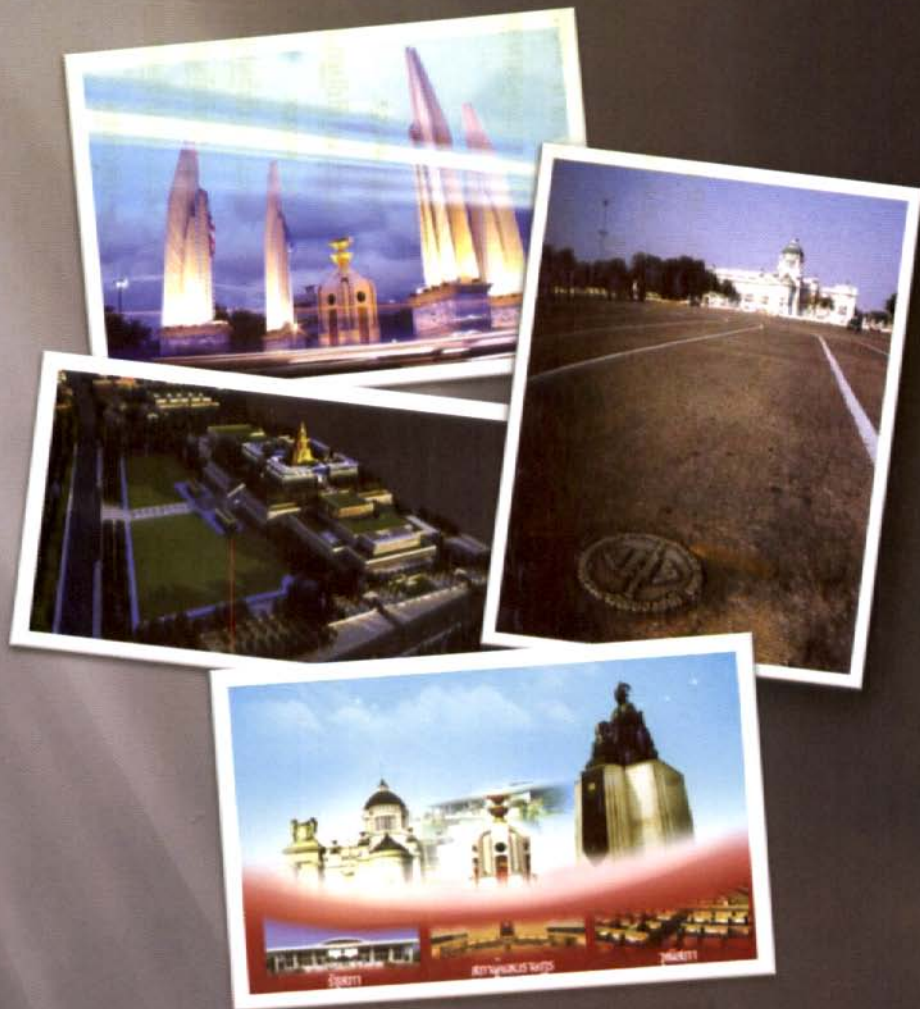




บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการวิจัย เรื่อง

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
สภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐



พ.ศ. ๒๕๕๕

วิจัยโดย

คณะทำงานโครงการวิจัย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

# รายงานการวิจัย เรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสิทธิการสำัญ สภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นสถาบันนิติบัญญัติ มีหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย พิจารณากฎหมายเพื่อกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกันของสังคม ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติแล้ว ยังมีบทบาทที่สำคัญในการติดตามตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารและอื่น ๆ อันเป็นหน้าที่ที่ครอบคลุมกิจการต่าง ๆ ของรัฐเกือบทุกด้าน โดยในทางปฏิบัติการดำเนินบทบาทดังกล่าว จะผ่านสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมาก ดังนั้น การแสดงบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาจะกระทำได้อาศัยองค์ประกอบที่เป็นกลไกในการดำเนินงานของรัฐสภา คือ คณะกรรมการ

สำหรับประเทศไทยได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับระบบ คณะกรรมการมาจากต่างประเทศ และได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ “คณะกรรมการ” ไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน โดยได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกรรมการไว้ในทำนองเดียวกัน คือ ให้มีหน้าที่กระทำการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้ว รายงานต่อสภา และคณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียก

บุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือใน เรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

แต่จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการธิการที่ผ่านมา นั้น พบว่า ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการ ยังพบปัญหาหลายด้าน อาทิ ปัญหาโครงสร้างและสัดส่วนของจำนวนคณะกรรมการธิการ ปัญหาด้าน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ผู้แทนราษฎรที่มีอยู่จำกัด ปัญหาการไม่มีมาตรการบังคับทางกฎหมายมา รองรับ ปัญหาและอุปสรรคด้านกระบวนการดำเนินงาน ปัญหาการขาดระบบ ช่วยอำนวยความสะดวกที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาความซ้ำซ้อนของเรื่อง que เข้าสู่ การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการสามัญ

ดังนั้น เพื่อศึกษาและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงมี ความจำเป็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

๓. เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรในทางปฏิบัติจริงภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

## วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา โดยคณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูล ๓ วิธีด้วยกัน คือ

