกลางที่ประชาชนและนักวิชาการ มีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ที่สุด ไม่ให้เกิดการซื้อเสียงกันได้

ในขณะเดียวกันควรมีการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ (หากมีโอกาส) ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นตัวแทนที่ดีให้แก่ภาคประชาชนในทางเศรษฐกิจได้ คณะกรรมาธิการวุฒิสภา มีอำนาจที่จะขอเอกสารหรือ

ขอให้บุคคลเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการได้ และหากบุคคลใดไม่ส่งเอกสารให้หรือไม่มาชี้แจงตามที่คณะกรรมาธิการขอไป คณะกรรมาธิการมีสิทธิพิจารณาให้มีการลงโทษตามที่วุฒิสภาจะมีมติเห็นชอบตามหลักการที่จะวางไว้

5.3.2.3 ปัจจัยแวดล้อมทางสังคม

จากการที่สังคมไทยในปัจจุบันได้ตื่นตัวตามกระแสโลกาภิวัตน์ มีการเรียกร้องสิทธิให้รัฐบาลที่ปกครองประเทศสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากการเป็นรัฐบาล โดยของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมได้แตกแยกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งต้องการให้นายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่อีกฝ่ายต้องการให้นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรีและปกครองประเทศต่อไปให้ครบอายุสมัยของการเป็นรัฐบาล จนเหตุการณ์มีโอกาสบานปลายและมีโอกาสของการเข้าต่อสู้กัน ซึ่งจะนำความเสียหายมาสู่ประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยทางด้านฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในสามอำนาจสูงสุดของการปกครองประเทศไม่ได้เข้ามาไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแต่ประการใด

วุฒิสภาและคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่เป็นกลางที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ก็ไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบที่จะให้รัฐบาลลาออกหรืออยู่ต่อไป ตามข้อเรียกร้องของประชาชนทั้งสองกลุ่มได้ ซึ่งทำให้ประชาชนบางส่วนขาดความศรัทธาในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการไป และจะเป็นผลเสียหายต่อการปฏิบัติงานในอนาคตของวุฒิสภาและคณะ-กรรมาธิการไป โดยเฉพาะในเรื่องที่จะต้องขอความร่วมมือจากประชาชน

ซึ่งในลักษณะการเช่นนี้ ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการเข้าสู่และให้ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ด้วย เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เข้าสู่ตำแหน่งโดยการรับการเลือกตั้งจากประชาชน ไม่ใช่มาจากการแต่งตั้งที่มีอยู่ในสมัยเดิม ๆ ซึ่งวุฒิสภาจะมีหน้าที่เพียงแต่ให้คำแนะนำเท่านั้น

ในขณะเดียวกันก็ควรให้อำนาจคณะกรรมาธิการวุฒิสภา มีสิทธิขอเอกสารและขอให้บุคคลเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา หากบุคคลใดไม่ให้เอกสารและไม่เข้ามาชี้แจง ให้คณะกรรมาธิการมีสิทธิพิจารณาให้ได้รับโทษ ซึ่งจะทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาสามารถควบคุมการบริหารของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถควบคุมให้การปฏิบัติงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างโปร่งใส ตามที่ประชาชนต้องการได้ ไม่มีการครอบงำจากสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากอยู่ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งรัฐบาลมีเสียงข้างมากอยู่ไม่สามารถยับยั้งการปฏิบัติงานของวุฒิสภาได้ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นไป

อย่างโปร่งใส และได้รับความศรัทธาจากประชาชนได้ คณะกรรมาธิการวุฒิสภาและวุฒิสภาจะสามารถเข้าไกล่เกลี่ยและดำเนินการสอบสวนการบริหารงานของรัฐบาลโดยปราศจากข้อสงสัยจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งกันอยู่ให้เข้าใจและอยู่กันอย่างสันติสุขได้

บทสรุป

คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับวุฒิสภาที่จะใช้สำหรับดำเนินการพิจารณาวิเคราะห์ สอบสวน ในรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ที่วุฒิสภากำลังพิจารณาอยู่

แต่การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคสำคัญหลายประการที่ทำให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

เพื่อพัฒนาให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น รายงานวิจัยฉบับนี้จึงขอเสนอแนะแนวทางการพัฒนาคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาไว้ ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะด้านองค์กร :

1.1) อำนาจหน้าที่

อำนาจในการขอเอกสารจากบุคคลและการให้บุคคลเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้น ควรดำเนินการเป็นสองขั้นตอน

ขั้นตอนแรก ในกรณีหากบุคคลไม่ให้เอกสารหรือไม่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการฯ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมาธิการฯ ที่จะตั้งกระทู้ถาม และขอร่วมอภิปรายรัฐมนตรีเพื่อกดดันให้บุคคลต้องให้เอกสารหรือต้องเข้าชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

สำหรับขั้นตอนที่สอง หากมีโอกาส คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ควรใช้โอกาสให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาในด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการขอเอกสารจากบุคคลและการให้บุคคลเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการฯ พร้อมทั้งมีการกำหนดโทษไว้ด้วย เช่นเดียวกับที่ต่างประเทศปฏิบัติกันอยู่

1.2) ระบบการปฏิบัติงาน

ก. ด้านระบบการปฏิบัติงาน : ควรมีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางด้านระบบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาที่ปฏิบัติอยู่สี่ประการ ดังนี้

(1) การพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการฯ นั้น ควรนำกฎหมายในลักษณะเดียวกับที่ใช้ปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ เข้าใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ด้วย

(2) การกำกับการบริหารงานของรัฐบาลนั้น คณะกรรมาธิการฯ แต่ละคณะควรมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมาธิการพร้อมทั้งจัดฐานข้อมูล เพื่อจัดเก็บรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา เพื่อสามารถติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

(3) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลนั้น รัฐสภาควรมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือสำนักงบประมาณของรัฐสภาขึ้น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณที่มีอยู่ตามกระทรวง ทบวงต่าง ๆ และการใช้จ่ายงบประมาณต่าง ๆ ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม พร้อมทั้งการวิเคราะห์หาความเป็นไปได้ของแนวโน้มรายได้ประชาชาติ ภาษีอากร ฯลฯ ที่รัฐบาลนำเสนอมาให้วุฒิสภาพิจารณา เพื่อได้ข้อมูลที่แท้จริงให้รัฐสภา วุฒิสภา และคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาต่าง ๆ ได้พิจารณาอย่างถูกต้อง

(4) การจัดทำประชาพิจารณ์นั้น คณะกรรมาธิการฯ ควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์สำหรับโครงการที่มีผลกระทบอย่างมากต่อประชาชน

ข. ด้านโครงสร้างงาน : คณะกรรมาธิการสามัญควรจะต้อง

(1) พิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องโครงสร้างงานซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจน และให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญหรือหน่วยงานกลางที่จะต้องพิจารณาเพื่อเสนอให้ประธานวุฒิสภาควรส่งเรื่องใดไปคณะกรรมาธิการใด จึงจะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

(2) จัดตั้งคณะกรรมาธิการวุฒิสภาบางคณะ ในลักษณะที่สามารถยุบเลิกเปลี่ยนแปลงไปตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติที่เปลี่ยนแปลงไปได้ด้วย

(3) แบ่งงานในแต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภาออกเป็นกลุ่มงานหรือเป็นด้าน ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสมาชิกคณะกรรมาธิการตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการเกิดความเชี่ยวชาญขึ้นได้

2) ข้อเสนอแนะด้านบุคลากร :

2.1) การเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการนั้น คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาควรกำหนดคุณสมบัติเฉพาะด้านอย่างเข้มงวดในการให้บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ โดยจะต้องกำหนดจำนวนปีของการปฏิบัติเฉพาะด้านนั้น ๆ กำกับในแต่ละตำแหน่งไว้ด้วย ไม่ควรกำหนดคุณสมบัติเฉพาะด้านแบบกว้าง ๆ ที่ไม่กำหนดจำนวนปีของการเคยเป็น ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ หรือเลขานุการไว้

2.2) ควรใช้หลักการองค์การแห่งการเรียนรู้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ข้าราชการวุฒิสภามีศักยภาพและสามารถเข้าสู่การเป็นผู้เชี่ยวชาญในงานแต่ละด้านของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้

3) ข้อเสนอแนะด้านสภาพแวดล้อม :

รายงานวิจัยฉบับนี้ขอเสนอแนะให้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมของคณะกรรมาธิการ-วุฒิสภาและวุฒิสภาไว้ด้วย โดยจำเป็น

3.1) ต้องปรับปรุงงานทางด้านวิชาการ ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องนำเสนอต่อการพิจารณาในด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เช่น วิชาการทางด้านร่างพระราช-บัญญัติ จะต้องเตรียมพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ ให้คณะกรรมาธิการใช้ประกอบการพิจารณางานวิชาการด้านงบประมาณจะต้องให้นักวิชาการที่มีอยู่ของสำนักงานเลขาธิการเป็นผู้วิเคราะห์ และจัดทำเสนอแนะเชิงนโยบายทางด้านงบประมาณสำหรับร่างพระราช-บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมทั้งรายละเอียดที่รัฐบาลเสนอมา เป็นต้น และงานทางด้านบริหารที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องให้บริการแก่คณะกรรมาธิการวุฒิสภา เช่น การติดตั้งระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่จะสามารถติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายได้ทันทีตลอดเวลา (Real-time) สำหรับให้สมาชิกและคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ได้ใช้ได้ทุกโอกาสที่ต้องการเพื่อให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาสามารถปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้

3.2) ต้องพยายามให้การสนับสนุนต่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมด้านการเมือง ด้านสังคม และด้านการปกครองขององค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนให้อยู่ในสภาพที่ไม่กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

เกษมศักดิ์ แสนสมโภชน์.

2518. **การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมาธิการ รัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โกศล โรจนพันธุ์ และคณะ.

2529. **กระบวนการนิติบัญญัติ**. กรุงเทพมหานคร : ประชาชน.

คณิน บุญสุวรรณ.

2542. **กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**. กรุงเทพมหานคร : ประชาชน.

จรวย สุวรรณพันธุ์.

2535. **ความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกรัฐสภา ปี 2535**. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สภาบันพระปกเกล้า.

จรัล ดิษฐาอภิชัย.

2540. **แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันนโยบายศึกษา.

จินต เจริญพันธ์.

2542. **การพัฒนาสภาบันนิติบัญญัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรสนับสนุน**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ.

2541. **การศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของงายฝ่ายนิติบัญญัติ**. รายงานการวิจัย, กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.

2517. **การปฏิรูปรัฐสภา : ข้อเสนอเบื้องต้นในการปรับปรุงรัฐสภาไทย**. กรุงเทพมหานคร : พิฆเณศ.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.

2529. **การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรนิติบัญญัติ**. กรุงเทพมหานคร : เอกสารวิจัย.

ชาญวุฒิ วัชรพุกต์ และคณะ.

ม.ป.ป. **กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ธงทอง จันทรางค์.

2538. **การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมาธิการ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์.

2541. **รูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภาไทยระหว่าง พ.ศ. 2518-2539**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นิติ ยิ้มแย้ม.

2540. **การปรับปรุงระบบราชการและหน่วยงานภายในรัฐสภา**. ใน เอกสารวิจัยส่วนบุคคล. กรุงเทพมหานคร : สภาบันพระปกเกล้า

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์.

2540. **การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมือง.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ปธาน สุวรรณมงคล.

2535. **บทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ปัทมา สูบกำปัง.

2543. **บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พจนาลัย ไชยรังษี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์.

2533. **การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐศาสตร์.

ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์.

2541. **บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการประจำวุฒิสภา**. วิทยานิพนธ์-ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มนตรี เต่งตระกูล.

2517. **รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ.** วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร-มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มนตรี รูปสุวรรณ.

2529. **กฎหมายรัฐสภา**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มนตรี รูปสุวรรณ.

2530. **ปัญหาและอุปสรรคการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. 2522 - 2526, ชุด 2526 - 2529 และชุดปัจจุบัน**.

มนตรี รูปสุวรรณ.

2542. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540).** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

มานิตย์ จุมปา.

2546. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)**. คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ลิขิต เพชรสว่าง.

2540. **บทบาทคณะกรรมาธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร**. ใน เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

วรเดช จันทรศร.

2535**. การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา**. รายงานการวิจัยรัฐสภา, มีนาคม 2535.

วิษณุ บุญมารัตน์ และรัตนพงษ์ สอนสุภาพ .

2542. **คณะกรรมาธิการสามัญรัฐสภาสาร 47**. กรุงเทพมหานคร : สภาผู้แทนราษฎร.

วันนพ ศรีประภาภรณ์.

2540. **รัฐสภาไทย : การปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการจัดการเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญใหม่**. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ศักดิ์ชัย จีรพรชัย.

2542. **บทบาทของคณะกรรมาธิการในระบบรัฐสภาไทย : กรณีศึกษาคณะกรรมาธิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร-มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สถาบันพระปกเกล้า.

2543. **โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา (ภาคผนวก).** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, สำนักวิชาการและการวิจัย.

สถาบันพระปกเกล้า.

2543. **รายงานการวิจัยโครงการการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา (ภาคผนวก).** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, สำนักวิชาการและการวิจัย.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ.

2540. **รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ** ครั้งที่ 19-20, วันที่ 18-20 มิถุนายน 2540.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ.

2540. **รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ** ครั้งที่ 15-20, วันที่ 22-27 เมษายน 2540.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ.

2540. **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ** ครั้งที่ 21-22, ลงวันที่ 17-18 กรกฎาคม 2540.

สมชาย เมฆหมอก.

2546. **อำนาจของคณะกรรมาธิการของสภาสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำและการยื่นพยานหลักฐาน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมชาย เมฆหมอก.

2546. **อำนาจของคณะกรรมาธิการของสภาสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำและการยื่นพยานหลักฐาน**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมบูรณ์ สุขสำราญ.

2527. **การเมืองการปกครองสภาราชอาณาจักร**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช.

สมบูรณ์ สุขสำราญ.

2527. **สหราชอาณาจักร : การเมือง การปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพาณิช.

สมภพ โหตระกิตย์.

2544. อำนาจลงโทษ. ใน **หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพคุณหญิงเบญจางค์ โหตระกิตย์.** หน้า 86-90. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อัมรินทร์การพิมพ์.

สมภพ โหตระกิตย์.

2523. อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา. **รัฐสภาสาร** (2523) : 1-25.

สายสุนีย์ ศรีสุวรรณรัตน์.

2535. **การปรับปรุงทัศนคติของนักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาต่อโครงสร้างองค์การใหม่ของรัฐสภา**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

2540. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

2544. **ระบบงานรัฐสภา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

2543. **วุฒิสภา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

2540. **รายงานการประชุมวุฒิสภา** ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญทั่วไป). กรุงเทพมหานคร : ดวงการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

2544. **รายงานการประชุมวุฒิสภา** ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญทั่วไป). กรุงเทพมหานคร : ดวงการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

2544. **รายงานการประชุมวุฒิสภา** ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญทั่วไป). กรุงเทพมหานคร : ดวงการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

2547. **ประกาศวุฒิสภา : เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ประจำคณะกรรมาธิการสามัญวุฒิสภา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

2546. **ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกฎหมาย, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ม.ป.ป. **คณะกรรมาธิการ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

2539. **ระบบงานรัฐสภา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรมประชาสัมพันธ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

2543. **ระบบงานรัฐสภา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพมหานคร : ดวงการพิมพ์.

สุจิต บุญบงการ.

2526. **บทบาทของสภานิติบัญญัติ**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โสภณ เคนวิเศษ.

2536. **บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. วิทยานิพนธ์, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อมร รักษาสัตย์.

2539. **ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอลร์ วาร์เรน.

2516. **สาธารณรัฐจะอยู่ได้ก็ด้วยช่วยกันรักษา**. แปลโดย สฤษดิ์ผล ชมไพศาล. กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล.

หนังสือพิมพ์

ไทยรัฐรายวัน, 3 สิงหาคม 2543.

ผู้จัดการรายวัน, 7 สิงหาคม 2543.

ไทยโพสต์, 7 สิงหาคม 2543.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Beck, Carl.

1974. **Contempt of Congress : A Study of the Prosecutions Initiated by the Committee on US-American Activities**. New York : Da Capo.

Cox, A. F. S.

1988. **Dod's Parliamentary Companion 1988 156 Year.** London : Parliamentary Companion.

Frank, C. E. S.

1989. **Senate Committees Activities and Expenditures Report 1997-1998**. Canada : Parliament of Canada the Committees and Private Legislation Directorate.

Goodwin, George.

1975. **The Little Legislatures**. Massachusetts : The University of Massachusetts.

Hartly, T. C., and Griffith, S. A. G.

1975. **Government and Law**. London : Weidenfeld and Nicolson.

House of Commons.

1999. **Committees**. Canada : House of Commons.

House of Representatives.

1999. **The Nation Diet of Japan the House of Representatives**. Japan : n.p.

House of Senate.

1988. **Overview of Senate Committees**. Canada : House of Senate.

House of Senate.

1998. **Senate Committees Activities and Expenditures Annual Report 1997 - 1998**. Canada : The Committees and Private Legislation Directorate.

Inter Parliament Union.

1986. **Parliament of the World**. England : The Macmiland.

Kenneth Bradshaw and David Pring.

n.d. **Parliament Congress**.

Lidder, D. W. S.

1952. **The Parliament of France**. London : Cliswick Press.

Lidderdale, David.

1976. **Erskine May's Treatise on the Law in Priviledges, Proceedings and Usage of Parliament**. p. 124. London : The White Fair.

Loewenberg, Gerhard.

1966. **Parliament in the German Politic System**. New York : Cornell University Press.

Parliament of Singapore.

1999. **Parliament**. Parliament.

Patrick Dunleavy and Others.

1997. **Deverlopments in British Politics**. U.K. : Patrick Dunleavy, Macmillan Press.

Paul Sink and Rhodri Walters.

1999. **How Parliament Works**. Langman, London and New York.

Secretaire General de I Assenblee Nationals.

1999. **Bulletin de I Assenblee Nationals**. Paris : Sager.

The Embassy of The United States of America.

2006. **Senators Selection as Senate Committees**. Bangkok.

The Finish Parliament.

1996. **The Finish Parliament**. BNL Information Oy.

The Norwegian Parliament.

1966. **Stortinget**. The Storting's Information and Documentation Department.

The Office of the Federal Register National Archives and Records Administration.

1996. **The U.S. Government Manuel 1995-1996**. New York.

United States Code.

1985. **Annotated Chapter 6**. Title 2. Section 192. Minn : West.

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1

รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญทั่วไป)

ครั้งที่ 8 วันที่ 20 เมษายน 2540

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ประจานพวกเรา 200 คน ให้คนทั้งประเทศเห็นว่า เรากำลังประจานตัวเอง ผมไม่อยากจะพูดว่า ถ้าการจับสลากในการสรรหากรรมาธิการ ถ้าเป็นเรื่องภายในซึ่งท่านไปทำกันเป็นเรื่องภายในผมไม่ซีเรียส (Serious) เท่าไร แต่ถ้ามาเขียนใส่ข้อบังคับนี่คือการประจานคน 200 คน พวกคุณกำลังประจารณ์พวกผมว่า การทำงานของพวกผมในการสรรหาคนเข้าไปทำงาน สุดท้ายก็จับสลากแล้วกรรมาธิการแต่ละคนเวลาออกไปชี้แจงชาวบ้านภาคภูมินักหรือ ผมได้อยู่ในคณะกรรมาธิการการคลัง โดยการจับสลากครับผม ภาคภูมิใจหรือ ผมบอกว่าอย่าเขียน

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ท่านเกษมครับ ขออนุญาตเอาไว้วาระ 2 ดีไหมครับ เดี๋ยวผมจะขอเชิญท่านรองประธานกรรมาธิการครับ

นายชุมพล ศิลปอาชา (รองประธานคณะกรรมธิการ) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ กระผม ชุมพล ศิลปอาชา ในฐานะรองประธานกรรมาธิการและได้รับมอบหมายให้เป็นประธานอนุกรรมาธิการยกร่างต้นแบบขึ้นมาก่อน เป้าคงจะอยู่ที่ตัวกระผมพอสมควรทีเดียว อยากจะขอกราบเรียนเป็นประเด็น ๆ ดังต่อไปนี้นะครับ

ประเด็นที่ 1 ข้อบังคับนี้คือเครื่องมือในการทำงานของวุฒิสภา ดังนั้นถ้าข้อบังคับอะไรก็ตามทีไปขัดขวางการทำงานของพวกเราข้อบังคับอันก็จะใช้ไม่ได้ ควรจะยกเลิกไป

ประเด็นที่ 2 ความเห็นที่แตกต่างกันของวุฒิสภาของท่านสมาชิกฯ ทุกท่านนี้นะครับ เราได้มีความเห็นแตกต่างกันทั้งในอนุกรรมาธิการ ทั้งในคณะกรรมาธิการชุดใหญ่ที่ 30 ท่านอยู่ด้วยกันมีความเห็นแตกต่างกันลักษณะที่ทุกท่านได้แสดงออกมาเมื่อสักครู่นี้ แต่ความคิดเห็นที่แตกต่างกันนั้นถามว่าจะลงตัวกันด้วยอย่างไร ก็ต้องมีทางใดทางหนึ่งที่ต้องลงตัวซึ่งกันและกัน ดังนั้น ต้นร่างนี้ที่เกิดขึ้นมานั้นเป็นต้นร่างที่ได้หาข้อยุติในเรื่องของความแตกต่างซึ่งกันและกันแล้วในที่ประชุมแห่งนี้ 200 ท่านก็ 200 ความคิด ดังนั้นจะต้องมีวิธีใดวิหนึ่งที่ไปหาที่ลงตัวที่จุดใดจุดหนึ่ง จะชอบไม่ชอบสุดท้ายก็ต้องเป็นไปตามลักษณะอย่างนั้นนะครับแต่เราได้พยายามทำดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถามว่าพวกเราได้ทำดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ทำอย่างไร สมมุติฐานที่พวกเราได้ตั้งไว้นั้นมีอยู่ 3-4 ประการด้วยกันครับ ท่านประธานฯ ครับ

ประการที่ 1 เราดูโครงการสร้างของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้พื้นฐานของโครงสร้างของวุฒิสภาเราแตกต่างกันกับวุฒิสภาที่แล้วมาโดยสิ้นเชิงนับตั้งแต่ที่มา ที่มาเดิมนั้นรัฐบาลเป็นคนแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ความเกี่ยวพันกับรัฐบาลนั้นย่อมจะมีอยู่เป็นปกติ สำหรับในประเด็นนี้ถ้าอ่านข้อบังคับให้ละเอียดชัดเจนแล้วจะเห็นว่า เราได้ปรับปรุงต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ อำนาจแต่งตั้งที่นายกฯ เคยมีต่อวุฒิภา ตอนนี้เรามาจากประชาชน ดังนั้นสิทธิต่าง ๆ ของ

คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารที่มีต่อวุฒิสภา สังเกตดูอ่านให้ละเอียดนะครับ เราได้พยายามปรับปรุงไปด้วยเพื่อให้สอด-คล้องกับรัฐธรรมนูญ

ประการที่ 2 โครงสร้างของวุฒิสภานั้นเราไม่มีพรรคการเมืองอยู่ในวุฒิสภา ไม่มีความเกี่ยวพันใด ๆ ทั้งสิ้น ถ้าอ่านข้อบังคับที่ยกร่างนี้ให้ละเอียดแล้วจะเห็นว่าเราให้ความสำคัญกับการที่ไม่มีพรรคการเมืองของพวกเราทุกคนต้องเป็นองค์อำนาจซึ่งกันและกันเท่าเทียมกันหมดทุกคน ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งเก่งกว่าอีกคนใดคนหนึ่งโดยเด็ดขาด สิทธิทุกสิ่งทุกอย่างต้องเท่าเทียมกันนี้ คือปรัชญาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ว่าทุกคนเท่าเทียมกันหมด เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วจะสังเกตเห็นว่าในสภา- ผู้แทนฯ มีข้อพูดมาว่าไปเอาสภาผู้แทนฯ มาความจริงเราเอามาครับเอาบทเรียนของเขามา แต่เราไม่ได้เอาตามเขา อย่างเป็นต้นว่าสภาผู้แทนฯ เขามีพรรคการเมืองเวลาจะรับรองญัตติทีหนึ่งพรรคบอกเอาอย่างนี้ปั๊บเซ็นชื่อทีหนึ่ง 50 คนได้ 100 คนได้ แต่วุฒิสภาเรานี้ทุกคนไม่มีพรรคการเมือง สมมุติว่าท่านสมาชิกฯ ท่านหนึ่งอยากจะเสนอเรื่องใดเรื่องเหนึ่งต้องไปหาคนถึง 20 คนเพื่อที่จะมารับรอง บางครั้งก็ลำบากเพราะต่างคนต่างมีความคิดเป็นอิสระไม่เหมือนพรรคการเมืองมีมติเสร็จปั๊บเซ็นรับรองพร้อมกันเลย พวกเราต้องไปวิ่งหาไปนั่งรอให้เซ็นอยู่ที่หน้าบัญชีนั้น บางคนก็เอา บางคนก็ไม่เอา ความยากลำบากในการเสนอญัตติก็เกิดขึ้นเนื่องจากโครงสร้างของวุฒิสภาเราแตกต่างไปจากสภา- ผู้แทนฯ ดังนั้น เราจะเห็นว่า เราได้แก้จำนวนผู้รับรองลงไปให้สอดคล้องกับความเป็นอิสระของแต่ละคน ความยากง่ายนี้เป็นอีกประการหนึ่งครับ

ประการที่ 3 ประการถัดไปก็คือว่า ในรัฐธรรมนูญโครงสร้างอันใหม่นี้จะเห็นว่าเขาให้วุฒิสภาของเรานี้ในมาตรา 212 ดูแลเฉพาะนโยบายของรัฐบาล ท่านสมาชิกฯไปอ่านรัฐธรรมนูญมาตรา 212 ให้ละเอียดนะครับ เขาจะพูดไว้อย่างนี้ครับว่าให้รัฐมนตรี รัฐมนตรีนะครับ คือ นาย นาย ก นาย ข นาย ค รับผิดชอบของตนเองต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้ ครม. ทุกคนคือทั้ง 36 คนรับผิดชอบร่วมกันต่อ รัฐสภาความหมายก็คือว่ารัฐสภามีสภาผู้แทนฯ มีวุฒิด้วย แต่รัฐมนตรีแต่ละคนเขาไม่ได้รับผิดชอบต่อวุฒิสภา เขารับผิดชอบต่อสภาผู้แทนฯ เท่านั้น เมื่อเป็นอย่างนั้นแล้ว จะเห็นว่าวิธีเขียนของพวกเรานี้จะเห็นว่ากำกับไปด้วยส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายเป็นส่วนหลักเพื่อให้สอดคล้องกับธรรมนูญ ดังนั้น ความรับผิดชอบของวุฒิสภาเราเราจะไม่ไปรับผิดชอบซ้ำซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎร สมมุติว่าเหตุเกิดระเบิดเครื่องบินที่ดอนเมือง ทางคณะกรรมาธิการการคมนาคมก็วิ่งไปที่ดอนเมือง ของวุฒิสภาเราก็วิ่งไปที่ดอนเมือง ถามว่าประชาชนเขาจะแยกความแตกต่างระหว่างวุฒิสภากับ ส.ส. จะแยกกันอย่างไร แยกลำบากเหตุเกิดขึ้นที่พม่า ทางคณะกรรมาธิการการต่างประเทศของสภาผู้แทนฯ ก็วิ่งไปที่พม่าของวุฒิสภาก็วิ่งไปประเทศพม่า ถามว่าความแตกต่างกันในระหว่างบทบาทของวุฒิสภากับสภาผู้แทนฯ อยู่ตรงไหน ดังนั้น เราได้คำนึงถึงประเด็นเหล่านี้ จึงเห็นว่าบางท่านที่บอกว่านั้น คือคำพูดที่ล้อมาจากรัฐธรรมนูญครับที่เราเขียนอยู่ในท้ายข้อความต่าง ๆ เหล่านี้ยังมีอีกหลายประการ

ทีเดียวครับที่เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อย่างเช่น คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของพลเมือง จะเห็นว่าใน รัฐธรรมนูญเกือบทั้งฉบับเลยพูดถึงแต่การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น แม้นโยบายของรัฐบาลที่แถลงมาเมื่อเร็ว ๆ นี้ก็เหมือนกันจะพูดถึงแต่เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภาเรามาจากการเลือกตั้งของประชาชนเราจะละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้ การมีส่วนร่วมนั้นมิได้หมายความว่า ให้เขาเข้ามาอยู่ในวุฒิสภาเรา หามิได้ แต่คณะกรรมาธิการชุดนี้จะพยายามดูแลว่า ในเรื่อง ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นได้รับการดูแลมากน้อยขนาดไหนเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมากน้อยขนาดไหน โดยสรุปก็คือว่า โครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับนี้วุฒิสภาจะรับผิดชอบจะเกี่ยวข้องกับ 4 ส่วนด้วยกันครับ ส่วนที่ 1 ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลส่วนที่ 2 เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนฯ ส่วนที่ 3 เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 4 เกี่ยวข้องกับประชาชน และส่วนที่ 5 ก็คือ เกี่ยวข้องกับตัวของเราเอง ดังนั้น ในโครงสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อสักครู่นี้มีบางท่านพูดถึงองค์กรอิสระ องค์กรอิสระมอยู่แค่ในรัฐธรรมนูญครับ อันอื่นไม่มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเราจะเป็นผู้แต่งตั้งเอง ส่วนที่พวกเราเข้าใจกันนั้นไม่ใช่องค์กรอิสระ เช่น 1 องค์กรมหาชน ซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ. องค์กรมหาชน ประการที่ 2 มีหน่วยงานหน่วยราชการอิสระอย่างเช่น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักพระราชวังนั้น เป็นส่วนราชการอิสระ ไม่ใช่องค์กรอิสระในความหมายของเรา อันนั้นความหมายจะไปครอบคลุมอยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลอยู่แล้ว ดังนั้น คำว่า องค์กรอิสระในความหมายนี้เราไม่ได้เข้าไปก้าวก่าย ไปตรวจสอบไปบีบบังคับ ไม่ใช่ หามิได้เป็นการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เขาขาดเหลืออะไร เขามีปัญหาอะไร วุฒิสภาในฐานะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งเขาต้องไปดูแลเขาด้วย แต่ดูแลไม่ใช่ในลักษณะไปอำนาจไปชี้นิ้วเขา ไปเรียกเขามาตะคอก ตลาดหรือลักษณะอย่างนั้นไม่ใช่หามิได้นี่ก็คือ ส่วนหนึ่งที่เราได้ดูรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 เราดูปัญหาในอดีต ปัญหาในอดีตของพวกเราเมื่อวานนี้จะเห็นในสภาผู้แทนฯ นับองค์ประชุม นับใหม่กันตลอดเวลาเลยอ่านให้ละเอียดในข้อบังคับแล้วจะเห็นนะครับท่านประธานฯ ครับ เราได้แก้จุดต่าง ๆ เหล่านี้ไว้ด้วย ยกเว้นนับองค์ประชุมเป็นเอกสิทธิ์ เป็นเรื่องของประธานฯ เอง ไม่ใช่เรื่องของสมาชิกฯ การนับคะแนนใหม่เราก็ได้วางกติกาเอาไว้ในข้อบังคับนี้ด้วยว่า ไม่ใช่ว่าห่างกันตั้ง 50 คะแนนขอนับคะแนนกันใหม่ ลักษณะอย่างนี้เราไม่อยากจะเห็นในวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาผู้ใหญ่อย่างพวกเรา ปัญหาในอดีตมีอีกหลายอย่างก็คือว่า เป็นกรรมาธิการกันมากมายเลขคนหนึ่งบางทีก็ตั้ง 10 คณะ เสร็จแล้วก็เซ็นชื่อเช้าคณะนี้ พอสายหน่อยเซ็นชื่อคณะนี้ บ่ายก็เซ็นอีกคณะหนึ่ง ปัญหาการทำงานแบบไม่มีประสิทธิภาพของพวกเราในอดีตมีมาก ไม่ใช่เฉพาะพวกเรานะครับ พวกเราเพิ่งเริ่มต้นได้ไม่ถึง 1 ปี แต่ว่าในอดีตที่มีประสบการณ์และเราอาจจะกำลังเข้าไปสู่จุดนั่นก็ได้ถ้าเราไม่สกัดเสียก่อน ดังนั้น ปัญหาประสิทธิภาพต่าง ๆ และปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตนั้นเป็นจุดต้นตอสำคัญ มีปัญหา ท่านสมาชิกฯ สน

ในเรื่องกรรมาธิการ กรรมาธิการนี่นะครับ เราคำนึงถึงประสิทธิภาพไม่ใช่ล๊อก ขอประทานโทษ เหตุที่เสนอว่า สามัญเป็น 1 ชุดวิสามัญ 2 ชุด ท่านสมาชิกฯ 1 คนเป็น 3 ชุด ท่านมีเวลากี่วันใน 1 สัปดาห์มีแค่ 5 วัน วันศุกร์ท่านประชุมวุฒิสภาใช่ไหม แล้ววุฒิสภาเรานี่เป็นวุฒิสภาภูธร ไม่ใช่วุฒิสภาในกรุงเหมือนชุดที่แล้ว ๆ เข้ามานะครับ เมื่อเป็นภูธรแล้ววันจันทร์ท่านอยู่กรุงเทพฯ หรือเปล่าครับ และก็ท่านมาวันอังคาร ท่านมีวันอังคาร วันพุธ วันพฤหัสบดี ท่านมีอยู่แค่ 3 วัน วันศุกร์ท่านก็มาประชุมวุฒิสภา ท่านมี 3 วัน ถามว่าท่านจะแยกกายของพวกเราได้อย่างไปทำงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ยากครับ ขนาด 3 ชุดตั้งอนุฯ ขึ้นมาอีก แล้วมีอะไรพิเศษอีกกิจกรรมอื่น ๆ อีก ท่านทำอย่างไร ท่านทำงานได้มีประสิทธิภาพไหมครับ ถ้าเกินกว่าสิ่งที่เราได้ยกร่างกันขึ้นมาให้พวกท่านได้พิจารณานี่ครับลำบากครับ ท่านประธานฯ ดังนั้นที่เรากำหนดไว้ 1 สามัญ 2 วิสามัญ มิได้หมายความว่าเราจะไปลดประสิทธิภาพไปลดการทำงานของท่าน เหตุที่ต้องมี 21 คณะก็เพราะว่าจำนวนในแต่ละคณะเรามุ่งถึงประสิทธิภาพ คนทำงาน การทำงานในคณะกรรมาธิการถ้าตัวเลข 5, 7, 9, 11 ตัวเลข 4 ตัวนี้เป็นตัวหลักที่งานจะมีประสิทธิภาพ ถ้ามากกว่านี้แล้วค่อนข้างที่จะลำบากครับนี้จากประสบ-การณ์นะครับ เราได้เชิญผู้แทนจาก ก.พ. มาด้วยเพื่อมาร่วมมือกันยกร่างข้อบังคับนี้ในบางส่วน ดังนั้น เหตุที่กำหนด 5, 7, 9, 11 เราเสนอ 4 ตัวเลข สุดท้ายที่ประชุมบอกว่า เอาไม่เกิน 11 ก็แล้วกัน 21 คณะก็ยังมีปัญหาว่าคณะใดจะมี 10 คณะใดจะ 9 คณะใดจะ 11 บางคณะอาจจะเหลือแค่ 6 แค่ 5 ก็ได้ประการถัดไปที่เราได้ยกร่างมา กระผมจะยกตัวอย่างให้อีกสักเรื่องสองเรื่อง คือ การทำงานซ้ำซ้อนไม่ใช่บังคับนะครับ ที่เรากำหนดว่าคณะกรรมาธิการชุดใดอยากจะทำงานอะไรเป็นอิสระทำได้ทุกอย่างครับ แต่ปัญหาที่แล้ว ๆ มานั้นก็คือว่า มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน มีเรื่องราวร้องทุกข์จากนาย ก คนหนึ่งส่งไปที่คณะกรรมาธิการการปกครอง คณะกรรมาธิการการปกครองทำไม่พอใจวิ่งไปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่พอใจวิ่งไปคณะโน้นคณะนี้ ทำให้วุ่นวายไปหมด ไม่พอใจวุฒิสภาลงไปหาสภาผู้แทนฯ ได้อีกนี่แหละครับ คือ ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน ความสิ้นเปลืองต่าง ๆ ดังนั้น ในข้อบังคับอ่านให้ดีนะครับ เราจะพยายามทำระบบงานนี้ให้มีประสิทธิภาพ การร้องทุกข์นั้นต่อไปนี้ไม่ใช่ไปเที่ยวร้องกัน 21 คณะเลย หรือ 4-5 คณะรับเรื่องทุกคณะ ไม่ใช่นะครับ ต่อไปนี้ สำนักงานเลขาฯ จะเป็นจุดเริ่มแรกที่รับเรื่องร้องทุกข์เสร็จแล้วก็จะส่งให้ประธานฯ ประธานฯ ก็จะบอกว่าเรื่องนี้ควรจะไปอยู่ชุดไหน หรือถ้าไม่เกี่ยวกับวุฒิภาเลขก็ส่งไป ศาลรัฐธรรมนูญ ส่งไปศาลปกครอง ส่งไปผู้ตรวจการรัฐสภา เราไม่ต้องไปรับภาระซึ่งไม่จำเป็นเอาเวลาไปทำงานให้ประเทศชาติดีกว่าปัญหาต่าง ๆ เช่นนี้ที่เกิดขึ้นที่ผ่านมาทั้งในอดีตและทั้งที่เป็นปัจจุบัน กระผมเองไม่ได้รับทราบด้วยตัวเองท่านสมาชิกฯ ท่านสะท้องมาให้กระผมในคณะกรรมาธิการ และในคณะกรรมาธิการเองก็สะท้อนซึ่งกันและกัน จึงได้เกิดปัญหาขึ้นมา นั้นก็เป็นมูลเหตุอันหนึ่ง ทีนี้จะตอบคำถามบางท่านนะครับ บัญชีท้ายข้อบังคับนี้เป็นการยกร่างมาให้ท่านรอบแรกเราทำให้ได้ดี