๑. การศึกษาเอกสาร เป็นการศึกษาเพื่อค้นหาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ตามวัตถุประสงค์ข้อ ๑ โดยได้รวบรวมและศึกษาเอกสารจากหลายแหล่ง ได้แก่ เอกสารและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๓๕ คณะ สรุปผล

การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร รายงานการ  
สัมมนาของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร และรายงานการศึกษา  
ดูงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร จากนั้นจึงดำเนินการ  
วิเคราะห์ข้อมูล โดยวิเคราะห์เนื้อหาตามประเด็นที่กำหนดไว้

๒. การสัมภาษณ์ เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับ  
สภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ  
คณะกรรมการตามวัตถุประสงค์ข้อ ๑ และ ๒ โดยดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อ  
รวบรวมข้อมูลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๓ ที่ดำรงตำแหน่งใน  
คณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๓๕ คณะ โดยเลือกศึกษา  
กับผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ คณะละ ๒ คน คือ ประธาน  
คณะกรรมการ และกรรมการ รวมจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น ๗๐ คน  
โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ซึ่งมีประเด็นการสัมภาษณ์ ดังนี้

๑) การปฏิบัติงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ  
คณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๓๕ คณะ โดยศึกษาผล  
ในทางปฏิบัติจริงกับผลที่กำหนดตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
พ.ศ. ๒๕๕๑

๒) ปัญหาที่พบในการปฏิบัติงาน และปัจจัยที่ส่งผลให้เกิด  
ปัญหาดังกล่าว

๓) แนวทางในการแก้ไขปัญหาให้การทำงานมีประสิทธิภาพ  
มากขึ้น

จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาดำเนินการ  
วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อถอดความ สรุปเนื้อหา และวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล  
ตามแนวคิดทฤษฎี และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๓. การสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยดำเนินการจัดกิจกรรมการสนทนากลุ่ม จำนวน ๒ ครั้ง มีผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒ คน ประเด็นการสนทนากลุ่ม ประกอบด้วย แนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเรื่อง/จำแนกเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ แนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพ และการเตรียมการวางแผนรองรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ หรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

ครั้งที่ ๒ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐ คน ประเด็นการสนทนากลุ่มประกอบด้วย ความเหมาะสม สอดคล้องของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ กับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการในอดีตและปัจจุบัน การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ การดำเนินงานตามมติข้อสังเกต หรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อนของเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการจัดกิจกรรมสนทนากลุ่มทั้ง ๒ ครั้ง ไปดำเนินการถอดความ สรุปเนื้อหา และวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล ตามแนวคิดทฤษฎี และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

### ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาวิจัย ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยมุ่งศึกษาข้อมูลจากเอกสาร วรรณกรรม กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีขอบเขต ดังนี้

๑. การกำหนดที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

๓. ผลการดำเนินงานในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ และประเด็นศึกษาความซ้ำซ้อนของเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ (ในช่วงระยะเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒)

ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่เป็นคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด ๓๕ คณะ และกลุ่มข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ปฏิบัติงานสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

ประกอบด้วย ข้าราชการจากสำนักกรรมการ ๑ สำนักกรรมการ ๒ และ สำนักกรรมการ ๓

ผลการศึกษา ได้ข้อค้นพบสรุปดังต่อไปนี้

#### ๑. สภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสามัญ สมาชิกผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ สมาชิกผู้แทนราษฎร จำนวน ๓๕ คณะพบว่า คณะกรรมการสามัญ มีบทบาทในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ การพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ คณะกรรมการแต่ละคณะ การติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาศึกษา สอบสวนเรื่องต่าง ๆ ภายในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ โดยการดำเนินงานของคณะกรรมการในแต่ละคณะมีรูปแบบที่คล้ายกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริงเชิงลึกประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ คือ ๑) การประชุมคณะกรรมการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เข้าสู่คณะกรรมการ ๒) การตั้งคณะอนุกรรมการหรือ คณะทำงานพิจารณาเรื่องต่าง ๆ แล้วรายงานผลให้คณะกรรมการพิจารณา ๓) การจัดสัมมนาทางวิชาการ หรือการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณารวมทั้งการเผยแพร่ผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้สาธารณชนทราบ ๔) การจัดประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ และ ๕) การศึกษาดูงานโดยมีการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำรูปแบบที่ดี

(Best Practice) ของการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ของประเทศนั้น มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการ

สำหรับบทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรนั้น ส่วนใหญ่คณะกรรมการธิการสามัญมีบทบาทในการพิจารณา ศึกษา สอบสวนเรื่องต่าง ๆ ภายในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมากที่สุด ซึ่งคณะกรรมการกำหนดประเด็นสำคัญที่เป็นประโยชน์และเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน รวมทั้งเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจ เช่น ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาชายแดนภาคใต้ ปัญหาสินค้าราคาแพง ประเด็นความขัดแย้งทางการเมือง ปัญหาไข้หวัดใหญ่ระบาด เป็นต้น รวมทั้งการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการที่มีเป็นจำนวนมาก รองลงมาคณะกรรมการธิการสามัญมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่จะพบว่าคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกระทรวงต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่ติดตามความก้าวหน้าของนโยบาย หรือโครงการต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ คณะกรรมการการศึกษาติดตามตรวจสอบนโยบายการศึกษาของรัฐบาล เป็นต้น ส่วนบทบาทด้านการพิจารณากฎหมายที่เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรนั้น คณะกรรมการธิการสามัญไม่มีการดำเนินงานในบทบาทนี้ แต่จะมีการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการสิทธิการสังคม พิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสวัสดิการสังคมภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คณะกรรมการการกฏหมาย การยุติธรรม และ

สิทธิมนุษยชน พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอพระ  
ประแดง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
พ.ศ. .... เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสามัญมีบทบาทในการ  
ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑  
โดยให้ความสำคัญกับการพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ  
คณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการฯให้ความสนใจและเป็น  
ประเด็นปัญหาเร่งด่วนกระทบต่อสาธารณชน

และเมื่อศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของ  
คณะกรรมการฯ ในแต่ละคณะที่อาจมีความซ้ำซ้อนกัน จะเห็นว่ามีความ  
ซ้ำซ้อนกันในทุกเรื่อง แต่มีความแตกต่างกันในประเด็นที่ต้องการศึกษา เช่น  
ปัญหาข้อพิพาทไทย-กัมพูชา มีคณะกรรมการหลายคณะนำเรื่องดังกล่าว  
เข้าสู่การพิจารณาในคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการกิจการ  
ชายแดนไทย คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ และคณะกรรมการ  
ต่างประเทศ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของประเด็นที่พิจารณาศึกษาแล้ว  
พบว่า มีความแตกต่างกัน เนื่องจากเรื่องที่พิจารณามีผู้รับผิดชอบเป็นบุคคล  
หรือหน่วยงานเดียวกัน ดังนั้นการเรียกเอกสาร และการเชิญบุคคล หรือ  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงให้ข้อมูล อาจเป็นบุคคลหรือหน่วยงานเดียวกัน  
รวมทั้งข้อมูลที่ต้องชี้แจงมีเนื้อหาคล้ายกัน ดังนั้นหากคณะกรรมการที่  
กำหนดเรื่องพิจารณาค้างกันมีการประชุมพิจารณาร่วมกันเพื่อพิจารณาเรื่อง  
ที่มีเนื้อหาคล้ายกัน ก็จะเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ  
ให้มากขึ้น และเป็นการลดระยะเวลาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการมาชี้แจง  
ข้อมูลต่อคณะกรรมการ

ทั้งนี้ บทบาทในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิการตามอำนาจหน้าที่ มีกลไกที่สำคัญคือ อำนาจที่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ การเรียกเอกสารจากบุคคลหรือ การเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ถือว่ามีความสำคัญอันนำมาซึ่งข้อมูลข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติ พบว่า แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น และในกรณีที่บุคคล หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามที่คณะกรรมการได้เชิญมาชี้แจง แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ยังขาดสภาพการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีการไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคล หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ กับคณะกรรมการ จึงส่งผลให้การทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการได้รับข้อมูลที่ไม่เพียงพอที่จะนำมาซึ่งผลการพิจารณาข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตที่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมได้

**๒. ปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพการปฏิบัติงานตาม บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร**

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กรรมการ และข้อมูลที่ได้จากการจัดกิจกรรมการสนทนากลุ่ม ๒ ครั้ง คือ กลุ่มกรรมการ และกลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านคณะกรรมการ สรุปลดดังนี้

๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ สถาผู้แทนราษฎร ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกได้ดังนี้

๑. การไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจากหน่วยงานนั้น ๆ ในการมาชี้แจง ให้ข้อมูล หรือการส่งผู้แทนที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมาชี้แจงในคณะกรรมการแทน ทั้งนี้เพราะขาดสภาพการบังคับใช้อำนาจที่แท้จริงของคณะกรรมการอย่างเป็นทางการ

๒. ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อยในสภา (ฝ่ายค้าน) มีผลต่อการประสานงานเพราะมักไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

๓. การติดตามผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการภายหลังจากการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เสร็จเรียบร้อย และได้แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบหรือปฏิบัติแล้ว มักไม่มีการติดตามผลการดำเนินงาน หรือความคืบหน้าของการปฏิบัติตามมตินั้น ๆ

๔. เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการ และบุคคลที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนงานแก่คณะกรรมการ รวมทั้งอาจมีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปฏิบัติงานอยู่

๕. การพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่มีความคล้ายคลึงของหัวข้อเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการหลายคณะ ทำให้ผู้มาชี้แจงหรือ

ผู้ให้ข้อมูลต้องเข้าร่วมการประชุมซ้ำซ้อนหรือต้องมาเข้าประชุมหลายครั้งในหลายคณะกรรมการ

๖. การคัดเลือกบุคคลเพื่อทำหน้าที่ที่ปรึกษาของคณะกรรมการบางคณะนั้น เลือกตัวบุคคลโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่ไม่ตรงกับภารกิจของคณะกรรมการนั้นๆ

๗. ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในแต่ละคณะกรรมการบางท่านมีความรู้ ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไม่ตรงกับหรือเกี่ยวข้องกับภารกิจงานของคณะกรรมการในคณะนั้น ๆ