ที่สุดขนาดนี้ แต่ก็ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไม่มีทางที่จะลงตัวได้ ถ้าท่านมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไปท่านสามารถเอาความเห็นที่แตกต่างไปแปรญัตติในคณะกรรมาธิการได้ และท้ายที่สุดความเห็นแตกต่างกันในที่นี้ต้องไปลงตัวในที่จุดใดจุดหนึ่งครับ ทุกคนมีสิทธิที่จะมีความเห็นแตกต่างกันแต่ทุกคนไม่มีสิทธิที่จะเอกความแตกต่างซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวไปครอบงำประโยชน์ส่วนรวม ลักษณะอย่างนี้ไม่ได้ครับ ในข้อบังคับทั้งหมดที่พวกเราร่างมานี้ความจริงไม่ได้แตกต่างกับของเดิมหรือของสภาผู้แทนฯ ในหลักใหญ่ ๆ เรื่องหมวดการอภิปรายไม่มีอะไรที่จะดีไปกว่าเดิม จะอภิปรายอย่างไร จะบอกว่าฟุ่มเฟือย เราก็ต้องใช้ของเดิมหลักการเดิม ๆ ที่ดีแล้วเราก็คงเอาไว้ แล้วเราก็เพิ่มเติมดูรัฐธรรมนูญ ดูปัญหาในอดีตดูประสิทธิภาพการทำงาน ความเป็นไปได้ของพวกเราที่จะทำงานได้ไหม เราเป็น ส.ว. ภูธร ไม่ใช่ ส.ว. แบบมีตำแหน่งเหมือนในอดีตดังนั้นกระผมถึงได้กราบเรียนท่านประธานฯ ว่าเราได้พยายามยกร่างมาโดยคำนึงถึงข้อบังคับเดิม ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร ดูข้อเสนอที่ขอนแก่น ดูความเห็นของท่านสมาชิกฯ ดูครับ ไม่ใช่ไม่ดู ดูหมดนะครับ และก็ใส่ไปมากด้วย ใส่ความเห็นพวกท่านไว้มาก ถึงได้ออกมาในลักษณะที่บางครั้งส่วนตัวกระผมเองไม่ได้พอใจร้อยเปอร์เซ็นต์ในนี้ แต่ส่วนรวมก็ถือว่าใช้ได้ กระผมก็ โอเค. ตามเสียงส่วนมากประชาธิปไตย นี่คือ พื้นฐาน กระผมอาจจะตอบไม่ครบทุกคำถาม เพราะว่าคำถามพวกท่านความคิดเห็นที่แตกต่างกันนั้น เราพูดกันหมดแล้วในที่ประชุมถึงได้ออกมาลักษณะอย่างนี้ ท่านมีความเห็นที่แตกต่างกันนั้น เราพูดกันหมดแล้วในที่ประชุมถึงได้ออกมาลักษณะอย่างนี้ ท่านมีความเห็นที่แตกต่างอีกรอบหนึ่งได้ ถ้ารับร่างนี้ไปตั้งกรรมาธิการ พวกเราก็ไปแปรญัตติเอา แล้วก็ไปยุติที่จุดใดจุดหนึ่งก็แล้วกันตามระบอบประชาธิปไตยครับขอบคุณมาก ท่านประธานฯ ครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชษฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ท่านสมาชิกฯ ครับ ผมขออนุญาต ขอเรียนแจ้งและก็หารือสัก 2-3 เรื่อง

เรื่องแรกเนื่องจากเพื่อนสมาชิกฯ คุณวัลลภแจ้งมาขณะนี้มีผู้สื่อข่าวจากต่างประเทศมาทำข่าวอยู่ข้างบน ซึ่งตรงนี้ก็ได้รับอนุญาตถูกต้องนะครับให้เพื่อนสมาชิกฯ ได้รับทราบและสบายใจ

เรื่องที่ 2 เนื่องจากว่าขณะนี้เพื่อนสมาชิกฯ แสดงเจตนาที่จะอภิปรายเกินกว่า 10 ท่านนะครับ ท่านที่อยู่ข้าง ท่านที่อยู่ข้างหน้าอาจจะไม่เห็นข้างหลังยกมือเต็มเลย แต่ขอเรียนว่าประเด็นที่ได้อภิปรายกันไปแล้วอยากให้ผ่านเลยไปไม่อย่างนั้นเราจะใช้เวลานานเกินไป

อีกเรื่องหนึ่งครับ เนื่องจากว่าวันนี้เราต้องมีภารกิจการประชุมรัฐสภาในเวลา 14.00 นาฬิกา เพราะฉะนั้นเรามีเวลาอภิปรายกันอีกสักชั่วโมงถึง 12.30 นาฬิกา แล้วผมจะใช้เวลาหลังจาก 12.30 นาฬิกา หารือพวกเราอีกเรื่องหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องสำคัญก็คือว่า เราควรจะมีวันประชุมเพิ่มเป็นพิเศษสักวันหนึ่งต่อสัปดาห์หรือไม่ และจะเป็นวันไหน อย่างไร เดี๋ยวจะได้มีการพูดคุยกันต่อไปตรงนี้ที

ผมบันทึกไว้เพื่อนสมาชิกฯ ที่ยกมือตอนนี้ 10 กว่าคนแล้ว ผมจะไล่เป็นรายคนเลย ขอเชิญคุณครูประทีปครับ

นางประทีป อึ้งทรงธรรม (กรุงเทพมหานคร) : กราบขอบพระคุณค่ะท่านประธานฯ ที่เคารพ ดิฉัน นางประทีป อึ้งทรงธรรม สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานครก่อนอื่นดิฉันต้องขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับประชุมวุฒิสภาที่ได้ช่วยกันทำงานมาให้เราได้มาศึกษา ดิฉันคิดว่าที่ผ่านมาเรามีประสบการณ์ในเรื่องของการที่จะต้องตีความ ดิฉันขอพูดสั้น ๆ เพื่อจะไม่ให้มีปัญหาในเรื่องของการตรีความในกรณีที่กรรมาธิการวิสามัญทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติพฤติกรรม ดิฉันมองว่าข้อบังคับที่ 74 ในวรรคสุดท้ายได้พูดไว้ว่า สมาชิกจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญวุฒิสภาได้คณะเดียวเท่านั้น ยกเว้นคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ทีนี้ในข้อบังคับที่ 96 ท่านจะกรุณาเปิดไปหน้า 23-24 ที่ได้ระบุว่าเมื่อมีกรณีวุฒิสภาจะต้องมีการพิจารณาเลือกตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบกับบุคคลในตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นมาคณะหนึ่ง ตรงนี้จะซ้ำแล้วค่ะ เพราะท่านให้เป็นได้คณะเดียว แล้วก็ตรงนี้จะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 11 ท่าน ก็จะซ้ำ เพราะฉะนั้นดิฉันคิดว่าน่าที่จะได้มีการทำให้กระจ่างเสียตั้งแต่ตอนต้นเพื่อจะได้ไม่มีปัญหาการ ตีความในโอกาสต่อไป และอีกเช่นเดียวกันในข้อที่ 78 ให้วุฒิสภาตั้งกรรมาธิการสามัญกิจการวุฒิสภาขึ้นมาคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 27 คน มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ ตรงนี้มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ ดิฉันคิดว่า คำว่า ตั้งคณะกรรมาธิการ จะให้เป็นวิสามัญหรือสามัญกันแน่ ดิฉันอยากจะขอให้ท่านกรรมาธิการได้โปรดชี้แจงด้วย เพราะว่าจากของเดิมได้ระบุไว้ว่าเป็นวิสามัญถ้าหากว่าไม่ระบุก็จะไปขัดแย้งในมาตราอื่น ๆ อีก นะคะ ทั้งในมาตรา 74 แล้วก็ในมาตรา 78 แล้วก็ในมาตรา 79 อยากจะขอกราบเรียนถามให้ได้รับความกระจ่างในส่วนนี้ด้วย กราบขอบพระคุณค่ะ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ครับ พลเอกศิริ ครับ

พลเอกศิริ ทิวะพันธุ์ (พิษณุโลก) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ กระผมพลเอกศิริ ทิวะพันธุ์ สมาชิกวุฒิสภาจากจังหวัดพิษณุโลก กระผมจะกราบเรียนถึงหมวดที่ 4 กรรมาธิการตามร่างที่เสนอ ในเรื่องของกรรมาธิการถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุด กระผมก็มีข้อสังเกตหลังจากที่อยู่ในสภานี้มานาน โดยเห็นว่าในเรื่องการทำงานของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภานี่เราไม่ได้ทำงานกันอย่างเต็มที่นะครับ ความสำคัญของการทำงานของสภาคือการทำงานของคณะกรรมาธิการ โดยเฉพาะกรรมาธิการสามัญ ซึ่งเรื่องนี้ไม่ใช่เพิ่มมาเป็นเฉพาะชุดของเรา

กระผมเองอยู่ในวุฒิสภามาเป็นเวลาถึง 18 ปี ในสมัยก่อนก็มีลักษณะเหมือนกันทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าเราปล่อยให้มีการตั้งกรรมาธิการสามัญขึ้นจำนวนมากมาย ซ้ำซ้อนกับการทำงานของกรรมาธิการสามัญทำให้การทำงานของกรรมาธิการสามัญของวุฒิสภาของเรานี่ไม่เข้มข้นเท่าที่ควร นอกจากนั้นกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาของเราก็ยังปล่อยให้สมาชิกวุฒิสภาของเราได้เสนอญัตติต่าง ๆ ขึ้นมา แล้วก็เสนอแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นอีกจำนวนไม่รู้กี่ชุดนะครับ เป็นงานซ้ำซ้อนกัน ซึ่งท่านชุมพล ศิลปอาชา ท่านกรุณาได้ชี้แจงไว้แล้วกระผมจะไม่กล่าวซ้ำนะครับ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุด ตราบใดถ้าเราให้ดำเนินการไปลักษณะนี้ การทำงานของเราจะไม่มีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นการที่เราจะมีคณะกรรมาธิการซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นได้เพียง 1 คณะ แล้วก็เป็นกรรมาธิการวิสามัญได้เพียง 2 คณะนั้น กระผมคิดว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมกระผมขอสนับสนุนแนวความคิดนี้ แล้วกระผมก็อยากจะให้ท่านสมาชิกวุฒิสภาทุกท่านได้สนใจในหมวดที่ 4 ได้ช่วยกันอภิปรายในแนวความคิดต่าง ๆ ขอบคุณมากครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) ท่านจำเจนครับ ผมขอเรียนอย่างนี้นะครับ อย่างที่เคยกราบเรียนแล้วว่าท่านแสดงเจตนาไว้แล้วก็จริงครับ แต่ถ้าถึงเวลาที่จะต้องอภิปรายกันกรุณายกมือด้วยครับ

นายจำเจน จิตรธร (สุโขทัย) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพกระผม จำเจน จิตรธร สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสุโขทัยการทำงานของวุฒิสภาที่ผ่านมานะครับ เราจะเห็นว่าข่าวที่ออกไปสู่สาธารณชนนี่ ข่าวที่ดี ๆ ที่จะไม่มีออกไปเลยหรือมีไปก็น้อยมาก จะมีข่าวที่เป็นในทางลบเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงเป็นเหตุผลที่ประชาชนทั่วไปมองว่าวุฒิสภาเรานี่ทำอะไรกันอยู่ หรือมีงานอะไรบ้าง กระผมพยายามศึกษาจากร่างที่คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พยายามคิดขึ้นมานี่ครับ ก็ต้องขอขอบคุณท่านละครับ ได้อ่านดูแล้วมีเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมแล้วก็เป็นประโยชน์อย่างมากทีเดียว แต่ในภารกิจของกรรมาธิการแต่ละกรรมาธิการนี่ในแง่ของประชาสัมพันธ์ยังไม่มีเลย ฉะนั้นกระผมก็อยากจะขอให้ได้เพิ่มภารกิจลงไปในแต่ละกรรมาธิการว่า ที่ได้ทำงานอะไรลงแล้วนี่ให้มีการประชาสัมพันธ์ออกไปสู่สาธารณชนให้มากที่สุดนะครับถึงแม้ทางสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ทำเป็นรูปเล่มสรุปผลงานในแต่ละสมัยประชุมอย่างสมัยประชุมที่แล้วก็มีสรุปเป็นเล่มสีชมพูนั่นไม่ลงไปสู่สาธารณชนหรือแม้แต่พวกเราบางท่านก็ยังไม่ได้อ่านด้วยซ้ำไป ก็อยากจะกราบเรียนว่า ให้แต่ละกรรมาธิการมีภารกิจเพิ่มลงไปอีกว่า มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์งานในหน้าที่ของกรรมาธิการไปสู่สาธารณชนให้มากที่สุดเท่าที่เราจะทำได้ จะเป็นสิ่งที่จะทำให้พี่น้องประชาชนซึ่งเลือกเรามานั้นได้รู้ว่า เราได้ทำงานอะไรกันบางนะครับ กระผมขอกราบขอบคุณครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : คุณมาลีรัตน์ครับ

นางมาลีรัตน์ แก้วก่า (สกลนคร) : ขอบพระคุณท่านประธานฯ ดิฉัน มาลีรัตน์ แก้วก่า สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสกลนคร ดิฉันขอฝากเป็นข้อสังเกตสำหรับกรรมาธิการวิสามัญที่จะดำเนินการเรื่องนี้ คงจะไม่ถามกรรมาธิการชุดนี้ค่ะ

ประเด็นที่ 1 เรื่องของบัญชีอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการที่แนบท้ายมานี้ดิฉันว่าน่าจะไปดูให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและในแต่ละข้อสลับไปสลับมาแล้วไป ๆ มา ๆ ข้อ 90 ก็ไม่สอดคล้องกับบัญชีแนบท้าย ลักษณะนี้ทำให้สอดคล้องกันทุกกรรมาธิการ

ประเด็นที่ 2 การจัดสรรกรรมาธิการเห็นด้วยกับหลายท่านว่าไม่จำเป็นจะต้องระบุเข้าไปว่าจับสลาก จริง ๆ อาจจะจับสลากก็ได้แต่ว่าเราไม่จำเป็นจะต้องระบุไปในนั้น

ประเด็นที่ 3 เรื่องขององค์ประชุมตามข้อ 31 ที่บอกว่า ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งดิฉันเองยังมีปัญหาว่าท่านอาจจะลืมไปว่าบางครั้งกว่าที่จะครบองค์ประชุม 1 ใน 3 ขณะนี้บางกรรมาธิการก็ต้องรอ ดิฉันไม่ได้หมายความถึงกรรมาธิการใดกรรมาธิการหนึ่งแก่ให้ตรวจสอบให้ดี ๆ บางครั้งมีการเซ็นย้อนหลังหรือเซ็นภายหลัง หลังจากที่เข้ามาแล้วแต่เปิดประชุมไปก่อนก็มี เพราะฉะนั้นอันนี้ดิฉันเกรงว่าต่อให้ 1 คน เป็น 1 กรรมาธิการแต่ท่านก็ยังมียกเว้นเช่นกันว่า ตรวจรายงานการประชุมสามารถเป็นได้มากกว่า 1 กรรมาธิการ ในลักษณะเดียวกันอีกข้อหนึ่งท่านบอกว่า เป็นกรรมาธิการวิสามัญกับกรรมาธิการสามัญไม่เกิน 2 คณะ ความเป็นจริงของเราเป็นอย่างนั้นได้ไหมในเมื่อเรามีแค่ 200 คน ถ้าหากว่าเป็นกรรมาธิการสามัญ 1 คณะแล้ว บางครั้งการเวียนกว่าที่จะครบ 2 กรรมาธิการ 3 กรรมาธิการวิสามัญต่อ 1 คนยังเคยมีของเราขณะนี้ เราจะคาดหมายได้อย่างไรว่างานของเรานี้การตั้งกรรมาธิการวิสามัญตามที่ท่านศิริพูดมาเมื่อสักครู่เราก็มีการตั้งเรื่อย ๆ แล้วบางทีงานเข้ามาฉุกเฉินจำเป็นจะต้องตั้ง เราก็ต้องตั้ง ถ้าหากเราไปเขียนจำกัดไว้ก็จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นหรือเปล่า โดยเฉพาะข้อ 80 ที่เขียนเอาไว้ว่าเป็นกรรมาธิการวิสามัญและกรรมาธิการสามัญในขณะเดียวกันไม่เกิน 2 คณะ ก็จะผูกมัดขัดขวางการทำงานของเราเช่นกัน เพราะฉะนั้นฝากเป็นข้อสังเกตสำหรับกรรมาธิการวิสามัญที่จะเข้ามาทำหน้าที่ ในขณะเดียวกันในข้อ 98 ที่จะตั้งกรรมาธิการสามัญเพื่อมาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ดิฉันเห็นด้วยว่า ถ้าหากไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ไม่ครบองค์ประชุมเพราะว่ามีแค่ 11 ท่านเท่านั้นที่จะต้องมาทำหน้าที่ตรงนี้ อันนี้ไม่ขัดข้องแต่ประการใด แต่สำหรับข้อ 81 ติงไว้เป็นข้อสังเกต ขอบพระคุณค่ะ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) อาจารย์ครับ

นายพา อักษรเสือ (ขอนแก่น) : กราบเรียนท่านประธานฯที่เคารพผมพา อักษรเสือ สมาชิกวุฒิภาจังหวัดขอนแก่น ผมมีเรื่องเดียวครับที่ติดใจบังเอิญได้เห็นข้อ 74 เรื่องกรรมาธิการที่ทางคณะกรรมาธิการวิสามัญได้กรุณาได้แยกไว้ถึง 21 คณะ ยังไม่ได้ดูละเอียด แต่เห็นมีการแยกการศึกษา

และก็ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเป็นคนละส่วน เป็นคนละคณะกรรมาธิการ ประเด็นตรงนี้เป็นความรู้สึกที่ต้องลุกขึ้นมาพูดที่จริงกู้คงจะมีเวลาพูดกันอยู่อีก แต่ถ้าไม่พูดเสียเลยคงคาใจอีกนาน เพราะจากประสบการณ์ที่เคยอยู่ในสภาผู้แทนฯ พอเห็นเขาแยกการศึกษากับศาสนาเป็นคนละส่วน ที่มีความรู้สึกว่าตัวเองที่เคยอยู่กระทรวงศึกษาธิการพอมาจับงานกรรมาธิการแล้วกลายเป็นว่า อยู่การศึกษาก็เลยไม่รู้เรื่องศาสนาไม่ได้มีเวลาไปสนในศิลปวัฒนธรรมนะครับ คนที่อยู่กรรมาธิการการศึกษาก็พูดกับพระไม่รู้เรื่องนะครับ คนที่อยู่ศาสนาก็ไม่เคยไปดูเลยว่ากรมอาชีวะ กรมสามัญอะไรต่าง ๆ ซึ่งมันก็เกี่ยวข้องกับเรื่องศาสนาเรื่องคุณธรรมจริยธรรมของชาติบ้านเมือง พวกเราก็คงจะทราบว่าการศึกษา คือ ชีวิต ชีวิตจะละเลยส่วนใดส่วนหนึ่งโดยเฉพาะเรื่องศาสนาศิลปะวัฒนธรรมออกไปนี่ยาก มันถึงไม่ค่อยรู้เรื่องกันนะครับ ขณะนี้ทางศาสนาทางพระทางสงฆ์ก็จะกลายเป็นออกไปอีกทาง ผมพูดถึงงานของวุฒิสภาเราในฐานะที่เราจะต้องตรวจสอบควบคุมและเป็นหลักในการที่จะทำให้ทุกอย่างเป็นองค์รวมไม่แยกย่อยมีคติพูดอันหนึ่งว่าเราจะต้องผ่าตัดหรือว่าทำปฏิรูปในองค์รวมไม่ใช่ชำแหละในจุดแยกส่วนย่อยและจุดเหล่านี้นี่ผมคาใจมากในการที่ต้องมาแยก แยกก็ดีนะครับไม่ใช่ไม่ดีดีในบางส่วนที่จะได้ลงลึก ได้ลงลึกเข้าไปถึงศาสนาถึงศิลปวัฒนธรรมบางคนก็ไม่ค่อยรู้เรื่องชัดเจนรู้แต่เรื่องการศึกษา แต่ว่าไม่ค่อยลึกในเรื่องศาสนาอะไรต่าง ๆ นี้ผมเข้าใจ แต่ในฐานะที่อยู่กรรมาธิการนี่ เรามาอยู่ตรงนี้นี่ คนที่อยู่ในกรรมิการตรงนี้จะต้องมีความรู้ความเจ้าใจในองค์รวมในการประสานงานการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมอย่างชัดเจนมันถึงจะเกิดงานให้สมกับจุดประสงค์ที่ประทรวงศึกษาธิการและทบวงรวมเข้ามากับคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเข้ามาเป็นกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมขณะนี้เรากำลังจะแยก ผมเรียนได้เลยนะครับไม่ใช่แยกหรอก แต่ว่าผมเรียนได้เลยว่าคณะกรรมการแต่ละท่านพอแยกออกไปเป็นคณะแล้วเดี๋ยวก็ตั้งกระทรวงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ที่ผ่านมานะครับ คณะกรรมาธิการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของสภาผู้แทนราษฎรพูดกันมา 5-6 ปีนั้นมีอย่างหนึ่งคือขอตั้งกระทรวงใหม่ กระทรวงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม เดี๋ยวก็กระทรวงน้ำเดี๋ยวก็กระทรวงกีฬาอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ผมเรียนว่าตรงนี้มันจะทำให้ความรู้สึกคนที่อยู่ในกรรมาธิการนี่ไม่ค่อยประสมประสานในจุดงานหลักของชาติโดยเฉพาะกระทรวงหลักซึ่งขณะนี้เราพยายามคิดและพยายามรวมงานเหล่านี้เข้ามาเป็นองค์รวมใหญ่เพื่อการพัฒนาคนทั้งการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม นี้เป็นกรณีที่ผมคาใจผมขอแสดงความคิดเห็นไม่อยากให้แยกงานตรงนี้นะครับอยากจะให้คณะกรรมาธิการที่ทำงานการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเป็นงานสร้างคนโดยรวมเดี๋ยวทางพระทางสงฆ์ทางโรงเรียนก็จะไปคนละทาง ขณะนี้เรากำลังพยายามพูดเรื่องบ้านวัดโรเรียนในเรื่องเดียวกันนะครับ ในการที่จะลงสู่เขตระดับพื้นที่ข้างล่างถ้าเราจะแยกออกไปนั้น คนที่สนใจคนที่ทำงานโดยตรงนั้นจะคิดว่าเราไม่มีส่วนที่รวมองค์รวมเข้าอยู่ในหัวใจหลักของประเทศในฐานะที่เราอยู่ในสภาตรงนี้ ผมมีความไม่สบายใจตรงนี้เท่านั้นเอง ใน

ฐานะท่านชุมพลเองก็เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแล้วหลายท่านอยู่ตรงนั้นก็มีความคิดในทางการศึกษาอยู่ ผมยังคาใจไม่ค่อยสบายใจมากในเรื่องนี้นะครับ ขอบคุณมากครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : อาจารย์เจิมศักดิ์ครับ

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (กรุงเทพมหานคร) : ท่านประธานฯ ที่เคารพครับผม เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา ผมต้องขอชมเชยคณะกรรมาธิการที่ได้กรุณายกร่างข้อบังคับการประชุมขึ้นมาใหม่ทั้งหมด ผมได้เปรียบเทียบร่างใหม่กับร่างเก่า โดยการที่เอาร่างเก่าและร่างใหม่นั้นลอยทำเพิ่มเติมเปรียบเทียบกันทุกมาตรา ผมพบว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้ได้ทำงานค่อนข้างจะเป็นระบบ แล้วก็ดูแลอย่างละเอียดลึกซึ้ง ผมต้องขออนุญาตชมเชยด้วยใจจริง ผมคิดว่าข้อบังคับใหม่นี้ 80 เปอร์เซ็นต์นั้นยังคงของเดิมที่ดีอยู่ ผมรู้สึกอย่างนั้นแล้วผมก็คิดว่ารับได้ เพราะ 80 เปอร์เซ็นต์ที่คงของเดิมไว้นั้นก็เป็นที่ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้ง หรือว่ามาจากการแต่งตั้งก็ตามก็คงจะต้องทำ แล้วอีกประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์เท่าที่ผมเปรียบเทียบดูคิดว่าเป็นการแก้ไข ส่วนที่แก้ไขนั้นในหลักการใหญ่ ๆ เป็นเรื่องของการลดอำนาจฝ่ายบริหารอย่างที่ท่านอาจารย์ชุมพลได้กรุณาชี้แจงผมเห็นเป็นจริง ลดอำนาจคณะรัฐมนตรี ลดอำนาจคณะรัฐบาลที่จะขอให้วุฒิสภาทำอย่างนั้นอย่างนี้ เหมือนกับว่าเราจะต้องทำตาม ซึ่งเป็นการแก้ไขที่ถูกจุดอย่างยิ่ง อีกจุดหนึ่งที่เห็นก็คือว่ามีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมาธิการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมซึ่งมีการเพิ่มเติมคณะกรรมาธิการเป็น 21 ชุด ถึงแม้ว่าบางชุดที่ผมอาจจะมีข้อท้วงติงบ้าง นั่นก็คงเป็นของธรรมดาที่เราคงจะต้องเห็นแตกต่างกันบ้าง แต่ส่วนที่เพิ่มเติมส่วนใหญ่ผมรับได้ แต่ประเด็นผมจะขออนุญาตพูดเพราะว่ายังไม่อยู่ในขั้นที่จะลงรายละเอียดว่าอะไรควรจะเพิ่มจะลดอย่างไร ผมคิดว่าเรื่องการกระจายภาระการทำงานคนข้อบังคับนี้คณะกรรมาธิการได้พยายามนึกถึงการกระจายการทำงานให้แต่ละคนสามารถที่จะอยู่ในกรรมาธิการได้จำกัด คือ สามัญเฉพาะ 1 คน 1 คณะ และจะมีวิสามัญด้วย รวมแล้วไม่เกิน 2 ซึ่งเป็นความปรารถนาดี และผมก็คิดว่าเป็นเจตนาที่ดี อาจจะมีข้อจำกัดอย่างที่ท่าน ส.ว. มาลีรัตน์พูดอยู่บ้าง เรื่องของการประชาสัมพันธ์ ผมเห็นว่าได้เติมเข้ามาในคณะกรรมาธิการที่น่าสนใจ แล้วก็ขออนุญาตเรียนเพื่อนสมาชิกฯ ที่เป็นห่วงข้อนี้ ผมเห็นว่ามีอยู่เรียบร้อย โดยสรุปแล้วตรงนี้คณะกรรมาธิการ 15 ท่าน ทำงานได้ดี ส่วนที่อาจารย์ชุมพลบอกตัวเลขควรจะ 5, 7, 9,11 เท่านั้น ครั้งนี้ ท่านทำ 15 ท่าน ผมว่าท่านทำได้มีประสิทธิภาพดีพอสมควร แต่ถ้า 11 อาจจะดีกว่านี้ก็ได้อย่างที่ท่านพูด อันนี้ก็อาจจะเป็นไปได้ ผมมีข้อที่อยากจะตั้งข้อสังเกตอยู่เพียงแค่ 3-4 ด้วยเวลาสั้น ๆ อีกสัก 2-3 นาทีตรงนี้ ผมอยากจะให้ดูข้อ 37 นิดเดียวข้อ 37 คือ เรื่องญัตติต่อไปนี้ไม่ต้องเสนอล่วงหน้าหรือเป็นหนังสือ คณะกรรมาธิการได้ไปตัดข้อให้ปรึกษาเป็นเรื่องด่วน ให้ตัดข้อนั้นออก ก็เป็นอันว่าต่อไปนี้สมาชิกฯ แต่ละท่านจะเสนอเป็นเรื่องวนไม่ได้ เข้าใจว่าท่านคงจะรำคาญ เพราะว่าคราวที่แล้วมีการ

เสนอเป็นเรื่องด่วนอยู่หลาย ๆ ครั้งติดต่อกัน ส่วนที่ท่านอาจารย์ชุมพลได้กรุณาอธิบายว่าพยายามที่จะให้สมาชิกฯ นั้นมีอำนาจในการที่จะเสนอญัตติเพิ่มขึ้น โดยการที่ลดจำนวนผู้รับรองจาก 20 คน เหลือ 10 คน อันนั้นก็ทำให้กระกระเฉงเพิ่มมากขึ้นผมก็เห็นประเด็น แล้วก็เห็นว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้อง แล้วก็เห็นด้วยกับกรรมาธิการอย่างยิ่ง แต่ขณะเดียวกันจะไปตัดข้อนี้ แนวทางสวนทางไป บ้างผมคิดว่าถ้าหากมีการปรึกษาเรื่องด่วน แล้วที่ประชุมยอมรับว่าเป็นเรื่องด่วนจริง ๆ ก็ไม่ควรจะตัดสิทธิตรงนี้ไปเสียทีเดียวผมเห็นประเด็นที่บอกว่าลดลงเหลือ 10 แล้วแต่ยังจะต้องไปทำเป็นหนังสือ เมื่อทำเป็นลายลักษณ์อักการแล้วเสนอไปก็อยู่ที่ประธานฯ อีกว่าจะบรรจุเรื่องด่วนหรือไม่ เพราะฉะนั้นไม่มีหนทางเลยที่สมาชิกฯ จะทำเป็นเรื่องด่วนได้ เพราะถ้าประธานฯ ไม่เห็นด้วยว่าเป็นเรื่องด่วนก็ทำไม่ได้อยู่ดีถ้าไปปิดข้อนี้เสีย ขอตั้งข้อสังเกตไว้นะครับ ส่วนการแปรญัตติผมคงจะต้องขออนุญาตแปรญัตติตรงนี้นะครับ

ผมคิดว่าข้อ 74 เรื่องการตั้งกรรมาธิการ เมื่อครู่นี้ท่านอาจารย์พาเป็นห่วงว่าการแยกออกไปอาจจะมีปัญหา การรวมอาจจะดีขึ้น ผมมีอำประเด็นหนึ่งก็คืออยู่ใน (4) ที่บอกว่าคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ อยากจะขอความกรุณาช่วยพิจารณาไปพร้อมกัน คือ คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ร่วมไปกับ (18) คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม ท่านประธานฯ ครับ ผมเองนั้นเคยวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลมาโดยตลอดเพราะเป็นนักวิชาการที่จับเรื่องการเกษตร จับเรื่องพานิชย์และอุตสาหกรรมได้มีการพูดจากันข้างนอกค่อนข้างจะมากกว่าเราพิจารณาแต่ภาคเกษตรและสหกรณ์คือภาคการผลิตอย่างเดียวไม่ได้ ควรจะต้องพิจารณาในเรื่องของการค้าขายด้วยคือเรื่องพาณิชย์ เพราะฉะนั้นเป็นไปได้ไหมที่เราจะมีกรรมาธิการที่ดูแลทั้งการผลิตและพาณิชย์ โดยเพิ่มเติมเป็นคณะกรรมาธิการการเกษตรสหกรณ์และการพาณิชย์ด้านการเกษตร ส่วนอุตสาหกรรมก็จะมีคณะกรรมาธิการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ด้านอุตสาหกรรม เพราะว่าในกระทรวง ทบวง กรม ยังอยากที่จะให้มีการแบ่งงาน ที่จะให้กระทรวงพาณิชย์นั้นผ่าออกและอยู่กับเกษตรกับอยู่กับพาณิชย์ไม่ใช่ผลิต ๆ ไปแต่ว่าการพาณิชย์ไปพูดแต่เรื่องพาณิชย์เรื่องเดียวไม่ได้สอดคล้องกันเลยกับเรื่องการผลิต เพราะฉะนั้นตรงนี้อยากจะตั้งข้อสังเกตว่า เป็นไปได้ไหมที่เราจะนำหน้าไป ตั้งกรรมาธิการเรื่องการผลิตและการตลาดและการพาณิชย์ที่สอดคล้องกัน เช่น กรรมาธิการการเกษตร สหกรณ์และการพาณิชย์การเกษตร ขณะเดียวกันกรรมาธิการใน (18) ก็เปลี่ยนเป็นกรรมาธิการการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์อุตสาหกรรม และแยกกรรมาธิการการเศรษฐกิจออกไปเสีย เพราะว่าท่านประธาน ครับ เศรษฐกิจกับการพาณิชย์กับเรื่องธุรกิจนั้นแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ธุรกิจนั้นบริษัทหนึ่งร่ำรวย การทำของการพาณิชย์ที่ทำให้ธุรกิจหนึ่งร่ำรวยไม่ได้หมายความว่าเศรษฐกิจของประเทศจะร่ำรวยเสมอไป เพราะบริษัทหนึ่งร่ำรวยมโหฬารทำให้คนร่ำรวยมโหฬารประเทศอาจจะจนได้ เศรษฐกิจนั้นดูองค์

รวมของประเทศไม่ได้ดูเป็นบริษัทไม่ได้ดูการค้าขาเป็นหน่วยไมโคร (Micro) หรือหน่วยย่อย เพราะฉะนั้นตรงนี้อาจจะแยกกรรมาธิการการเศรษฐกิจออกมาจากกรรมาธิการการอุตสาหกรรมและพาณิชย์อุตสาหกรรม แล้วก็มีกรรมาธิการการเกษตรสหกรณ์และการพาณิชย์ทางด้านการเกษตร ผมว่าน่าจะสอดคล้องนะครับ ส่วนเรื่องคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของพลเมือง ท่านอาจารย์ชุม พลได้อธิบายว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ผมก็ยังไม่ถึงกับปักใจทีเดียวนะครับ ผมกำลังจะปรึกษาหารือ การมีส่วนร่วมนั้นเป็นกระบวนการของประชาธิปไตย ประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองทุกอย่าง คำถามคือ การมีส่วนร่วมเป็นวิธีการกระบวนการควรจะเป็นกรรมาธิการกระบวนการหรือวิธีการหรือไม่ ซึ่งถ้ามีก็เป็นของแปลก แต่ว่าก็พอจะคิดได้ว่าเป็นของใหม่อยู่เหมือนกัน ไม่ได้ตามกระทรวง ทบวง กรม หรือสภาพปัญหา แต่เป็นกรรมาธิการตามกระบวนการซึ่งก็น่าสนใจในประเด็นนี้นะครับผมเองยังไม่ค่อยมั่นใจนักแต่ว่าพยายามจะคิดในประเด็นนี้ทั้งกลับไปกลับมา

ท่านประธานฯ ครับ ผมขอไปมาตรา 80 ขอโทษครับ ข้อ 80 ในวรรคที่สาม การออกเสียงลงคะแนนโดยเลือกบุคคลได้รับการเสนอชื่อเท่ากับจำนวนกรรมาธิการที่จะเลือกตั้งตามวิธีที่ประธานของที่ประชุมกำหนด คำว่า เท่ากับ ผมไม่ค่อยมั่นใจ แสดงว่าถ้ากำหนดไว้ว่ามี 11 คน ทุกคนจะต้องกาเท่ากับ 11 ชื่อ แต่เป็นไปได้ไหมครับผมอาจจะกาเพียงแค่ 9 ชื่อ หรือ 6 ชื่อแต่ไม่เกินจำนวนของกรรมาธิการ คือ 11 เพราะฉะนั้นตรงนี้เขียนไว้ คำว่า เท่ากับ ผมไม่ค่อยมั่นใจนะครับว่า นี้เป็นความผิดพลาดเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือเปล่า

ประการสุดท้าย ท่านประธานฯ ครับ ผมอยากจะให้ดูข้อ 147 คณะกรรมาธิการชุดนี้ได้กรุณาเล่าให้ฟังว่า ได้พยายามรวบรวมข้อคิดเห็นจากการที่เราไปสัมมนาที่ขอนแก่น ผมจำได้ครับว่า ในที่ประชุมสัมมนาที่ขอนแก่นเราได้พูดกันถึงเรื่องข้อ 147 คือเรื่องการแต่งกายของสมาชิกฯ ได้มีข้อสังเกต โดยที่ผมเป็นประธานของคณะทำงานชุดนั้นที่มาเสนอ แล้วก็อาจจะตรงกันข้ามกับท่าน ส.ว. สันติภาพที่ไม่อยากจะให้ผู้หญิงแต่งกายมีผ้าพันคงพัน คือ จำได้ใช่ไหมครับ ท่านประธานฯ ผมเองนั้นได้เสนออยู่ในอีกชุดหนึ่ง ซึ่งในคณะกรรมการของผมนั้นได้มีข้อเสนอ ผมได้ขึ้นไปเสนอเองว่าจะเป็นไปได้ไหมจะแก้ข้อบังคับ เรื่อเครื่องแต่งกายของสมาชิกฯ ให้แต่งกายให้ใกล้เคียงกับวัฒนธรรมของไทยมากที่สุด ใกล้เคียงกับความเป็นอยู่ของชาวบ้านทั่วไปมากที่สุด ไม่อยากให้เห็นความแตกต่าง แล้วเราจะต้องมาแต่งตัวเหมือนตะวันตกเราจะต้องเร่งแอร์เพราะไม่อย่างนั้นก็ร้อน เราก็ใช้พลังงานฟุ่มเฟือย สุภาพสตรีที่เขาไม่ใส่สูทเขาจะแต่งชุดไทยหรือพื้นบ้านสักหน่อยก็จะหนาว แล้วก็จะต้องหาผ้ามาพันคือให้เป็นขี้ปากของบางท่านที่คอยกระแหนะกระแหนอีก เพราะฉะนั้นเป็นไปได้ไหมครับว่าของเรานั้นทำตัวไม่ต่างจากชาวบ้านมากนัก ผมไม่เชื่อครับ ชาวบ้านเขาอยากจะเห็นเราแต่งตัวแตกต่างหรือแต่งตัวดีเหมือนฝรั่ง ผมคิดว่าเมืองไทยนั้นท่านประธานฯ ครับ

เราเป็นห่วงเรื่องความเป็นเอกราช เราเป็นห่วงเรื่องต่างชาติ เรื่องเศรษฐกิจอะไรมากมาย แต่ผมคิดว่าวัฒนธรรมและความรู้สึกนึกคิด นั้นผมเป็นห่วงมากที่สุด ถ้าต่างชาติสามารถครอบงำได้ว่าอะไรคือของดี อะไรคือของไม่ดี อะไรคือความสวย อะไรคือความเหมาะสม ถ้าเขาครอบงำวิธีคิดได้ นั้นแหละครับ เราเสียเอกราชแน่นอนโดยไม่รู้ตัว เพราะฉะนั้นเรื่องการแต่งกายเป็นการบอกนะครับท่านประธานฯ ครับ ถ้าเราสังเกตปัจจุบันนี้สังคมของเราไปยึดความสวยแบบฝรั่งเพราะฉะนั้นในการประกวดนางงามของประเทศไทย

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ) รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : อาจารย์ครับขอให้กระชับได้ไหมครับเพราะเราจำกัดด้วยเวลาจริง ๆ

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (กรุงเทพมหานคร) : จะจบแล้วครับ ไม่เกินครึ่งนาทีตรงนี้

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ครับ ขอบพระคุณครับ

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (กรุงเทพมหานคร) : เราประกวดผู้หญิงเราก็จะต้องให้สวยเหมือนกันหมดเลย ภาคอีสาน ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้กลายเป็นสวยเหมือนกันคือเหมือนกรุงเทพฯ แล้วกรุงเทพฯ ก็ประกวดแล้วสวยเหมือนฝรั่ง ตกลงความสวยมีมาตราฐานเดียว ผมคิดว่าอย่างนี้อันตรายเพราะฉะนั้นเครื่องแต่งกายของเรานั้นก็จำเป็นครับท่านประธานฯ ถ้าเราจะพนายามคิดตรงนี้สักนิดก็คงจะเป็นประโยชน์อย่าไปบังคับเลยครับว่า ให้แต่งกายเครื่องแบบหรือสากลนิยมจะแตกต่างกับชาวบ้านมาก ขอตั้งข้อสังเกตตรงนี้ครับ สรุปครับท่านประธานฯผมอยากจะให้รีบแปรญัตติเพราะคงมีไม่มานักภายในอาทิตย์สองอาทิตย์น่าที่จะจบได้เพราะเขาทำงานมาค่อนข้างจะดี ด้วยความอุตสาหะอย่างยิ่งต้องขอขอบพระคุณคณะกรรมาธิการชุดนี้ด้วยครับ ขอบพระคุณยิ่ง

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ท่านกรรมาธิการครับ ผมขออนุญาตหารืออย่างนี้ได้ไหมคือเวลานี้ที่ผมติ๊กชื่อไว้นี่เหลืออีก 9 ท่าน อย่างที่ผมเรียนตั้งแต่ต้นว่าเวลาเราจำกัดจริง ๆ ถ้าเราประชุมทั้งวันคงไม่มีปัญหา ขออนุญาตกรรมาธิการรวบรวมไว้ตอบทีเดียวได้ไหมครับ เป็นตัวแทนสักท่านเดียวผมขอเชิญอภิปรายต่อที่ยกมือ คุณระวีครับ