๘. การกำหนดให้กรรมการสามารถดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญได้ไม่เกิน ๒ คณะ และการที่สามารถดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการได้เพียง ๑ คณะกรรมการ รวมถึงการกำหนดให้กรรมการแต่ละคณะสามารถตั้งคณะอนุกรรมการได้ไม่เกิน ๒ คณะ นั้น จากข้อจำกัดข้างต้นส่งผลให้คณะกรรมการต่าง ๆ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาเป็นจำนวนมาก

๙. การประชาสัมพันธ์ผลของการปฏิบัติงานในคณะกรรมการให้ประชาชนทราบนั้น มีการประชาสัมพันธ์ค่อนข้างน้อย รวมถึงช่องทางในการประชาสัมพันธ์มีจำกัด จึงเป็นเหตุให้ประชาชนไม่ทราบถึงความสำคัญและผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในระบบรัฐสภาเป็นอย่างไร

๒) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ สมาชิกผู้แทนราษฎร จากผลการศึกษาแบ่งปัจจัยออกเป็น ๒ ปัจจัย ดังนี้

### ปัจจัยภายนอก

การปฏิบัติงานภายใต้คณะกรรมการเดียวกัน แต่กรรมการมาจากต่างพรรคการเมืองนั้น อาจส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เนื่องจากการมุ่งปฏิบัติงานตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมากกว่าการคำนึงถึงการทำงานร่วมกันเป็นทีม

### ปัจจัยภายใน

๑. การจัดสรรงบประมาณให้แก่คณะกรรมการแต่ละคณะไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตามสภาพความจริง อาทิ การสัมมนา การศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

๒. ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านฐานข้อมูลที่สนับสนุนงานของคณะกรรมการขาดการบูรณาการฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงอย่างเป็นรูปธรรม และการเข้าถึงข้อมูลได้ยาก

๓. สภาพแวดล้อมทางกายภาพไม่อำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานของกรรมการ เช่น ห้องประชุมมีขนาดเล็กไม่พอเพียงกับจำนวนผู้เข้าประชุมและผู้มาชี้แจง รวมถึงจำนวนห้องประชุมไม่เพียงพอต่อการจัดการประชุมของแต่ละคณะกรรมการ สถานที่ปฏิบัติงานของกรรมการมิได้อยู่ที่เดียวกันกับเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการ อีกทั้งสถานที่จอดรถไม่เพียงพอ

๓. การนำเสนอแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตาม บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติจริงภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ สามัญสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เกิดกระบวนการที่ชัดเจน และมีการรายงาน ผลการดำเนินงานจนสามารถนำไปสู่การได้ข้อสรุปการดำเนินงานแต่ละเรื่องที่ พิจารณาของแต่ละคณะกรรมการได้นั้น สามารถสรุปได้จากผลการ สัมภาษณ์ และผลจากการสนทนากลุ่ม ๒ ครั้ง คือ กลุ่มกรรมการ และกลุ่ม ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระบบงานกรรมการ ได้ดังนี้

๑. ผลจากการไม่มีอำนาจในการบังคับเรียกเอกสาร หรือเรียก บุคคลมาชี้แจงได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ส่งผลให้ คณะกรรมการไม่ได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงที่เพียงพอเพื่อใช้ประกอบการ พิจารณาตั้งข้อสังเกตและให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติตอบสนองตามมติเท่าใดนัก ดังนั้น จึงควรกำหนด มาตรการทางกฎหมายที่สามารถมีผลบังคับใช้และมีบทลงโทษได้จริง สำหรับ บุคคลที่ไม่ได้เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำเรียกของคณะกรรมการนั้น ๆ (ซึ่งปัจจุบันได้ประกาศพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภา ผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว เนื่องจากขณะที่ดำเนินการสรุป

ผลการวิจัยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและได้มีการประกาศใช้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว)

นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยควรกำหนดอำนาจของคณะกรรมการให้มีความชัดเจน รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างเกี่ยวกับจำนวนคณะกรรมการให้มีความสอดคล้องกับจำนวนกระทรวงของฝ่ายรัฐบาล เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามภารกิจที่รับผิดชอบด้านการติดตาม ตรวจสอบเรื่องที่พิจารณาต่าง ๆ ด้วย

๒. การคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะต่าง ๆ นั้น ควรมีการกลั่นกรองหรือคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับลักษณะงานในความรับผิดชอบของคณะกรรมการนั้น เนื่องจากการแสดงความจำนงของสมาชิกรัฐสภาในการดำรงตำแหน่งของแต่ละคณะกรรมการเป็นไปตามระบบสัดส่วน (โควตา) ของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งทำให้การเลือกคณะกรรมการดังกล่าวมีลักษณะเหมือนการรักษาเก้าอี้ให้กับพรรคการเมือง มิใช่เป็นการเลือกคณะกรรมการตามความรู้ความสามารถของสมาชิกรัฐสภาเอง นอกจากนี้ในตำแหน่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนั้น ๆ เช่น ตำแหน่งที่ปรึกษา นักวิชาการ เลขาธิการ ในบางคณะกรรมการได้มีการแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับกรรมการ โดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมทางความสามารถเท่าใดนัก ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามแผนที่กำหนดไว้

๓. ปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการธิการ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร สถานที่ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศนั้น ในด้านงบประมาณควรกำหนดงบประมาณให้มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนหรือนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ด้านบุคลากรควรจัดให้มีการพัฒนาข้าราชการผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระบบด้านคณะกรรมการให้เกิดการเรียนรู้ใหม่ ๆ อยู่เสมอ อีกทั้งต้องมีการเตรียมความพร้อมให้กับเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ด้านสถานที่ทำงานของคณะกรรมการจะต้องมีความพร้อมในการรองรับจำนวนบุคลากรและบุคคลภายนอกที่เข้าร่วมประชุม อีกทั้งความพร้อมในด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบรักษาความปลอดภัย ควรพัฒนาให้มีความพร้อมมากกว่าขึ้น เพื่อมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกตัวในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

### บทวิเคราะห์

๑. ที่มา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

จากการศึกษาเอกสารที่ผ่านมา พบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญไว้เพียง ๓๑ คณะ แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญ ๓๕ คณะ แต่ละคณะประกอบด้วย

กรรมการจำนวน ๑๕ คน ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม กรรมการส่วนใหญ่เห็นว่าที่มาของคณะกรรมการนั้นเป็นไปตามสัดส่วน และโควตาของพรรคการเมือง ทั้งนี้ในส่วนของจำนวนและสัดส่วนมีความเหมาะสมดีแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการมีภารกิจในความรับผิดชอบมาก โดยเฉพาะมีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็มีความเห็นที่แตกต่างโดยมีความคิดเห็นว่าคณะกรรมการสามัญมีจำนวนคณะกรรมการมากเกินไป โดยมีถึง ๓๕ คณะ รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการควรมีจำนวนเท่ากับจำนวนกระทรวง เพื่อให้สามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ครอบคลุม

ทั้งนี้ จากการศึกษาระบบกรรมการต่างประเทศ ในกรณีที่มีระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์ในประเด็นการเพิ่มขึ้นของคณะกรรมการ จะส่งผลกระทบต่อการทำงานอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีต่างประเทศระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศไทยนั้น พบว่า การจัดสรรบุคคลเข้าทำหน้าที่ในคณะกรรมการแต่ละคณะส่งผลต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการมากกว่าจำนวนของคณะกรรมการ เช่น การศึกษาในกรณีคณะกรรมการรัฐสภาสหราชอาณาจักร คณะกรรมการรัฐสภาอเมริกา คณะกรรมการแคนาดา คณะกรรมการฝรั่งเศส คณะกรรมการรัฐสภาออสเตรเลีย คณะกรรมการของรัฐสภาสิงคโปร์

เมื่อพิจารณาจำนวนคณะกรรมการสามัญของต่างประเทศที่มีลักษณะโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ซึ่งคล้ายคลึงกัน อาทิ

คณะกรรมการของสภาสามัญสหราชอาณาจักร ซึ่งสภาสามัญมีคณะกรรมการที่สำคัญ คือ คณะกรรมการประจำ (Standing

Committee) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House) และคณะกรรมาธิการกลั่นกรอง (Select Committee) โดยในส่วนของคณะกรรมาธิการของสภาสამัญญที่มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมาธิการสภามัญญสภาผู้แทนราษฎรไทย คือ คณะกรรมาธิการประจำ (Standing Committee) มีที่มาจากสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมาก มีสมาชิกประมาณ ๑๖-๒๐ คน จำแนกได้ดังนี้ ๑) คณะกรรมาธิการสกอต (Scottish Grand Committee) ๒) คณะกรรมาธิการเวลส์ (Welsh Grand Committee) และ ๓) คณะกรรมาธิการไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Grand Committee) ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาชาวไอร์แลนด์เหนือ จำนวน ๑๘ คน และสมาชิกอื่นอีก จำนวน ๒๕ คน

คณะกรรมาธิการสภามัญญสภาผู้แทนราษฎร (House Standing Committee) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีทั้งหมด ๒๒ คณะ แต่ละคณะจะมีจำนวนสมาชิกแตกต่างกันออกไป โดยเฉลี่ยมีสมาชิกประมาณ ๓๕ คนขึ้นไป สมาชิกส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกได้เพียงหนึ่งหรือสองคณะเท่านั้น

คณะกรรมาธิการสภามัญญสภาผู้แทนราษฎรของแคนาดา ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๖-๑๘ คน โดยถูกแต่งตั้งขึ้นตามข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งอาจปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมาธิการมากกว่าหนึ่งคณะก็ได้

คณะกรรมาธิการถาวร หรือสภามัญญของฝรั่งเศส คณะกรรมาธิการสภามัญญในสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๘ คณะ โดยสมาชิกคณะกรรมาธิการสภามัญญมาจากการเสนอชื่อจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ตามสัดส่วนจำนวนที่นั่งในสภา ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจะได้รับการจัดสรรให้สังกัดคณะกรรมาธิการสภามัญญคณะใดคณะหนึ่งคนละ ๑ คณะ ซึ่งคณะกรรมาธิการ