นายระวี กิ่งคำวงศ์ (มุกดาหาร) : กราบเรียนท่านประธานฯที่เคารพ กระผม นายระวี กิ่งคำวงศ์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดมุกดาหาร ท่านประธานฯครับกระผมจะพยายามไม่ให้ซ้ำ แต่ถ้าซ้ำก็อาจจะเป็นข้อปลีกย่อย ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจแก่สภาแห่งนี้ ก่อนอื่นต้องขอชื่นชมและให้กำลังใจกับคณะกรรมาธิการวิสามัญที่อุตส่าห์ทำข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาซึ่งเราไผ่ฝันมานานแล้วว่าเราต้องการข้อบังคับการประชุมเป็นของเราโดยอิสระโดยปราศจากหน่วยงานอื่นมาเกี่ยวข้อง

ประเด็นที่ 2 เรื่องกรรมาธิการที่ข้องใจมากที่สุด และยังตอบไม่ชัดเจนก็คงจะขอให้ตอบให้ชัดเจนอีกครั้ง กระผมจะยกตัวอย่างกรรมาธิการสามัญมีได้ 1 คณะ และกรรมาธิการวิสามัญมีได้ 2 คณะท่านประธานฯ ที่เคารพครับกรรมาธิการสามัญกระผมไม่ว่า แต่กรรมาธิการวิสามัญ เอาแค่วันนี้จะมีการประชุมร่วมรัฐสภาระหว่าง ส.ส. กับ ส.ว. มีรายชื่อร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีชุดก่อนเสนอมีทั้งหมด 21 ร่าง แล้วพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดก่อนเสนอ 4 ร่างเป็น 25 ร่าง กรรมาธิการวิสามัญ เรามีทั้งหมด 200 ท่าน ท่านบวกลบคูณหารเอาแค่นี้ ต่อไปนี้ต้องการที่จะทำให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินมีมากเหลือเกิน ถ้าถึงจุดนั้นแล้วเราไม่มีคนที่จะทำงานกรรมาธิการวิสามัญจะทำอย่างไรให้คณะกรรมาธิการวิสามัญตอบประเด็นข้อนี้ให้กระผมด้วย

ประเด็นที่ 3 การเสนอบัญชีการปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะกรรมาธิการ เราเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้ง งานเฉพาะหน้า งานที่อยู่ในกรรมาธิการก็มาก แต่ทำไมเราต้องมาจำกัดสิทธิในการที่จะทำงานของเราเพราะฉะนั้นกระผมขอเสนอให้มีการวางกรอบกว้าง ๆ อย่าแคบเกินไป อย่าไปจำกัดสิทธิของเรามากเกินไป

ประเด็นที่ 4 ครั้งที่แล้วกระผมหวั่นเหลือเกินมีการล๊อบบี้ (Lobby) อยากจะเป็นประธานคณะกรรมาธิการชุดนั้นชุดนี้ ทีนี้เหลือแค่ 11 คน ท่านคิดไหมว่าเรื่องอย่างนี้จะไม่มีการล๊อบบี้เป็นประธานคณะนั้นคณะนี้ เอาแค่ 6 คนเท่านั้นก็สามารถเป็นประธานได้แล้ว กระผมพูดล่วงหน้านะครับ ไม่อยากจะให้สิ่งเหล่านี้ออกไปข้างนอก แต่ถ้าปรากฏสู่สาธารณะ สมาชิกวุฒิสภาจะเสียซ้ำแล้วซ้ำเล่า

ประเด็นที่ 5 อีกไม่กี่ปีองค์กรต่าง ๆ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญจะต้องอยู่ในกรอบที่ได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเปลี่ยนเป็นกระทรวงศาสนาและศิลปวัฒนธรรม สิงหาคม ปี 2545 ครบกำหนด ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอิสระ ท่านได้เตรียมรับสิ่งเหล่านี้ไว้หรือยังครับ เมื่อถึงจุดนั้นแล้วกรรมาธิการชุดนี้ได้ตั้งไว้นี้จะทำอย่างไร

ประเด็นที่ 6 เรามี 200 ท่าน ทุกคนปราศจากพรรคการเมือง ทุกคนเป็นพรรคการเมืองของตนเอง มีจิตใจที่จะมาทำงาน แต่เรามาจำกัดสิทธิในการทำงานของเราแค่นี้ทั้ง ๆ ที่ได้วางกรอบไว้แล้วตามกฎหมายรัฐธรรมนูญคือเรามีสิทธิอำนาจมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรื่องนี้คงจะมีการแปรญัตติมากเหลือเกิน กระผมคนหนึ่งที่จะขอแปรญัตติ ในช่วงนี้กระผมขอไว้เท่านี้ครับ กราบขอบพระคุณครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : กรรมาธิการจะขอชี้แจงตอนนี้และก็จะจบการชี้แจงเลยใช่ไหมครับ ขอเชิญครับ

นายแก้วสรร อติโพธิ (กรรมาธิการ) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ ภาพรวมนะครับ คณะกรรมาธิการได้มอบหมายให้ผมรายงานต่อท่านว่าในชั้นนี้ถ้ารับหลักกการแล้วเราจะแปรญัตติ

มีภาพหลัก ๆ ซึ่งต้องการให้เห็นภาพรวมให้ได้ เพื่อเป็นหลักฐานในการแปรญัตติและขณะนี้ยังไม่ชัดเจนพอขออภัยที่ต้องชี้แจงเพิ่มเติมดังนี้

ประเด็นแรกเพื่อนสมาชิกฯ คงต้องตัดสินใจนะครับ ก็คือ หลักของการให้ความสำคัญต่อกรรมาธิการประจำ ได้แก่ คณะกรรมาธิการสามัญประจำทั้ง 21 คณะและคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเหล่านี้ได้เป็นเสาหลักต้องหมายความว่า ต้องประชุมกันอย่างเต็มที่ และทำงานกันเข้มแข็ง เพราะฉะนั้นถ้ารับอย่างนี้คนหนึ่งเป็นหลายคณะไม่ได้คนหนึ่งคณะเดียว นี่คือ ความเป็นหลักข้อแรก เราจะรับในข้อนี้หรือไม่

ประเด็นที่ 2 เราจะไม่ให้ตั้งกรรมการเฉพาะเรื่องพร่ำเพรื่อ เพราะฉะนั้นข้อ 35 ของข้อบังคับจึงล็อกไว้ว่า ญัตติการตั้งกรรมาธิการเฉพาะเรื่องนั้นจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของกรรมาธิการประจำ ถ้าท่านตั้งเรื่องอะไรมาซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการหลักแล้วละก็ ที่ประชุมจะไม่ยอมให้ตั้งกรรมาธิการเฉพาะเหล่านั้นขึ้นมาอีก ไม่ว่าจะเป็นสามัญหรือวิสามัญ งานเหล่านั้นต้องถูกป้อนกลับไปยังกรรมาธิการสามัญทั้ง 21 คณะ นี่คือ ความเป็นหลักข้อที่ 2 เพราะฉะนั้นในภาพรวมของร่างนี้จึงหวังว่ากรรมาธิการเรา วุฒิสภาของเรา เราจะกระจายคนไป ไปยืนเป็นหลักอยู่ตรงนั้นและก็ทำงานหลักให้แก่สภาและก็ทุ่มเท คนเดียวคณะเดียวทุ่มไปจริง ๆ นี่คือ สิ่งที่เป็นข้อความคิดในการออกแบบ ท่านจะรับบันนี้หรือไม่ ส่วนเรื่องที่ว่าจะมีกี่คณะนั้นคุยกันได้ จะเท่าเดิม จะเพิ่มหรือจะลดเป็นอีกประเด็นหนึ่ง ต้องขอทำความกระจ่างตรงนี้ไว้ให้ชัดนะครับ ตรงนี้คุยกันได้ เรื่องกรุป (Group) งานแบ่งเพิ่ม แต่ที่ประชุมกรรมาธิการบอกว่าตรงนี้เบรก (Break) คิดกันได้นานาจิตตัง แต่หลักที่ต้องการจะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจริง ๆ ไม่ใช่เรื่องจำนวนนะครับ หลักคือ ตรงนี้คนหนึ่งคณะหนึ่งแล้วไม่ตั้งพร่ำเพรื่อ รับหรือไม่ นี่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากนะครับ การเปลี่ยนแปลงอีกข้อหนึ่งของกรรมาธิการสามัญ กรรมาธิการหลักที่ว่านี้ถ้าท่านดูตรงนี้ไม่มีการเน้นนะครับ คือ ในรัฐธรรมนูญระบุไว้ชัดว่า รัฐมนตรีรับผิดชอบในด้านนโยบายต่อรัฐสภาพ แต่ถ้าเป็นเรื่องกิจการของรายการสั่งราชการตามปกติเฉพาะเรื่องรัฐมนตรีรับผิดชอบแต่สภาผู้แทนฯ เท่านั้น เพราะฉะนั้นกรรมาธิการก็เลยวิเคราะห์ว่า วุฒิสภาเราโดยงานกรรมาธิการหลักจะต้องเน้นไปที่นโยบาย เรื่องราวร้องทุกข์เฉพาะเรื่อง ๆ จะต้องถูกจำกัดลงไป เพราะฉะนั้นถ้าท่านดูที่เราเพิ่มมา ข้อ 74 วรรคสองที่เพิ่มขึ้นมาว่าคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นนโยบายทั่วไปของ ครม. ซึ่งสะท้อนในการแถลงนโยบายที่ให้ไว้เมื่อรับตำแหน่งก็ดี สะท้อนโดยผ่านงบประมาณต่าง ๆ ก็ดี จะเป็นหน้าที่หลักที่กรรมาธิการสามัญของเราจะลุยเจาะลงไป ส่วนเรื่องร้องทุกข์นั้นท่านจะเห็นว่ามันถูกสกัดไว้นะครับ กลั่นกรองไว้พอสมควรว่าเรื่องราวร้องทุกข์ทั้งหลายนั้นจะต้องผ่านคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ต้องดูว่ามันเป็นเรื่องที่สมควรหรือไม่ใน

ขอบเขตของวุฒิสภา ถ้าสมควรมันควรจะเป็นของคณะไหนจ่ายเข้าไป ไม่ใช่ให้เรื่อง ปตท. จะนะ สมมุตินี่นะครับ เรื่องแก๊ส ปตท. นี่เดี๋ยววิ่งเข้าสิ่งแวดล้อม เดี๋ยววิ่งเข้าไปพลังงาน ไม่ได้เพราะฉะนั้น เรื่องร้องทุกข์เราต้องถูกจำกัดเรื่องนโยบายต้องถูกเน้น คณะกรรมาธิการหลักของวุฒิสภาจะเกิดขึ้น โดยนัยนี้จะพุ่งไปที่งบประมาณและนโยบายทั่วไปเป็นหลักแล้ว 2. จะเฉลี่ยกำลังคนทุ่มเทเต็มที่ไม่มีใครเบิ้ลทำงานเกิน 1 คณะ นี่คือหลัก ท่านรับหรือไม่ ตรงนี่เราเชื่อว่าจะเป็นการปฏิรูปสำคัญ ส่วนงานเฉพาะอื่น ๆ ของกรรมาธิการของสภาเรานะครับ ที่ต้องตั้งคณะกรรมาธิการเฉพาะที่นี้เป็นอีกเรื่องหนึ่งนะครับ อย่างเช่นตอนนี้ผมเป็นกรรมาธิการสามัญตรวจคุณสมบัติ กทช. อันนี้เป็นงานเฉพาะกิจ บางเรื่องเราอยากจะเอาคนนอกเข้ามาเราก็ตั้งเป็นวิสามัญ ก็เป็นเฉพาะกิจก็ได้ ส่วนเฉพาะกิจพวกนี้ล็อกไว้ไม่ให้เกิน 2 ฉะนั้นแต่ละครั้งเวลาจะเสนอบัญชีใครเป็นกรรมาธิการนี่นะครับ ฝ่ายเลขาฯ สภาจะต้องมีบัญชีเลยนายแก้วสรรตอนนี้เกิน 2 หรือยัง หรือแค่ 1 ทุกคนเป็นอย่างไร ฉะนั้นภาพของการกระจายงานทั้งงานหลักและงานเฉพาะนี่มันจะเกิดขึ้น สำหรับสมาชิกฯ ทุกคน นี่เป็นสิ่งที่ผมได้รับมอบหมายให้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ก็คือหลักการที่ใส่ไว้ในนี้นะครับ ส่วนเรื่องจำนวนกรรมาธิการนั้นจะเป็น 16 หรือ 21 ตรงนี้คุยกันได้ และกรรมาธิการก็ไม่ได้ติดใจเถียงกัน แต่ที่เป็นหลักจริง ๆ คือตรงนี้ที่เห็นว่ายังต้องชี้แจงย้ำให้ชัดครับ ขอขอบพระคุณครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง): ท่านสมาชิกฯ ครับ อยากจะขอให้สั้น ๆ เลยนะครับเพราะเราไม่มีเวลาแล้ว เชิญ พลโท โกวิทครับ

พลโท โกวิท พัฒฒมายน (สระแก้ว) : ท่านประธานวุฒิสภาที่เคราพผล พลโทโกวิท พัฒฒมายน สมาชิกวุฒิสภาสระแก้ว ผมได้ยินได้ฟังเรื่องภารกิจของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในวันที่เราได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งท่านประธานฯ คนใหม่ ท่านก็ย้ำว่าภารกิจของเรานั้นที่สำคัญที่สุด คือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในหมวดที่ 4 เรื่องกรรมาธิการในนี้ก็เขียนไว้ชัดเจนว่ากรรมาธิการมีหน้าที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ในเมื่อรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 14 กระทรวง ถ้าผมจำไม่ผิดกรรมาธิการก็คือ คณะทำงาน เมื่อเรามีภารกิจต้องควบคุมสิ่งเหล่านั้น ผมใคร่ขอเสนอว่าถ้าเราตั้งคณะกรรมาธิการให้ตรงตามกระทรวง ผมยกตัวอย่างนะครับว่า อย่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะเช่นนั้นแล้วจะมีการกระทำงานซ้ำซ้อน บางทีภารกิจหนึ่งมีไม่รู้กี่คระธกรรมาธิการ สมมุติว่ากระทรวงหนึ่งเราตั้งคณะกรรมาธิการ 1 คณะกรรมาธิการถ้าเราจะต้องทำงานภารกิจของกระทรวงนั้นไม่ว่างานอะไร ถ้าในคณะกรรมาธิการไม่มีผู้มีความรู้เราก็สามารถเชิญมาได้ และจะเป็นงานที่ไม่ซ้ำซ้อน ความซ้ำซ้อนนั้นจะหมดไปนะครับ

สำหรับในประเด็นที่มาไม่น่ามีปัญหาในนี้เป็นสิ่งที่ดี ไม่เหมือนกับการตั้งกรรมาธิการเมื่อครั้งแรกที่เราทำกัน เมื่อครั้งนั้นผมได้มีจดหมายไปถึงประธานฯ ว่าไม่โปร่งใส เพราะเหตุว่าในนี้ผมคิดว่าท่านผู้มีเกียรติทั้งหลายเป็นคนฉลาดทั้งนั้น เพราะฉะนั้นตอนนี้การกระทำอะไรของผู้นำต้องระมัดระวังหน่อย ผู้นำต้องโปร่งใสและกล้าหาญ ผมขอพูดสั้น ๆ เรื่องของการได้มา การเลือกตั้งประธานวุฒิสภา ในเมื่อเราปฏิบัติกันโดยการให้มีการสมัคร มีการแสดงวิสัยทัศน์ แล้วก็มีการโหวต ในนี้ที่ผมอ่านแล้วยังใช้วิธีการเดิม เนื่องจากสภาแห่งนี้เป็นที่มาของการเลือกตั้ง ควรมีอะไรใหม่ ๆ ถ้าไม่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญก็เขียนลงไปเลยว่ามาโดยการสมัคร เพราะเหตุว่าวุฒิสภาไม่ว่าชุดนี้หรือชุดต่อ ๆ ไป ในอนาคตจะต้องเป็นผู้มาใหม่ ต่างคนต่างมาคนละสารทิศไม่รู้จักกัน เพราะฉะนั้นให้มีการสมัคร ผู้ที่สมัครก็ต้องทราบว่าตัวมีความสามารถจึงกล้าลงไปสมัครแล้วไปแสดงวิสัมยทัศน์ ไม่ใช่พวกมากลากไปเหมือนที่ผ่านมา เมื่อมีการเสนอสนับสนุน 20 เสียง คนเข้ามาใหม่บางท่านมีความสามารถแต่อาจจะไม่มีเสียงเลยก็ได้ ออกไปพูดแล้วถึงจะรู้อย่างท่านประธานฯ คนใหม่นี้วันที่ท่านพูดผมเชื่อมั่นเหลือเกินว่าสมาชิกฯ ท่านผู้มีเกียรติที่ฟังอยู่ค่อนข้างมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของท่านที่จะเป็นประธานฯ ต่อไปผมขอขอบคุณและขอเสนอแค่นี้ครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง): เชิญท่านวิชิตอีกสักท่านนะครับ สุดท้ายแล้วนะครับ

นายวิชิต พูลลาภ (พิจิตร) : ท่านประธานฯ ที่เคารพครับผม วิชิต พูลลสภ ส.ว. จากพิจิตร สั้นจริง ๆ ครับท่านประธานฯ จากการดูร่างของคณะกรรมาธิการแล้วส่วนใหญ่ผมก็เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยก็บางประการเอาไว้ค่าอยพูดทีหลังเดี๋ยวก็จะยาว สิ่งที่เห็นด้วยก็คือ 1. จำนวนคณะกรรมาธิการก็เหมาะสมพอดีแต่ออาจจะเพิ่มเติมอะไรก็อีกเรื่องหนึ่ง จำนวนกรรมาธิการไม่เกิน 11 คน เขียนไว้อย่างนี้ก็ยืดหยุ่นได้กรรมาธิการอะไรที่มีงานมากก็อาจจะมากกว่าไม่เกิน 11 บางชุดก็อาจจะเป็น 6 คน เป็น 7 คนก็ไม่เป็นไร แต่ยังมีข้อสงสัยในร่างนี้อย่างข้อ 74 ว่าเป็นคนละไม่เกิน 1 คณะ เว้นตรวจรายงานการประชุมอันนี้ก็ชัดเจน แต่พอมาถึงข้อ 80 ว่าเป็นวิสามัญได้หนึ่งหรือรวมวิสามัญแล้วก็ไม่เกินสองมันก็แย้งกัน อย่างอาจารย์ชุมพลท่านก็บอกว่าเป็นวิสามัญได้สอง

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง): ท่านวิชิตครับ ขออนุญาตอย่างนี้ได้ไหมครับ ผมว่าตรงนี้เราพูดกันมามากแล้วครับ หนึ่งหรือสองอะไรอย่างนี้ ท่านมีประเด็นอะไรใหม่ ๆ ไหมครับ

นาวิชิต พูลลาภ (พิจิตร) : อันนั้นก็ตัดไปเพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนนะครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนหนึ่งคน) : มีอะไรใหม่ ๆ กว่าที่เขาอภิปรายแล้วไหมครับ เพราะว่าเวลาเราหมดแล้วจริง ๆ ครับ

นายวิชิต พูลลาภ (พิจิตร) : อีกอันหนึ่งก็เห็นด้วยกันที่กำหนดหน้าที่ไว้เป็นกรอบเพราะว่าไม่อยากจะให้กรรมาธิการไปทำนอกกรอบหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อย่างที่ผ่านมานั้นกรรมาธิการไปยุ่งเสียทุกเรื่อง ถ้าที่ไปยุ่งต้องบอกว่าไม่เป็นกรรมาธิการนะอย่างสิทธิสตรีอย่าไปบอกว่าเป็นกรรมาธิการสิทธิสตรี เป็นเอ็นจีโอ (NGO) ก็บอกเอ็นจีโอเป็นมูลนิธิเด็กก็บอกมูลนิธิเด็ก อย่าไปอ้างว่าเป็นกรรมาธิการจะทำให้วุฒิสภาเสียหายและก็ฝากไว้ด้วยว่าวุฒิสภาเป็นของปวงชนชาวไทยเรื่องรับการร้องทุกข์ต่าง ๆ ก็สำคัญฝากไว้เพียงแค่นี้ครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : เวลานี้ยกมือกันอีก 3-4 ท่านข้างหลังผมก็จดชื่อไว้หมดนะครับ ท่านสมพรครับขออนุญาตเถอะครับ ผมคิดว่าเราใช้เวลามาพอสมควรยังมีอีกตั้ง 2 เรื่อง ผมขอหารือที่ประชุมครับว่าเราอภิปรายกันมาพอสมควรแล้ว ผมจะขอปิดอภิปราย ท่านสมาชิกฯ เห็นเป็นอย่างไรครับ ท่านปรีชาเห็นเป็นอย่างอื่นใช่ไหมครับ เชิญท่านปรีชาครับ

นายปรีชา ปิตานนท์ (จันทบุรี) : ท่านประธานฯ ครับผมขอเวลาอภิปรายนิดเดียว ท่านตั้งเวลาไว้เลยครับ 2 นาที ผมมีความไม่สบายใจที่คณะกรรมาธิการ ที่จริงเริ่มเปิดสมัยประชุมใหม่ผมไม่อยากประท้วง ที่จริงผมต้องประท้วงผมมีความไม่สบายใจที่ว่าคณะกรรมาธิการยกร่างหรือศึกษาข้อบังคับของเรามีความคิดพื้นฐานที่พูดไปแล้วว่า สมาชิกวุฒิสภาไม่รู้จักอำนาจหน้าที่ของตนเองจึงต้องร่างกรอบตีกรอบเข้ามาตรงนี้ถ้าเป็นไปได้ในรายงานการประชุม พอดีตัวผู้พูดไม่อยู่ ขอให้ถอนเสีย อันนี้สร้างความเสียหายมาก นั่นประเด็นที่ 1

ในประเด็นที่ 2 ท่านอาจารย์ชุมพลอยู่ในที่นี้ขออนุญาตพาดพิงครับ ท่านอาจารย์ครับด้วยความเคารพ สมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่ควบคุมนโยบายของรัฐบาลทำหน้าที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมาธิการดำเนินการแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร แตกต่างกันชัดเจนครับเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องศึกษา เรื่องเครื่องบินระเบิดก็ต้องศึกษา สมาชิกวุฒิสภาต้องศึกษาแต่เขาศึกษาในกรอบของเขาที่มีพรรคการเมืองบังคับบัญชาอยู่ แต่ของเราอีกมุมมองหนึ่งซึ่งเราต้องมองอีกมุมมองหนึ่ง เราก็ต้องศึกษาควบคู่กันไป เพราะฉะนั้นเรื่องใดที่สภาผู้แทนราษฎรศึกษา แล้วท่านจะบอกว่าเรื่องนี้ไม่ใช่หน้าที่เราไม่ศึกษาไม่ได้ครับ เพราะว่าในรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะฉะนั้นในเรื่องการพิจารณากฎหมายก็ดี หรือรับข้อร้องเรียนก็ดีต้องรับด้วยกัน แล้วก็คนละมุมมองครับ ครบ 2 นาทีแล้วหรือยังครับ ไม่ถึงด้วยครับ ขอบพระคุณครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ท่านสมพร ขอนาทีเดียวนะครับ ไก้ไหมครับ

นายสมพร คำชื่น (แพร่) : ได้ครับ กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ ผม สมพร คำชื่น สมาชิกวุฒิสภาจากจังหวัดแพร่ ท่านประธานฯ ครับ ผมต้องขออนุญาตพูดนิดหนึ่ง ถ้าไม่พูดแล้วก็จะเป็นปัญหาต่อไป เนื่องจากว่าที่มีการยกร่องแก้ไขขึ้น ข้อบังคับมานี้ผมว่าเป็นสิ่งที่ที่ทีดีครับ แต่บางเรื่องจะต้องดูให้ดีด้วยนะครับ อย่างเช่น ข้อ 74 นี้ท่านบอกว่า สมาชิกคนหนึ่งเป็นกรรมาธิการสามัญได้เพียง 1 คณะ ยกเว้นตรวจรายงานการประชุม แต่ว่าท่านลองไปดูอีกทีนะครับ ในเรื่อง จของ ข้อ 78 ท่านบอกว่า ท่านให้คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเป้นสมัญ แต่ข้อ 74 ท่านบอกว่าให้สมาชิกฯ เป็นวิสามัญ เนื่องจากให้มีคณะรัฐมนตรีเข้ามา 1 ใน 4 เพื่ออันเดิมเขาต้องการให้สมาชิกฯ 1 คนเป็นได้ไม่เกิน 2 คณะ แต่เมื่อท่านกำหนดว่าสมาชิกฯ แก้ไขใหม่นี้ให้เป็นได้ไม่เกิน 1 คณะของสามัญ แต่ท่านกำหนดให้กิจการวุฒิสภาเป็นสามัญ เพราะฉะนั้นก็ขัดกันแล้ว อย่างนี้เป็นต้น ผมยกตัวอย่างนะครับ อันนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ท่านจะต้องแก้ไข บางทีอาจจะนึกไม่ถึง ผมก็อยากจะขอฝากเรียนเสนอท่านประธานฯ ผ่านไปยังคณะกรรมาธิการที่จะทำด้วยครับ ขอขอบคุณท่านประธานฯ ครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : หมดแล้วนะครับ ไม่มีใครยกมือแล้วนะครับ ท่านกานต์ครับ ต้องขอโทษนะครับ ผมคิดว่าถ้าถึงจังหวะพิเพื่อนอภิปรายเสร็จถ้าท่านจะอภิปราย ผมติ๊กไว้แล้วความจริงถ้ายกก็ได้ แต่ว่าตรงนี้ผมขออนุญาตอย่างนี้ได้ไหมครับ คุณหมอยกไว้ตั้งนานแล้วเหมือนกันครับ เข้าใจครับ จดไว้แล้วแต่ท่านไม่อยู่ในที่ประชุมจำเป็นเลยจริง ๆ นะครับ เพราะว่าเรายังมี 2 เรื่องใหญ่ ๆ ผมจะขออนุญาตจากที่ประชุมว่า เราขออภิปรายเพียงแค่นี้นะครับ พอสมควรแล้วนะครับ จะได้ลงมติว่าที่ประชุมจะรับหลักการของกรรมาธิการหรือไม่ ขอเชิญท่านสมาชิกฯ ที่อยู่ข้างนอกครับ เข้าห้องประชุมครับ เดี๋ยวจะลงมติเรื่องรับหลักการหรือไม่รับหลักการครับ ผมขออนุญาตที่จะบอกมตินะครับ ถ้าท่านผู้ใดเห็นด้วยกับหลักการของกรรมาธิการให้กดปุ่ม เห็นด้วย ท่านผู้ใดไม่เห็นด้วยให้กดปุ่มไม่เห็นด้วย ขอเชิญท่านสมาชิกฯ ข้างนอกครับ ถ้าท่านสมาชิกฯ เห็นด้วยในหลักการวาระที่ 1 นะครับ กับร่างที่คณะกรรมาธิการได้นำเสนอให้กดปุ่ม เห็นด้วย ท่านสมาชิกฯ ที่ไม่เห็นด้วยให้กดปุ่ม ไม่เห็นด้วย ขอเชิญลงคะแนนครับ เรียบร้อยนะครับ ผมขอปิดการลงคะแนน เชิญรวมคะแนนครับ

(มีสมาชิกฯ เห็นด้วย 123 คะแนน ไม่เห็นด้วย 9 คะแนน)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ที่ประชุมเห็นด้วย 123 ไม่เห็นด้วย 9 ก็แปลว่าเรารับหลักการในร่างข้อบังคับฉบับนี้

กระผมขออนุญาตหารือต่อนะครับว่า เนื่องจากการพิจารณาร่างข้อบังคับนี้ตามข้อบังคับเราพิจารณาโดยเอาหมวดที่ 6 มาใช้บังคับ ก็คือการพิจารณาแบบร่างพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องมีในวาระที่ 2 ขอหารือต่อเพื่อนสมาชิกฯ นิดหนึ่งครับว่า ถ้าจะมี 2

แนวทางก็คือ 1. ตั้งกรรมาธิการกรรมาธิการจะใช้กรรรมาธิการวิสามัญหรือสามัญคณะใด หรือรายละเอียดลงไปอีกนิดหนึ่งกรรมาธิการที่ได้ตั้งแล้ว 30 ท่าน กับแกประเด็นหนึ่งก็มีเพื่อนสมาชิกฯ หลายคนได้หารือเหมือนกันว่า เป็นไปได้ไหมถ้าเราจะตั้งกรรมาธิการเต็มสภา พิจารณา 3 วาระรวด ผมขอความเห็น ใครที่เห็นว่าควรจะตั้งกรรมาธิการยกมือครับ

(มีสมาชิกฯ ยกมือเป็นส่วนมาก)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ขอขอบคุณ ท่านผู้ใดเห็นว่า ควรจะพิจารณา 3 วาระ แปลว่าตั้งกรรมาธิการนะครับ

(ไม่มีสมาชิกฯ ยกมือ)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ย่อยลงมาอีกนิดหนึ่งครับ กรรมาธิการนี้จะใช้กรรมาธิการวิสามัญเดิมที่สภาเราได้แต่งตั้งไปแล้วที่นั่งอยู่ตรงนี้ที่ชี้แจงนี่นะครับ กับให้กรรมาธิการชุดใหม่หรือไม่ ท่านผู้ใดเห็นว่าควรจะใช้กรรมาธิการเดิม ยกมือครับ

(มีสมาชิกฯ ยกมือเป็นส่วยน้อย)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ขอขอบคุณครับ ท่านผู้ใดเห็นว่าควรจะตั้งกรรมาธิการใหม่

(มีสมาชิกฯ ยกมือเป็นส่วนมาก)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : รู้สึกจะมากกว่า คงไม่ต้องลงคะแนนแล้วนะครับ

ประเด็นต่อมาครับว่า ถ้าตั้งกรรมาธิการใหม่จะใช้กรรมาธิการประจำที่เรามีอยู่แล้ว 16 แล้วคณะใดคณะหนึ่งหรือจะเลือกตั้งคณะใหม่ขึ้นมาอีกเป็นเฉพาะเพื่อที่พิจารณาในวาระ 2 ท่านผู้ใดเห็นว่าจะใช้กรรมาธิการสามัญประจำคณะใดคณะหนึ่ง ยกมือด้วยครับ

(ไม่มีสมาชิดฯ ยกมือ)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ไม่มีนะครับ ท่านผู้ใดเห็นว่าควรจะตั้งกรรมาธิการชุดใหม่ขึ้นมาเลย

(มีสมาชิกฯ ยกมือเป็นส่วนมาก)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ขอบคุณมากครับ ท่านนิพนธ์มีอะไรไหมครับ เชิญครับ

นายนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์ (กรรมาธิการ) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาครับ ที่ประชุมก็มีมติเห็นควรตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาใหม่ ผมอยากจะเสนอเป็นข้อเสนแนะครับว่าเนื่องจากว่าคณะกรรมาธิการชุดเดิมมีอยู่ 30 ท่าน ผมอยากให้มีส่วนร่วมด้วยนะครับ โดยให้ที่ประชุม

เป็นผู้พิจารณาว่าอย่างน้อยที่สุดจากชุดเดิมสักครึ่งหนึ่งแล้วก็เสนอกันมาจากที่ประชุม แต่ทั้งหมดนี้ที่ประชุมเป็นคนเลือกนะครับ แล้วก็ให้ที่ประชุมเลือกทั้งหมด แต่ว่าอย่างน้อยที่สุดควรจะมีคละกันบ้าง เพราะว่าเพื่อที่จะแปลญัตติในการที่จะตอบข้อซักถามอะไรต่าง ๆ เนื่องจากว่าการพิจารณาข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภานี้คงใช้เวลาสั้นและจำกัดมาก ก็อยากจะเรียนเป็นข้อสังเกตเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเท่านั้นแหละครับ ขอบคุณครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ท่านสุรชัยครับ

นายสรุชัย ดนัยตั้งตระกูล (ร้อยเอ็ด) : ขอขอบคุณครับท่านประธานฯ กระผม สรุชัย ดนัยตั้งตระกูล จากร้อยเอ็ด กระผมขออนุญาตกราบเรียนเสนอต่อท่านประธานฯ ว่าคณะกรรมาธิการที่จะพิจาณราเรื่องนี้ทั้งหมด ที่สมควรจะตั้งขึ้นมาใหม่ทั้งชุดจากฟลอร์ (Floor) ของเรา ด้วยเหตุผลที่ว่าท่านกรรมาธิการที่นั่งอยู่บนที่นั่งกรรมาธิการ ขณะนี้ ถ้านประธานฯ กำหนดว่าให้มีการพิจารณาในวาระ 1 วาระ 2 และ 3 เหมือนกฎหมายนะครับ ตัวท่านเหล่านั้นก็เหมือนกับผู้ร่างกฎหมาย เมื่อถ้าเอาผู้ร่างกฎหมายเข้ามาเป็นวิสามัญด้วยแล้ว ก็เท่ากับเป็นผู้กลั่นกรองกฎหมายที่ท่านร่างเอง กระผมเห็นว่ามันจะไม่ทำให้เราได้กฎหมายที่หลากหลายที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ แต่ทั้งนี้ในกรรมาธิการที่ท่านอยู่ข้างบน ท่านโดยส่วนตัวแล้วสมาชิกฯ เราสามารถที่จะโหวตเอาท่านมาเป็นกรรมาธิการด้วยนะครับ กระผมขออนุญาตให้ตั้งมาใหม่ทั้งชุด

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ครับ ถ้าอย่างนั้นผมขออนุญาตอย่างนี้นะครับว่า เราก็คงเสนอรายชื่อกันขึ้นมา แต่ว่าอยากจะฝากกับเพื่อนสมาชิกฯ ว่าตามความเห็นของท่านนิพนธ์นะครับ ให้เราคำนึงถึงกรรมาธิการชุดเก่าที่มีอยู่อย่างน้อยผสมผสานอยู่กับชุดใหม่ที่จะเข้ามาทีนี้ผมขอต่อเลยนะครับว่า เมื่อเราจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญในการพิจารณาร่างนี้ในวาระที่ 2 นี้ขอเสนอจำนวนครับ จำนวนสักกี่ท่านดีครับ เชิญท่านคำนวณครับ

นายคำนวณ เหมาะประสิทธิ์ (อุตรดิตถ์) : ท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพกระผม คำนวณ เหมาะประสิทธิ์ จากอุตรดิตถ์ครับ ขอเสนอกรรมาธิการวิสามัญชุดนี้ 30 ท่านครับ ขอผู้รับรองครับ

(มีสมาชิกฯ ยกมือขึ้นรับรอง)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ขอบพระคุณครับ ท่านผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่นครับ เชิญท่านประทินครับ

พลตำรวจเอกประทิน สันติประภพ (กรุงเทพมหานคร : กระผมขอเสนอ 15 คนครับ

(มีสมาชิกฯ ยกมือขึ้นรับรอง)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ท่านวงศ์พันธ์ครับ

นายวงศ์พันธ์ ณ ตะกั่วทุ่ง (พังงา) : ผม วงศ์พันธ์ ณ ตะกั่วทุ่ง ขอเสนอ 21 คน ขอผู้รับรองด้วยครับ

(มีสมาชิกฯ ยกมือขึ้นรับรอง)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : มีท่านเสนออย่างอื่นอีกไหมครับ

(ไม่มีสมาชิกฯ เสนอ)

(มีสมาชิกฯ ยกมือขึ้นรับรอง)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : เพื่อที่จะได้ไม่ต้องโหวต ผมขออนุญาตอย่างนี้นะครับ เข้ากลางได้ไหมครับ สัก 21 คนน่าจะเหมาะสมไหมครับ กะทัดรัดด้วย ไม่ใหญ่ไม่เล็กเกินไป ท่านคำนวณขอเป็น 21 คนได้ไหมครับ ท่านประทินครับ พอได้นะครับ

(ไม่มีสมาชิกฯ ขัดข้อง)

(มีสมาชิกฯ ยกมือขึ้นรับรอง)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ขอบคุณมากครับ เพราะฉะนั้นจำนวนกรรมาธิการ 21 ท่าน ท่านวัลลภ

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ (กรุงเทพมหานคร) : ท่านประธานฯ ครับเนื่องจากเรื่องตั้งกรรมาธิการวิสามัญ คงต้องงดเว้นใช้ข้อบังคับครับ ขอบคุณครับ

(มีสมาชิกฯ ยกมือขึ้นรับรอง)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ถ้าอย่างนั้นผมขอหารือที่ประชุม งดเว้นการใช้ข้อบังคับโดยที่จะต้องมีบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมด้วยนะครับ ขอที่ประชุม ถ้า 21 ท่านเป็นในสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเลยในที่ประชุมแห่งนี้ ขอที่ประชุมรับรองด้วยครับ

(มีสมาชิกฯ ยกมือขึ้นรับรอง)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ขอบพระคุณครับ ถ้าอย่างนั้นขอให้เพื่อนสมาชิกฯ เสนอรายชื่อกรรมาธิการจำนวน 21 ท่าน เชิญท่านคำนวณครับ

นายคำนวณ เหมาะประสิทธิ์ (อุตรดิตถ์) : ท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพกระผมคำนวณ เหมาะประสิทธิ์ สมาชิกวุฒิสภาจากจังหวัดอุตรดิตถ์ ขอเสนอคุณสมพร คำชื่น สมาชิกวุฒิสภาจากจังหวัดแพร่ครับ ขอผู้รับรองด้วยครับ

(มีสมาชิกฯ ยกมือขึ้นรับรอง)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายพิเชฐ พัฒนโชติ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง) : ท่านนันทนาครับ

ภาคผนวกที่ 2

ต้นฉบับรายงานชวเลข :

คณะกรรมาธิการพิจารณารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19-21

สภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประธาน มีท่านกรรมาธิการท่านใดติดใจในมาตรา 187 ไหมครับ มีคำแปรญัตติไหมครับ

นายคมสัน โพธิ์คง : มีผู้แปรญัตติคือขอให้ตัดมาตรา 187 ออกทั้งมาตรา หมดคำแปรญัตติครับ

ประธาน : ถ้าท่านกรรมาธิการไม่มีข้อขัดข้องหรือประเด็นใดในมาตรา 187 ถือว่าที่ประชุมมีมติรับมาตรา 187 ตามที่เสนอมานะครับ มาตรา 188 ครับ

นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ : มาตรา 188 การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาเท่าที่มีอยู่รวมกัน แล้วแต่กรณีร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ

ประธาน : มีแปรญัตติหรือเปล่าครับ มาตรา 188 ครับ

นายคมสัน โพธิ์คง : ไม่มีผู้แปรญัตติครับ

ประธาน : ไม่มีหรือครับ ไม่มีผู้แปรญัตติ มีท่านกรรมาธิการท่านใดติดใจ มาตรา 188 เชิญคุณสามารถครับ

นายสามารถ แก้วมีชัย ท่านประธานที่เคารพครับ กระผม สามารถ แก้วมีชัย กรรมาธิการ ถ้าเราอ่านถ้อยคำในมาตรา 188 จะพูดถึงการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พูดถึงการประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา ถ้าเราเขียนว่าแต่ละสภา ก็จะคือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทำไมเราไม่เขียนเพิ่มเติมเข้าไปว่าตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา เพราะว่ารัฐสภาจะมีข้อบังคับของเขาอีกต่างหากนะครับ