แต่ละคณะจะมีจำนวนกรรมการไม่เท่ากันตามแต่ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรออสเตรเลีย ซึ่งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็นระบบของกลุ่มกรรมการ ๒ กลุ่ม คือ ๑) กลุ่มคณะกรรมการตรวจสอบ (Investigative Committees) จัดตั้งคู่ขนานกับการดำเนินงานของรัฐบาล ๒) กลุ่มคณะกรรมการกิจการภายใน (Domestic or Internal Committees) ประกอบด้วยคณะกรรมการ ๑๘ คน ในกรณีของออสเตรเลีย สมาชิกรัฐสภาทั้งหมดสามารถเป็นคณะกรรมการได้ แม้แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎร สามารถร่วมเป็นสมาชิกของคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งได้ ขนาดของแต่ละคณะกรรมการจะแตกต่างกันโดยประกอบด้วยสมาชิกน้อยที่สุดคือ ๗ คน และมากที่สุดคือ ๓๒ คน คณะกรรมการจะประกอบด้วย สมาชิกจากพรรคการเมืองต่างๆ หรือจากสมาชิกอิสระตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองในสภา

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา รวมทั้งมีอำนาจออกคำสั่งในการเรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง ซึ่งส่งผลให้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับคณะกรรมการนั้น ๆ รวมทั้งให้มีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือบุคคลมาชี้แจง ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบว่า คณะกรรมการไม่มี

บทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร มีเพียงการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการมานั้น ๆ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากฎหมายเป็นกรณี ๆ ไป แต่คณะกรรมการวิสามัญจะมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและมีบทบาทในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมากกว่า

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรี ซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้น สังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การเรียกบุคคลมาชี้แจงต่อคณะกรรมการนั้น ปรากฏว่าบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเช่นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของแต่ละหน่วยงานไม่ได้เป็นผู้มาชี้แจงด้วยตนเอง แต่มอบหมายให้ผู้อื่นมาแทนซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้ข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นของคณะกรรมการไม่ได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติจริง รวมทั้งบางกรณีคณะกรรมการอาจไม่ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ จึงทำให้ไม่มีข้อมูลที่เพียงพอสำหรับนำไปสู่การแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในต่างประเทศนั้น พบว่า มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันกับประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา

ตรวจสอบ และพิจารณาประเด็นต่าง ๆ การเรียกเอกสารหรือบุคคลมาชี้แจง ส่วนระบบคณะกรรมการของประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน และประเทศแคนาดา รวมทั้งประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดคณะกรรมการกลั่นกรองและพิจารณากฎหมายโดยตรงเช่นเดียวกัน

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ผลการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรที่มีประสิทธิภาพตามการศึกษา ค้นคว้าเอกสาร กล่าวได้ว่า ไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนคณะ หรือจำนวนสมาชิก ของคณะกรรมการ หากแต่เป็นเพราะองค์ประกอบด้านที่มาของ กรรมการ การจัดสรรบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งหรือคณะกรรมการ พรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมือง กระบวนการสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาปฏิบัติงานในคณะกรรมการ ขอบเขต อำนาจในทางปฏิบัติของคณะกรรมการ ตลอดจนบริบทของการจัดระบบ กรรมการที่สอดคล้องกับระบบการเมืองของประเทศนั้น ๆ ซึ่งผลการศึกษา สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์กรรมการ และการสนทนากลุ่มกับ ผู้เกี่ยวข้องที่น่าเสนอไว้ข้างต้น ขณะที่การศึกษาผลการปฏิบัติงาน คณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรของไทย การมีหน่วยงานสนับสนุน การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพจะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะเพิ่ม ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

## ๒. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาข้อมูลผลการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม กรรมการส่วนใหญ่ต่างมีความคิดเห็นสอดคล้องว่า คณะกรรมการ

ปฏิบัติงานตามบทบาทด้านการติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริง เรื่องร้องเรียนมากที่สุดควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตลอดระยะเวลาในสมัยประชุม ส่งผลให้การปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไม่แตกต่างกัน โดยที่คณะกรรมการการมีอำนาจหน้าที่ในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกันกับการทำงานด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามช่วงเวลาและสถานการณ์นั้น ๆ ส่วนบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายและบทบาทการติดตามการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติน้อย ถ้าหากเทียบกับการปฏิบัติงานในหน้าที่อื่น ๆ นับว่ามีน้อยกว่ามาก ในระหว่างสมัยประชุมนั้นในหลายคณะกรรมการอาจไม่มีร่างกฎหมายให้พิจารณาเลย หรืออาจมีแค่ ๑-๒ ร่างกฎหมายเท่านั้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเทียบกับระบบคณะกรรมการของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแต่เดิมคณะ กรรมการประเทศนี้ถือว่ามีบทบาทเป็นอย่างมาก โดยทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานฝ่ายบริหารทั้งระบบทำให้เกิดปัญหาสร้างความอ่อนแอแก่ฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการลดจำนวน คณะกรรมการลงเพื่อเป็นการลดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลง ส่วน คณะกรรมการของประเทศออสเตรเลียมีอำนาจในการติดตามตรวจสอบ และรายงานข้อเท็จจริงต่อสภา เพื่อให้คณะกรรมการอื่นๆ ได้ทราบการ ดำเนินงานของคณะกรรมการนั้น ๆ ด้วย ส่วนคณะกรรมการของประเทศสิงคโปร์ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอันถือเป็น กฎหมายที่มีผลในชีวิตประจำวันของประชาชน คณะกรรมการสามารถเปิด เวทีสาธารณะหรือการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ แล้วจึงรายงานผลเข้าสู่สภา ซึ่งการทำ

หน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการของประเทศไทยได้ต่อไป

๓. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

๑. การไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของหน่วยงานนั้น ๆ มาชี้แจงให้ข้อมูล หรือการส่งผู้แทนที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมาชี้แจงในคณะกรรมการแทน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่สำคัญและมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างประธานคณะกรรมการและฝ่ายบริหารที่เกรงจะกระทบต่อนโยบายในการบริหารงานของรัฐบาล รวมทั้งการไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมาให้ข้อมูลหรือชี้แจงต่อคณะกรรมการ

๒. ความรู้ ความเชี่ยวชาญของกรรมการ พบว่า กรรมการบางท่านขาดความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่ตรงกับหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ เนื่องจากการจัดสรรกรรมการในแต่ละคณะนั้น เป็นไปตามระบบโควตาของพรรคการเมือง อีกทั้ง การแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการ กรรมการบางท่านได้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดแทนที่จะคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวสะท้อนจากวัฒนธรรมการเมืองที่ให้โอกาสพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในหลายคณะ รวมถึงการแต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการมักใช้ระบบอุปถัมภ์และความใกล้ชิดส่วนบุคคล

๓. การพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่มีความคล้ายคลึงของเรื่องที่พิจารณาในหลายคณะกรรมการ เช่น ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการกิจการชายแดนไทย คณะกรรมการอาหาร คณะกรรมการตำรวจ และคณะกรรมการต่างประเทศ ต่างนำมาพิจารณา แต่แตกต่างกันในประเด็น หรือรายละเอียดของการพิจารณา ทำให้เป็นการเพิ่มภาระงานของกรรมการในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน เนื่องจากในทางปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบหรือกลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ มีเพียงแต่การกลั่นกรองเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของแต่ละคณะกรรมการนั้น ๆ

๔. การปฏิบัติงานของระบบกรรมการที่มีประธานคณะกรรมการมาจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน จะพบปัญหา คือ หากเป็นคณะกรรมการที่มีประธานคณะกรรมการมาจากฝ่ายรัฐบาล การประสานงานร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมักได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ แต่ถ้าหากเป็นคณะกรรมการที่มีประธานคณะกรรมการมาจากฝ่ายค้าน การประสานงานร่วมกันกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมักจะเป็นการขอข้อมูลเพื่อติดตามการทำงานของรัฐบาล หรือนำไปอภิปรายในที่ประชุมสภา เนื่องจากอำนาจในการเลือกหรือนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของแต่ละคณะกรรมการเป็นอำนาจหรืออยู่ในดุลพินิจของประธานคณะกรรมการ ซึ่งในระบบคณะกรรมการในต่างประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการกิจการรัฐสภาที่เป็นระบบดังในประเทศแคนาดาและออสเตรเลีย ที่ให้ประธานคณะกรรมการเป็นสมาชิกจากฝ่ายรัฐบาล ส่วนตำแหน่งรองประธาน

คณะกรรมการธิการเป็นสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ก่อให้เกิดการถ่วงดุลแห่งอำนาจระหว่างการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลให้สามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้

#### ๔. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการ สามัญ สภาผู้แทนราษฎร

##### ปัจจัยภายนอก

จากผลการสัมภาษณ์และผลการสนทนากลุ่ม กรรมการธิการส่วนใหญ่เห็นว่าการสังกัดพรรคการเมืองไม่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการทำงานในแต่ละคณะกรรมการนั้นทำงานในฐานะตัวแทนของประชาชน ไม่ได้ทำงานในฐานะตัวแทนของพรรคการเมืองสามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังสามารถแยกแยะบทบาทการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่กรรมการธิการบางส่วนมีความเห็นว่า การสังกัดพรรคการเมืองมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากต้องแสดงความคิดเห็นและปฏิบัติงานภายใต้นโยบายแนวทางการดำเนินงานของพรรคการเมือง และบางกรณีการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎรถูกแทรกแซงการทำหน้าที่จากฝ่ายรัฐบาล การแทรกแซงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจากฝ่ายบริหารทำให้คณะกรรมการขาดความจริงใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการด้านหนึ่ง คือ บทบาทในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

##### ปัจจัยภายใน

๑. ด้านงบประมาณเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติของคณะ กรรมการธิการเป็นอย่างมาก แต่จากการศึกษา

พบว่า ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่คณะกรรมการธิการแต่ละคณะไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการตามสภาพความจริง อาทิ การสัมมนา การศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม คณะกรรมการธิการและคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีผลกระทบต่อความคล่องตัวในการทำงานของคณะกรรมการธิการอย่างมาก เนื่องจากแต่ละคณะของกรรมการธิการ มีภารกิจที่แตกต่างกัน รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ ควรมีความยืดหยุ่น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ในบางเรื่อง