ประธาน : อันนี้เป็นถ้อยคำเดิมหรือเปล่าครับ เป็นถ้อยคำเดิมทั้งหมดนะครับจะตีความหมายอย่างนี้ได้ไหมครับ ว่าคำว่า สภา ในที่นี้คงหมายถึง รัฐสภาด้วย ผมว่าคงจะเป็นสิ่งที่เข้าใจกันแล้ว ก็ขอรับข้อสังเกตของคุณสามารถไว้ จะขอผ่านไปนะครับ มาตรา 188 ถ้าเผื่อไม่มีท่านผู้ใดขัดข้องก็ขอให้ที่ประชุมมีมติรับมาตรา 188 มาตรา 189 ครับ

นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ : มาตรา 189 สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมาธิการดังกล่าว ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจน และไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมาธิการตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 159 และมาตรา 160 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย กรรมาธิการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตาม หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 191 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสาม

ประธาน : มีท่านกรรมาธิการท่านใดมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ มาตรา 189 ไหมครับ เชิญคุณบุญเลิศครับ

นายบุญเลิศ คชายุทธเดช : กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ กระผมบุญเลิศ ท่านประธานครับสาระสำคัญของมาตรา 189 มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ๆ นั่นก็คือ ว่า (ในร่างรัฐธรรมนูญของเรากำหนดให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายครับ ซึ่งในความคิดของกระผมแล้ว ผมยังไม่ค่อยจะเห็นด้วยครับ) เพราะว่าถ้าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ผมคิดว่ามันจะสับสนปั่นป่วนไม่รู้อะไรเป็นอะไรเลย ซึ่งกรรมาธิการนั้นมีทั้งฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลมานั่งทำงานอยู่ด้วยกันตามสัดส่วนที่ทางที่ประชุมสภาได้ดำเนินการไป ซึ่งที่ผ่านมาไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายก็มีปัญหาขัดแย้งกันอยู่ ฝ่ายรัฐบาลก็พยายามจะหนุนรัฐบาล ฝ่ายค้านก็พยายามที่จะไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล แต่ก็ยอมรับว่าในการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการที่จะศึกษา หรือสอบสวนในกรณีใด ๆ นั้น ไม่ค่อยเกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งก็มีปัจจัยหลายประการ ก็เกี่ยวข้องอยู่กับภาพรวม แล้วก็คุณภาพของตัวสมาชิกเองด้วย กระผมคิดว่าน่าจะปล่อยเอาไว้ตามเดิมครับ ไม่น่าจะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่สิ่งที่ผมอยากจะเห็นก็คือว่า การทำงานของคระกรรมาธิการนั้นควรจะเปิดเผยเหมือนการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา หรือการประชุมร่วมรัฐสภาที่จะให้สื่อมวลชนให้ประชาชนได้รับทราบได้ ซึ่งในสิ่งที่เป็นมาก็คือ ว่าเปิดเผยแต่คล้าย ๆ จะปิดอยู่ คือ ถ้าสื่อมวลชนสนใจจะเข้าฟังต้องไปขออนุญาตจากประธานเสียก่อน ซึ่งทำให้มีช่องว่าง ก็กลายเป็นว่าคณะกรรมาธิการก็ประชุมกันไป โดยสื่อมวลชนก็นั่งกันอยู่ข้างล่าง ไม่มาติดต่อที่จะขอเข้าไปฟัง ซึ่งโดยปกติผมคิดว่าสื่อมวลชนซึ่งก็คือประชาชนควรจะได้รับทราบว่าคณะกรรมาธิการนั้น เขาศึกษาสอบสวนเรื่องอะไร เชิญใครมา วิธีการประชุมของเขาเป็นอย่างไร และที่สำคัญก็คือ ว่าเซ็นชื่อกันเสร็จเรียบร้อยแล้วมีตัวบุคคลอยู่ในที่ประชุมหรือไม่ ซึ่งเท่าที่รับทราบก็คือว่ามีแต่ชื่อครับ คนนั่งอยู่ไม่ครบองค์หรอกครับ ข้าราชการมาเก้อ กลับไป ซึ่งเขาด่าอะไร

กันอย่างไรบ้าง กรรมาธิการซึ่งเป็น ส.ส. ไม่ทราบว่าท่านสนใจหรือเปล่า กระผมก็อยากจะกราบเรียนความคิดเห็น โดยสรุปก็คือว่ายังไม่เห็นด้วยที่จะให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และอีกประการหนึ่ง ถ้ามีการบัญญัติเอาไว้ให้ว่าการประชุมคณะกรรมาธิการเป็นไปโดยเปิดเผยที่สื่อมวลชนจะเข้าฟังได้ ผมคิดว่าน่าจะเหมาะสม ขอบคุณครับ

(นายเกษม ศิริสัมพันธ์ ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานแทน นายอานันท์ ปันยารชุน)

ประธาน : เชิญท่านประชุมครับ

นายประชุม ทองมี : ท่านประธานที่เคารพ กระผมประชุม ทองมี ในฐานะกรรมาธิการ เมื่อพิจารณามาตรา 189 อยากจะพิจารณาไปถึง 2 ตอน คือ ตอนหนึ่ง คือ กรรมาธิการสามัญกับกรรมาธิการวิสามัญ แล้วก็ไปดูวรรคสอง ท่านประธานครับ วรรคสองให้อำนาจกรรมาธิการเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงเพื่อแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ ผมว่าความจะหายไปหรือเปล่า แต่เข้าใจว่าถ้าเผื่อทำเสร็จแล้วคงจะเสนอสภา เพื่อให้สภาพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมาธิการที่ได้ทำการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสอบข้อเท็จจริง หรือเรียกบุคคลใดก็ตาม เรียกเอกสารใดก็ตามมาประกอบงานที่กำลังทำอยู่ แต่ขาดตอนไปว่าถ้าคณะกรรมาธิการทำเพื่อเสนอต่อสภาก็ยังไม่ถึงรัฐบาล และผมอยากจะขอให้เติมว่าเป็นข้อความอย่างหนึ่งอย่างใดให้เสนอรัฐบาล เพื่อปฏิบัติตามคณะกรรมาธิการที่ได้ดำเนินการสอบสวน หรือดำเนินการรวบรวมหลักฐานมา ท่านประธานครับ คณะกรรมาธิการขณะที่ทำหน้าที่ คงจะแปรเปลี่ยนเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ขณะที่ทำหน้ากรรมาธิการนั้น ก็คงจะทำในลักษณะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาอยู่ เราบัญญัติไว้ในวรรคสาม ว่าให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ก็เกิดเป็นปัญหาครับท่านประธาน คณะกรรมาธิการแบ่งเป็น 2 พวก พวกหนึ่งคือคณะกรรมาธิการสามัญ ก็หมายความว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นคณะกรรมาธิการที่มาโดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แต่อีกพวกหนึ่งนั้นคือกรรมาธิการวิสามัญซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิก ถ้าเราจะให้กรรมาธิการวิสามัญที่ไม่ได้เป็นสมาชิกเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายด้วยก็คงจะให้อำนาจกันสูงเกินไปแต่ว่ากรรมาธิการสามัญนั้นก็ย่อมได้รับความคุ้มครองมีเอกสิทธิ์แล้วตามมาตรา 159 และมาตรา 160 ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคสี่ เพราะฉะนั้นกระผมยังไม่เห็นด้วยครับท่านประธาน ที่จะให้คระกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ก็ขอเสนอให้ตัดออก แล้วก็ขอเพิ่มวรรคสอง ว่าสิ่งใดก็ตามที่คณะกรรมาธิการได้รวบรวมหรือทำการสอบสวนบุคคลใด ข้อเท็จจริงใด หรือเอกสารใด ศึกษางานไว้ให้เสนอไปยังรัฐบาลได้ และให้มีสภาพบังคับสามารถที่จะตรวจสอบในกิจการที่คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการไปแล้ว เสนอรัฐบาลครับท่านประธาน

(นายอานันท์ ปันยารชุน ได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม)

ประธาน : เชิญคุณสมนึกครับ

ร้อยตรี สมนึก ชูวิเชียร : เรียนท่านประธานที่เคารพ กระผม สมนึก ชูวิเชียร กรรมาธิการ กระผมได้ยื่นแปรญัตติไว้ในวรรคสาม ว่าให้ตัดคำว่า ให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งท่านบุญเลิศก็ได้พูดแทนแล้วนะครับ กระผมเพียงแต่ว่าขออย่างเดียว เรียนเพิ่มเติมว่า เป็นการให้อำนาจคณะกรรมาธิการมากเกินไป เป็นการละเมิดสิทธิบุคคล จะทำให้บุคคลได้รับความเดือดร้อนครับ

ประธาน : คุณสวัสดิ์ก่อนครับ

พลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ : กราบเรียนท่านประธาน กระผม พลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ กรรมาธิการ คือ เรื่องนี้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญในกรอบแรกเดิมที่ไม่ได้มีข้อความอันนี้ แต่ว่าได้มีการเสนอแล้ว ซึ่งผมจำได้ว่ามีท่านกรรมาธิการเดโช ซึ่งกระผมขออนุญาตเอ่ยนามท่านด้วย ว่าได้เคยอภิปรายไว้ในเรื่องนี้ว่า ในการทำงานเกี่ยวกับกรรมาธิการไม่มีประสิทธิภาพเหมือนอย่างที่ท่านกรรมาธิการบุญเลิศก็ได้ยอมรับในประเด็นนี้ เพราะฉะนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญของเราครั้งนี้ เราพยายามร่างให้เกิดมีการถ่วงดุลกันในระหว่างอำนาจระหว่างนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร นอกจากนั้น เราจะเห็นว่าในรัฐธรรมนูญของเราในส่วนอื่น ๆ เรามีการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบทั้งนักการเมืองอะไรต่าง ๆ หลายสถาบัน อันนี้สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ เราก็ต้องการที่จะให้มีประสิทธิภาพ และต้องการให้รัฐสภามีคุณภาพดีขึ้น ฉะนั้นกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นมาผมอาจจะไม่ได้พูดถึงวิสามัญ กรรมาธิการที่เราตั้งขึ้นมา ซึ่งเขาเป็น ส.ส. หรือว่าเป็นวุฒิสภา เขามีลักษณะของกรรมาธิการที่จะรับคำร้องทุกข์ของประชาชน หรือว่าเขาได้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องพฤติกรรมของรัฐมนตรี หรือว่าพฤติกรรมของข้าราชการระดับสูงในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ฉะนั้น ถ้าหากว่าการเรียกข้าราชการระดับสูงมาให้ถ้อยคำไม่ได้ อันจะเห็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ ที่เกิดขึ้นก็คือว่า รัฐมนตรีนี้เข้าไปแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำโดยการสั่งการมิชอบ เช่น อย่างการสั่งการด้วยวาจา ข้าราชการประจำจำใจจะต้องทำตามนะครับ และไม่มีโอกาสที่จะไปชี้แจงกรรมาธิการได้ เพราะรัฐมนตรีสามารถสั่งว่า ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องไปให้ถ้อยคำ หรือว่าไม่ให้ส่งเอกสารก็กระทำได้ เพราะฉะนั้นเรื่องที่ผ่านมาตลอดระยะเวลาในการบริหารของกรรมาธิการที่เราตั้งขึ้นมาถึงไม่มีประสิทธิภาพ สอบสวนข้าราชการไม่ได้ แล้วก็ทำความโปร่งใสออกมาไม่ได้ รัฐมนตรีก็สามารถที่จะสั่งไว้ สั่งอะไรก็กลบไว้ ไม่ให้ข้าราชการไปชี้แจงหรือไปออกเอกสาร การที่จะกลัวว่าข่มเหงรังแกข้าราชการนั้น เป็นไปไม่ได้หรอกครับ เพราะว่าการที่ข้าราชการกระทำความผิดหรือมีส่วนพฤติการณ์ในการกระทำความผิด กฎหมายอาญาคุ้มครองอยู่แล้วว่ามีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำที่เป็นอันตราย หรือว่าที่จะเข้าถึงตัวคนได้ในการที่จะถูกดำเนินคดีอาญาอย่างนี้ เขามีสิ่งป้องกันของเขาเองอยู่แล้ว แต่ว่าเราต้องการที่จะสร้างฝ่ายนิติ

บัญญัติให้มีอำนาจถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ ในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ บางคนถามว่าก็มีสิทธิยื่นอภิปรายรัฐมนตรี ท่านประธานครับ บางครั้งในกรณีเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ อย่างเรื่องของการประมูล หรือในเรื่องของการทำอะไรที่ไม่โปร่งใสของกรม หรือว่าทบวงเล็ก ๆ กรมหนึ่งขึ้นมาในกระทรวง และไปอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ อันนี้เป็นการสอบสวนเบื้องต้นของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ถ้าหากว่าเราไม่ให้เกียรติเขาในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ เราก็ตรวจสอบคุณภาพเขามาอย่างดี ตั้งแต่เตรียมการ ตั้งแต่ไม่ให้เขาซื้อสิทธิ์ขายเสียง เข้ามามีคุณภาพจะยกย่องเขา แต่ถึงเวลาให้เป็นกรรมาธิการบอกว่าให้อำนาจเท่าเก่า คือ ไม่สามารถที่จะตรวจสอบข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างนี้ เพราะฉะนั้นสิ่งพวกนี้ในการที่จะบัญญัติเรื่องนี้ออกไป ผมคิดว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามร่างฯ ที่เสนอ ขอบคุณครับ

ประธาน : อาจารย์สุจิตครับ

ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ : กระผม สุจิต บุญบงการ กรรมาธิการครับ ผมอยากจะขอหยิบยกประเด็นให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายขึ้นมาตรงนี้ แต่ไม่ให้เสียเวลา เพราะมีผู้พูดมาเยอะแล้ว ผมก้อยากจะขอเสนอว่ายังไม่อยากจะให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายตรงนี้ แต่ผมเข้าใจประเด็นของท่านกรรมาธิการสวัสดิ์ ก็อยากจะขอเสนอว่าผมเองก็ยังไม่รู้จะใช้คำพูดอย่างไร เสนอในความหมายที่ว่า ถ้าข้าราชการท่านนั้นยินดีที่จะไปให้การกับกรรมาธิการเป็นไปได้หรือไม่ที่จะให้ความคุ้มครองเขาในกรณีที่การไปนั้นจะมีการขัดแย้งกับรัฐมนตรีคล้าย ๆ อย่างนั้น คือ ถ้าเขาสมัครใจไปเอง แต่บังเอิญรัฐมนตรีห้ามไม่ให้ไป ตรงนี้ให้ความคุ้มครองให้เขาไปได้ และรัฐมนตรีทำอะไรไม่ได้ตรงนั้น ที่ผมอยากจะขอตรงนี้เพราะว่าการเขียนให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายค่อนข้างจะให้อำนาจทั่วไปมากเกินไปหน่อย ตรงนี้นะครับ แต่ผมเห็นประเด็นที่ว่า ถ้าสมมุติอาจจะมีบุคคลบางกลุ่ม บางพวกข้าราชการบางพวกที่อยากจะให้ไปให้ข้อเท็จจริง แต่ถูกล็อกไว้โดยอำนาจของรัฐมนตรี ตรงนี้ผมยังอยากจะให้ไปได้ ทีนี้จะเขียนอย่างไรผมไม่ทราบ แต่ผมคิดว่าตรงนี้ผมเห็นด้วย อาจารย์จะเขียนเป็นหลักทั่วไปว่าให้เป็นพนักงานตามกฎหมายนี้ผมไม่ค่อยจะเห็นด้วย ในประเด็นที่ 2 ที่ท่านกรรมาธิการประชุมเสนอมาว่าผลการพิจารณาของกรรมาธิการให้เสนอต่อรัฐบาล และให้มีผลบังคับตรงนั้น รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม ผมว่าอันนี้อาจจะมีปัญหา เพราะว่าการสอบสวนก็ดี การให้ข้อคิดเห็นของกรรมาธิการก็ดีนั้น อาจจะมีความหลากหลาย และอาจจะมีผลในทางปฏิบัติที่ไม่เท่ากัน ด้วยเหตุนี้ไม่น่าจะไปเขียนมัดไว้ว่าจะต้องให้รัฐบาลปฏิบัติในทุกกรณีไป ผมมีความเห็นว่าในวรรคหนึ่งคงไว้ตามนี้ดีแล้ว แต่วรรคสองถ้าจะเขียนให้เกิดความคุ้มครองกับคนที่อยากจะไปให้การต่อกรรมาธิการก็น่าจะลองทำดู

ประธาน : คุณประดังครับ

นายประดัง ปรีชญางกูร : กราบเรียนท่านประธาน กระผม ประดัง ปรีชญางกูร กรรมาธิการ

ครับ กระผมเคยเสนอเรื่องนี้ในสภามาแล้วครั้งหนึ่ง เป็นการเสนอในนามของกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญภาคเหนือ แต่ในความเห็นส่วนตัวของผมแล้ว ผมเห็นว่าการบัญญัติให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นน่าจะไม่ถูกต้อง เพราะจะเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจบริหาร อย่างไรก็ตาม กรรมาธิการก็คงจะเป็นการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่นั่นเอง กรรมาธิการแต่ละคณะพิจารณาในแต่ละเรื่องนั้น บางครั้งใช้เวลาเป็นแรมปี แล้วถ้าจะต้องเรียกข้าราชการประจำในทุกระดับ รวมทั้งภาคเอกชนด้วยมาให้ถ้อยคำบ่อย ๆ แล้วก็ในบางเรื่องนั้นก็อันตรายต่อการที่จะให้ถ้อยคำ แม้กระทั่งรัฐมนตรีเองในมาตรา 184 ก็ยังมีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยในเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัย หรือที่เกี่ยวกับประโยชน์ของแผ่นดินในกรณีอย่างนี้ถ้ารัฐมนตรีไม่ตอบเรียกข้าราชการประจำมา ข้าราชการประจำก็ต้องตอบ ซึ่งจะไม่ถูกต้องเป็นอย่างยิ่งครับ ที่แล้วมานั้น ผมคิดว่ามีปัญหาอยู่บ้างก็จริง แต่ส่วนใหญ่ก็ยังปฏิบัติงานร่วมกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย ระหว่างข้าราชการประจำกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ ในบางกรณีนั้นอาจจะมีที่รัฐมนตรีว่าการฯ สั่งการว่าข้าราชการประจำคนใดที่จะไปชี้แจงกรรมาธิการนั้นต้องได้รับอนุญาตจากเจ้ากระทรวงก่อน จากรัฐมนตรีก่อนนั้นก็เป็นเรื่องที่ปฏิบัติได้ โดยที่ก็ขออนุญาตไป แล้วก็ชี้แจงว่าจะไปชี้แจงกับกรรมาธิการนั้นเป็นเรื่องอะไร มีสาระสำคัญอย่างไร ส่วนใหญ่ก็สามารถจะมาชี้แจงได้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีว่าการฯ เห็นว่าการชี้แจงนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหาย จึงสั่งว่าไม่ให้ไปนะครับ ผมคิดว่าน่าจะตัดออกครับ

ประธาน : อาจารย์บวรศักดิ์ครับ

ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ : ท่านประธานครับ ท่านประธานและกรรมาธิการจะตัดออกก็แล้วแต่ดุลยพินิจ ผมก็เคารพ แต่ในหน้าที่เลขานุการผมต้องกราบเรียนชี้แจงก่อน ประการที่ 1 เรื่องนี้เขียนไว้ในกรอบ ประการที่ 2 ความเป็นเจ้าพนักงานนั้นไม่ได้รับแต่ความคุ้มครองนะครับ แต่มีโทษรุนแรงด้วย ถ้าให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานแล้ว ใครก็ตามมาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานก็มีความผิดทางอาญา ในเวลาเดียวกัน ถ้าเจ้าพนักงานไปใช้ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด เช่น เรียกคนเขามาแล้วมาขู่เข็ญเขา มาทำอะไรก็ตามให้เขาเสียหาย ตัวเองก็โดนมาตรา 157 นะครับ ความเป็นเจ้าพนักงานนั้นได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอาญาก็จริง แต่บทลงโทษที่รุนแรงก็ตามมา ผมอ่านให้ฟังมาตราหนึ่งครับท่านประธาน มาตรา 162 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสารกระทำการดังต่อไปนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามหน้าที่ รับรองเป็นหลักฐานว่าตนได้ทำการอย่างใดขึ้น หรือว่ากระทำการอย่างใดให้กระทำต่อหน้าตนเป็นความเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี ปรับไม่เกิน 14,000 บาท เพราะฉะนั้นนี่คือข้อสังเกตข้อแรก ข้อสังเกตข้อที่ 2 ระบบรัฐสภาทุกระบบ รัฐสภาและกรรมาธิการของรัฐสภา ผู้ใดไม่ไปตามที่คณะกรรมาธิการเรียก มีความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาครับ ในอังกฤษนั้นรัฐสภาสั่งให้ตำรวจรัฐสภาจับมาขังไว้ในรัฐสภาได้เลยโดยไม่ต้องผ่านศาล เขาเรียกว่า Brief of

leverage ในญี่ปุ่นสภา diet เรียกใครไปแล้วไม่ไปเข้าคุกครับ แต่ต้องผ่านกระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องโดยอัยการ ระบบรัฐสภามีทุกระบบที่ต้องกราบเรียนตรงนี้เพราะว่าบางคนบอกว่าอันนี้เป็นอำนาจของกรรมาธิการในระบบ ประธานาธิบดี ซึ่งไม่จริงครับ ระบบรัฐสภาก็มีข้อ 3 น่าสงสารรัฐสภาไทยครับ เราบอกว่าเป็นองค์กรสูงสุดในประเทศมีหน้าที่นิติบัญญัติ มีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ว่าคณะกรรมาธิการของรัฐสภาไทยยังมีอำนาจไม่เท่าตำรวจ 1 คน ท่านประธานครับ ตำรวจเรียกท่านประธานหรือผมไป โดยอาศัยอำนาจตาม วิ. อาญา แล้วผมไม่ไป ตำรวจแค่สิบเวรนะครับ ถ้าเขาเรียกไปตามกฎหมายแล้วเราไม่ไป ประมวลกฎหมายอาญาเขียนอย่างนี้ครับ มาตรา 368 ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตำรวจชั้นผู้น้อยสั่งแล้วไม่ไปนะครับ เข้าคุกครับ แต่กรรมาธิการซึ่งในทฤษฎีมีอำนาจเหลือเกิน เป็นผู้แทนปวงชนทำการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เรียกใครไม่ไป ไม่มีอะไรเกิดขึ้นเลย ข้อ 4 เราพูดถึงการแยกหน้าที่ ห้ามรัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในเวลาเดียวกันและถ้าเรียกกี่ที ๆ รัฐมนตรีไม่มาจะทำอย่างไรครับ ข้อ 5 ก็เกรงอยู่เหมือนกันว่า ถ้าเขียนบทบัญญัติมาตราอย่างนี้แล้ว ถ้ากรรมาธิการใช้อำนาจเกินขอบเขตอย่างที่เคยเป็นมา กรรมาธิการชุดโน้นเรียกมาแล้วชุดนี้ก็สอบเรื่องเดียวกัน เรื่องแรงงานไทยไปซาอุฯ ผมจำได้เลยกรรมาธิการแรงงานก็เรียกมาสอบ กรรมาธิการการยุติธรรมก็เรียกมาสอบ กรรมาธิการการปกครองก็เรียกมาสอบ มีเหตุผลทั้งสิ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้วางข้อจำกัดเอาไว้ในมาตรา 189 ตอนต้นครับ ว่ามติตั้งคณะกรรมาธิการดังกล่าวต้องระบุกิจการ หรือเรื่องให้ชัดเจน และไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ไม่ได้ระบุ เมื่อไม่ได้ระบุการมอบอำนาจให้กรรมาธิการแต่ละชุดจึงเป็นเรื่องของสภาแต่ละครั้ง และคนที่ทำให้สภามอบอำนาจก็คือกรรมาธิการนั้นเองครับ สมัยผมเป็นที่ปรึกษากรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน เขามาให้ผมเขียนอำนาจกรรมาธิการว่าจะขอบเขตแค่ไหน เขียนเสีย 3 หน้าเลย เสนอเข้าไปสภาก็เห็นชอบอำนาจตรงนี้ก็เลยไปซ้อนกับที่อื่น นอกจากนั้น ข้อจำกัดประการที่ 2 ที่รัฐธรรมนูญนี้วางเอาไว้ว่า อำนาจหน้าที่จะซ้ำหรือซ้อนกันไม่ได้ ต้องระบุให้ชัดแล้ว มาตรา 191 พูดถึงข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องมีประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการว่าจะเรียกใคร มาอย่างไร ควรจะปฏิบัติต่อเขาอย่างไร ควรจะใช้อำนาจหน้าที่อย่างไร ทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้รัฐสภาที่เราพูดกันนักหนาในทางทฤษฎีว่ามีความสำคัญสูงสุด เป็นผู้แทนปวงชนทำหน้าที่ควบคุม แม้กระทั่งรัฐบาลวามารถที่จะทำงานให้เป็นหลักเป็นฐาน เป็นมรรคเป็นผล มีศักดิ์ศรี มีอำนาจมากขึ้น แต่มีความรับผิดชอบ เมื่อไรก็ตามที่ท่านใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานโดยมิชอบ ท่านจะมีความผิดเกินบุคคลธรรมดาทันที เพราะฉะนั้นการบัญญัติไว้อย่างนี้ผิดประเพณีระบบรัฐสภาไทย เพราะเราไม่ต้องการให้สภามีอำนาจ แต่ตัดก็ไม่เป็นไรครับ แต่ถ้าจะคงไว้แล้วกลัว

จะมีปัญหา ท่านกรรมาธิการกมลเคยเสนอไว้ว่า ถ้าให้ถือว่าเป็น executive privilege ได้หรือไม่ คือถ้าเรียกข้าราชการมาแล้วคณะรัฐมนตรีสั่งไม่ให้มา เขาต้องได้รับความคุ้มครองนะครับ นั่นข้อแรก ข้อ 2 เรียกบุคคลธรรมดาต้องมาครับ แต่ว่าจะให้เขาให้ถ้อยคำที่ทำให้เขาต้องได้รับโทษทางอาญานั้นทำไม่ได้ครับ ขัดต่อบทบัญญัติในอีกมาตราหนึ่ง ซึ่งอยู่ในเรื่องของบทคุ้มกันบุคคลว่าจะให้เขาให้การที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตัวเองหรือทำให้ตัวเองต้องรับโทษในคดีอาญาไม่ได้ เขามีคุ้มครองอยู่แล้วทุกคน แต่ถ้าไม่แน่ใจจะต้องคุ้มครองข้าราชการที่จะถูกเรียกซ้ำ ๆ ซ้อน ๆ ก็ให้คณะรัฐมนตรีมีมติเสียว่าไม่ให้มา แต่การตัดออกเลยนั้นก็สุดแท้แต่กรรมาธิการครับ แต่ผมกราบเรียนได้ว่าผมเองอยากจะให้สภามีศักดิ์ศรี มีความรับผิดชอบไปในตัวพร้อมกันด้วย ขอบคุณครับ

ประธาน : คุณพินทิพย์ คนสุดท้าย ๆ สั้น ๆ นะครับ

นางพินทิพย์ ลีลาภรณ์ : กราบเรียนท่านประธานค่ะ จริง ๆ แล้วการบัญญัติไว้อย่างนี้ก็คง 2 ด้าน ด้านที่ดีก็มี แต่ด้านที่น่าหวั่นเกรงก็มีอยู่ แล้วอย่างเมื่อกี้ที่ท่านเลขาฯ บอกว่าจริง ๆ แล้วสภาก็มีอำนาจใช่ไหมคะ แล้วทำไมเราไม่กำหนดให้เป็นการฝ่าฝืนอำนาจรัฐสภา แล้วเราก็ไว้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพราะจริง ๆ แล้วการฝ่าฝืนการปฏิบัติการคือการเป็นเจ้าพนักงานแล้ว ไม่ทำตามนี้สามารถจะมีความผิดทางอาญาด้วย ยกตัวอย่าง สมมุติว่ากรรมาธิการชุดนี้เรียกวันเว้นวัน เขาก็ไม่ได้กลั่นแกล้ง แต่ว่าเรียกมาถามวันละชั่วโมง ๆ อย่างนี้ก็พอจะทำได้ใช่ไหมคะ คือ อย่างนี้คนที่จะทำงานก็อาจจะมีปัญหาได้ การให้อำนาจก็เป็นสิ่งที่ควรให้ แต่ว่าด้านหนึ่งการใช้อำนาจในฐานะ เจ้าพนักงานเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร แล้วนี่เป็นส่วนของนิติบัญญัติ เป็นไปได้ไหมคะว่าเรามากำหนดในเรื่องฝ่าฝืนอำนาจรัฐสภา และก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอย่างนี้

ประธาน : ก็อย่างที่ผมพยายามดำเนินการประชุมนะครับ ต้องถือร่างที่นำเสนอเป็นหลัก โอกาสแรกผมก็ปล่อยให้ท่านกรรมาธิการทุกท่านคิดดัง ๆ ตั้งข้อสังเกต ตั้งคำถาม แล้วก็ให้อีกฝ่ายชี้แจง แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการเสนอให้มีการแก้ไข ผมก็ต้องยึดถือร่างเดิม ซึ่งผ่านการพิจารณา และตรวจสอบมาหลายครั้งแล้ว เชิญคุณคณิตก่อนครับ

ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร : ผมขอให้ข้อกฎหมายเกี่ยวกับมุมมองของผู้ที่ถูกเรียก คือ รู้สึกยังไม่ได้พูดถึงนะครับ ว่าความจริงแล้วผู้ถูกเรียกนั้นมีความผิดที่จะเกิดขึ้นอย่างน้อยที่ผมคิดได้ขณะนี้ มี 3 นะครับ 1. ขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน 2. ไม่ให้ถ้อยคำก็ผิดอีก ไม่ส่งเอกสารก็ผิด ให้ถ้อยคำเท็จก็ผิด เพราะฉะนั้นสิ่งที่ผมเป็นกังวลก็คือว่าขัดคำสั่งเจ้าพนักงานนี้ คือ ความผิด 2-3 อันนี้ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้พูดถึงไม่เพียงข้าราชการที่ท่านสวัสดิ์ตั้งข้อสังเกต แต่พูดรวมถึงทุก ๆ คน แม้จะเป็นเอกชนซึ่งเขาจะต้องร่วมมือ แล้วถ้าเขาไม่ร่วมมือก็มีความผิดเหล่านี้ ผมไม่ทราบว่าจะเป็นบทบัญญัติที่กว้างไปหรือเปล่าอยากจะตั้งข้อสังเกตอย่างนั้นครับ

ประธาน : คุณประวิทย์ครับ

นายประวิทย์ เจนวีระนนท์ : ผมขอเสนอเลยจะได้ไม่ต้องพูดอีก

ประธาน : ขอประเด็นเจ้าพนักงานก่อนครับ เชิญคุณสมนึกครับ

ร้อยตรี สมนึก ชูวิเชียร : เรียนท่านประธานที่เคารพ กระผม สมนึก ชูวิเชียร กรรมาธิการ กระผมได้ยื่นคำแปรญัตติไว้เป็นเอกสารและก็ขอตัดข้อความนี้

ประธาน : เรื่องพนักงานใช่ไหมครับ เชิญคุณธงชาติ แล้วผมจะสรุปครับ

นายธงชาติ รัตนวิชา : ท่านประธานที่เคารพ การบัญญัติให้กรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานนั้น ดูเหมือนว่าเราประสงค์ที่จะปัญหาเรื่องกรรมาธิการไม่มีอำนาจในการที่จะเรียกใคร ๆ มาหรือทำอะไรไม่ได้เต็มที่ว่าอย่างนั้นก็แล้วกัน เลยให้มีบทลงโทษ โดยให้กรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานกันมา ทีนี้ปัญหาก็คือว่า อาจจะเกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายเกิดขึ้น ดังที่หลายท่านได้กรุณาชี้แจงไปแล้ว กระผมคิดว่าระบบรัฐสภานั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนน่าจะได้คานอำนาจกันในระหว่างสมาชิกด้วยกันในระหว่างสภา เพราะเห็นว่ากรรมาธิการนั้นก็คือตัวแทนของสภานั่นเอง ถ้าเผื่อกรรมาธิการเรียกใครไม่มาก็แปลว่ากรรมิการจะต้องไปเล่นงานเอากับเจ้านายของคนเหล่านั้น ถ้าเผื่อข้าราชการไม่มาก็ต้องไปเล่นงานกับรัฐมนตรี นั่นก็แปลว่ามันก็ต้องคานอำนาจกันระหว่างสมาชิกกับผู้บริหาร ถ้ากรรมาธิการทำงานไม่ได้เนื่องจากได้รับการขัดขวางก็ต้องตั้งกระทู้ถาม ต้องยื่นญัตติ ต้องอภิปรายไม่ไว้วางใจ นั่นคือ การคานกันในระบบรัฐสภา การดวลอำนาจซึ่งกันและกัน การให้อำนาจกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานนั้นจะเป็นการให้อำนาจที่มากเกินไปหรือไม่ มีหลายท่านก็ได้กรุณาแสดงความเห็นว่า น่าจะมากเกินไป อาจจะใช้อำนาจนี้ไปในทางที่ก่อให้เกิดความโกลาหลขึ้นมาก็ย่อมได้ และในทำนองเดียวกันท่านเลขาฯ ได้กรุณาชี้แจงว่า ถ้ากรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายแล้วก็ต้องมีความรับผิดชอบ เกรงไปว่าจะไม่มีใครผู้ใดกล่าวโทษกรรมาธิการเลย เพราะฉะนั้นตรงนี้ หลายท่านที่เกรงว่า กรรมาธิการจะใช้อำนาจก่อให้เกิดความโกลาหล ตรงนี้จึงน่าจะต้องพิจารณา น่าจะให้เขาได้คานอำนาจกันเองในสภาครับ

ประธาน : ขอบคุณครับ ผมกำลังจะสรุปนะครับ คนสุดท้ายที่อนุญาตให้พูด คือ อาจารย์ ธงทองครับ

รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ : กราบเรียนท่านประธานที่เคารพผมธงทอง จันทรางศุ ในฐานะกรรมาธิการ ผมมีประเด็นที่ยังไม่มีเพื่อนสมาชิกอภิปรายเพิ่มเติม 2 ประเด็นเท่านั้นครับ อันที่ 1 เมื่อกี้นี้ท่านกรรมาธิการที่เพิ่งอภิปรายจบลงไปพูดถึงเรื่องว่า ถ้าเรียกไปแล้วฝ่ายบริหารข้าราชการประจำไม่มา ก็สามารถมาไล่เบี้ยเอาได้ที่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหลักความรับผิดในทางการเมือง อยากจะเรียนข้อเท็จจริง หรือข้อสังเกตอย่างหนึ่งว่า บางทีการที่ไม่มานั้นอยู่ในความรับรู้รับทราบของผู้บังคับบัญชาหรือของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเจ้าของนโยบายเลย จะเป็นการตัดสินใจโดยลำพังของเจ้าพนักงานในส่วนนั้นเอง ผมเองเคยมีประสบการณ์ในการที่เป็นคณะกรรมาธิการ

วิสามัญบางชุดในรัฐสภา ขออย่าว่าแต่ขอเชิญข้าราชการมา ขอเอกสารก็ไม่ได้รับความร่วมมือ ซึ่งผมเข้าใจว่าการไม่ร่วมมือนั้นคงไม่ใช่เรื่องที่จะรายงานผู้บังคับบัญชาในระดับรัฐมนตรีแล้วไม่ร่วมมือ แต่ได้ตัดสินใจโดยพละการที่จะไม่ร่วมมือเลย แต่ตรงนี้ถามว่าเราพร้อมจะไปถึงขนาดที่จะให้กรรมาธิการเปิดศึกกับฝ่ายบริหารซึ่งไม่รู้ อิโหน่อิเหน่ด้วย แต่ต้องมารับผิดตรงนี้ด้วยหรือไม่ ประการที่ 2 หากคงบทบัญญัตินี้ไว้ จริงอยู่ครับ เรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ แต่ผมคิดว่าหากคงบทบัญญัติในส่วนนี้ไว้แล้ว กระบวนการการทำงานของคณะกรรมาธิการจะต้องปรับปรุงจะต้องพัฒนา จะต้องมีความรอบคอบมากขึ้น กลไกที่เรากำหนดไว้เรื่องอำนาจหน้าที่กรรมาธิการที่กำหนดโดยมติของสภาจะต้องไม่มีความซ้ำซ้อน กระประสานงานระหว่างคณะกรรมาธิการ ซึ่งเรามีองค์กรอันหนึ่งที่ประชุมร่วมของประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภา ซึ่งเราให้อำนาจหน้าที่บาอย่างบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น วินิจฉัยเรื่องกฎหมายอะไรต่ออะไรมาแล้ว ณ ที่นี้ต่อไปในอนาคตที่ประชุมร่วมนั้นอาจจะเป็นที่ตกลงประสานงานเหล่านี้ได้ในเรื่องของการสร้างประมวลจริยธรรมของกรรมาธิการ รวมทั้งบทบาทการสอดส่องสื่อมวลชนที่มีความสำคัญ มีความจำเป็นเพิ่มมากขึ้นในสังคมตรงนี้ ผมคิดว่า ถ้าคงบทบัญญัตินี้ไว้ในส่วนเสียที่อาจจะมีข้อเป็นห่วงอยู่นั้น คงจะต้องมีการพัฒนากันในอนาคตครับ

ประธาน : อนุญาตให้อาจารย์พงศ์เทพพูดในฐานะผู้ช่วยเลขานุการครับ

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา : กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา ครานี้ฐานะผู้ช่วยเลขานุการนะครับ ท่านประธาน ท่านประธานครับ การที่กรรมาธิการจะทำงานได้นั้นอำนาจต่าง ๆ ที่บอกพิจารณาสอบสวนอะไรต่าง ๆ ลองเทียบเคียงสิครับ ท่านประธานเทียบเคียงกับพนักงานสอบสวน ถ้าไม่มีอำนาจเรียกคนเข้ามาสอบมาอะไรจะสอบสวนได้ไหม มันเกิดขึ้นไม่ได้เลยครับ แล้วก็คนที่เรียกมานั้น กรรมาธิการเรียกมานั้นไม่ใช่เฉพาะแต่ข้าราชการที่จะไปไล่เบี้ยจากรัฐมนตรี ถ้าเขาไม่มาซึ่งอาจจะไล่เบี้ยไม่ได้อย่างที่ท่านกรรมาธิการ ธงทองพูดแล้วเอกชนล่ะครับ เอกชนที่เขาอยู่เฉย ๆ กรรมาธิการเรียกไปก็เพราะกรณีธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหาเกิดขึ้น เรียกคนซึ่งอยู่ในธนาคารพาณิชย์แห่งนั้นมาสอบ มาให้ข้อเท็จจริง เขาบอกเขาไม่มาสักอย่างแล้วข้อเท็จจริงมันจะมาได้อย่างไรครับ แล้วเจ้าพนักงานที่มา ท่านกรรมาธิการ ธงทองก็ได้แถลงไปแล้ว การที่เขาไม่มารัฐมนตรีไม่ทราบ แต่อีกอย่างหนึ่งครับ การที่เขาจะพูดอะไรนั้น รัฐมนตรีไม่มีทางจะทราบได้เลยว่าเขาพูดความจริงหรือปกปิดอะไร ตรงนี้เป็นสิ่งจำเป็น อย่าว่าแต่กรรมาธิการซึ่งไม่มีอำนาจเลยท่านประธานครับ สมัยที่ผมเป็นผู้พิพากษา หมายเรียกเช็คจากพนักงานสอบสวนขนาดมีอำนาจ เป็นเจ้าพนักงาน ท่านประธานครับ 6 ครั้ง ยังไม่ส่งให้เลย ยังทำอะไรไม่ค่อยจะได้ ก็ผัดผ่อนไปเรื่อยแล้วเรามาคิดถึงกรรมาธิการซึ่งไม่มีอำนาจเลยสิครับ ความเกรงใจ ความพยายามที่จะหามาให้มันจะมีหรือครับ ท่านประธานครับ

ประธาน : ผมจะพยายามสรุปนะครับ ร่างปัจจุบันเขียนไว้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ได้มีการถกเถียงอภิปรายกันมาหลายรอบแล้ว จากเหตุผลที่ผ่านมาและที่ได้ยินในบ่ายวันนี้ ก็เป็นเหตุผลที่ไม่ได้มีอะไรใหม่ขึ้นมา ร่างฯ นี้ก็ยังเป็นร่างฯ ที่ผ่านคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ในขณะเดียวกันก็มีผู้เสนอขอแก้ไข กรรมาธิการสมนึกขอให้ตัดออกทั้งวรรค อันนี้ก็เป็น 2 จุดตรงกันข้ามกันเลย ฝ่ายหนึ่งก็ให้ยืนไว้ในหลักการตามถ้อยคำที่เสนอมา อีกฝ่ายหนึ่งก็บอกว่า ให้ตัดออกทั้งหมด จากการอภิปรายในบ่ายวันนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ฝ่ายที่เห็นว่าควรจะคงไว้ในถ้อยคำเดิมกับอีกฝ่ายหนึ่งให้ตัดออกทั้งหมด แต่มีท่านกรรมาธิการหลายท่านเป็นจำนวนค่อนข้างจะมากที่ไม่ได้ถึงกับคัดค้านในหลักการ แต่มีความห่วงใยถึงการปฏิบัติ ผมก็อยากจะสรุปอย่างนี้ว่า เจตนารมณ์ของการเขียนมาตรา 189 นั้น เป็นการเขียนขึ้นมา 1. เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมาธิการ ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ มีหน้าที่ มีความรับผิดชอบมากขึ้น ในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติก็ดี ในการตรวจสอบก็ดี ในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารก็ดีอันนี้เป็นเจตนารมณ์ ที่ผ่านมานั้นมันช่วยไม่ได้ครับท่านกรรมาธิการหลายท่านอาจจะต้องพาดพิงไปถึงเหตุการณ์ในอดีตหรือสภาพของคณะกรรมาธิการของรัฐสภาในปัจจุบัน แต่ในขณะเดียวกันก็คงหลีกเลี่ยงไม่ได้เหมือนกัน ที่ว่าเจตนารมณ์ของมาตรา 189 นั้น เป็นการเขียนขึ้นมาเพื่อที่จะเสริมสร้างโครงสร้างใหม่ของคณะกรรมาธิการในอันที่จะทำหน้าที่ของตัวเองให้สมบูรณ์ในเรื่องของการกำกับดูแล การอนุมัติ และการตรวจสอบ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ผมคิดว่าความแตกต่างในความคิดไม่มากเท่าไรนัก ฝ่ายเลขานุการก็ได้รับฟังข้อสังเกตของทุกท่านที่ได้อภิปรายในวันนี้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยและขอให้ตัดออกก็ได้รับฟังข้อสังเกต เพราะฉะนั้นคำถามแรกที่ผมอยากจะถามก่อนที่ผมจะไปถามฝ่ายเลขานุการ ผมอยากจะเรียนถามปรึกษาฝ่ายคณะกรรมาธิการว่า ในขั้นนี้เราพักการตัดสินใจว่าจะให้คงอยู่ไว้ในลักษณะเช่นเดิมกับการตัดไปเลยหรือไม่ พยายามหาทางออกได้ไหมว่ายังยึดถือหลักการนี้ แต่เขียนถ้อยคำเสียใหม่โดยคำนึงถึงข้อสังเกตของทุกท่านที่มีความกังวลใจในเรื่องของการกระทำที่มิชอบ เพราะว่าประเด็นที่สำคัญที่พูดกันแล้วผมอยากจะย้ำก็คือว่า การให้คณะกรรมาธิการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นส่วนใหญ่จะมองไปถึงว่าเขาจะมีเอกสิทธิ์ แต่จริง ๆ แล้ว การเป็นพนักงานตามกฎหมายนั้นเขาก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้น ส่วนหนึ่งก็เป็นการกระตุ้นจิตสำนึกของบุคคลที่อยู่ในคณะกรรมาธิการว่าต่อไปนี้จะต้องทำงานด้วยความรับผิดชอบ ไม่ใช่ทำงานตามระเบียบหรือตามระบบเก่า ๆ ที่นึกอยากจะได้ใครมาก็มา นึกอยากจะเรียกวันละกี่หนก็เรียกมา ถ้าเผื่อท่านกรรมาธิการไม่ขัดข้องที่ผมจะถามฝ่ายเลขานุการว่า จะหาทางเขียนใหม่โดยดูแลความกังวลใจของท่านกรรมาธิการหลายท่าน ถ้าเผื่อท่านไม่ขัดข้องในเรื่องนี้ ผมก็จะถามเลขานุการต่อไป เชิญคุณประชุม

ครับ

นายประชุม ทองมี : ท่านประธานที่เคารพ กระผม ประชุม ทองมี ในฐานะกรรมาธิการ นอกจากท่านสมนึก ชูวิเชียร ท่านเสนอให้ตัด ผมอีกคนหนึ่งซึ่งเป็นกรรมาธิการก็ขอให้ตัด ผมอยากจะเสนอให้ท่านประธานหามติเลยจะดีกว่าครับ ไม่ต้องไปปรับปรุงข้อความหรอกครับ เพราะว่าข้อความวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสี่ วรรคห้า มันก็คงไปได้แล้ว ก็มีวรรคสามเท่านั้นที่ เป็นปัญหาอยู่

ประธาน : ผมกำลังพูดถึงเฉพาะวรรคสามเท่านั้นครับ

นายประชุม ทองมี : ต่างคนต่างเสนอคนละแนวเลยครับ ผมคิดว่าประสานกันยาก ขอให้ท่านประธานหามติเลยครับ

ประธาน : อันนั้นก็ง่ายที่สุดสำหรับประธานนะครับ แต่ในขณะเดียวกันก็ฟังไม่ได้ดูแลความกังวลใจของท่านหลายท่านที่อาจจะอยากให้ยึดถือหลักการนี้ แต่ขอให้เขียนให้กว้างขวางมากขึ้น อันนี้แล้วแต่คณะกรรมาธิการนะครับ ผมพยายามจะหาทางออก เชิญคุณประดังครับ

นายประดัง ปรีชญางกูร : กราบเรียนท่านประธาน กระผม ประดัง ปรีชญางกูร กรรมาธิการ ผมเป็นคนหนึ่งที่เสนอขอให้ตัด แต่ว่าถ้าเผื่อมีวิธีการที่จะเขียนให้รัดกุมกว่าที่เป็นอยู่ คือ ถ้าเพียงแต่เขียนว่าไม่ให้กิจการซ้ำซ้อนกันคงจะยังไม่พอ ถ้ามีอะไรที่ทำให้การปฏิบัติงานของกรรมาธิการนั้นรัดกุมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กระผมจะขอถอนครับ

ประธาน : คุณคณิตครับ

ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร : ท่านประธาน ผมก็ห่วงในแง่บุคคลภายนอกเท่าที่ผมฟังคณะกรรมาธิการอภิปรายกันในส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องของบุคคลในราชการที่ไม่ได้รับความร่วมมือ แล้วถ้าเราจะวางมาตรการสำหรับคนในราชการผมคิดว่าน่าจะเป็นทางออกที่ดี เช่น เจ้าพนักงานของรัฐหรือหน่วยงานไม่ร่วมมือก็เป็นเรื่องจะมีแซงชั่น

ประธาน : อย่างเพิ่งเสนอได้ไหมครับ ผมของถามประเด็นนี้ครับ ว่าถ้าเผื่อท่านต้องการให้ผมนำไปสู่การออกเสียงลงมติเลยผมก็จะทำ แต่สิ่งที่ประธานเสนอเพื่อเป็นการเรียนปรึกษานะครับว่าจะหาทางที่จะแก้ไขถ้อยคำใหม่หรือไม่เท่านั้นครับ ขอประเด็นนี้เท่านั้นครับ ส่วนท่านผู้ใดอยากจะให้แก้อย่างไรมันจะต้องมีเวลาพักซึ่งจะต้องมาติดต่อทางฝ่ายเลขานุการโดยตรงครับ คุณประดังก็อยากที่จะให้โอกาสอีกครั้งหนึ่ง คุณประชุมบอกว่าอยากให้ลงมติเลย เชิญอาจารย์เดโชครับ

นายเดโช สวนานนท์ : ท่านประธานที่เคารพ ก็มีชื่ออยู่ด้วยในกรณีนี้ก็ขออนุญาตสนับสนุนความคิดเห็นของท่านเลขานุการคณะ ท่านศาสตราจารย์บวรศักดิ์ด้วยความเคารพเป็นอย่างยิ่ง และก็เห็นด้วยกับที่ท่านบอกว่าหาทางลดลงมาความเข้มข้นด้วยครับ ขอบพระคุณครับ

ประธาน : อาจารย์กระมลคนสุดท้ายครับ

ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ : ท่านประธานครับ ผม กระมล ทองธรรมชาติ กรรมาธิการ

จริง ๆ ผมได้เคยพูดไว้ในครั้งก่อนโน้นแล้วว่า ขอให้ปรับปรุง คำนี้ครับ

ประธาน : ขอประเด็นผมเท่านั้นครับ ปรับปรุงนะครับ จะปรับปรุงอย่างไรพูดกับเลขาฯ ทีหลัง เท่าที่ผมฟังดูมีจำนวนมากที่อยากจะให้หาทางปรับปรุง เพราะฉะนั้นผมขอเรียนคุณประชุมนะครับว่า ผมจะดำเนินการตามนั้น นอกจากท่านบอกว่าขอให้ออกเสียงเลย ผมก็จะถามเป็นทางการเหมือนกันว่า ท่านใดต้องการให้ออกเสียงเลย ท่านใดต้องการให้มีการปรับปรุง

นายประชุม ทองมี : ถามมติก่อนครับ ออกเสียงเลยหรือว่าปรับปรุงครับ ขอให้ท่านดำเนินการ 2 ทางนะครับ

ประธาน : เป็นการเสนอเป็นทางการนะครับ

นายประชุม ทองมี : ทางการครับ

ประธาน : เมื่อคุณประชุมเสนอเป็นทางการคำถามที่ประธานจะถามที่ประชุมก็คือว่า ท่านผู้ใดเห็นว่าควรไปตัดสินในประเด็นนี้ทันทีเลย หรือท่านผู้ใดเห็นว่าควรจะให้โอกาสหาทางปรับปรุงเสียก่อน เข้าใจประเด็นนะครับ ขอลงมตินะครับ ท่านผู้ใดเห็นว่า ควรจะนำไปสู่การลงมติในประเด็นนี้ทันที ยกมือขึ้นครับ (มีสมาชิกยกมือ จำนวน 4 ท่าน)

ประธาน : ท่านผู้ใดเห็นว่าควรจะให้เวลาเพื่อนำไปปรับปรุงถ้อยคำก่อนยกมือขึ้นครับ (มีสมาชิกยกมือ จำนวน 20 ท่าน)

ประธาน : ท่านผู้ใดงดเว้นออกเสียงครับ (มีสมาชิกยกมือ จำนวน 5 ท่าน)

ประธาน : มติของที่ประชุมนะครับ เห็นควรให้นำไปสู่การลงมติเลยทันที 4 เสียง เห็นควรปรับปรุงถ้อยคำ 20 เสียง งดเว้นออกเสียง 5 เสียง เพราะฉะนั้นก็มติคือให้ไปพยายามปรับปรุงถ้อยคำ คำถามต่อไปอยากจะถามเลขาฯ ว่า ทางฝ่ายเลขาฯ จะปรับปรุงโดยอาศัยข้อสังเกตของท่านกรรมาธิการต่าง ๆ ได้ไหมครับ ได้นะครับ ถ้าเผื่อได้ผมขอพักเฉพาะย่อหน้าที่เพื่อให้ฝ่ายเลขาฯ ได้ดำเนินการ และท่านผู้ใดมีความเห็นที่ค่อนข้างจะหนักแน่นหรือมีข้อเสนออะไรติดต่อเลขานุการโดยตรง เชิญคุณพินทิพย์ครับ

นางพินทิพย์ ลีลาภรณ์ : กราบเรียนท่านประธานค่ะ สมมุติว่าปรับปรุงแล้วไม่ถูกใจก็ขอมติกันใหม่ได้ใช่ไหมคะ

ประธาน : ได้ครับ เชื่อใจประธานสักอย่างนะครับ มาตรา 189 ยังมีประเด็นอื่น ๆ ในวรรคอื่น ผมเข้าใจว่าวรรคหนึ่งนี้ ในประโยคสุดท้ายของวรรคหนึ่งก็คงจะเป็นส่วนหนึ่งของการพยายามปรับปรุงถ้อยคำ ซึ่งผูกโยงไปกับมาตรา 3 เพราะฉะนั้น 1, 2, 3 นี่ต้องเป็นเรื่องที่ฝ่ายเลขาฯ จะนำปรับปรุง ผมเข้าใจว่าคุณประวิทย์มีประเด็นในวรรคสี่ใช่ไหมครับ เชิญครับ

นายประวิทย์ เจนวีระนนท์ : ท่านครับ ไม่ใช่ครับ วรรคสุดท้ายครับ วรรคสุดท้ายซึ่งเกี่ยวพันกับวรรคสามด้วยครับ

ประธาน : เชิญเลยครับ

นายประวิทย์ เจนวีระนนท์ : วรรคสุดท้ายที่เขียนว่า บรรทัดสุดท้ายเลยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสาม น่าจะผิดไหมครับ

ประธาน : ฝ่ายเลขาฯ เชิญชี้แจงครับ

นางกาญจนา ลีวิโรจน์ : ขออนุญาตพิมพ์ผิดค่ะ ต้องเป็นวรรคห้าค่ะ ไม่ใช่วรรคสาม

ประธาน : ฝ่ายเลขานุการของพระคุณครับ คุณประวิทย์มีอะไรอีกไหม ไม่มีนะครับ ถ้าอย่างนั้นผมอยากจะขอนอกเหนือไปจากที่สิ่งที่เกี่ยวโยงกันกับประเด็นเรื่องพนักงาน ซึ่งอาจจะครอบคลุมไปถึงวรรคหนึ่งบ้าง วรรคสองบ้าง วรรคสามบ้าง มีประเด็นอื่นใดไหมในมาตรานี้ที่ยังเป็นปัญหาอยู่ระหว่างที่ท่านคิดกันอยู่ขอความกรุณาสรุปข้อแปรญัตติครับ

นายคมสัน โพธิมา : สรุปคำแปรญัตติมาตรานี้มี 3 ลักษณะ ลักษณะแรก คือ ขอว่าตัดข้อความในวรรคสามออก ลักษณะที่ 2 คือ ขอเพิ่มวรรคสุดท้ายของมาตรานี้โดยใช้ข้อความว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญประกอบด้วยชายและหญิงฝ่ายละไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 แล้วก็ลักษณะที่ 3 ขอเพิ่มข้อความต่อท้ายข้อความในวรรคสอง โดยมีข้อความว่าการเรียกรัฐมนตรีมาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการให้กระทำได้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 2 ชั่วโมง หมดคำแปรญัตติครับ

ประธาน : ผมขอเรียนถามท่านกรรมาธิการอีกครั้งหนึ่งนะครับว่า ได้ฟังคำแปรญัตติแล้ว มีท่าน ผู้ใดติดใจหรือไม่ ประเด็นที่ 2 มีท่านผู้ใดติดใจในถ้อยคำของมาตรา 189 ในประเด็นที่นอกเหนือไปจากที่ได้มีการปรึกษาหารือแล้ว ถ้าเผื่อไม่มีผมก็จะแขวนมาตรา 189 ไว้ชั่วคราว จนกระทั่งฝ่ายเลขานุการสามารถนำถ้อยคำมาเสนอพิจารณาอีกครั้งหนึ่งนะครับ ในขั้นนี้ก็ขอไปสู่มาตรา 190 ครับ ซึ่งมี ผู้แปรญัตติครับ

นางกาญจนา ลีวิโรจน์ : มาตรา 190 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสตรีและเด็กโดยตรงในขั้นกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร ให้ที่ประชุมตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณา ประกอบด้วยผู้แทนองค์การสตรีและเด็กมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

ประธาน : เชิญคุณพินทิพย์ครับ

นางพินทิพย์ ลีลาภรณ์ : กราบเรียนท่านประธานค่ะ ตามที่ร่างฯ ไว้ในที่ปรากฏในร่างฯ นี้คือมันเน้นเฉพาะสตรีและเด็กโดยตรง ซึ่งจริง ๆ แล้วดิฉันอยากจะให้ครอบคลุมไปถึงผู้ด้อยโอกาสทั้งหมดที่อยู่ในสังคมของเราด้วย และการที่บัญญัติไว้ว่าท่านกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาประกอบด้วย ต้องตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นจะทำให้กฎหมายออกมาได้ล่าช้าขึ้น เพราะว่าไม่สามารถจะพิจารณาเต็มสภาด้วย จึงขอเสนอปรับปรุงใหม่เป็นว่า มาตรา 190 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาสในสังคม อาทิ สตรี คนชรา คนพิการ เป็นต้น ในการพิจารณาชั้นกรรมาธิการหากที่ประชุมมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาให้ที่ประชุมตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้น ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาสประเภทนั้น ๆ มีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด หลักเกณฑ์และวิธีการ

ภาคผนวกที่ 3

รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญทั่วไป)

ครั้งที่ 18 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2544

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภา : ถ้าท่านผู้ใดกาหรือออกเสียงเรียบร้อยแล้วก็ขอให้ชูบัตรให้เจ้าหน้าที่รวบรวมมาให้กับคณะกรรมาธิการตรวจนับคะแนนครับ ท่านผู้ใดยังไม่ได้เอกสารบัตรลงคะแนนครับ อย่าลงเกิน 8 คน ถ้าลงเกิน 8 คน บัตรเสียนะครับเชิญท่านสมบูรณ์ ทองบุราณ

นายสมบูรณ์ ทองบุราณ (ยโสธร) : ท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพครับกระผม สมบูรณ์ ทองบุราณ คือเดี๋ยวนี้ท่านประธานฯ กำลังให้ตัวแทนของพวกเรากำลังนับคะแนนอยู่ กระผมว่านับก็นับไป พวกเราก็ดำเนินการต่อดีไหมครับ ท่านประธานฯ ครับเรียนปรึกษาท่านประธานฯ

ประธานวุฒิสภา : ถ้าอย่างนั้นระหว่างนับคะแนน กระผมขอขอนุญาตพัก 15 นาที เนื่องจากกรรมาธิการกำลังพิจารณาบางประการเกี่ยวกับประเด็นและเงื่อนไขที่จะชี้แจงในที่ประชุม ผมขอเชิญพัก 15 นาที ขณะนี้ 11.15 นาฬิการ บวกไป 15 นาที ก็ไปถึง 11.30 นาฬิกา เชิญครับ

พักการประชุมเวลา 11.15 น.

ประชุมต่อเวลา 11.45 น.

ประธานวุฒิสภา : ผมขออนุญาตเปิดประชุมต่อ ท่านที่รับประทานอาหารก็รับประทานไปพอท่านเลขาฯ ประสานงานเสร็จเรียบร้อยให้ท่านเลขาฯ ดำเนินการต่อในข้อบังคับ ข้อ 74 ท่านปรีชา ปิตานนท์ อยู่ไหมครับ เชิญท่านเลขาฯ ครับ

นายพินิต อารยะศิริ (เลขาธิการวุฒิสภา) : “หมวด 4 กรรมาธิการไม่มีการแก้ไข ข้อ 74 มีการแก้ไข มีกรรมาธิการและผู้แปรญัตติของสงวนความเห็นและสงวนคำแปรญัตติ”

ประธานวุฒิสภา : ท่านปรีชา ปิตานนท์ ครับ ที่ขอสงวนคำแปรฯ ไว้คนแรก เชิญกรรมาธิการครับ

นายนภินทร ศรีสรรพางค์ (รองประธานคณะกรรมาธิการ) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาครับ สำหรับข้อ 74 มีผู้ขอแปรญัตติไว้หลายประเด็น แต่ละประเด็นนั้นมีเนื้อหาสาระเฉพาะตัว เช่น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ เช่น จำนวนกรรมธิการจำนวนคณะกรรมการมาธิกรและดำรงตำแหน่งเกิน 2 ปีหรือไม่ ตลอดจนำรงตำแหน่งได้กี่คณะ แต่ละประเด็นนั้นมีผู้ขอแปรฌัตติไว้มากแล้วก็อยู่ในข้อ 74 ทั้งสิ้น จึงขออนุญาตกราบเรียนหารือท่านประธานฯ ว่าถ้าเป็นไปได้ เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่การอภิปรายและลงมติ อยากจะให้มีการอภิปรายเป็นวรรค แล้วก็ลงมติเป็นวรรค จึงขอหารือท่านประธานฯ ครับ

ประธานวุฒิสภา : ผมขอความเห็นว่าประชุมครับ มีเห็นเป็นอย่างอื่นไหมครับ เชิญท่านไสว พราหมณี ครับ

นายไสว พรามนณี (นครราชสีมา) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาครับ กระผมเห็นด้วยอย่างยิ่ง เมื่อสักครู่กระผมยกมือ เพื่ออยากจะเสนอความคิดเห็นอย่างท่านนภินทร ซึ่งกรรมาธิการเสนอ เพราะเหตุว่ามีสาระสำคัญแต่ละเรื่อง เพราะฉะนั้น กระผมขออนุญาตเห็นด้วยกับทางกรรมาธิการ คือ พิจารณาเป็นวรรค ๆ ไป รวมถึงจำนวนกรรมาธิการแต่ละคณะก็คงจะได้รับการพิจารณาเป็นข้อ ๆ ไปด้วยครับ ขอบพระคุณ ท่านประธานฯ ครับ

ประธานวุฒิสภา : ครับ มีท่านผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่นไหมครับ

(ไม่มีสมาชิกฯ มีความเห็นเป็นอย่างอื่น)

ประธานวุฒิสภา : เมื่อไม่มีเห็นเป็นอย่างอื่น ผมเอาตามที่กรรมาธิการและท่านไสวเสนอแนะนะครับ เพราะฉะนั้นวรรคแรก ท่านปรีชา ปิตานนท์ กรรมาธิการขอสงวนความเห็น โดยให้แก้ข้อความในข้อ 74 วรรคหนึ่ง ท่านปรีชาอยู่ไหมครับ ถ้าไม่อยู่ก็ผ่านไปนะครับ เชิญท่านคำนวณ ชโลปลัมภ์ ท่านพากเพียร ท่านสันติภาพครับในวรรคต่อไป ขอแปรญัตติแก้ความในข้อ 74 วรรคสองเชิญครับ

นายคำนวณ ชโลมถัมภ์ (สิงห์บุรี) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ ผม คำนวณ ชโลมถัมภ์ จากจังหวัดสิงห์บุรี ขอกราบเรียนเพิ่มเติมจากที่ได้กราบเรียนต่อท่านประธานฯ ไว้แล้ว ในเรื่องนี้ผมได้กราบเรียนแล้วว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละกรรมาธิการเอาไว้ชัดเจน กว้าง ๆ ได้กำหนดว่ามีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันนี้เป็นตัวแทนกว้าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวอย่างที่ผมหยิบยกมาจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเพิ่งแก้ไขข้อบังคับเมื่อเร็ว ๆ นี้ ตัวอย่างในเรื่องของกรรมาธิการการยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน เขาเขียนไว้กว้าง ๆ สั้น ๆ โดยใช้ตัวบทจากรัฐธรรมนูญ ก็คือ เขียนว่าคณะกรรมาธิการ และสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมแค่ไหน สิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมแค่ไหน สิทธิมนุษยชนแค่ไหนมีตัวบทของกฎหมายรัฐธรรมนูญชัดเจนอยู่แล้ว ผมขอกราบเรียนประกอบเพียงสั้น ๆ ว่า การที่เราหวังดี โดยที่คณะกรรมาธิการมีความหวังดี ว่าน่าจะได้กำหนดเอาไว้ให้ชัดเจน ผมคิดว่าอันนั้นจะเป็นการทำให้เกิดความแคบเข้า คณะกรรมาธิการแต่ละคณะกรรมาธิการจะได้ใช้ดุลพินิจในการที่จะทำบทบาทของตัวเองให้เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นโดยสรุป ผมขอกราบเรียนว่าน่าจะเปิดกว้างเอาไว้ เพราะว่าความแคบมีรัฐธรรมนูญกำหนดนั้นมีอยู่ในตัวของมันอยู่แล้ว ผมขอกราบเรียนเสริมจากที่ได้กราบเรียนไว้เมื่อตอนเช้าครับ ขอบพระคุณมากครับ

ประธานวุฒิสภา : ขอบคุณท่านคำนวณ ขอเชิญท่านพากเพียรก่อนครับ ท่านพากเพียรแล้วท่านสันติภาพครับ

นายพากเพียร วิริยะพันธุ์ (สมุทรปราการ) : ท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ กระผมพากเพียร วิริยะพันธุ์ ส.ว. สมุทรปราการ ที่กระผมขอแปรญัตติขอตัดบัญชีท้ายข้อบังคับนี้ออกทั้งหมด เพราะกระผมคิดว่าเป็นการทำให้จำกัดตัวเองมากลงไปโดยไม่จำเป็น เพราะชื่อกรรมาธิการต่าง ๆ ก็บอกอยู่แล้วว่ามีหน้าที่ทำอะไร และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 189 ก็ให้อำนาจอยู่แล้วว่ากรรมาธิการต่าง ๆ ทำหน้าที่ตามที่เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งในรัฐธรรมนูญก็กำหนดไว้แล้วอีกอย่างหนึ่งผมคิดว่า ถ้าเผื่ออย่างบอกว่าถ้ายิ่งไปจำกัดก็ยิ่งจะเกิดการโต้เถียงมากขึ้นอย่างตัวอย่างถ้าดูอำนาจหน้าที่ที่อยู่ท้ายข้อบังคับที่จริงก็ไม่ได้อะไรมากเพียงแต่ขยายความชื่อกรรมาธิการ สมมุติกรรมาธิการการยุติธรรมฯ ก็มีหน้าที่พิจารณาพระราบัญญัติเกี่ยวกับการยุติธรรม ซึ่งที่จริงก็อยู่ในชื่อของคณะกรรมาธิการอยู่แล้ว แล้วผมคิดว่าอีกอย่างหนึ่งถ้าเกิดมีปัญหาในข้อ 77 ก็มีบัญญัติไว้แล้วว่า ถ้ามีข้อสงสัยก็ให้กรรมาธิการแต่ละคณะปรึกษากันเอง และถ้าตัดสินไม่ได้ก็ให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา ซึ่งก็ไม่น่ามีข้อขัดแย้งอะไรมากมาย ยิ่งไปเขียนให้ยาวก็จะเป็นการทำให้เยิ่นเย้อเปล่า ๆ คิดว่าชื่อของมันเองพอสมควรแล้วและถ้าทำไม่ได้ข้อ 77 ก็สามารถตัดสินได้ ผมมีความเห็นว่า ควรจะตัดบัญชีท้ายออกทั้งหมดครับ ขอบคุณครับ

ประธานวุฒิสภา: ท่านสันติภาพครับ

นายสันติภาพ อินทรพัฒน์ (น่าน) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ กระผมสันติภาพ อินทรพัฒน์ สมาชิกวุฒิสภาจากจังหวัดน่าน ท่านประธานฯ ครับ กระผมเป็นคนหนึ่งที่เสนอคำแปรญัตติโดยให้คำว่า “มีอำนาจหน้าที่ตามบัญชีท้ายข้อบังคับนี้” กระผมเรียนอย่างนี้ครับท่านประธานฯ ว่าในฐานะที่กระผมเป็นกรรมาธิการยกร่างตรงนี้ กระผมเองอยากจะกราบเรียนท่านประธานฯ และท่านสมาชิกฯที่เคารพว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 189 เขียนไว้ชัดเพราะฉะนั้นในหลักการและเหตุผลที่กระผมขอให้ตัดท้ายตรงนี้ออกก็คือว่า สมาชิกวุฒิสภาเข้ามาทำหน้าที่ตรงนี้ครับท่านประธานฯ กระผมว่าเรารู้กรอบตัวเอง เรารู้ภาระหน้าที่ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตา 182 ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะฉะนั้นถ้าท่านล้อไปตามมาตรา 189 ครับท่านประธานฯ กฎหมายนี้เขียนไว้ชัดเจนแล้วว่า เรามีหน้าที่จะต้องทำอะไรเรารู้ภาระหน้าที่ของเราเองว่าในฐานะกรรมาธิการสามัญหรือวิสามัญซึ่งตั้งโดยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 189 เราทำอะไรในกรอบตรงนี้เรารู้ เพราะฉะนั้นการกำหนดนั้นไว้ กระผมยกตัวอย่างท่านประธานฯ ว่า ในกรณีถ้าทีเรื่องด่วนซึ่งจะต้องคาบเกี่ยวกับกรรมาธิการไม่ว่าจะเป็นการปกครอง ยุติธรรมหรือกรรมาธิการอะไรก็แล้วแต่สัก 4-5 กรรมาธิการที่เกี่ยวข้องโดยตรง กระผมเรียนว่าต่อไปถ้าท่านกำหนดล็อก (Lock) ท้ายไว้อย่างนั้นกรรมาธิการอื่นก็ไม่ต้องดูแล้วครับ กราบเรียนว่ากระผมไม่ได้เป็นคนที่

หวงเว้นแต่บางเรื่องถ้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งเรามิสามารถปฏิเสธได้แล้วเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว บังเอิญไปพันกันหลาย ๆ กรรมาธิการ กระผมว่าเราทำงานร่วมกันได้ แต่การมากำหนดกรอบ กระผมตอนที่ประชุมกรรมาธิการผมเคยถามไหมว่า ทำไมกระผมเป็นเด็กขนาดนั้นหรือครับคุณต้องกำหนดว่า อันที่ 1 คุณต้องทำอย่างนี้ 2. ทำอย่างนี้ จน 16 คณะต้องทำอย่างนี้ กระผมบอกว่าเหมือนเด็กนักเรียนเลยนะครับว่า โตขนาดนี้ยังไม่รู้หน้าที่ของตัวเองยังไม่รู้บทบาทของตัวเอง แล้วยังไม่รู้ตัวเองต้องทำอะไร ต้องมาเขียนว่า 1. เธอต้องทำแล้ว 2. ผมว่าน่าจะหน่อมเน้มไปหน่อยนะครับท่านประธานฯ โดยเหตุผล ถ้ารักและศรัทธา แล้วก็เชื่อว่า เรารู้บทบาทหน้าที่ของเราเองในการที่จะทำกิจกรรมให้กับบ้านเมือง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 มาตรา 189 หน้าที่เราอยู่ตรงไหนกระผมว่าตรงนั้นเราน่าจะทำได้ แล้วไม่เห็นจำเป็นต้องไปกำหนดกรอบไว้ให้ตัวเองดิ้นไม่ได้ ผมเองก็ไม่ทราบว่าอย่างไรในเบื้องต้นของท้ายพระราชบัญญัตินี้ ท้ายข้อบังคับกระผมให้ตัดออก กระผมมีเหตุผลสนับสนุนอยากจะนำเรียนในที่ประชุม แล้วกราบเรียนท่านประธานฯ ว่า ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 189 เขียนไว้ชัดเจนอย่างนี้ แล้วเรารู้หน้าที่แล้ไม่จำเป็นต้องไปเขียนเป็นการให้เกียรติพวกเราด้วยซ้ำว่า เรารู้ว่าอะไรควรไม่ควร ขอบพระคุณมากครับท่านประธานฯ

ประธานวุฒิสภา : เดี๋ยวเชิญท่านกรรมาธิการชี้แจง จบแล้วผมจะขอที่ประชุมลงมตินะครับ ถ้าท่านที่อยู่ข้างนอก ในห้องอาหาร ตอบลงมติขอเชิญมาลงมติก่อนนะครับ เชิญท่านกรรมาธิการชี้แจงครับ ท่านปรีชาเอวรรคนี้ก่อนนะครับ เพราะว่าของท่านปรีชาเข้ามาแล้ว ขอเชิญกรรมาธิการชี้วรรคที่ผู้ขอสงวนคำแปรฯ ในวรรคที่สองนี้ก่อนนะครับ เชิญครับ

นายสุนทร จินดาอินทร์ (ประธานคณะกรรมาธิการ) กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ ผมในฐานะกรรมาธิการ ผมจะชี้แจงให้เพื่อนสมาชิกฯ ได้ทราบตั้งแต่ต้นว่า คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขโดยได้ตัดวรรคสองออก ตามร่างตัดวรรคสองออกนำมาบัญญัติรวมไว้ในวรรคหนึ่งเป็นว่า “ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบัญชีท้ายข้อบังคับนี้ หรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย” คณะกรรมาธิการขอกราบเรียนผ่านไปยังเพื่อนสมาชิกฯ นะครับว่า เราขอตัดข้อความว่า “แล้วรายงานต่อวุฒิสภา” ออก เพราะข้อความนี้จะไปปรากฏอยู่ในข้อ 90 แล้วเพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อน จากการที่เรานำวรรคหนึ่งและวรรคสองมาเขียนรวมกันแล้ว ก็จะหมายความได้ว่า กรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาจะทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดตามที่บัญญัติไว้ในบัญชีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาแล้ว ทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นจากวุฒิสภา ส่วนที่จะทำกิจการอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ท้ายข้อบังคับนั้น เราสามารถทำได้ทั้งหมด ซึ่งผิดกับข้อบังคับเดิม ข้อบังคับเดิมตามข้อ 74 นะครับ ข้อ 74 บัญญัติว่า ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่แล้วก็ไปบัญญัติไว้เลยว่า ถ้าจะศึกษาเรื่องใดจะกระทำเรื่องใดต้องขออนุญาตจาก

สภาทุกครั้งไป เพราะฉะนั้นการที่เรากำหนดกรอบไว้ตอนท้าย ผมว่ากลับกลายเป็นความสะดวกในการทำงานมากยิ่งกว่าเดิม แต่เดิมที่จริงแล้วท่านจะทำอะไรตามข้อ 74 ข้อบังคับเดิมวรรคสองนี่ครับท่านเปิดดูครับ ตรงนั้นถ้าท่านจะทำกิจกรรมใด ๆ ก็ตามครับท่านต้องขออนุมัติจากสภา แต่ว่าข้อบังคับใหม่นั้นที่เราไปกำหนดอาการทำงานไว้แสดงว่าอันนั้นใครไปอยู่กรรมาธิการชุดใด ก็เท่ากับว่าสภานี้ได้อนุมัติให้ท่านทำกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ท้ายข้อบังคับได้ ถ้าหากท่านจะทำนอกจากนั้นท่านต้องมาขออนุมัติจากสภา อันนี้ครับเป็นความสะดวกที่จะทำงานได้คล่องตัวขึ้นกว่าเดิมครับ

นายวิบูลย์ แช่มชื่น (กาฬสินธุ์) : ท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ กระผมวิบูลย์ แช่มชื่น จากกาฬสินธุ์ ขออนุญาตอภิปรายสนับสนุนให้คงบัญชีท้ายข้อบังคับไว้ตามข้อเสนอของกรรมาธิการท่านประธานฯ ครับ กระผมเห็นว่าการทำงานในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้เราจะเห็นว่ามีความไม่ชัดเจนในงานของกรรมาธิการหลายคณะ ทำให้การทำงานซ้ำซ้อนกัน นี่คือประการที่ 1 ที่กระผมเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทำให้งานของเราชัดเจนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของวุฒิสภา

ประการที่ 1 จากการได้ศึกษาการทำงานของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ พบว่าเพื่อให้การทำงานของกรรมาธิการคณะต่าง ๆ นี้ชัดเจนขั้นมีอยู่ 2 วิธีครับ วิธีที่ 1 ก็คือ การกำหนดภาระงานออกมาอย่างที่เรากำลังกระทำอยู่ วิธีการที่ 2 ก็คือตั้งคณะอนุกรรมาธิการถาวรล่วงหน้าไว้เลย อย่างในบางประเทศที่บางที่เขามีคงเพียงร้อยคน แต่งานรัฐสภาเขามีประสิทธิภาพมากเลย เนื่องจากว่าได้มีการกำหนดอนุกรรมาธิการศึกษาไว้ล่วงหน้าเลยว่าพอเข้ามาแล้วใครจะทำการอะไร ศึกษาเรื่องอะไร ของมื่อเข้ามาแล้วคณะกรรมาธิการสามัญต้องมาใช้วิสัยทัศน์ของตัวเอง ต้องอภิปราย ต้องมาวางแนวทางกันว่า ใครมีความคิดดีก็ดีคณะกรรมาธิการใดไม่มีความคิดก็ไม่รู้จะทำอะไร จึงคิดว่าการมีกรอบอย่างนี้จะเป็นการช่วงไม่ว่าจะมีการแบ่งคณะกรรมาธิการหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมาธิการไปเป็นอย่างไรก็ตามจะทำให้งานของเราดีขึ้น

ประการที่ 3 กระผมเห็นว่าในส่วนที่ท่านสุชนพูดถึง หมายความว่าที่คิดว่าเราจะไปบล็อกอนาคตการคิดของเรานั้น ในข้อบังคับ ข้อ 74 เราบอกอยู่แล้วนะครับว่ามีอำนาจหน้าที่ตามบัญชีท้ายข้อบังคับหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย ถ้าหากท่านคิดอะไรได้ใหม่ก็สามารถที่จะนำเสนอวุฒิสภาให้ช่วยกันพิจารณาได้อยู่แล้ว กระผมคิดว่าไม่ได้ขัดแย้งกับท่านสุชนเลย เพราะฉะนั้นก็คิดว่าเราทำทั้ง 2 อย่าง คือ กำหนดกรอบไว้ แล้วก็ถ้าจะคิดขึ้นมาใหม่ก็ยังทำให้อยู่เช่นเดียวกัน กระผมคิดว่าข้อนี้อยากสนับสนุนให้คงบัญชีท้ายข้อบังคับไว้ครับ ขอบพระคุณครับ

ภาคผนวกที่ 4

รายชื่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาของประเทศต่าง ๆ

ภาคผนวก 1
คณะกรรมาธิการในประเทศต่าง ๆ

ประเทศอังกฤษ

รัฐสภาประเทศอังกฤษ ได้จัดตั้งคณะกรรมาธิการประเภทต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. Committees of the Whole House
   (คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้งคณะ)
2. Standing Commitees
   (คณะกรรมาธิการประจำ)
   a. Public Bill Standing Committees
      (คณะกรรมาธิการประจำสำหรับร่างกฎหมายที่เสนอ โดยรัฐบาล)
   b. Standing Committees or Delegated Legistation
      (คณะกรรมาธิการประจำสำหรับร่างกฎหมายที่เสนอ โดยสมาชิก)
   c. European Standing Committees
      (คณะกรรมารธิการประจำทวีปยุโรป)
   d. The Grand Committees
      (คณะกรรมาธิการใหญ่)
3. Select Committees and Joint Committees
   (คณะกรรมาธิการที่เลือกตั้งขึ้น และคณะกรรมาธิการร่วม)
   a. Domestic Committees
      (คณะกรรมาธิการภายในประเทศ)
   b. Scrutiny Committees
      (คณะกรรมาธิการตรวจสอบรายละเอียด)
4. Departmental Select Committees
   (คณะกรรมาธิการสำหรับกระทรวงต่าง ๆ)
   a. Agriculture Committees
      (คณะกรรมาธิการเกษตร)
   b. Culture, Media and Sport Committees
      (คณะกรรมาธิการวัฒนธรรมสื่อและการกีฬา)

c. Defence Committees
(คณะกรรมาธิการการป้องกันประเทศ)

d. Education and Employment Committees
(คณะกรรมาธิการศึกษาและจ้างงาน)

e. Environment, Transport and Regional Affairs Committees
(คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม ขนส่งและกิจการภูมิภาค)

f. Foreign Affair Committees
(คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ)

g. Health Committees
(คณะกรรมาธิการสาธารณสุข)

h. Home Affairs Committees
(คณะกรรมาธิการกิจการภายในรัฐสภา)

i. International Development Committees
(คณะกรรมาธิการสำหรับการพัฒนาระหว่างประเทศ)

j. North Ireland Committees
(คณะกรรมาธิการ ไอแลนด์เหนือ)

k. Science and Technology Committees
(คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี)

l. Scottish Affairs Committees
(คณะกรรมาธิการกิจการสก็อต)

m. Social Security Committees
(คณะกรรมาธิการความมั่นคงทางสังคม)

n. Trade and Industry Committees
(คณะกรรมาธิการพาณิชย์และอุตสาหกรรม)

o. Treasury Committees
(คณะกรรมาธิการการคลัง)

p. Welsh Affairs Committees
(คณะกรรมาธิการพระราชวังเวลช์)

(House of Commons, England. 1998 : 1, 21-22 of 29)

ประเทศออสเตรเลีย

รัฐสภาออสเตรเลียได้ตั้งคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

1. (คณะกรรมาธิการหมู่เกาะชาวพื้นเมืองดั้งเดิมและ Torres Strait lslander)
2. (คณะกรรมาธิการองค์กรความมั่นคงของออสเตรเลีย)
3. (คณะกรรมาธิการกระจายเสียงสำหรับการพิจารณาของรัฐสภา)
4. (คณะกรรมาธิการการติดต่อสื่อสาร ขนส่ง และเศรษฐกิจจุลภาค)
5. (คณะกรรมาธิการด้านไฟฟ้า)
6. (คณะกรรมาธิการการจ้างงาน การศึกษาและอบรม)
7. (คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม พักผ่อนและศิลปะ)
8. (คณะกรรมาธิการครอบครัวและชุมชน)
9. (คณะกรรมาธิการสถาบันการเงินและบริหารทั่วไป)
10. (คณะกรรมาธิการต่างประเทศ ป้องกันประเทศและการค้า)
11. (คณะกรรมาธิการอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี)
12. (คณะกรรมาธิการกฎหมายและรัฐธรรมนูญ)
13. (คณะกรรมาธิการประโยชน์สมาชิก)
14. (คณะกรรมาธิการการอพยพเข้าเมือง)
15. (คณะกรรมาธิการเมืองหลวงและอาณาจักรภายนอก)
16. (คณะกรรมาธิการอุตสาหกรรมเบื้องต้น ทรัพยากรและกิจการท้องถิ่นและชนบท)
17. (คณะกรรมาธิการสิทธิประโยชน์)
18. (คณะกรรมาธิการกระบวนการ)
19. (คณะกรรมาธิการบัญชีและการตรวจสอบ)
20. (คณะกรรมาธิการการพิมพ์)
21. (คณะกรรมาธิการสาธารณูปโภค)
22. (คณะกรรมาธิการการคัดเลือก)
23. (คณะกรรมาธิการสนธิสัญญา)

ที่มา : Australia : Department of House of Representative

ประเทศฝรั่งเศส

จำนวนคณะกรรมาธิการและสมาชิกในแต่ละคณะกรรมาธิการ มีรายละเอียด ดังนี้

1. คณะกรรมาธิการวัฒนธรรม (กรรมาธิการ 52 คน)
2. คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและแผน (กรรมาธิการ 78 คน)
3. คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ และการทหาร (กรรมาธิการ 52 คน)
4. คณะกรรมาธิการกิจการสังคม (กรรมาธิการ 43 คน)
5. คณะกรรมาธิการการคลัง การควบคุมงบประมาณ และบัญชี (กรรมาธิการ 43 คน)
6. คณะกรรมาธิการกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเลือกตั้ง กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร และการบริหารราชการแผ่นดิน (กรรมาธิการ 44 คน)

ประเทศฟินแลนด์

1. Constitutional Committee
2. Legal Committee
   (คณะกรรมาธิการด้านกฎหมาย)
3. Foreign Affairs Committee
   (คณะกรรมาธิการด้านต่างประเทศ)
4. Finance Committee
   (คณะกรรมาธิการการคลัง)
5. Administration Committee
   (คณะกรรมาธิการด้านบริหาร)
6. Communications Committee
   (คณะกรรมาธิการด้านสื่อสาร)
7. Agriculture and Forest Committee
   (คณะกรรมาธิการด้านการเกษตรและป่าไม้)
8. Defence Committee
   (คณะกรรมาธิการด้านการป้องกันประเทศ)
9. Education Committee
   (คณะกรรมาธิการด้านศึกษา)
10. Commerce Committee
    (คณะกรรมาธิการด้านพาณิชย์)
11. Labor Committee
    (คณะกรรมาธิการด้านแรงงาน)
12. Discipline Committee
    (คณะกรรมาธิการระเบียบวินัย)
    (The Finish Parliament, 1996 : 31)

หมายเหตุ ประเทศฟินแลนด์ใช้ระบบรัฐสภาเดี่ยว

ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศเล็ก และมีแนวความคิดจัดตั้งคณะกรรมาธิการตามประเทศต่าง ๆ ไว้

รัฐสภาสิงคโปร์ได้จัดตั้งคณะกรรมาธิการไว้ 3 ประเภท ที่จะปฏิบัติงานช่วยรัฐสภาพิจารณางานต่าง ๆ ดังนี้

1. Sessional Committees

1.1 Committee of Privileges
(คณะกรรมาธิการสิทธิประโยชน์)

1.2 Committee of Selection
(คณะกรรมาธิการเพื่อการเลือกตั้ง)
- มีหน้าที่คัดเลือกและส่งตัวแทนไปอยู่ในคณะกรรมาธิการการเลือกตั้งต่าง ๆ

1.3 Estimates Committee
(คณะกรรมาธิการเพื่อการประมาณการ)
- คณะกรรมาธิการมีหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณ และรายงานต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวโน้มและนโยบายเศรษฐกิจที่กำหนดงบประมาณรายจ่าย

1.4 House Committee
(คณะกรรมาธิการภายในรัฐสภา)
- คณะกรรมาธิการมีหน้าที่ดูแลความสะดวกสบายของสมาชิกของรัฐสภา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องในลักษณะนี้ต่อประธานรัฐสภา

1.5 Public Accounts Committee
(คณะกรรมาธิการการบัญชี)
- คณะกรรมาธิการมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อให้ใช้จ่ายเงินตามรายการที่ได้รับเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่าย

1.6 Public Petitions Committee
(คณะกรรมาธิการรับเรื่องราวร้องทุกข์)

1.7 Standing Orders Committee
(คณะกรรมาธิการระเบียบการ)
- คณะกรรมาธิการมีหน้าที่ตรวจกฎข้อบังคับเป็นระยะ ๆ และรายงานเสนอแนะเพื่อการแก้ไขต่อรัฐสภา

2. Selected Committees
   (คณะกรรมาธิการที่ได้รับการคัดเลือกมา)
   - คณะกรรมาธิการประเภทนี้เป็นคณะกรรมาธิการชั่วคราวที่จัดตั้งมา
     เพื่อพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ
3. Government Parliamentary Committees (GPCS)
   (คณะกรรมาธิการรัฐสภาเพื่อติดตามกิจการรัฐบาล)
   - คณะกรรมาธิการประเภทนี้มีหน้าที่ตรวจสอบงานของกระทรวงต่าง ๆ
     ของรัฐบาล เหมือนกับ Departmental Committees

   (Parliament, Singapore. 1999 : 1-2)

ประเทศญี่ปุ่น

รัฐสภาตั้งคณะกรรมาธิการลักษณะ Departmental Committee เป็นคณะกรรมาธิการสามัญหรือประจำปีให้แก่วุฒิสภาญี่ปุ่น 20 คณะ (House of Councillors, Japan. 1999 : 21)

1. General Affairs Committee
   (คณะกรรมาธิการกิจการทั่วไป)
2. Judicial Affairs Committee
   (คณะกรรมาธิการตุลาการ)
3. Local Administration and Police Affairs Committee
   (คณะกรรมาธิการการบริหารท้องถิ่นและกิจการตำรวจ)
4. Foreign Affairs, and Defence Committee
   (คณะกรรมาธิการกิจการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ)
5. Financial Affairs Committee
   (คณะกรรมาธิการกิจการการคลัง)
6. Education Affairs Committee
   (คณะกรรมาธิการกิจการศึกษา)
7. Culture and Science Committee
   (คณะกรรมาธิการวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์)
8. Health and Welfare Committee
   (คณะกรรมาธิการสุขภาพและสวัสดิการ)
9. Labor and Social Policies Committee
   (คณะกรรมาธิการนโยบายแรงงานและสังคม)
10. Agriculture Forestry and Fisheries
    (คณะกรรมาธิการเกษตร ป่าไม้ และประมง)
11. Economy and Industry Committee
    (คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม)
12. Transport Committee
    (คณะกรรมาธิการการขนส่ง)
13. Construction Committee
    (คณะกรรมาธิการการก่อสร้าง)

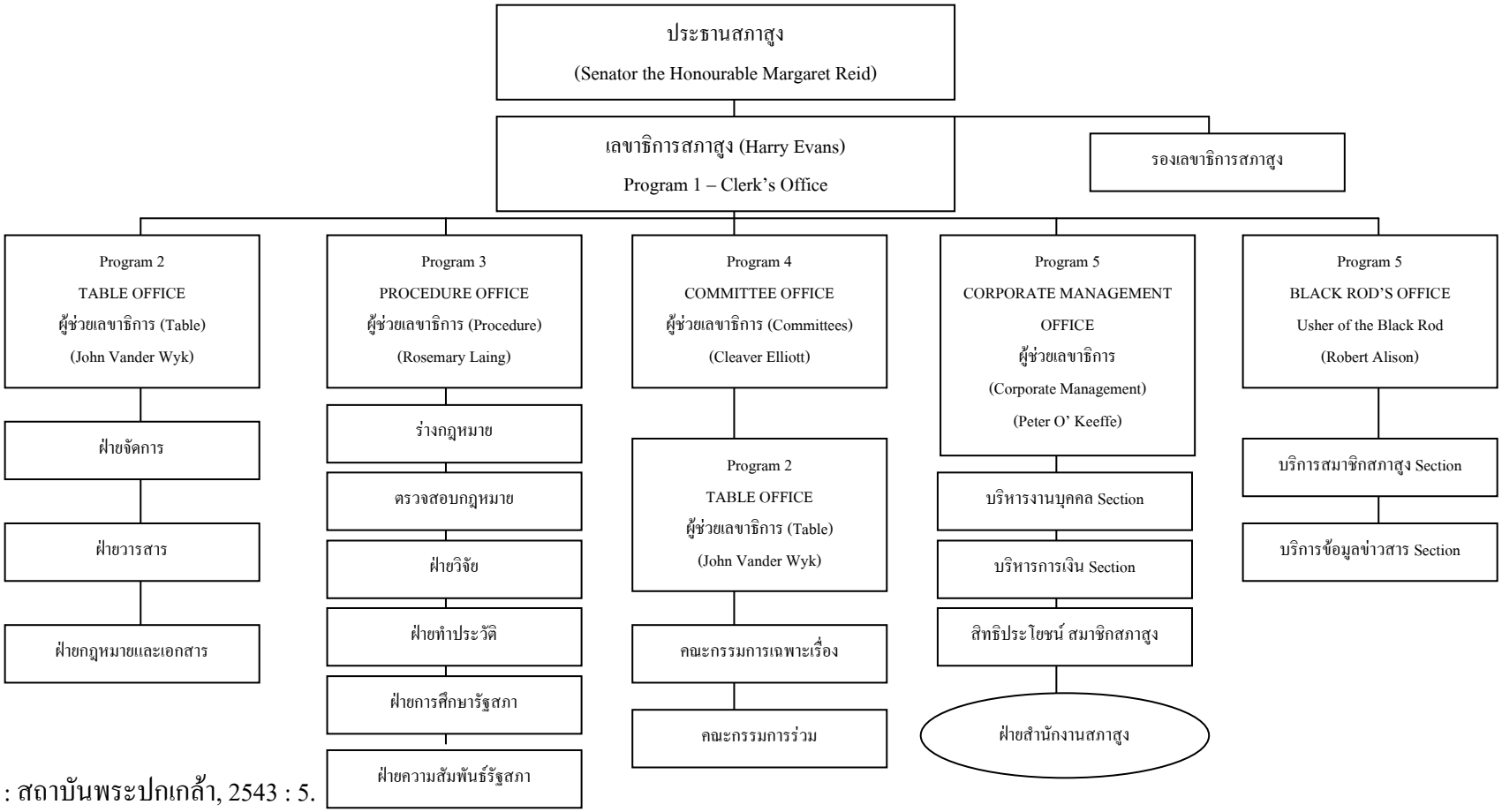
14. Security Committee
    (คณะกรรมาธิการความมั่นคง)
15. Science and Technology Committee
    (คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี)
16. Environment Committee
    (คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม)
17. Budget Committee
    (คณะกรรมาธิการงบประมาณ)
18. Audit and Oversight of Administration Committee
    (คณะกรรมาธิการตรวจบัญชี และการติดตามทางบริหาร)
19. Rules and Administration Committee
    (คณะกรรมาธิการกฎระเบียบและการบริหาร)
20. Discipline Committee
    (คณะกรรมาธิการระเบียบวินัย)

(House of Representatives, Japan. 1999 : 10)

ภาคผนวกที่ 5
โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ของประเทศต่าง ๆ

โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาขุนนาง

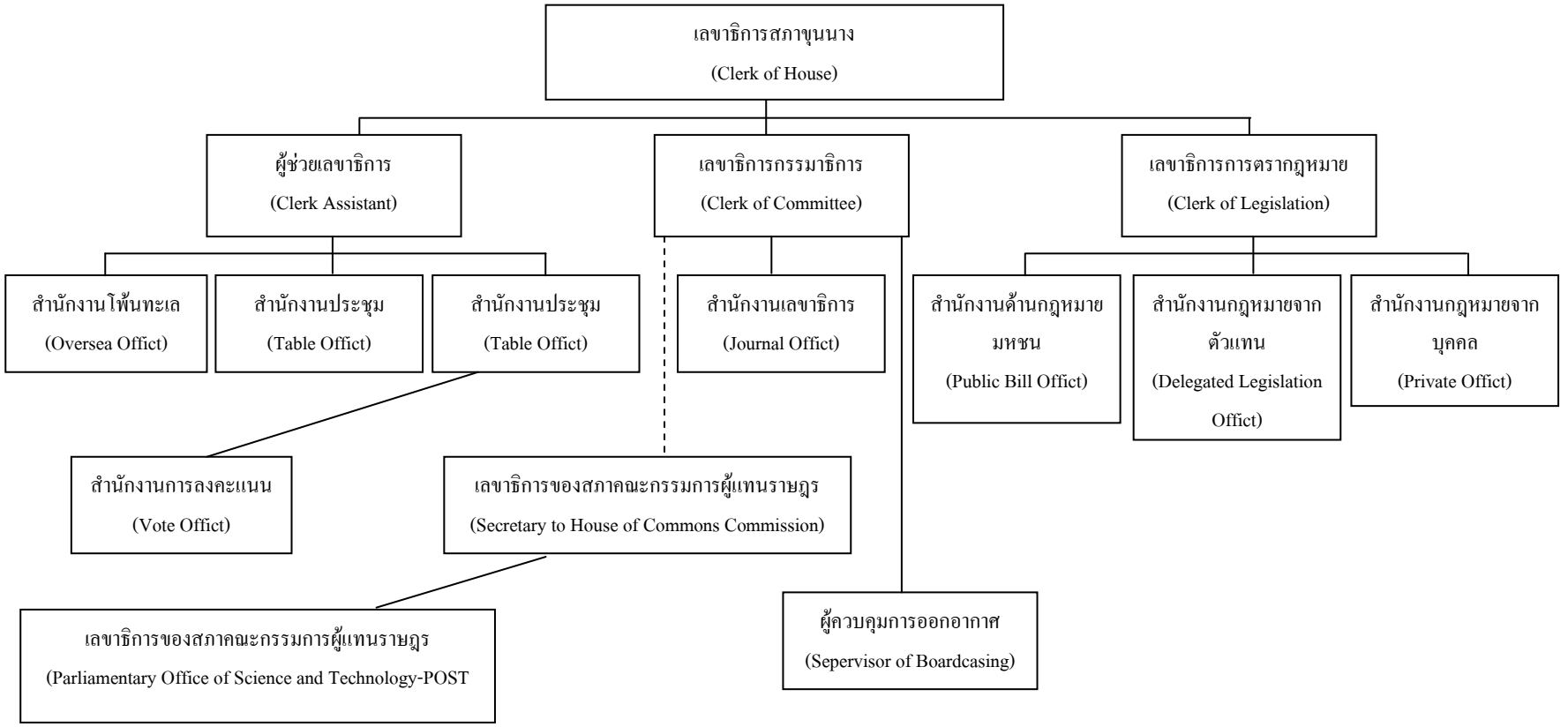
ประเทศออสเตรเลีย



ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : 5.

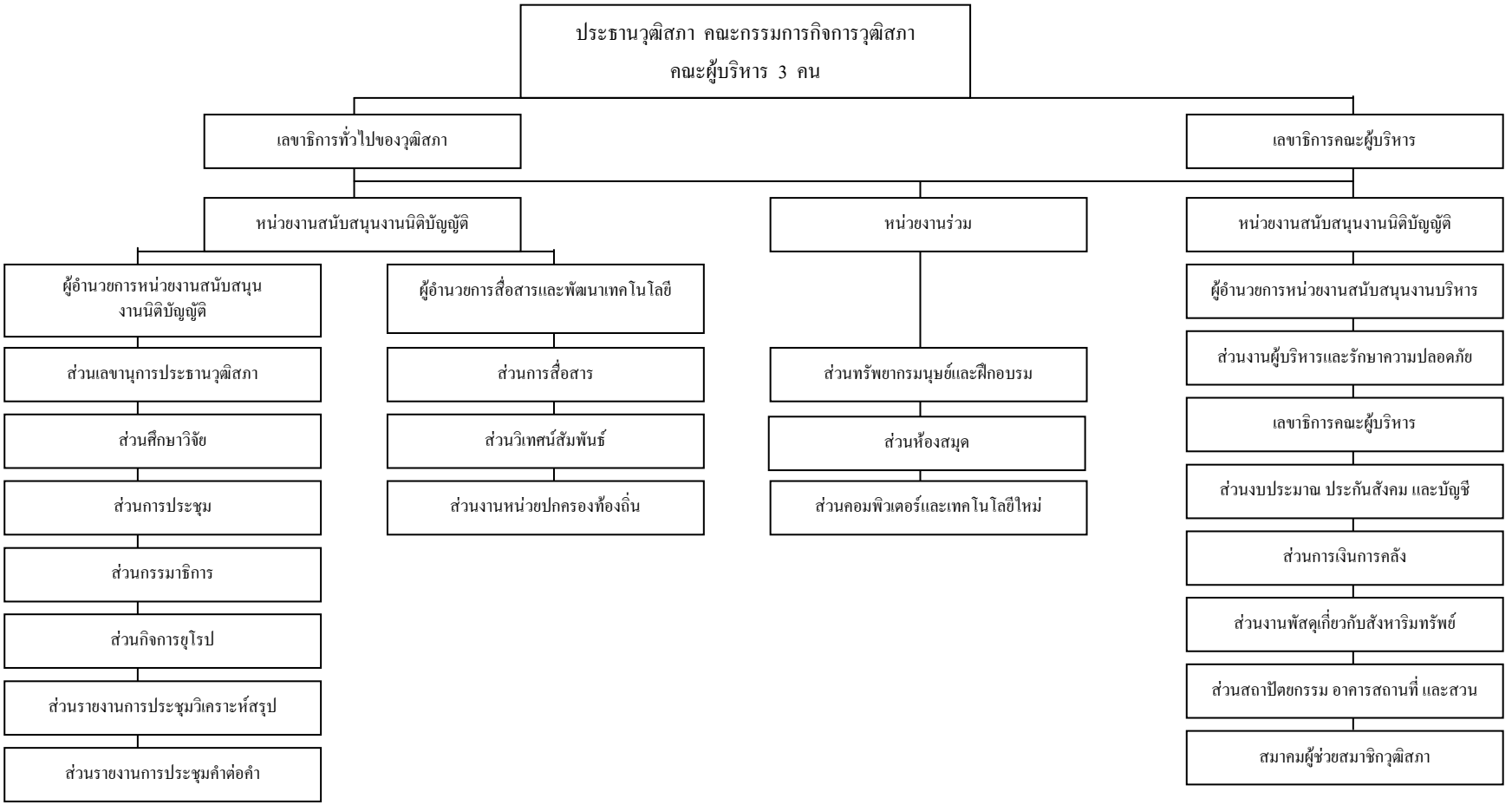
โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาขุนนาง

ประเทศอังกฤษ

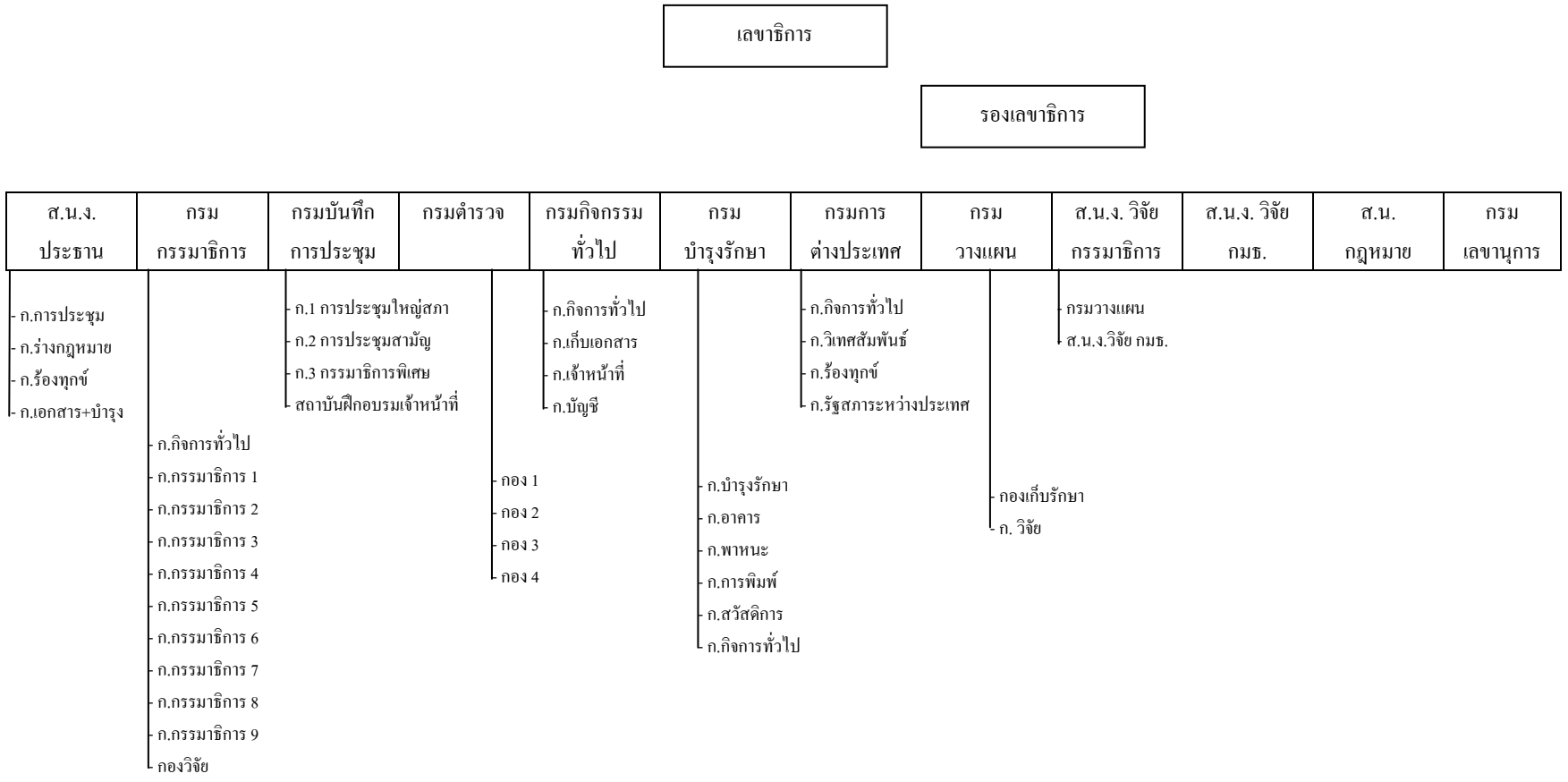


(สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : 910-7)

โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ประเทศฝรั่งเศส

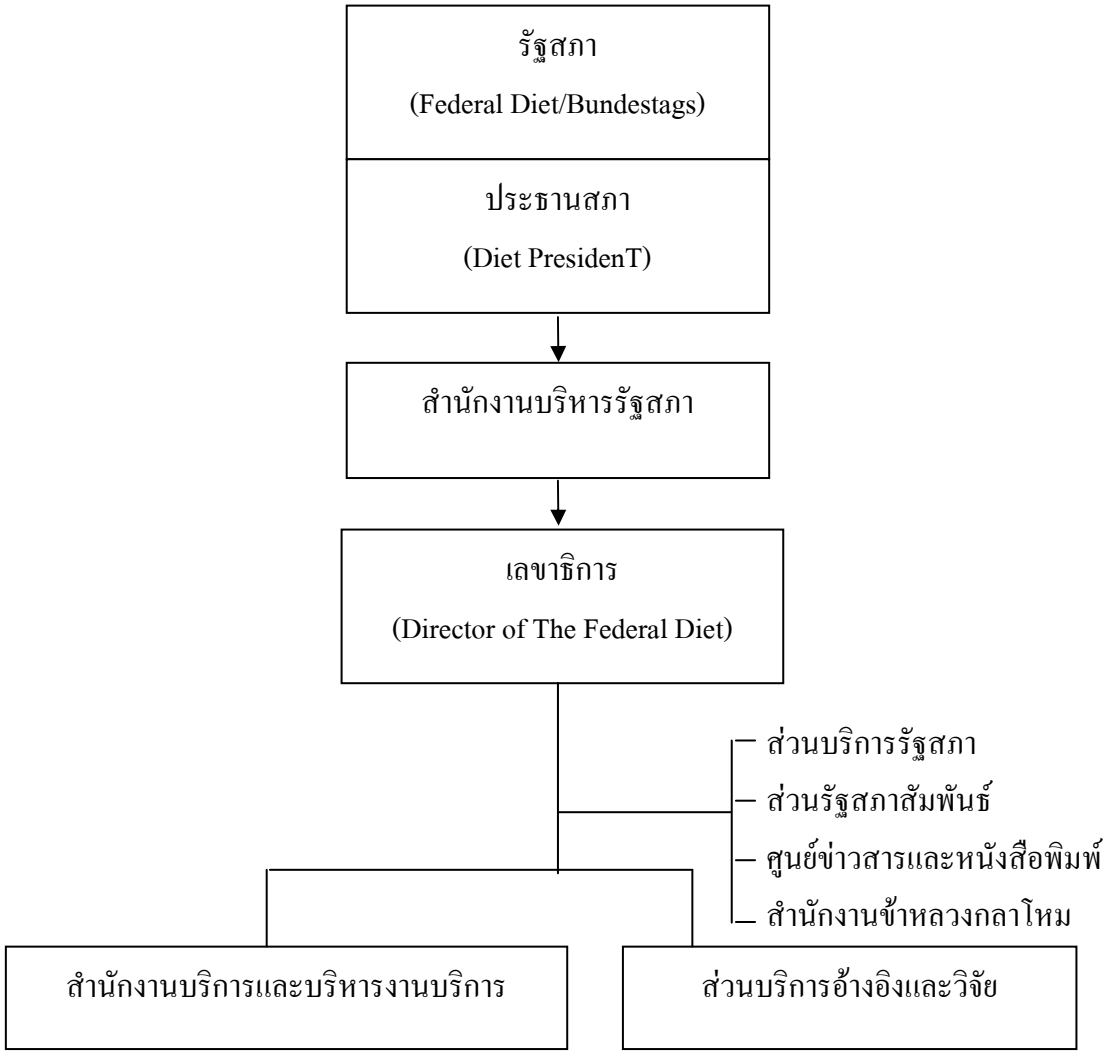


โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ประเทศญี่ปุ่น

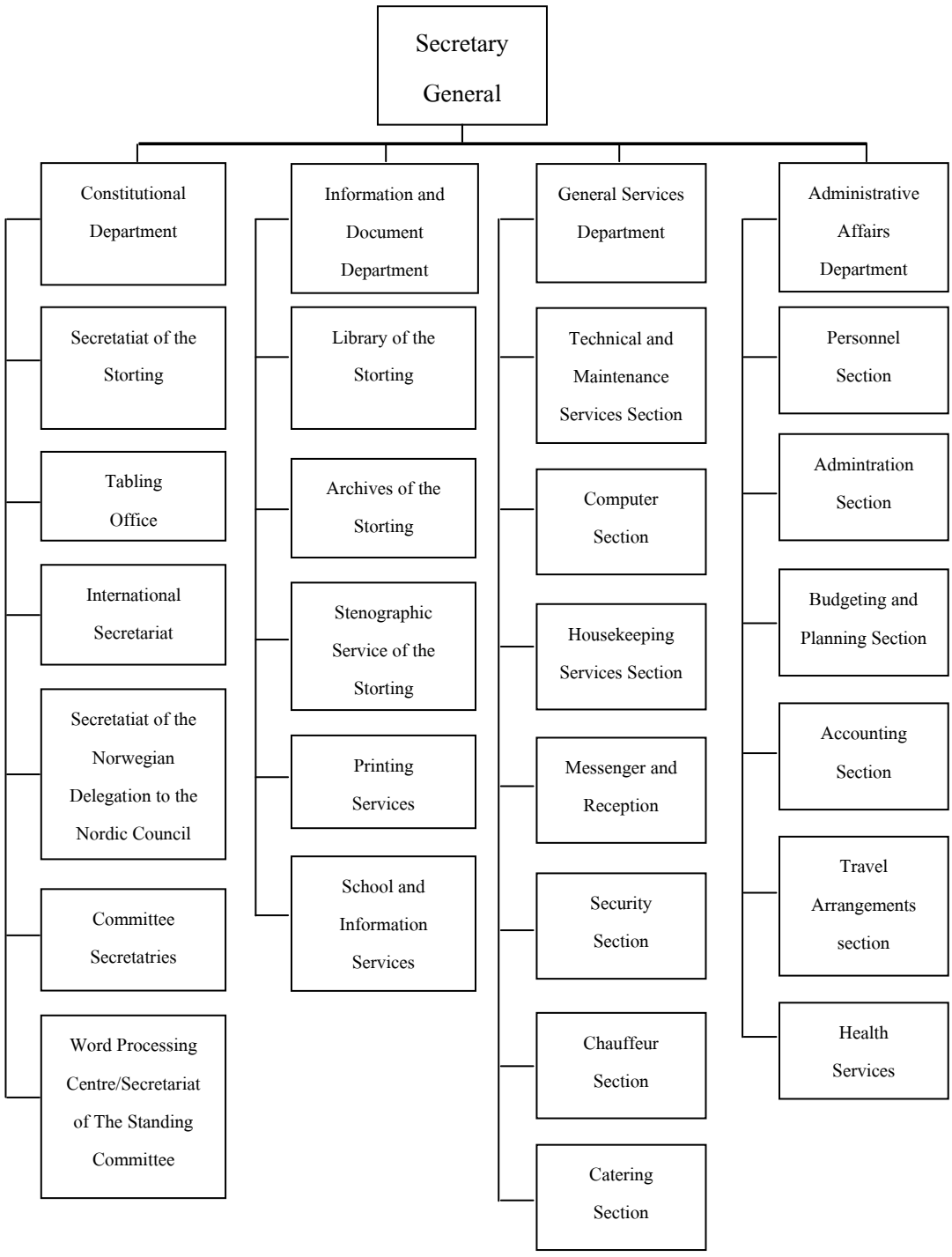


แผนภาพ 1

โครงสร้างการแบ่งงานภายในของสำนักงานเลขสธิการรัฐสภาประเทศเยอรมัน



- กองกลาง
  - บุคคลากร
  - งบประมาณ
  - การวางแผน
  - จัดทำเอกสาร
- กลุ่มวิเคราะห์วิจัยและอ้างอิง (มีจำนวนกลุ่มตามกลุ่มคณะกรรมาธิการรัฐสภาชุดต่าง ๆ ตลอดจนสัมพันธ์กับงานของกระทรวง ทบวง กรม)
- กองการประชุม
- คณะผู้ชำนาญการพิเศษทางกฎหมายรัฐสภา
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมาธิการรัฐสภา สำหรับพิจารณาปัญหาเลือกตั้ง ความคุ้มกันและการละเมิดมิได้ของสมาชิกรัฐสภา และข้อบังคับการประชุม



(Tlu Norwegian Pnliament, 1996 : 22)

ภาคผนวกที่ 6
การเลือกคณะกรรมาธิการวุฒิสภา
ประเทศสหรัฐอเมริกา

Senators Selection as Senate Committees

Wed, Nov 29, 2006 at 10:23 AM

Per your request on selection and qualification of the Senate Committees (or subcommittees) please find background information from **the U.S. Senate Home Page** below:

About the Senate Committee System:

"**Committee membership** - Senators are assigned to specific committees by their party conference. Seniority, regional balance, and political philosophy are the most prominent factors in the committee assignment process."

Senate Legislative Process:

"**Committee Assignment.** Committee assignments serve an important purpose in each Senator's pursuit of legislative, representational, and other goals. They are also important to party leaders who organize and shape the composition of the committees. Senate rules prescribe the chamber. Adjustments to committee size and ratio often result from interparty negotiations before each Congress. Senate rules specify certain procedures for making committee assignments. The rules of the party conferences supplement the Senate rules, providing more specific criteria for making committee assignments.

Senate rules categorize standing and other committees for the purpose of distributing committee assignments to Senates. Essentially, each Senator is limited to service on two "A" committees, and on one "B" committee. Assignment to "C" committees is

unrestricted. Party rules also restrict Senator' service on so-called "Super A" committees. Additionally, these service rules may be waived individually or collectively, as the Senate (and its parties) think necessary…

Subcommittees. A subcommittee is a submit of a committee established for the purpose of dividing and managing a committee's work. Unlike the House, the Senate places no direct limits on the number of subcommittees that a committee may create, and there are no requirements to create any subcommittees.

However, both Senate and Republican Conference rules limit the number of subcommittee assignments per Senator. Under Senate Rule XXV, a Senator may sit on no more than three subcommittees on each of his class "A" committee assignments, and on no more than two subcommittees on a class "B" committee. A Senate standing order also encourages Senate committees to adopt rules for equitable assignment of Senators to subcommittees. Several committees have adopted such provisions, which prohibit a Senator's assignment to a second subcommittee until all committee members have chosen one assignment in the order of their seniority. As with full committee assignment limits, subcommittee"

Standing Rules of the Senate:

There are some information related to selection of leader in the U.S. Congress from IRC book collection below: (The 15 pages information will be sent to you via fax number at: 02-732-3455)

"Selection of Leader." pp. 176-177. in **Congress and Its Member** by Roger H. Davidson, and Walter J. Oleszek. 10th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2006.

"The Assignment Process." pp. 203-214. in **Congress and Its Member** by Roger H. Davidson, and Walter J. Oleszek. 10th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2006.

Please consider and feel free to let me know if you need more information.

Best regards,

ภาคผนวกที่ 7

ประกาศวุฒิสภา : เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ประจำคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

ประกาศวุฒิสภา
เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ
และเลขานุการ ประจำคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

ตามที่มีประกาศวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 นั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จึงให้ยกเลิกประกาศวุฒิสภาฉบับดังกล่าว และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในประกาศนี้

"ที่ปรึกษา" หมายความว่า ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการ

"ผู้ชำนาญการ" หมายความว่า ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการ

"นักวิชาการ" หมายความว่า นักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ

"เลขานุการ" หมายความว่า เลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ

"คณะกรรมาธิการ" หมายความว่า คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

"ประธานคณะกรรมาธิการ" หมายความว่า ประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

ข้อ 2 ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และเลขานุการมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(4) ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี

(6) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

(7) ไม่เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ

ข้อ 3 ที่ปรึกษา และผู้ชำนาญการ จะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท หรือปริญญาเอก และเคยศึกษาหรือ มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการนั้น หรือ

(2) มีคุณสมบัติพิเศษ ตามที่คณะกรรมาธิการประสงค์ตามลักษณะงานของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะ และเคยศึกษาหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการนั้นเป็นอย่างดี

ข้อ 4 นักวิชาการจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท และเคยศึกษาวิชาที่เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการนั้น หรือ

(2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการไม่น้อยกว่าหนึ่งปี หรือเคยศึกษาวิจัย และปฏิบัติงานทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่องานคณะกรรมาธิการ

ข้อ 5 เลขานุการจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และมีความรู้ ความสามารถในการทำงานด้านเลขานุการ และธุรการของคณะกรรมาธิการเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการจดบันทึกการประชุม สามารถพิมพ์ดีดภาษาไทย และภาษาอังกฤษได้ดี ด้วยความเร็วอย่างน้อย 35 คำ/นาที และรวบรวมจัดระบบเอกสารของทางราชการได้เป็นอย่างดี

ข้อ 6 ที่ปรึกษามีหน้าที่ และความรับผิดชอบในการแนะนำให้คำปรึกษา และแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมาธิการ

ข้อ 7 ผู้ชำนาญการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานทางวิชาการที่เป็นกลาง และเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการแต่ละคณะ ดังต่อไปนี้

(1) ทำงานทางวิชาการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการนั้น ๆ ตามที่คณะกรรมาธิการ หรือประธานคณะกรรมาธิการมอบหมาย เช่น จัดทำรายงาน ความเห็น สรุปประเด็น เป็นต้น

(2) ริเริ่ม เสนอแนะ และให้คำปรึกษาทางวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการคณะนั้น ๆ

(3) ประสานงานทางวิชาการ และให้คำปรึกษาทางวิชาการกับคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ

นักวิชาการ และเลขานุการมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่คณะกรรมาธิการกำหนด

ข้อ 8 ในการปฏิบัติหน้าที่ของที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ ตามข้อ 6 และข้อ 7 นั้น หากปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวได้กระทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ เกียรติภูมิ และชื่อเสียงของสถาบันวุฒิสภา เช่น การไม่รักษาซึ่งชื่อเสียงของวุฒิสภา การแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น การไม่รักษาความลับในการประชุมคณะกรรมาธิการที่กระทำเป็นการลับหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดกับหลักการตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวนี้ สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้มีส่วนได้เสียอาจเสนอเรื่องร้องเรียน โดยยื่นต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา เพื่อพิจารณาสอบสวนปละมีมติให้ออกตามข้อ 13 (8) ก็ได้

ข้อ 9 ให้คณะกรรมาธิการแต่ละคณะพิจารณาผู้มีคุณสมบัติตามข้อ 2 ประกอบกับข้อ 3 ข้อ 4 และข้อ 5 แล้วแต่กรณี เพื่อตั้งเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ และให้ประธานคณะกรรมาธิการแจ้งรายชื่อบุคคลดังกล่าวตามแบบที่กำหนดต่อเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาพิจารณาอนุมัติ

การเสนอบุคคลเพื่อตั้งเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการนั้น คณะกรรมาธิการอาจจะตั้งตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งหรือทุกตำแหน่งก็ได้ โดยให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และค่าตอบแทนของแต่ละตำแหน่งที่พึงได้รับตามข้อ 12 ซึ่งเมื่อรวมค่าตอบแทนแต่ละบุคคลที่คณะกรรมาธิการเสนอตั้งแล้วต้องไม่เกินงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ในรายการค่าตอบแทนที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ที่คณะกรรมาธิการแต่ละคณะพึงได้รับสำหรับปีงบประมาณนั้น ๆ

ข้อ 10 ให้ผู้ที่ถูกเสนอชื่อเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการตามข้อ 8 ยื่นใบรายงานตัวตามแบบที่กำหนดพร้อมด้วยหลักฐานต่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาพิจารณาอนุมัติ ดังต่อไปนี้

(1) สำเนาทะเบียนบ้าน หรือสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน อย่างใดอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้ามีการเปลี่ยนชื่อหรือนามสกุล ให้นำหลักฐานการเปลี่ยนชื่อหรือนามสกุลมาแสดงด้วย

(2) หลักฐานแสดงคุณวุฒิ หรือประสบการณ์ตามข้อ 3 ข้อ 4 หรือข้อ 5

(3) รูปถ่ายหน้าตรง ไม่สวมหมวก หรือแว่นตาสีดำขนาด 3 x 4 เซนติเมตร ซึ่งถ่ายมาแล้วไม่เกิน 1 เดือน จำนวน 2 รูป

(4) ใบรับรองแพทย์ซึ่งมีอายุไม่เกิน 1 เดือน

ในกรณีที่ผู้ถูกเสนอชื่อเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ เป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ต้องมีหนังสือยืนยอมจากต้นสังกัดของส่วนราชการหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจของผู้นั้นแล้วแต่กรณี

ข้อ 11 ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตรวจสอบคุณสมบัติจากหลักฐานตามข้อ 9 ของผู้ถูกเสนอชื่อทุกราย เมื่อเห็นว่าถูกต้องสมบูรณ์ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ประกอบกับข้อ 3 ข้อ 4 หรือข้อ 5 แล้วแต่กรณี ก็ให้มีคำสั่งตั้งผู้นั้นเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการตามที่เสนอโดยอนุมัติของประธานวุฒิสภา และประกาศคำสั่งให้ทราบทั่วกัน

ข้อ 12 ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการให้ได้ค่าตอบแทนเป็นรายเดือนตามอัตราดังต่อไปนี้

(ก) ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ซึ่งมิได้เป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ

(1) ที่ปรึกษา	เดือนละ	9,000	บาท
(2) ผู้ชำนาญการ	เดือนละ	8,000	บาท
(3) นักวิชาการ	เดือนละ	7,000	บาท
(4) เลขานุการ	เดือนละ	5,000	บาท

(ข) ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหรกิจ

(1) ที่ปรึกษา	เดือนละ	6,750	บาท
(2) ผู้ชำนาญการ	เดือนละ	6,000	บาท
(3) นักวิชาการ	เดือนละ	5,250	บาท
(4) เลขานุการ	เดือนละ	3,750	บาท

ข้อ 13 ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ พ้นจากหน้าที่ก่อนถึงวันสิ้นปีงบประมาณ เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(4) ขาดคุณสมบัติตามข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 4 หรือข้อ 5 แล้วแต่กรณี

(5) คณะกรรมาธิการมีมติให้ออก

(6) คณะกรรมาธิการครบวาระตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

(7) มีการตั้งคณะกรรมาธิการใหม่แทนคณะเดิม

(8) คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิภามีมติให้ออกตามข้อ 8 ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ข้อ 14 การพ้นจากหน้าที่ไม่ว่ากรณีใด ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าตอบแทนหรือเงินอื่นใดจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ข้อ 15 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้ ให้ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง และรองประธานวุฒิสภา คนที่สอง ร่วมกันเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ข้อ 16 ให้เลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติตามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

ประกาศ ณ วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2547

(นายสุชน ชาลีเครือ)
ประธานวุฒิสภา

ภาคผนวกที่ 8

โครงสร้างบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ที่ช่วยงานในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ

โครงสร้างบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ช่วยงานในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะมีการส่งเจ้าหน้าที่มาช่วยงานด้านธุรการ และด้านงานเลขานุการฯ ในคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาทั้ง 22 คณะ นอกเหนือจากบุคลากรที่แต่ละคณะกรรมาธิการสามารถจัดจ้างเข้ามาอีกต่างหาก โดยแต่ละคณะกรรมาธิการจะได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อไว้จัดจ้างบุคลากรเข้ามาในตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ ตามเงื่อนไขที่แต่ละคณะกรรมาธิการจะเห็นสมควรโดยเฉพาะเงื่อนไขที่จะต้องมีความรู้เฉพาะทางที่จะช่วยการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการให้ดีขึ้นได้

โครงสร้างองค์กรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีบุคลากรรวม 766 คน (ณ วันที่ 6 มิถุนายน 2550) ประกอบด้วย สำนักงาน และ 4 กลุ่มงาน เจ้าหน้าที่ที่จะไปช่วยงานในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ จะมาจากสำนักกรรมาธิาร 1-3 ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยมีเจ้าหน้าที่รวมทั้ง 3 สำนักงาน จำนวน 229 คน จากสำนักกรรมาธิการ 1-3 จะจัดออกเป็นกลุ่มตามกลุ่มหรือคณะของกรรมาธิการวุฒิสภา โดยเจ้าหน้าที่ในแต่ละกลุ่มจะมีจำนวนประมาณ 4-7 คน ตามความมากน้อยของปริมาณงานของแต่ละคณะกรรมาธิการที่เจ้าหน้าที่จะต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางงานธุรการ งานเลขาธิการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในตำแหน่งนิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีความรู้ทางด้านกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในระดับพื้นฐาน

ปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเข้ามาช่วยงานให้แต่ละคณะกรรมาธิการวุฒิสภา จะมีปัญหาใหญ่อยู่ 2 ด้าน คือ (1) ด้านปริมาณเจ้าหน้าที่ และ (2) ด้านคุณภาพหรือศักยภาพของเจ้าหน้าที่

ด้านปริมาณเจ้าหน้าที่

ปริมาณเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดให้แก่แต่ละคณะกรรมาธิการ ยังมีจำนวนไม่พอเพียงสำหรับคณะกรรมาธิการที่มีปริมาณงานปฏิบัติมาก อาทิ คณะกรรมาธิการการปกครอง คณะกรรมาธิการเกษตร เป็นต้น ประกอบทั้งเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งมาให้คอยช่วยเหลือคณะกรรมาธิการนั้น มีงานของอนุกรรมาธิการคณะกรรมาธิการวิสามัญ งานคณะทำงาน หรืองานอื่น ๆ ที่ต้องปฏิบัตินอกเหนือจากที่ปฏิบัติให้แก่คณะกรรมาธิการ จึงมีเวลาที่จะปฏิบัติงานให้คณะกรรมาธิการน้อยลง

ด้านคุณภาพหรือศักยภาพของเจ้าหน้าที่

คุณภาพและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งมาเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมาธิการ จะปฏิบัติงานแต่ทางธุรการเท่านั้น ส่วนงานด้านเลขานุการที่จะคอย

ติดต่อประสานงาน คอยเก็บรวบรวมข้อมูลทางด้านวิชาการ ติดตามการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่มีไว้ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ฯลฯ เจ้าหน้าที่ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิฯ ส่งมา จะขาดการปฏิบัติงานเหล่านี้ไป โดยเฉพาะงานที่จะต้องติดต่อเพื่อได้ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการจากเครือข่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอื่น ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการขาดข้อมูลที่เป็นประโยชน์ไปในบางส่วน

แนวทางแก้ไข

1. ด้านปริมาณเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องพยายามจัดเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอที่จะคอยช่วยเหลือคณะกรรมาธิการวุฒิสภาต่าง ๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการคณะใหญ่ ๆ ที่มีงานที่ต้องปฏิบัติอยู่จำนวนมาก โดยต้องคำนึงถึงเวลาที่เจ้าหน้าที่จะมีอยู่เพื่อช่วยเหลืองานของคณะกรรมาธิการได้เต็มความสามารถ โดยไม่ต้องเสียเวลาไปช่วยเหลืองานด้านอื่น ๆ ที่นอกเหนือของคณะกรรมาธิการนั้น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ประจำอยู่ หากงานด้านอื่น ๆ ขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรเกลี่ยหรือจัดหาอัตรากำลังเพิ่มขึ้นจะเหมาะสมกว่า

2. ด้านคุณภาพหรือศักยภาพ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องอบรมความรู้ด้านงานเลขานุการให้แก่เจ้าหน้าที่ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งมาช่วยคณะกรรมาธิการ เพื่อให้มีคุณภาพและศักยภาพที่จะสามารถปฏิบัติงานในด้านข้อมูลวิชาการ ติดต่อประสานงานกับเครือข่ายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว เพื่อได้ข้อมูลให้ทันต่อการพิจารณาของคณะกรรมาธิการได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ต้องให้การประชุมและพิจารณาของคณะกรรมาธิการต้องหยุดชงักหรือเสียเวลารอคอยข้อมูลที่จำเป็นในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการไป

ภาคผนวกที่ 9

รายชื่อประธานคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่ได้สัมภาษณ์

รายชื่อประธานคณะกรรมาธิการที่ให้สัมภาษณ์

ลำดับที่	รายชื่อประธาน	คณะกรรมาธิการ
1.	นายสุทัศน์ จันทร์แสงศรี	ประธานคณะกรรมาธิการกีฬา
2.	นายนิวัฒน์ พ้นชั่ว	ประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
3.	นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล	ประธานคณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
4.	นายสมพงษ์ สระกวี	ประธานคณะกรรมาธิการการงบประมาณ
5.	นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัน	ประธานคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ
6.	นายสุรเดช ยะสวัสดิ์	ประธานคณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว
7.	พลตรี อินทรัตน์ ยอดบางเตย	ประธานคณะกรรมาธิการการปกครอง
8.	นายสมเกียรติ ศรลัมภ์	ประธานคณะกรรมาธิการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
9.	นายประเกียรติ นาสิมมา	ประธานคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน
10.	นายไสว พราหมณี	ประธานคณะกรรมาธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
11.	นายถาวร เกียรติไชยากร	ประธานคณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน
12.	นายวิบูลย์ แช่มชื่น	ประธานคณะกรรมาธิการการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม
13.	นายนิเวศ พันธ์เจริญวรกุล	ประธานคณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม
14.	นายวีรพงศ์ สกลกิติวัฒน์	ประธานคณะกรรมาธิการการสาธารณสุข
15.	ม.ร.ว. กำลูนเพท เทวกุล	ประธานคณะกรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระ
16.	นายนภินทร ศรีสรรพางค์	ประธานคณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม และติดตามมติของวุฒิสภา
17.	นายแก้วสรร อติโพธิ	ประธานคณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม
18.	นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ	ประธานคณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
19.	ดร.บุญเลิศ ไพรินทร	วุฒิสมาชิก
20.	รศ.ดร.สุพรชัย ศิริโวหาร	อนุกรรมการพิจารณาและศึกษาการคอรัปชั่นวุฒิสภา
21.	รศ.กุญฑล ธนาพงศธร	อนุกรรมาธิการวุฒิสภา
22.	นายอนันต์ ตังทัตสวัสดิ์	อนุกรรมาธิการวุฒิสภา

ที่มา: รัฐสภา

สรุป

รายชื่อประธานคณะกรรมาธิการที่ไม่ได้สัมภาษณ์

ลำดับที่	รายชื่อประธาน	คณะกรรมาธิการ
1.	นายศรีเมือง เจริญศิริ	ประธานคณะกรรมาธิการการคมนาคม
2.	พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก	ประธานคณะกรรมาธิการทหาร
3.	นายประสิทธิ ปทุมารักษ์	ประธานกรรมาธิการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
4.	นายวัลลพ ตังคณานุรักษ์	ประธานคณะกรรมาธิการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ

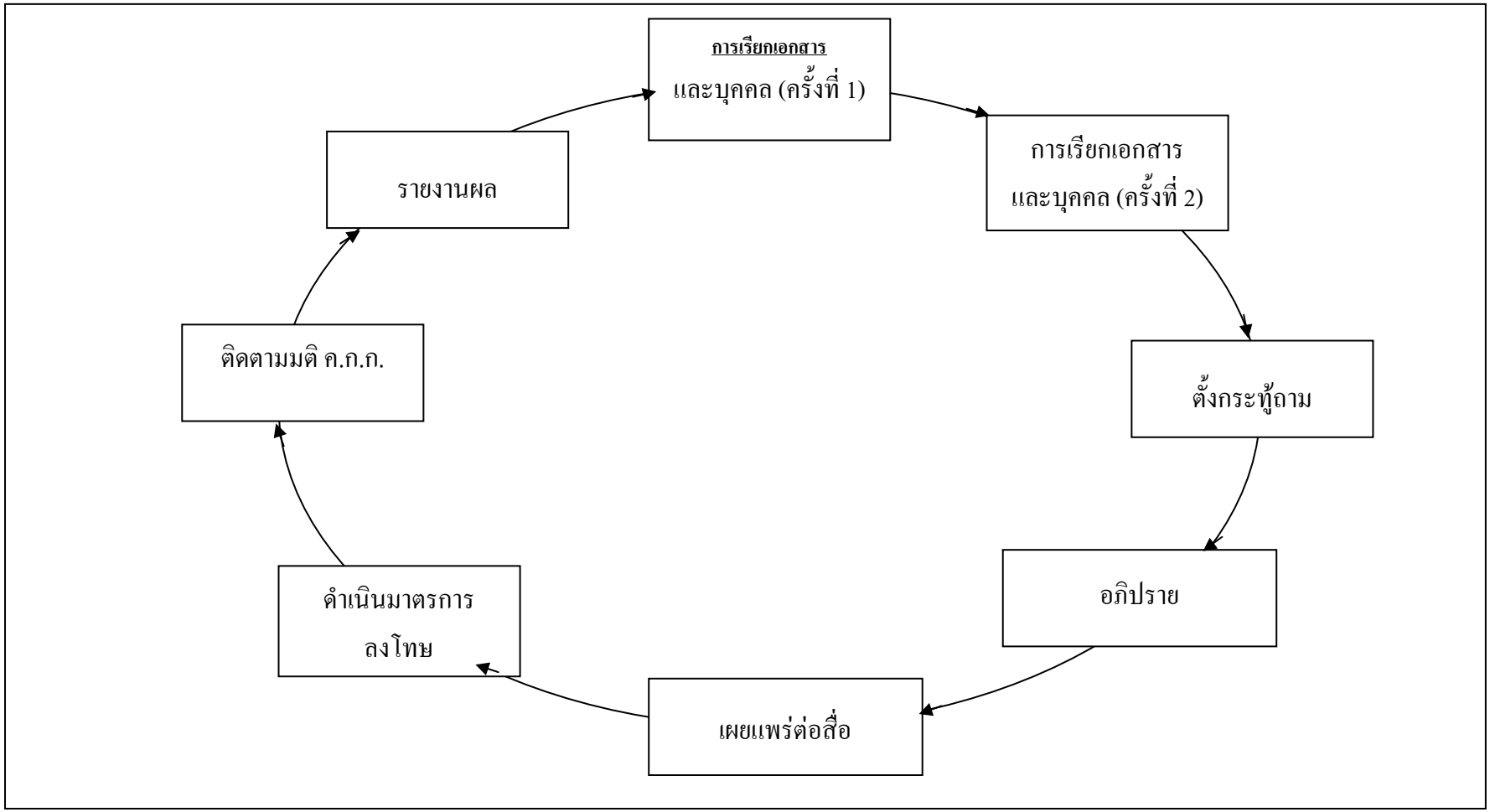
ที่มา: รัฐสภา

หมายเหตุ : ผู้ทำวิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิแทนประธานกรรมาธิการที่ไม่ได้สัมภาษณ์ ตามมติคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

ภาคผนวกที่ 10

รูปแบบการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจง

รูปแบบการเรียกเอกสารและบุคคลเข้าชี้แจง



1. การเรียกเอกสารและบุคคล (ครั้งที่ 1) : จะต้องแจ้งรายละเอียดของเอกสารและบุคคลพร้อมทั้งวันเวลาและสถานที่ที่ต้องการ โดยการเรียกต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภาก่อน

2. การเรียกเอกสารและบุคคล (ครั้งที่ 2) : จะต้องระบุให้ทราบว่าเป็นการเรียกเอกสารและบุคคลเป็นครั้งที่สองแล้ว (หากครั้งแรกไม่ตอบมา) โยระบุรายละเอียดของเอกสารและชื่อบุคคลพร้อมทั้งวันเวลาและสถานที่ให้ทราบ

3. การตั้งกระทู้ถาม : หากคณะกรรมาธิการวุฒิสภายังไม่ได้รับเอกสารหรือบุคคลไม่มาชี้แจงเป็นครั้งที่สอง ให้ประธานหรือสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบในการตั้งกระทู้ถามในวุฒิสภา

4. การอภิปราย : หากคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเห็นชอบในการนำเรื่องเข้าอภิปรายในวุฒิสภาก็ดำเนินการต่อไป

5. เผยแพร่ต่อสื่อ : คณะกรรมาธิการวุฒิสภาควรนำเรื่องการไม่ส่งเอกสารสำคัญและบุคคลหรือรัฐมนตรีไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เผยแพร่ผ่านสื่อต่อประชาชน เพื่อสร้างแนวร่วมและแรงกดดันให้บุคคลต้องส่งเอกสารหรือเข้าชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

6. ดำเนินการทางโทษ : หากมีการกำหนดโทษในการไม่ส่งเอกสารหรือบุคคลไม่มาชี้แจง คณะกรรมาธิการควรดำเนินการตามกระบวนการที่จะต้องกำหนดขึ้น และเผยแพร่สู่ประชาชน เพื่อแสดงความเข้มงวดของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่จะต้องได้รับเอกสารหรือบุคคลต้องมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ตามที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องการ ในสหรัฐอเมริกามีบทลงโทษในเรื่องนี้โดยคณะกรรมาธิการวุฒิสภาทำให้ร่างกฎหมายตกได้ โดยไม่ส่งให้วุฒิสภาพิจารณาในขั้นต่อไป หากหน่วยงานหรือรัฐบาลไม่ส่งข้อมูลรายละเอียดตามที่คณะกรรมาธิการวุฒิสภาต้องการ

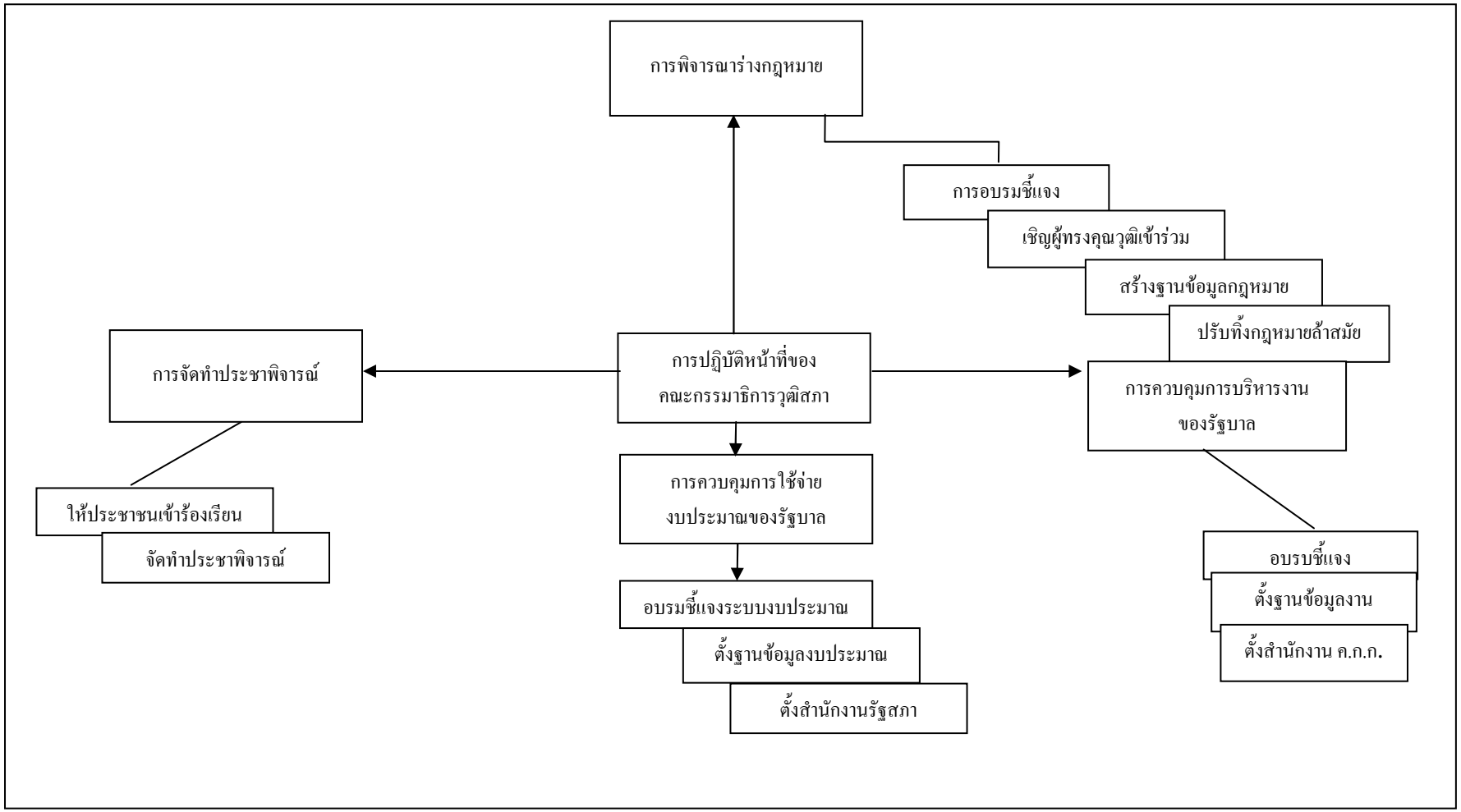
7. การติดตามมติ : เลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา จะต้องเป็นผู้คอยติดตามมติของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเพื่อให้มีการดำเนินการในขั้นตน่วยงานใดไม่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่เห็นชอบฝ่านออกไป เลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาจะต้องรายงานต่อคณะกรรมาธิการสภาทราบ

8. รายงานผล : เป็นเรื่องจำเป็นที่เลขานุการของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา จะต้องคอยติดตามการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา และมติของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาให้มีการดำเนินการในขั้นต่อไป ให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อคณะกรรมาธิการวุฒิสภาจะได้ทราบขั้นตอนต่อไปหรือผลการปฏิบัติงานของตนเอง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

ภาคผนวกที่ 11

รูปแบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

รูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมธิการวุฒิสภา



อธิบายผังรูป

1. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภามี 4 ประการ คือ

1.1 พิจารณาร่างกฎหมาย

1.2 ควบคุมการบริหารงานรัฐบาล

1.3 ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

1.4 จัดทำประชาพิจารณ์

2. ในแต่ละหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา จะต้องดำเนินการหรือพัฒนาในสิ่งต่าง ๆ ที่สำคัญดังนี้

2.1 หน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายจะต้อง

(1) การจัดให้มีการอบรมชี้แจงในเรื่องกฎหมาย

(2) เชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายเข้าร่วมในคณะกรรมาธิการ

(3) สร้างฐานข้อมูลทางกฎหมายขึ้น

(4) พิจารณาปรับเลิก กฎ ระเบียบ หรือกฎหมายต่าง ๆ ที่ล้าสมัยของฝ่ายบริหาร และรัฐสภา

2.2 หน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล จะต้องพัฒนาให้มี

(1) การจัดอบรมชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐบาล และของส่วนราชการต่าง ๆ

(2) การจัดตั้งฐานข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดการปฏิบัติงานของรัฐบาล และของส่วนราชการต่าง ๆ ไว้ในลักษณะปัจจุบันและทันเวลา (Real-time) ขึ้น

(3) การจัดตั้งสำนักงานของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา เพื่อให้สมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภามีห้องปฏิบัติงาน และประชุมภายในกันได้

2.3 หน้าที่ในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล จะต้องพัฒนาให้มี

(1) การอบรมชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบันให้แก่สมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

(2) การจัดตั้งฐานข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในลักษณะทันเวลา (Real-time) และในลักษณะโครงการต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกกรรมาธิการวุฒิสภาสามารถใช้ในการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลได้ตลอดเวลา

(3) การจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภา ซึ่งจะช่วยให้คณะกรรมาธิการวุฒิสภาวุฒิสภาพิจารณางบประมาณในภาพรวมใหญ่ (Marco) ของรัฐบาลได้ อาทิ

แนวโน้มรายได้ประชาชาติ (GDP) ของประเทศ แนวโน้มงบประมาณรายรับที่มาจากรายได้ประชาชาติในอนาคตที่แม่นยำ เพื่อใช้ป้องกันไม่ให้รัฐบาลเก็บภาษีมากจนเกินไป เกินกว่าที่ประชาชนและภาคธุรกิจจะแบกรับไว้ได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม

2.4 หน้าที่การจัดทำประชาพิจารณ์ จะต้องพัฒนาให้มี

(1) หน่วยงานของวุฒิสภาจะรับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร และหาทางแก้ไขให้แก่ราษฎรได้

(2) การจัดประชาพิจารณ์ในการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบอย่างมากต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม

ภาคผนวกที่ 12

กระบวนการเป็นผู้เชี่ยวชาญของสมาชิกคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

กระบวนการเป็นผู้เชี่ยวชาญของสมาชิกคณะกรรมาธิการ

การที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว คือ ระยะ 6 ปี ให้มีความเชี่ยวชาญในงานของคณะกรรมาธิการที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่คงเป็นเรื่องยาก ทั้งนี้เพราะความเชี่ยวชาญจะเกิดขึ้นได้ แต่ละด้านหรือแต่ละวิชาชีพจะต้องใช้เวลาในการร่ำเรียน และสะสมความรู้พื้นฐาน ในและเรียนความรู้ในขั้นสูงของแต่ละด้านหรือแต่ละวิชาชีพ และนำความรู้ที่ได้ทั้งหมดไปปฏิบัติใช้อยู่บ่อย ๆ จนเกิดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญให้แก่ตนเองได้

สำหรับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งในวาระเดียวระยะ 6 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาค่อนข้างสั้นที่ยากที่จะสะสมความรู้ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญได้ ประกอบทั้งเวลาของสมาชิกที่มีอยู่ สมาชิกวุฒิสภาจะต้องใช้ไปกับการประชุมเกี่ยวกับงานด้านอื่น ๆ อาทิ การเดินทางตรวจเยี่ยมประชาชน ฯลฯ ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีเวลาในการที่จะเรียนรู้ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญยิ่งน้อยลงไป

แต่หากจะให้สมาชิกวุฒิสภามีความเชี่ยวชาญในด้านใดด้านหนึ่ง อาจจะสามารถเป็นผู้เชี่ยวชาญได้ในระดับหนึ่ง หากให้สมาชิกวุฒิสภาใช้หลักหรือกระบวนการขององค์การแห่งการเรียนรู้มาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงาน ดังนี้

สมาชิกวุฒิสภา ปฏิบัติตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างทัศนคติให้เกิดการใฝ่เรียน (Motivation)

การสร้างทัศนคติหรือความคิดที่จะให้เกิดความรักการเรียนรู้และใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมนั้น สมาชิกวุฒิสภาจะต้องพยายามคิดทบทวนว่า ตนเองมีความรักที่จะปฏิบัติงานทางด้านใด และงานด้านนั้นจะให้ผลต่อตนเองอย่างไรบ้าง ในเส้นทางวิถีแห่งชีวิตในระยะยาวให้ถ่องแท้และชัดเจนแล้วจึงจะทุ่มเทเวลาให้กับสิ่งที่จะใช้เป็นประโยชน์ในการดำรงชีพในการปฏิบัติงาน เพื่อที่จะเป็นผู้แทนที่ดีของประชาชน สามารถช่วยเหลือประชาชน และประเทศชาติได้อย่างจริงจัง และสามารถก้าวต่อไปได้อย่างมั่นคง ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาควรจะต้องเลือกที่จะแสดงความจำนงเข้าไปอยู่ในคณะกรรมาธิการที่ตนเต็มใจจะสละเวลาให้เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญและผลงานที่ดีต่อคณะกรรมาธิการได้

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ (Data)

สมาชิกวุฒิสภาจะต้องพยายามรวบรวมข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวข้องกับงานที่ด้านตนเองปฏิบัติอยู่ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยพยายามติดต่อหรือสร้างเครือข่ายหรือใช้เครือข่ายที่มีอยู่ที่จะให้ตนเองได้ข้อมูลให้มากที่สุด

ขั้นตอนที่ 3 การเรียนรู้เกี่ยวกับการคิดอย่างเป็นระบบ (System Thinking)

สมาชิกวุฒิสภาจะต้องหาความรู้หรือหาผู้อธิบายชี้แจงเกี่ยวกับการคิดอย่างเป็นระบบว่าจะต้องมีกระบวนการคิดอย่างไร จึงจะก่อให้เกิดการคิดอย่างสร้างสรรค์ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในงานได้ การคิดอย่างเป็นระบบจะสามารถหาต้นเหตุของปัญหา และแนวทางที่จะแก้ปัญหาได้ดี การคิดอย่างเป็นระบบจะเป็นการหาเหตุและผลอย่างมีหลักการ ซึ่งจะก่อให้เกิดแนวคิดที่จะแก้ปัญหาได้ในที่สุด

ขั้นตอนที่ 4 การนำข้อมูลมาวิเคราะห์และนำเข้าเก็บไว้ให้เป็นสารสนเทศ (Information)

สมาชิกวุฒิสภาจะต้องพิจารณาศึกษาข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมมาได้อย่างละเอียด เพื่อให้เกิดความรู้ในระดับหนึ่ง และจะต้องวิเคราะห์ (Analysis) ข้อมูลเพื่อจะนำไปใช้ประโยชน์ให้ได้ในอนาคต (Information) โดยเก็บไว้ให้เป็นระบบและเป็นหมวดหมู่ให้ดี

ขั้นตอนที่ 5 การสังเคราะห์ข้อมูล (Synthesis)

สมาชิกวุฒิสภาจะต้องนำข้อมูล (Information) ที่ได้วิเคราะห์ไว้เรียบร้อยแล้วมาสังเคราะห์เพื่อนำไปใช้ประโยชน์กับงานที่ปฏิบัติอยู่ของตนเอง

ขั้นตอนที่ 6 การทำงานเป็นทีม (Team Working)

สมาชิกวุฒิสภาจะต้องรู้จักการทำงานเป็นทีม โดยจะต้องรู้จักการประสานงาน และนำความผิดของตนเองที่จะใช้ปฏิบัติงาน และนำความผิดของตนเองที่จะใช้ปฏิบัติงานให้ประสานเข้ากับการปฏิบัติงานของผู้อื่น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานต่อหมู่คณะหรือคณะกรรมาธิการเป็นส่วนร่วม

ขั้นตอนที่ 7 ความรู้แห่งความรู้ (Knowledge Organization)

จากการที่สมาชิกวุฒิสภาต่างนำความรู้และประสบการณ์ของตนเองมาร่วมกันทำงานเป็นทีม ทำให้องค์กรเกิดความรู้และเป็นความรู้ขององค์กรที่จะนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อองค์กรได้

ขั้นตอนที่ 8 วิสัยร่วมกัน (Shared Vision)

การนำความรู้ไปปฏิบัติใช้ขององค์กร สมาชิกวุฒิสภาจะต้องรู้จักการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อให้ได้ความเห็นร่วมกัน เพื่อนำไปใช้ให้ได้ผล

ขั้นตอนที่ 9 การนำความรู้ไปใช้ (Knowledge Implementation)

สมาชิกวุฒิสภาจะต้องนำความรู้ที่ได้จากการแลกเปลี่ยนความรู้กันและเห็นร่วมกันนำไปใช้ให้บ่อย ๆ จนในที่สุดจะเกิดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญให้แก่ตนเองได้ในที่สุด และกลายเป็นผู้เชี่ยวชาญได้ในระดับหนึ่ง

ภาคผนวกที่ 13
แนวคิดเชิงระบบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สู่องค์กรแห่งการเรียนรู้

แนวคิดเชิงระบบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สู่องค์กรแห่งการเรียนรู้

วนิดา สัจพันโรจน์

บทนำ

สังคมในโลกปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมาย สืบเนื่องมาจากนักวิทยาศาสตร์ได้พัฒนาเทคโนโลยีระดับสูงออกมาใช้อย่างแพร่หลาย ทำให้โลกก้าวเข้าสู่ภาวะทันสมัยที่เจริญก้าวหน้าทางวัตถุอย่างรวดเร็ว มีเครื่องอำนวยความสะดวกให้กับมนุษยชาติอย่างมากมาย แต่ขณะเดียวก็ก่อให้เกิดปัญหามากมายเช่นกัน ไม่ว่าปัญหาด้านคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมหรือภัยธรรมชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศต่าง ๆ ทำให้ปัญหาในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขได้ในเวลาอันรวดเร็วและด้วยวิธีการเพียงอย่างเดียว ปัญหาหนึ่งเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย การแก้ไขปัญหาในปัจจุบันต้องแก้ไขอย่างเป็นระบบ (System Thinking) ปัญหาจึงจะสามารถแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ดังตัวอย่างเช่น ปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการสร้างถนนเพิ่มขึ้นเพียงอย่างเดียว เพราะการสร้างถนนเพิ่มจะส่งผลกระทบต่อสังคม ทำให้ประชาชนเดือดร้อนต้องย้ายบ้านเรือนออกจากพื้นที่ที่สร้างถนน ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการค้าในย่านที่สร้างถนน กิจการค้าจะซบเซาลงเนื่องจากรถยนต์ไม่สามารถจอดซื้อสินค้าได้ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ และมลพิษทางเสียง ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนแย่ลง และส่งผลกระทบต่อการเมือง เนื่องจากเมื่อมีถนนเพิ่มขึ้นมาใหม่ การคมนาคมเริ่มสะดวกขึ้นประชาชนก็จะเปลี่ยนเส้นทางการเดินทางมาใช้เส้นทางใหม่ (ถนนพระรามเก้าตัดใหม่) ทำให้ปริมาณรถเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหารถติดเพิ่มขึ้นอีกเส้นทางหนึ่ง ทำให้ผู้ว่ากรุงเทพมหานครไม่ได้รับความเชื่อจากประชาชน เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาจราจรได้ และผลกระทบต่อวัฒนธรรม การบริโภคอาหารพร้อมหน้าทั้งครอบครัวหายไป เพราะทุกคนต้องตื่นแต่เช้าแยกย้ายกันไป และรับประทานอาหารบนรถระหว่างเดินทาง ทำให้ครอบครัวขาดความใกล้ชิด ขาดความรัก ความอบอุ่น และขาดความผูกพัน

ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการคิด

ความคิดของมนุษย์เป็นผลมาจากการทำงานของสมอง (Mental Process) เป็นการปรุงแต่งต่อจากการเรียนรู้ ความคิดของมนุษย์แต่ละคนจึงแตกต่างกันตามเพศ อายุ เชาว์ปัญญา ประสบการณ์การเรียนรู้ ความจำ การระลึกได้ และตามคุณภาพของใยประสาทของแต่ละบุคคล ความคิดเป็นพฤติกรรมภายในของปัจเจกบุคคล เกิดขึ้นโดยอาศัยสัญลักษณ์ (Symbols) แทนเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่แสดงออกมาในรูปของตัวหนังสือ หรือคำพูด ความคดจะดำเนินไปได้ตลอดเวลาไม่ว่าจะอยู่ในสถานที่ใด และอิริยาบทใด

สมอง (Brain) จะเป็นส่วนสำคัญในการคิดของมนุษย์ เพราะสมองเป้นศูนย์กลางในการควบคุมการทำงานของร่างกาย การคิดของมนุษย์จะเชื่อมโยงสิ่งต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยไม่มีจุดหมายจนกว่าจะเกิดความคิดอย่างมีเหตุผล นำไปสู่ความคิดที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างสร้างสรรค์ทำให้มนุษย์เกิดการพัฒนาตนเอง และพัฒนาสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผลที่เกิดจากความคิดก่อให้เกิดนวัตกรรม (Innovation) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อตนเอง ต่อองค์กร และต่อสังคมโลก การคิดแก้ไขปัญหาจึงต้องอาศัยทักษะการฝึกฝนให้คิดอย่างเป็นระบบซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการคิด

มนุษย์มีความแตกต่างจากสัตว์ จนสามารถแยกแยะระหว่างมนุษย์กับสัตว์ได้อย่างชัดเจน สัตว์มีสมองและคิดได้ แต่อยู่ในวงจำกัด เพราะสัตว์ดำเนินชีวิตไปตามสัญชาติญาณที่ต้องการกิน ต้องการนอน และต้องการทำสิ่งต่าง ๆ ตามแรงกระตุ้นของร่างกายในแต่ละวัน สัตว์มีสมองสามารถฝึกฝนได้ และคิดได้แต่อยู่ในวงจำกัด ส่วนมนุษย์มีสมองสามารถคิดได้ด้วยเหตุผล คิดวิเคราะห์ คิดวพากษ์ คิดแยกแยะรายละเอียดได้อย่างลึกซึ้ง และซับซ้อน มนุษย์จะคิดอย่างสร้างสรรค์สามารถคิดพัฒนาสิ่งต่าง ๆ รอบตัวได้ (โฆษิต อินทวงศ์, 2548, หน้า 4-5) ความคิดของมนุษย์ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และเปลี่ยนสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์ให้สะดวกสบายขึ้น และเจริญก้าวหน้าพัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง

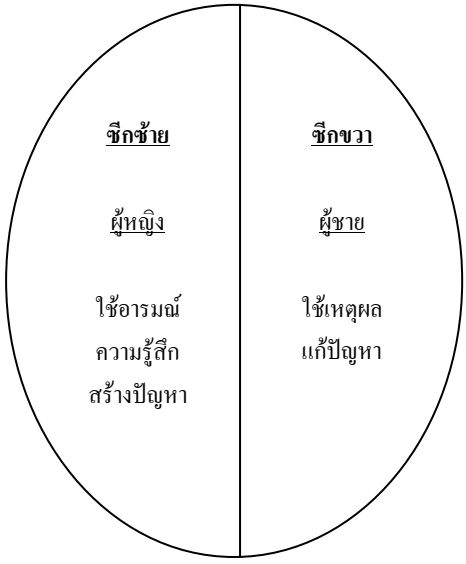
ปะมาณสองพันกว่าปีมาแล้ว มีแพทย์ชาวกรีกชื่อ ฮิปโปเครติส (Hippocrates) เป็นผู้ค้นพบวิทยาการทางการแพทย์สมัยใหม่ (The Founder of Modern Medicine) ให้แนวคิดว่า ความสำคัญของการมีชีวิตของมนุษย์อยู่ที่สมองมากกว่าหัวใจ เพราะการเสียใจ ตื่นเต้น ดีใจ ความทุกข์ ความสุข เสียงหัวเราะหรือร้องไห้ เป็นผลมาจาก “การรับรู้” จากประสบการณ์ที่พบเห็นและที่ผ่านมาแล้วนำไปคิดวิเคราะห์ ไตร่ตรอง ตามความสามารถขององค์ความรู้ที่มีอยู่ในตน (Tacit Knowledge) ที่มนุษย์แต่ละคนมีสะสมอยู่ในตัว สมองจะเป็นศูนย์กลางทางผ่าน แล้วสมองจะทำหน้าที่บันทึกแยกแยะความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์ สมองจะแยกส่วนที่ไม่ดีออกจากส่วนที่ไม่ดี แยกสิ่งที่น่าเกลียดออกจากสิ่งที่สวยงาม (Asimov, 1963)

เพลโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีกเห็นด้วยกับแนวคิดของ Hippocrates โดยเพลโตสรุปว่า “สมองของมนุษย์เป็นศูนย์กลางในการควบคุมการทำงานทุกส่วนในร่างกายของมนุษย์”

อริสโตเติล (Aristotle) เป็นลูกศิษย์ของเพลโต แต่มีความคิดไม่ตรงกับอาจารย์ เพราะไปเห็นด้วยกับแนวคิดของชาวยิว ชาวฮินดู และชาวจีน ที่ว่าหัวใจเป็ศูนย์รวมของปัญญา ถ้าหัวใจเต้นแข็งแรงเป็นจังหวะหนักแน่น แสดงว่ามนุษย์คนนั้นเป็นคนแข็งแกร่ง เป็นคนมีอารมณ์หนักแน่น เป็นคนมีอารมณ์มั่นคง

ลีโอนาร์โด ดาวินชี (Leonado Da vinci) ผู้วาดภาพ “โมนาลิซ่า” และผู้ออกแบบเครื่องบินในอวกาศ ค้นพบว่า ร่างกายมนุษย์คล้ายคลึงกัน แต่ประสิทธิภาพการทำงานไม่เหมือนกัน สาเหตุมาจากการทำงานของสมองและหัวใจแตกต่างกัน พฤติกรรมของมนุษย์จึงเกิดจากความคิดที่มาจากสมองมากกว่าความรู้สึกที่มาจากการเต้นของหัวใจ (วัลลภ ปิยะมโนธรรม ,2548,หน้า 21)

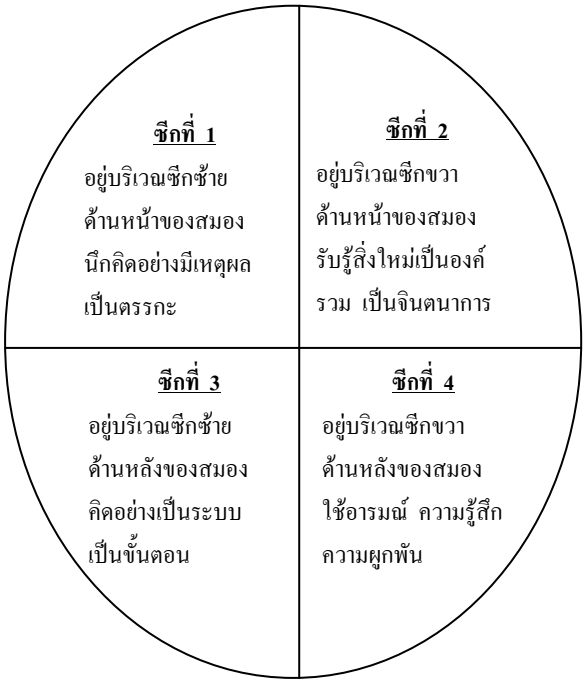
ต่อมามีนักวิทยาศาสตร์ทางการแพทย์หลายคนได้ร่วมกันคิดค้นสิ่งมหัศจรรย์เกี่ยวกับมนุษย์ พบว่า อารมณ์ ความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์นั้นปรากฏเป็นรูปธรรมติดอยู่ในสมอง เรียกว่า “โครงสร้างสมอง” แต่เดิมมานักวิทยาศาสตร์ต้นพบว่า สมองของมนุษย์แบ่งออกเป็น 2 ซีก คือ ซีกซ้ายและซีกขวา โดยเชื่อว่าสมองซีกขวาทั้งหมดเกี่ยวข้องกับทางด้านอารมณ์ ความรู้สึก ส่วนสมองซีกซ้ายทั้งหมดเป็นด้านความนึกคิดอย่างมีเหตุผล นักวิทยาศาสตร์ในยุคต่อ ๆ มาจึงสรุปว่า มองซีกขวาเป็นซีกของปัญหา ชอบใช้อารมณ์ความรู้สึกในการตัดสินใจ และเป็นสมองซีกเด่นของผู้หญิง ส่วนสมองซีกซ้ายเป็นซีกคอยคิดแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเหตุเป็นผล ไม่ใช้อารมณ์และความรู้สึกส่วนตัว เป็นสมองซีกเด่นของผู้ชาย (Agor, W. 1984) ซึ่งสรุปได้ด้วยภาพดังต่อไปนี้



มนุษย์มิได้เป็นเพียงสัตว์สังคมเพียงอย่างเดียว แต่เป็นสัตว์ที่มีสองนิสัย หรือเหมือนมีสองร่างอยู่ในตัวมนุษย์ (Two Individuals) อันเนื่องมาจากมนุษย์มีสมองสองซีกที่ทำงานแตกต่างกัน (Victor Horsley, 1870) การทำงานของซีกสมองมนุษย์จะพบว่ามีซีกเด่นอยู่ส่วนหนึ่ง และซีกด้อยอยู่อีกส่วนหนึ่ง (one of the brain halves was the leading hemisphere) คนทั่วไปมักใช้สมองเพียงซีกเดียว ทำให้เกิดนิสัยที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน (John Highline Jackson, 1874)

การทำงานของโครงสร้างสมองมนุษย์ในการคิด

ปัจจุบันนักวิทยาศาสตร์ทางการแพทย์ ได้แบ่งสมองออกเป็น 4 ซีก แต่ละซีกทำหน้าที่เป็นเครื่องบันทึกประสบการณ์ชีวิตของมนุษย์ ที่ได้รับการอบรมสั่งสอนขั้นพื้นฐานมาจากบรรพบุรุษ ทั้งทางด้านบิดาและทางด้านมารดาตั้งแต่อยู่ในครรภ์จนกระทั่งคลอดออกมา ได้รับการเรียนรู้ที่จะรับอารมณ์ความรู้สึกนึกคิดของผู้อื่น จนเกิดการเรียนรู้อย่างตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ สะสมเป็นองค์ความรู้ภายในตน (Tacit Knowledge) เมื่อเติบโตขึ้นจึงสามารถแยกแยะออกว่าสิ่งไหนผิด สิ่งไหนถูก โดย “สมอง” จะทำหน้าที่บันทึกสิ่งกระตุ้นเหล่านี้เข้าไปเก็บไว้ในสมอง แล้วถูกนำออกมาใช้ภายหลัง ส่วนไหนที่ไม่ได้ถูกนำออกมาใช้ ก็คือ ไม่ได้ดึงศักยภาพของตนเองออกมาก นานวันเข้าสมองก็จะด้อยลงไปเรื่อย ๆ จนกลายเป็นคนจำไม่ค่อยได้ เรียนรู้ก็ไม่ค่อยได้ ต่อให้มีกรรมพันธ์ที่ฉลาด ไอคิวสูง แต่ถ้าไม่ได้นำมาใช้ ไม่ได้ลับสมองอยู่เสมอก็จะกลายเป็นคนไม่เต็มคน กลายเป็นคนที่ไม่มีความสามารถ แต่ถ้าใช้สมองมากเกินไปสมองก็จะเดือด ยิ่งคิดแต่เรื่องที่ไม่ดีเรื่องที่ร้ายก็จะกลายเป็นคนเดี๋ยวดีเดี๋ยวร้าย เป็นคนจิตแปรปรวน ดังภาพแสดงความคิดต่อไปนี้



จิตสมองซีก 1 (ซีกซ้ายหน้า) ถ้ามีการฝึกสมองส่วนนี้ให้คิดแต่สิ่งดี ๆ (Thinking Well) มองตนเองในแง่ดี มองผู้อื่นในแง่ดี จะเป็นคนที่มีจิตดี สุขภาพจิตจะแงแกร่ง สมองซีก 1 ก็จะดีมีประสิทธิภาพ เป็นจิตที่มีคุณภาพ คนที่จิตเสื่อม เพราะชอบมองคนอื่นแย่กว่าความเป็นจริง (Faking bad) มองคนในแง่ร้าย (Pessimistic) และชอบคิดหรือพูดแต่สิ่งร้าย (Negative) ในที่สุดก็ไม่มีเพื่อน ไม่มีใครอยากคบ เมื่อเข้าสังคมก็จะมือสั่น ขาสั่น ตัวสั่น ไม่กล้าสู้หน้าผู้คน เพราะคิดขัดแย้งกับธรรมชาติ (โดยธรรมชาติมนุษย์เป็นคนดี) จึงทำให้เส้นประสาทอัตโนมัติ และการทำงานของศูนย์กลางสมองเต้นไม่เป็นระบบ ทำให้สุขภาพร่างกายทรุดโทรม ดังนั้น ถ้าทำดีต้องได้ดี คนดีต้องมีคุณธรรม จริยธรรม และเมตตาธรรม รู้จักกตัญญู รู้คุณต่อผู้มีพระคุณ การคิดดีในแง่บวกจึงเป็นการสร้างจิตสร้างสุขภาพชีวิต ทำให้เราสามารถทำทุกอย่างได้ตามที่ตั้งใจไว้เสมอ

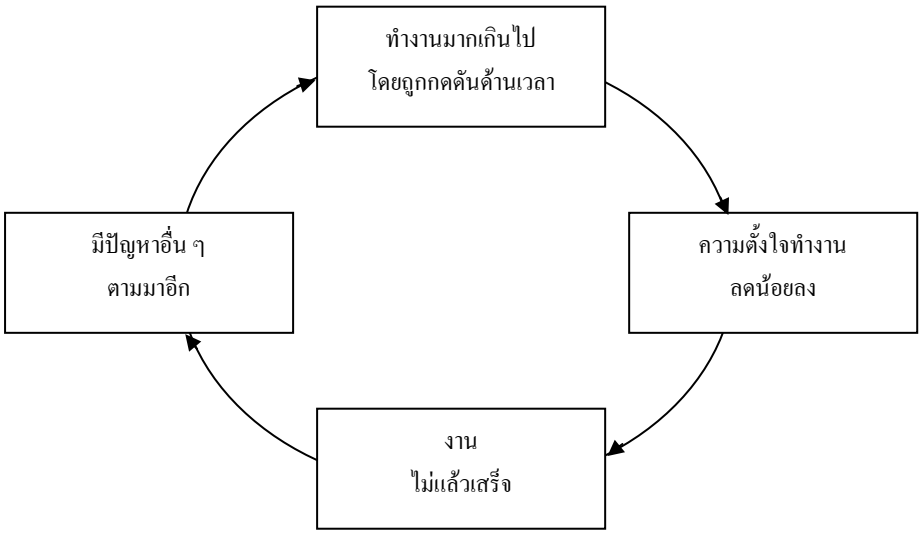
จิตสมองซีก 2 (ซีกซ้ายหลัง) ถ้ามีการฝึกสมองส่วนนี้ให้มีความตั้งใจ มีสมาธิคิดถึงแต่ความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิต คิดถึงสุขภาพของตัวเอง พ่อแม่ ญาติพี่น้อง โดยการดูแลรักษาสุขภาพตัวเอง และสร้างความมั่นคงความปลอดภัยให้กับผู้อื่น ต้องฝึกคิดในการ “สร้างพิมพ์เขียวของชีวิต” ฝันให้ไกลแล้วไปให้ถึง พึงระลึกเสมอว่า คนที่มีเป้าหมายของชีวิตมักประสบความสำเร็จในชีวิต และไปสู่เป้าหมายอย่างมีขั้นตอนชัดเจนในการก้าวไปสู่เป้าหมาย การฝึกใช้สมองคิดในซีก 2 นี้ จะทำให้เกิดแรงปรารถนา (Inspiration) ไปสู่จุดมุ่งหมายและประสบความสำเร็จได้ในสิ่งที่เราปรารถนา เพราะชีวิตต้องก้าวเดินต่อไปอย่างมุ่งมั่น มุ่งหน้าและมุ่งหมาย

จิตสมองซีก 3 (ซีกหลังขวา) ถ้ามีการฝึกใช้สมองส่วนนี้ให้พยายามทำแต่สิ่งดี ๆ (Doing Well) ฝึกวันละประมาณครึ่งชั่วโมง โดยใช้ภาษากาย เช่น มองโลกในแง่ดี มีอารมณ์ดี ทำสายตาให้มีความสุข ใบหน้าเบิกบาน พูดในน้ำเสียงที่รู้สึกดี เป็นจังหวะก้องกังวาลลคล้ายกับกำลังร้องเพลงอยู่ ทำให้เราเกิดความรู้สึกที่ดี ๆ (Feel good, felling good) เพราะคนอารมณ์ดี สุขภาพจิตดี น้ำเสียงจะไพเราะกังวานถึงสมอง เพราะคลื่นเสียงเป็นจังหวะ คนอารมณ์ร้าย อารมณ์ร้อน อารม์เสีย พูดออกมาเสียงจะกระโชกกระชั้น กระแทกกระทั้น คลื่นเสียงจะแรงและสั่น ชีวิตจะเศร้าหมอง “ไม่มีความสุขใดในชีวิตเท่ากับเป็นคนมีอารมณ์ดี และช่วยเหลือเกื้อกูลผู้อื่น”

จิตสมองซีก 4 (ซีกขวาหน้า) ถ้ามีการฝึกใช้สมองส่วนนี้ด้วยการรู้จักจินตนาการแต่สิ่งสวยงาม มีสุนทรียภาพ เพราะพลังจินตนาการ (Imagination) เป็นรากฐานของความคิดสร้างสรรค์และความคิดแบบบูรณาการ เป็นการฝึกคิดนอกกรอบนำไปสู่การสร้างผลผลิตที่ดี ๆ มาปรับใช้กับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รู้จักมองมุมกลับ จะทำให้จิตสมองเกิดพลัง สร้างฝันให้เป็นจริง ทำให้ชีวิตเกิดสุขภาวะ ทำให้หัวไว เป็นคนเฉลียวฉลาดมีปัญญา (Wisdom) องค์กรที่มีบุคลากรประเภทนี้อยู่มาก องค์กรนั้นจะเจริญรุ่งเรืองเร็ว แต่ถ้าองค์กรมีบุคลากรประเภทนี้น้อย หรือไม่มีเลย ก็สามารถที่จะนำมาฝึกฝนให้มีรากฐานของความคิดสร้างสรรค์ได้ (วัลลภ ปิยะมโนธรรม, 2548, หน้า 24)

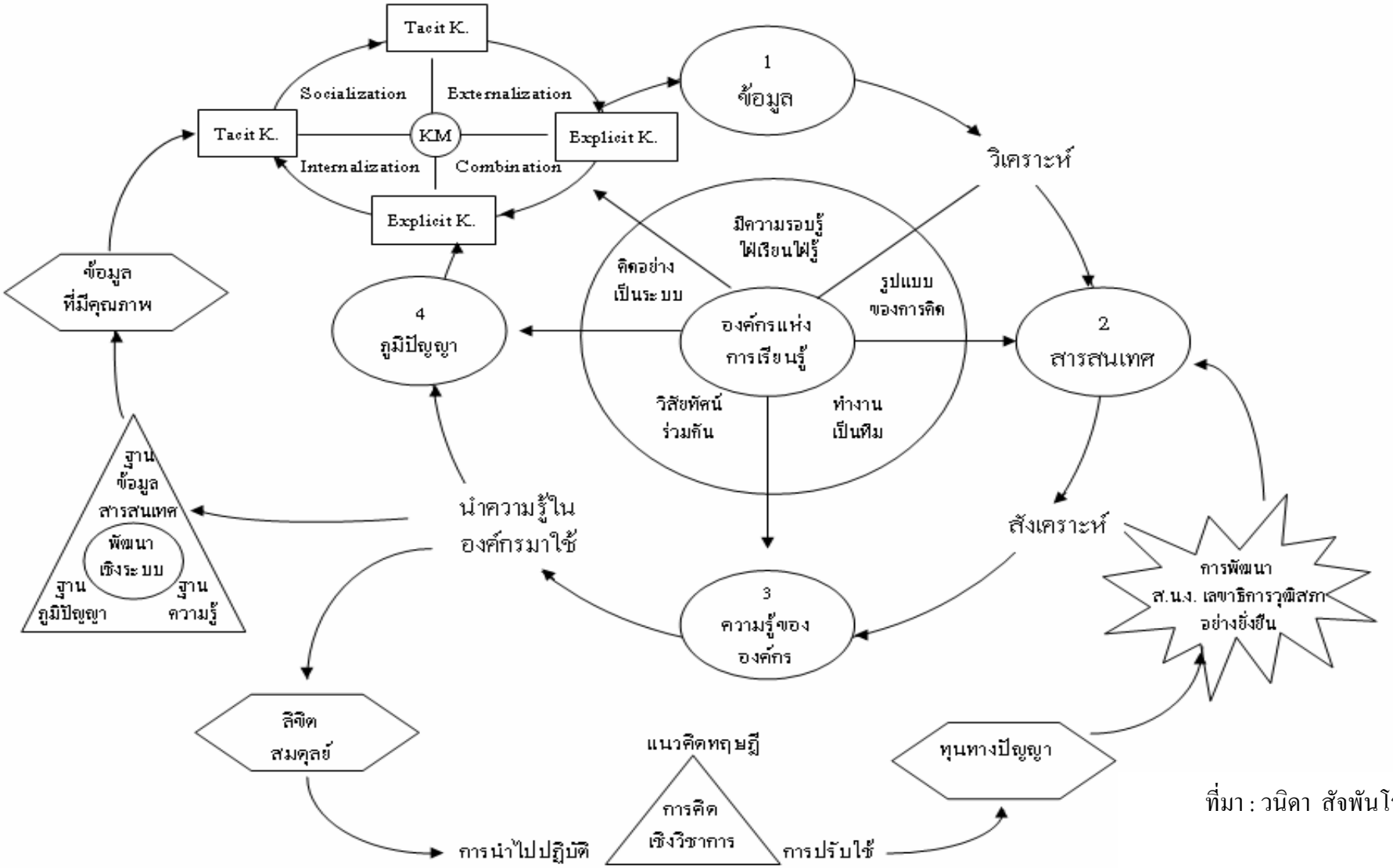
แนวความคิดเชิงระบบ (System Thinking)

ความคิดเป็นเครื่องมือของมนุษย์ในการแสวงหาความรู้เพิ่มเติม ความคิดจึงเป็นพื้นฐานของสติปัญญา มนุษย์จะเริ่มคิดและหาคำตอบได้ดียิ่งขึ้น ถ้ามนุษย์รู้จักใช้เวลาในการทบทวนความคิดไตร่ตรองก่อนที่จะตัดสินใจ มนุษย์จึงจะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีคำกล่าวว่า “คนโง่ใจอยู่ที่ปาก คนฉลาดปากอยู่ที่ใจ” สะท้อนให้เห็นว่า ต้องคิดก่อนพูดและก่อนลงมือปฏิบัติเสมอ นักวิชาการ นักวิทยาศาสตร์ นักจิตวิทยา นักดาราศาสตร์ทั้งหลายต่างก็คิดอย่างรอบคอบก่อนลงมือปฏิบัติ จึงทำให้เกิดสติปัญญา เกิดความรู้ความเข้าใจ กลายเป็นองค์ความรู้ที่เป็นทฤษฎีกฎเกณฑ์ให้ชนรุ่นหลังสามารถนำทฤษฎีนั้นใช้ประโยชน์ได้ และนำความคิดที่เป็นระบบไปปรับใช้ และพัฒนาให้กลายเป็นองค์ความรู้ใหม่ สามารถเชื่อมโยงบูรณาการได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นความคิดในลักษณะวงกลม (Loop) ดังนี้



ทุกส่วนมีการคิดอย่างเชื่อมโยง (System Dynamic) เป็นพฤติกรรมการคิดที่เกิดขึ้นอย่างไม่หยุดนิ่ง โดยมีเทคนิคการตัดสินใจที่แสดงแนวโน้ม และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการคิดอย่างต่อเนื่อง (Joseph O’Cornor, 1997)

การพัฒนาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้



ที่มา : วนิดา สัจพันโรจน์, 2550

การพัฒนากระบวนการคิดเชิงระบบ

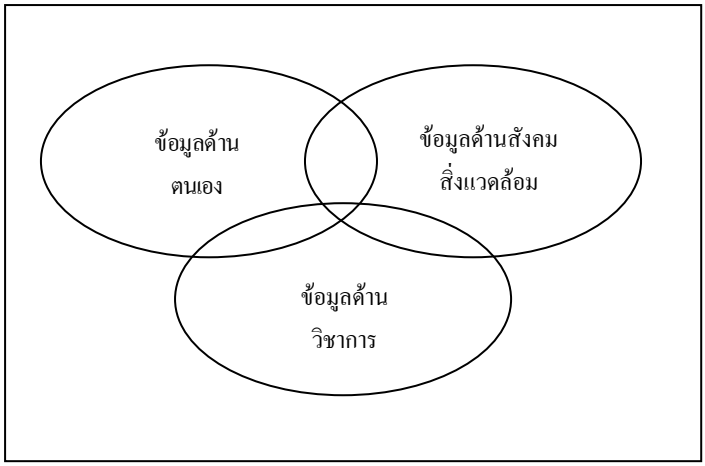
การพัฒนา (Development) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงแล้วจะต้องดีขึ้นเสมอ โดยเปลี่ยนสภาพแวดล้อม โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล และขององค์กรทั้งระบบ

การคิด (Thinking) หมายถึง กระบวนการทำงานของจิต ในการหาทางออกเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และคำตอบก็คือผลของกระบวนการคิด การคิดจึงกระบวนการทำงานของสมองที่จับต้องไม่ได้ แต่สามารถแสดงให้ผู้อื่นรับรู้ได้ด้วยวิธีต่าง ๆ การคิดจึงเปรียบเสมือนสายโลหิตที่แทรกอยู่ในทุกกิจกรรมของมนุษย์ การคิดเป็นทักษะที่สามารถพัฒนาได้

ระบบ (System) หมายถึง การมองความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ แบบองค์รวม

การคิดเชิงระบบ (System Thinking) หมายถึง ลักษณะการคิดที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เมื่อสิ่งหนึ่งเกิดขึ้นจะทำให้เกิดผลต่ออีกสิ่งหนึ่ง และเสริมแรงให้เกิดผลมากยิ่งขึ้น เมื่อธุรกิจไม่ประสบความสำเร็จ เจ้าของธุรกิจมีความจำเป็นต้องเข้าไปจัดการความรู้ทั่วองค์กร เพื่อพัฒนาธุรกิจให้ประสบความสำเร็จยิ่งขึ้นกว่าเดิม

การพัฒนากระบวนการคิดเชิงระบบ หมายถึง การพัฒนาทักษะในการคิดแบบองค์รวม เป็นการคิดที่เชื่อมโยงกันทั้งระบบใหญ่และระบบย่อยตามลำดับขั้นตอน เป็นการมองความสัมพันธ์ต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูล 3 ประการ



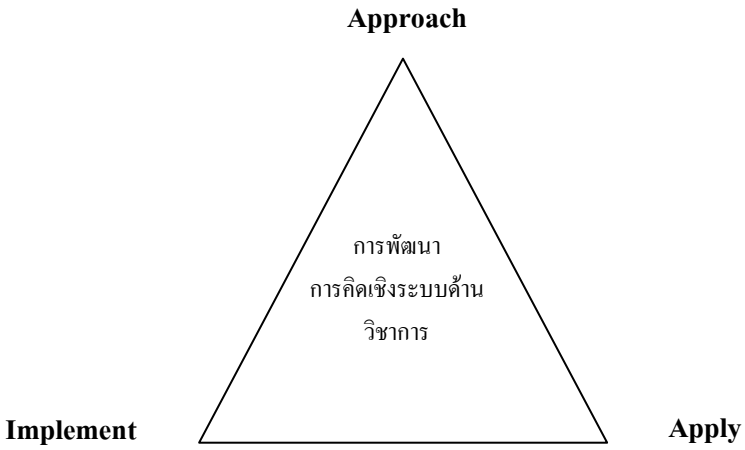
1. ข้อมูลด้านตนเอง การพัฒนาความคิดเชิงระบบสิ่งที่สำคัญที่สุด ก่อนอื่นต้องพัฒนาที่ตัวเราเองก่อน ซุนหวู นักปราชญ์ชาวจีนบอกว่า “รู้เรา รู้เขา รบร้อยครั้ง ชนะร้อยครั้ง” ถ้าเราคิดไม่เป็น ความคิดที่ออกมาก็ไม่ชัดเจน ไร้ระบบ การตัดสินใจผิด และการกระทำก็ผิด เพราะคิดผิดจึงเกิดวงจรอุบาทว์ในการคิด ถ้าคิดเป็น คือ ต้องฝึกฝนตนเองให้รู้จักคิดอย่างเป็นระบบ คิด

เชื่อมโยง คิดแบบองค์รวม คิดอย่างผสมผสานกัน และคิดให้เกิดความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงในทุก ๆ ระบบทั้งระบบใหญ่และระบบย่อย คิดอย่างมีเหตุผล การคิดมี 2 แบบ คือ คิดแบบนก หมายถึง คิดกว้าง คิดไกล มองเห็นภาพรวม และคิดแบบหนอน หมายถึง การคิดอย่างเชื่อมโยง คิดอย่างละเอียดโดยคำนึงถึงทุกระบบ การพัฒนาความคิดของตนเองต้องเป็นได้ทั้งนกและเป็นได้ทั้งหนอน

2. ข้อมูลด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เมื่อรู้จักพัฒนาการคิดอย่างเป็นระบบให้ตนเอง และพัฒนาการคิดเชิงระบบให้กับองค์กรแล้ว ต้องมองไกลไปถึงสังคม และส่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวเรา โดยการมองสังคมทั้งระบบใหญ่และระบบย่อย มีการสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างสังคม โดยการหาพันธมิตรกับสังคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องยอมรับความหลากหลายของสังคม โดยการปรับตัวเข้ากับกฎกติกาของสังคมอย่างสอดคล้อง และต้องยอมรับกติกาสากล เพื่อนำมาปรับใช้ให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีสมดุลยภาพ จึงต้องใช้กลยุทธ์เป็นพันธมิตรกัน เพื่อสามารถปรับโครงสร้างองค์กรให้ทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ข้อมูลด้านวิชาการ ต้องพัฒนาการคิดเชิงระบบแบบวิทยาศาสตร์ หมายถึง กระบวนการคิดต้องเน้นการคิดเพื่อแก้ปัญหา โดยการคิดแบบวิพากษ์วิจารณ์ การคิดแบบตีความ การคิดแบบวิเคราะห์และสังเคราะห์ การคิดแบบตรรกศาสตร์ คือ ต้องรู้จักวางแผนเป็นขั้นตอน เริ่มด้วยการกำหนดปัญหา และตั้งเป้าหมาย การกำหนดนโยบายตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การกำหนดกลยุทธ์แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นแนวทางในการปฏิบัติ และการกำหนดแผนงาน งาน โครงการ เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัตในการแก้ไขปัญหา

การที่จะวางแผนการปฏบัติงาน ตามกระบวนการดังกล่าวได้ ผู้ปฏิบัติจะต้องพัฒนาการคิดเชิงระบบอย่างผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญในงานที่ตนปฏิบัติ ต้องนำหลักวิชาการแนวความคิดทฤษฎีมาใช้วิเคราะห์ และต้องรู้จักปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังตัวแบบต่อไปนี้



การพัฒนาการคิดเชิงระบบด้านวิชาการ สิ่งที่สำคัญที่สุดผู้คิดต้องมีองค์ความรู้ด้านวิชาการ มีแนวคิดทฤษฎี และมีแนวคิดเชิงประยุกต์ (Approach) หมายถึง มีความรู้ความสามารถในการนำองค์ความรู้ที่มีอยู่ไปปรับใช้ (Apply) ให้เกิดประโยชน์ และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติ รู้จักปรับใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ สถานที่ เวลา และเงื่อนไขใหม่ได้อย่างเหมาะสม (Implement) เพื่อสร้างสิ่งประดิษฐ์ใหม่หรือผลผลิตใหม่ (Innovation) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

การใช้หลัก “โยนิโสมนสิการ” ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

โยนิโสมนสการ เป็นแนวคิดพื้นฐานของพุทธปัญญา ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ความสุขของมนุษย์อยู่ที่การรู้จัก “ดำเนินชีวิตให้ถูกต้อง” คือ การรู้จัดคิดเป็น พูดเป็น และทำเป็นมนุษย์ต้องรู้จักรับแต่สิ่งที่ดี ๆ ต้องรับทั้งข้อมูลด้านตนเอง ด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และด้านวิชาการ และต้องรู้จักครองตนตามหลัก “โยนิโสมนสิการ” คือ คิดเป็น รู้จักมอง รู้จักพิจารณาสิ่งทั้งหลายทั้งปวงตามสภาวะความเป็นจริงแล้วหาสาเหตุและผลลัพธ์ โดยใช้สติปัญญาในการแก้ไขปัญหา จึงจะได้ชื่อว่ารู้จักวิเคราะห์ ทำให้จิตใจบริสุทธิ์ไร้ทุกข์ ไร้การปรุงแต่ง หลัก “โยนิโสมนสิการ” มีองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้

อุบายมนสิการ การคิดและการปฏิบัติงานแบบเข้าถึงความจริง หลักสูตรของทุกคณะสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสภาวะของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป มหาวิทยาลัยรามคำแหงจึงมีหลักสูตรใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมายตามความต้องการของผู้เรียนและของตลาดแรงงาน

ปถมนสิการ การคิดอย่างมีลำดับขั้นตอน หลังจากพัฒนาหลักสูตรจนประสบความสำเร็จ นักศึกษาของมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นที่ยอมรับของตลาดแรงงานแล้ว ผู้บริหารมหาวิทยาลัย อธิการบดี คณบดี และผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ ได้ร่วมมือกันขยายหลักสูตรภาคพิเศษส่วนกลาง และดำเนินการจนประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับของวงการศึกษา แล้วจึงขยายหลักสูตรต่อไปยัง ส่วนภูมิภาค และต่างประเทศ ตามลำดับ

กรณมนสิการ การคิดอย่างมีเหตุผลและเป็นวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยส่งเสริมให้บุคลากร ของมหาวิทยาลัยวิจัยเสนอผลงานทางวิชาการ เขียนบทความทางวิชาการ เพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น เป็นการสร้างกลยุทธ์ในการพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัยให้เป็นผู้มีความคิดอย่างเป็น วิทยาศาสตร์ รู้จักหลักเหตุผลในการคิด

อุปปาทกมนสิการ เป็นการคิดอย่างมีเป้าหมาย มหาวิทยาลัยมีเป้าหมายสูงสุด คือ การ จัดการเรียนการสอนเพื่อมุ่งที่จะให้นักศึกษาของมหาวิทยาลัยรามคำแหงทุกคนสำเร็จการศึกษาไป อย่าง “มีความรู้คู่กับมีคุณธรรม” เพื่อออกไปรับใช้สังคมด้วยจริยธรรมอันดีงาม ไม่เอาเปรียบสังคม และไม่ทำลายสังคม (รังสรรค์ แสงสุข, 2549)

แนวคิดเชิงระบบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สู่ “องค์การแห่งการเรียนรู้”

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) เป็นกระบวนการเปลี่ยน-แปลงพฤติกรรมของมนุษย์แต่ละคนให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานสูงขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อตนเอง ต่อองค์กร และต่อสังคม เนื่องจากมนุษย์ คือ ผู้ที่มีศักยภาพและสามารถพัฒนาให้สูงขึ้น ได้ ทั้งด้านความรู้ ทักษะ ทัศนคติ และแรงจูงใจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะช่วยพัฒนา สมรรถนะขององค์กรให้ประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมายได้ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต การเพิ่ม ศักยภาพและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ดีที่สุด คือ การให้การศึกษาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดเวลา จะส่งผลต่อความสามารถในการเปลี่ยนแปลงตนเอง สังคม และประเทศชาติ ได้อย่าง สมดุล

ภาคผนวกที่ 14

รายชื่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

รายชื่อ

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

(ชุดปัจจุบัน)

****

1. รองศาสตราจารย์สังศิต	พิริยะรังสรรค์	ประธานกรรมการ
2. ศาสตราจารย์พิเศษภาวิช	ทองโรจน์	กรรมการที่ปรึกษา
3. รองศาสตราจารย์มนตรี	รูปสุวรรณ	กรรมการที่ปรึกษา
4. รองศาสตราจารย์วันชัย	ศิริชนะ	กรรมการ
5. ศาสตราจารย์สุจิต	บุญบงการ	กรรมการ
6. ศาสตราจารย์ คุณหญิงสุชาดา	กีระนันทน์	กรรมการ
7. รองศาสตราจารย์ไชยา	ยิ้มวิไล	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
8. รองศาสตราจารย์พีรเดช	ทองอำไพ	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
9. รองศาสตราจารย์วรพล	โสคติยานุรักษ์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
10. รองเลขาธิการวุฒิสภา (นายวุฒิชัย วัชรีรัตน์)		กรรมการ
11. ผู้อำนวยการสำนักการคลังและงบประมาณ (นางรัตนา ศรีสิยวรรณ)		กรรมการ
12. ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ (นายไพโรจน์ โพธิไสย)		กรรมการและเลขานุการ
13. ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและข้อมูล (นายประธาน ทิพยกะสิน)		กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

****

รายชื่อ

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

(ชุดที่ผ่านมา)

****

1.	ดร. บุญเลิศ	ไพรินทร์	ประธานกรรมการ
2.	รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี	รูปสุวรรณ	กรรมการที่ปรึกษา
3.	รองศาสตราจารย์ ดร. วรพล	โสคติยานุรักษ์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
4.	รองศาสตราจารย์ ดร. ธีรภัทร์	เสรีรังสรรค์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
5.	รองศาสตราจารย์ ดร. พีรเดช	ทองอำไร	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
6.	รองเลขาธิการวุฒิสภา (นายวุฒิชัย วัชรีรัตน์)		กรรมการ
7.	ผู้อำนวยการสำนักการคลังและงบประมาณ (นางรัตนา ศรีสิยวรรณ)		กรรมการ
8.	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ (นายไพโรจน์ โพธิไสย)		กรรมการและเลขานุการ
9.	ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและข้อมูล (นายประธาน ทิพยกะลิน)		กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

****

ภาคผนวกที่ 15
ประวัติผู้วิจัย

ประวัติผู้ทำวิจัย

ชื่อ – ชื่อสกุล : นางวนิดา สัจพันโรจน์

วัน เดือน ปีเกิด : 20 พฤศจิกายน 2491

วุฒิการศึกษา : **ปริญญาตรี** - บริหารธุรกิจบัณฑิต(สาขาการเงิน) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต (2517)

: **ปริญญาโท** - พัฒนบริหารศาสตร์มหาบัณฑิต ทางพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2539)

- ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548)

: **ปริญญาเอก** - นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Ph.D. Candidate) (ปัจจุบัน)

: **ประกาศนียบัตรชั้นสูง** การพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2534)

: **วุฒิบัติ -** หลักสูตรหลักประจำ ชุดที่ 41 วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกขั้นสูง กองทัพบก (2539)

: **ประกาศนียบัตร** - หลักสูตรจิตวิทยาความมั่นคง รุ่นที่ 74 สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง กระทรวงกลาโหม (2538)

ตำแหน่งหน้าที่ : รองคณบดี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 - ปัจจุบัน)

: ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการคุณธรรมและจริยธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ปัจจุบัน)

: กรรมการอำนวยการและผู้ช่วยเลขานุการ โครงการหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัญฑิต สาขาการจัดการงานสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547-ปัจจุบัน)

: กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการบัณฑิตศึกษาประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547)

: กรรมการและเลขานุการบริหารโครงการหลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัญฑิต สาขาการจัดการงานสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2543-2545)

: กรรมการสภาอาจารย์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2544)

: เลขานุการบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2541)

: เลขานุการสำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2539)

: ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2528)

งานสอน : **ปริญญาตรี**

- วิชา PA 479 สัมมนาปัญหานโยบายสาธารณะ
-วิชา PA 261 กระบวนการงบประมาณภาครัฐ
- วิชา PA 310 พฤติกรรมองค์การ สอนส่วนกลาง และสอนผ่านดาวเทียมพร้อม บรรยายสรุป 10 จังหวัด ณ สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ
- วิชา PA 332 การบริหารงานส่วนท้องถิ่น
- วิชา PA 333 การบริหารรัฐวิสาหกิจ สอนส่วนกลาง และสอนผ่านดาวเทียม พร้อมบรรยายสรุป 10 จังหวัด ณ สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ
- วิชา PS 333 ทฤษฎีการเมืองยุคปัจจุบัน ภาคพิเศษ

: **ปริญญาโท**

-วิชา PS 503 ความรู้เบื้องต้นและศัพท์เทคนิคทางรัฐศาสตร์
- วิชา PS 798 การศึกษาอิสระ

ผลงานเอกสารประกอบการสอน

- เอกสารประกอบการสอน PA 479 สัมมนาปัญหานโยบายสาธารณะ
- เอกสารประกอบการสอน PA 261 กระบวนการงบประมาณภาครัฐ
- เอกสารประกอบการสอน PA 310 พฤติกรรมองค์การ
- เอกสารประกอบการสอน PA 332 การบริหารงานส่วนท้องถิ่น
- เอกสารประกอบการสอน PA 333 การบริหารรัฐวิสาหกิจ
- เอกสารประกอบการสอน PS 333 ทฤษฎีการเมืองยุคปัจจุบัน

ผลงานวิจัย : วิจัยร่วมเรื่อง "บทบาทของมหาวิทยาลัยรามคำแหงต่อการขยายโอกาสทางการศึกษาสู่ ภูมิภาค สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ" (2540)

: วิจัยร่วมเรื่อง "การสกัดกั้นคอรัปชั่นในกระบวนการปฏิบัติจัดทำงบประมาณโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม" (2546)

: วิจัยเรื่อง "การพัฒนาคณะกรรมมาธิการวุฒิสภา" (2549)

ภาคนิพนธ์ : ภาคนิพนธ์เรื่อง "วิเคราะห์ความเป็นไปได้โครงการปลูกสวนมะขามหวานจังหวัดเพชรบูรณ์" (2534)

: ภาคนิพนธ์เรื่อง "การพึ่งตนเองทางการเงินของมหาวิทยาลัยเปิดมหาวิทยาลัยรามคำแหง" (2539)

วิทยานิพนธ์ : วิทยานิพนธ์เรื่อง "เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณของไทย" (2547)

ผลงานทางวิชาการ : - บทความเรื่อง แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเป็นก้อน (Block Grant Budget) (2539)

- บทความเรื่องการปฏิรูประบบราชการ (2540)
- บรรณาธิการจุลสารวิชาการและวิจัยของสภาข้าราชการและลูกจ้างมหาวิทยาลัยรามคำแหง (2540)
- เป็นผู้จัดการข่าวบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2541)
- เขียนตำรากระบวนการงบประมาณในภาครัฐ