๒. ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มีผลต่อการพัฒนาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการ โดยการให้บริการด้านดังกล่าวสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการ ซึ่งมีความจำเป็นและมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของกรรมการธิการได้อย่างมาก และสามารถช่วยงานของคณะกรรมการธิการได้เป็นอย่างดี เช่น การค้นคว้าหาข้อมูลได้จากห้องสมุด และศูนย์บริหารข้อมูลทางวิชาการ E-Knowledge สามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัวไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากสภาพการปฏิบัติงาน พบว่า ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านฐานข้อมูลขาดการบูรณาการฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงอย่างเป็นรูปธรรม และการเข้าถึงข้อมูลได้ยาก

๓. ด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เป็นปัจจัยสนับสนุนส่วนหนึ่งที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการมีความคล่องตัว แต่จากการศึกษา พบว่า ความคิดเห็นเรื่องสถานที่ทำงานการเดินทาง และสิ่งอำนวยความสะดวก เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการ ได้แก่ ห้องประชุมมีขนาดเล็ก และคับแคบ รวมถึงห้อง

ประชุมไม่เพียงพอ สถานที่ปฏิบัติงานมีได้อยู่ที่เดียวกันกับเจ้าหน้าที่ประจำ  
คณะกรรมการทำให้ไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน และประกอบกับไม่มี  
สถานที่นั่งรับรองอำนวยความสะดวกให้กับผู้มาชี้แจง อีกทั้งสถานที่จอดรถไม่  
เพียงพอ

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

๑. ควรมีการเพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ  
สามัญสภาผู้แทนราษฎร สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ นอกเหนือจาก  
คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะทำให้คณะกรรมการสามัญ  
บทบาทในการพิจารณากฎหมายมากขึ้น

๒. ควรนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลแก่  
คณะกรรมการมาใช้ในทางปฏิบัติงานจริงโดยเร็ว รวมถึงควรมีการศึกษาผล  
การปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวว่าสามารถดำเนินการได้มากน้อยแค่ไหน  
และควรมีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องใดบ้าง

๓. คณะกรรมการควรมุ่งเน้นและให้ความสำคัญในการ  
พิจารณาติดตามการบริหารงานกับฝ่ายบริหารให้มากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องที่มี  
ผลกระทบต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

๔. ควรมีการติดตาม ส่งเสริม และพัฒนาระบบช่วยอำนวยความสะดวก  
ของคณะกรรมการอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านบุคลากร สถานที่ งบประมาณ และ  
สิ่งอำนวยความสะดวกในการประชุม เพื่อให้การปฏิบัติงานของ  
คณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

\*\*\*\*\*

## เอกสารอ้างอิง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๕). บทบาทและอำนาจหน้าที่  
ของคณะกรรมการการสัมมนาสภาผู้แทนราษฎรตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.  
กรุงเทพ ฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา  
ผู้แทนราษฎร.

\*\*\* สามารถสืบค้นรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ได้ที่ \*\*\*

<http://www.parliament.go.th/library/>

## คณะกรรมการวิจัย

### ที่ปรึกษาโครงการวิจัย

๑. ศ.ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์
๒. รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ
๓. รศ.ดร.ชนิตา รัชชพลเมือง

### ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

- |                            |  |
|----------------------------|--|
| ๑. นายจรูญ พันธุ์เป็รื่อง  | รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร                           |
| ๒. นายคุณวุฒิ ตันตระกูล    | ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย                               |
| ๓. นางบุษกร วรรณระภูติ     | ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑                            |
| ๔. นางวิจิตรา วัชรภรณ์     | ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ                              |
| ๕. นางสาวจิรพรรณ กาญจนอุดม | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน<br>วิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ |

### คณะกรรมการ

- |                                       |                   |
|---------------------------------------|-------------------|
| ๑. นายจิรพงศ์ วัฒนะรัตน์              | หัวหน้าคณะกรรมการ |
| ๒. นางพิชญา มิ่งสุวรรณ                | คณะกรรมการ        |
| ๓. นางสาวพร สุขเอียด                  | คณะกรรมการ        |
| ๔. นายภิญญา สันติพลวุฒิ               | คณะกรรมการ        |
| ๕. นายภาสกร เหล่าหล้า                 | คณะกรรมการ        |
| ๖. นางวัชรภรณ์ รัตน์โกเศศ-จันทร์เจริญ | คณะกรรมการ        |
| ๗. นายพัฒนา วิสาพรหม                  | คณะกรรมการ        |
| ๘. นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ          | คณะกรรมการ        |
| ๙. นางสาวปิยะวรรณ ปานโต               | คณะกรรมการ        |

- |                                |                             |
|--------------------------------|-----------------------------|
| ๑๐. นางสาวณัฐพร ยอดมโนธรรม     | คณะทำงาน                    |
| ๑๑. นายรัฐกร ทิมาตฤกะ          | คณะทำงาน                    |
| ๑๒. นางสาวธณัฐดา หาเรือนศรี    | คณะทำงาน                    |
| ๑๓. นางวิศรา ้วยวุฒิ           | คณะทำงาน                    |
| ๑๔. นายสิริสุร กระแสร์สุนทร    | คณะทำงานและเลขานุการ        |
| ๑๕. นายอภิชัย น้อยอุ่นแสน      | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๖. นางสาวปรียวรรณ สุวรรณสุนย์ | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๗. นางสาวมนัญญา ภูแก้ว        | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร