

การควบคุมรัฐบาลโดยการ เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ

ในบทนี้ จะได้พิจารณาถึงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ในการควบคุมรัฐบาล โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ นั้น มิได้มีการกำหนดให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีสิทธิในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป ดังนั้น การศึกษาในบทนี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ เท่านั้น

การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติ เป็นวิธีการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความต้องการให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอื่น เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินก็สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติได้

หลักการดังกล่าวนี้ เคยได้รับการบรรจุไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

ช่วงเวลานับตั้งแต่ การอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติถูกบรรจุให้เป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลวิธีหนึ่งในรัฐธรรมนูญ ได้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติทั้งสิ้น ๖ ครั้ง ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๐

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติจำแนกตามรัฐธรรมนูญ

ช่วงเวลาของการใช้รัฐธรรมนูญ	จำนวนญัตติขอเปิดอภิปรายที่เสนอ	จำนวนครั้งที่อภิปรายทั่วไป
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒	๒	๒*
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕	๑	๑
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑	-	-
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗	๕	๓**
รวม	๘	๖

หมายเหตุ * สภาผู้แทนราษฎร ๑ ครั้ง วุฒิสภา ๑ ครั้ง

** อภิปราย ๒ ญัตติรวมกัน ๒ ครั้ง

เกี่ยวกับเรื่องบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาล โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปได้เคยมีผู้ทำการศึกษาไว้แล้ว เช่น การศึกษาของ สุทัศน์ ชมดี เรื่องบทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป^๑ สุทัศน์ไม่ได้แยกแยะให้เห็นว่าครั้งใดบ้างที่เป็นการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ และครั้งใดที่เป็นการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ ในขณะที่ลำดับขั้นของการควบคุมและวิธีการของการอภิปรายทั่วไปทั้งสองอย่างนั้นแตกต่างกัน จึงทำให้สาระสำคัญบางประการเกี่ยวกับเรื่องผลของการ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปผิดพลาดไปจากข้อเท็จจริง ดังจะได้พิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในบทที่เกี่ยวกับการควบคุมรัฐบาล โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

การอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ มิใช่เป็นการควบคุมรัฐบาลขั้นเด็ดขาด ดังนั้น สภาจึงไม่สามารถใช้วิธีนี้ล้มรัฐบาลได้ แต่ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติบางครั้งในอดีตได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติที่มีขึ้นระหว่างวันที่ ๒๔-๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ จากการเสนอญัตติของ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และคณะ ขอให้รัฐบาลซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงข้อเท็จจริงในหัวข้อต่างๆ ๔ ข้อ ซึ่งได้ใช้เวลาในการอภิปรายข้อเท็จจริงนานถึง ๒๖ ชั่วโมง ๓๕ นาที ก่อให้เกิดการรัฐประหารในวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้รัฐบาล จอมพล ป. ต้องหมดอำนาจไป^๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติไว้ดังนี้:-

^๑โปรดดู สุทัศน์ ชมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔)

^๒โปรดดูรายละเอียดใน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑-๘๗.

ก. จำนวนผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป^๑ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๔ คน (คำนวณจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๒๖๙ คน) และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๖ คน (คำนวณจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๒๗๙ คน)

ข. เรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความประสงค์ที่จะขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ จะต้องทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแสดงเจตนาว่า จะให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใดบ้างจะต้องระบุเป็นเรื่องๆ ไปให้ชัดเจน^๒

ค. การดำเนินการเพื่อให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้รับญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๔ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ให้รีบแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับญัตตินั้น^๓ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปจากประธานสภา^๔ เมื่อประธานสภาทราบกำหนดแน่นอนแล้ว จะต้องกำหนดนัดประชุมโดยด่วน และต้องบรรจุเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน ดังนั้น การอภิปรายทั่วไปแต่ละครั้งจะเกิดขึ้นภายในสามสิบเอ็ดวัน เป็นอย่างช้าที่สุดนับแต่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^๑รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗, มาตรา ๑๕๔ วรรคแรก.

^๒ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗, ข้อ ๑๒๒.

^๓ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗, ข้อ ๑๒๓.

^๔รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗, มาตรา ๑๕๔ วรรค ๒.

ง. สิทธิของคณะรัฐมนตรีกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับทราบมติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน^๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีขอระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้กับสมาชิกผู้เสนอมติทราบโดยทั่วกัน พร้อมทั้งเหตุผลที่ได้รับจากคณะรัฐมนตรี^๒ ปกติคณะรัฐมนตรีมักจะเลือกให้มีการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ เพราะสามารถลดความตึงเครียดทางการเมืองหรือความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติลงได้มากกว่าที่จะขอระงับการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติแล้วปล่อยให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

จ. การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการอภิปรายทั่วไปนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิที่จะอภิปรายและซักถามเรื่องที่ปรากฏอยู่ในญัตตินั้นได้^๓ จะอภิปรายและซักถามเรื่องราวที่มีได้ปรากฏอยู่ในญัตติไม่ได้ และในการอภิปรายทั่วไปไปตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้^๔

ฉ. การตอบคำถามและการแถลงข้อเท็จจริง

ในการตอบคำถามและแถลงข้อเท็จจริงนี้ รัฐมนตรีหรือผู้ที่คณะรัฐมนตรีขอให้เป็นผู้ที่แถลงเท่านั้น มีสิทธิที่จะตอบสมาชิกสภาได้ และให้ถือว่าคำตอบหรือคำแถลงนั้นเป็นข้อเท็จจริงหรือความเห็นอันถูกต้องของคณะรัฐมนตรี^๕ ส่วนวิธีการตอบข้อซักถามนั้น เพื่อความสะดวก รัฐมนตรีหรือผู้ที่

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ ข้อบังคับการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗, ข้อ ๑๒๓.

^๓ ข้อบังคับการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗, ข้อ ๑๒๔ และโปรตุเกสหมวด ๕ ประกอบ.

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗, มาตรา ๑๕๘ วรรค ๓.

^๕ ข้อบังคับการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๒๔.

คณะรัฐมนตรีขอให้ เป็นผู้แถลงจะตอบข้อซักถามหรือข้อคัดค้านทีละคนเป็นลำดับไป หรือจะรวบรวมตอบครั้งละไม่เกิน ๓ คน ก็ได้^๑

ข. การผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายหรือการเสนอให้ปิดอภิปราย

การเสนอให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายหรือการเสนอให้ปิดอภิปรายทั่วไปนี้ จะต้อง มีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๑๕ คน และถ้าที่ประชุมลงมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปราย ผู้ตัดิเปิดอภิปรายทั่วไปนี้ก็ เป็นอันระงับ^๒

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมตินี้ เป็นวิธีการที่สภาใช้ควบคุมรัฐบาลวิธีหนึ่ง เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีโอกาสซักถามปัญหาต่างๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง และไม่จำกัดแต่สมาชิกที่ลงชื่อขอเปิดอภิปราย เท่านั้นที่จะมีสิทธิอภิปรายซักถาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นๆ ที่มีความสนใจที่จะซักถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ก็สามารถที่จะอภิปรายและซักถามรัฐบาลได้ด้วย ในขณะที่เดียวกันก็เป็นโอกาสให้ฝ่ายบริหารทำความเข้าใจโดยอธิบายและชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ และแสดงความคิดเห็นในปัญหาต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยัง เป็นโอกาสที่ฝ่ายบริหารจะได้รับทราบความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรและได้ทราบถึงข้อบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้กระทำมาด้วย

เมื่อมองในแง่ดังกล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปจะให้ประโยชน์แก่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในทางกลับกันก็อาจจะ เป็นผลเสียและเป็นเครื่องบั่นทอนฐานะของรัฐบาลได้ ถ้าหากว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงให้กระจ่างแจ้ง ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมตินี้ อาจจะนำไปสู่การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้

การที่รัฐบาลใช้สิทธิยับยั้งไม่ให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ก็อาจจะทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาผู้แทนราษฎร และอาจจะนำไปสู่การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้

^๑ เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๑๑๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๑๒๕, ๑๒๖.



ข้อนำสั่ง เกิดสำหรับ กระบวนการและผลของการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ เมื่อเปรียบเทียบกับกระทู้ถาม

๑. ข้อบังคับการประชุมสภา เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิในการซักถามรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้ไม่เกินสามครั้ง ในขณะที่การอภิปรายทั่วไปสมาชิกสภาฯ หลายๆ คนจะอภิปรายซักถามรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่จนกว่าสภาฯ จะผ่านระเบียบวาระไป ดังนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อสมาชิกสภาฯ ตั้งกระทู้ถามสำคัญๆ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมักจะตอบคำถามไม่ตรงประเด็น หรือตอบกระทู้ถาม เสี่ยงไปเพื่อให้สมาชิกสภาฯ ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะซักถามต่อไป

๒. ผลของการตั้งกระทู้ถามในสภาฯ มักจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากทั้งสื่อมวลชนและมติมหาชน เหมือนกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไป แม้ว่าจะเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติก็น่าตาม นอกจากนี้ ปัญหาหรือเรื่องที่พรรคฝ่ายค้านนำมา เปิดอภิปรายมักจะได้รับ ความสนใจจากสาธารณชนมากกว่า เรื่องนี้ถูกตั้งเป็นกระทู้ถาม ทั้งๆ ที่บางทีเป็นเรื่องเดียวกัน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะลำดับชั้น (degree) ของการควบคุมด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ มีสูงกว่ากระทู้ถาม ดังนั้น เมื่อมีการ เปิดอภิปรายทั่วไปเกิดขึ้นกับรัฐบาลชุดใดบ่อยครั้ง ย่อมจะมีผลในทางลบหรือก่อให้เกิดความมัวหมองแก่รัฐบาลได้ แม้ว่าพรรคฝ่ายค้านจะไม่สามารถล้มรัฐบาลได้ โดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติก็น่าตาม

ในส่วนต่อไปจะได้พิจารณาการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติที่เกิดขึ้นในช่วงของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ มีทั้งหมด ๓ ครั้ง สองครั้งเกิดขึ้นในสมัยการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ ครั้งที่ ๑๓/๒๕๑๘ และ ครั้งที่ ๒๓/๒๕๑๘ สามีญสมัยที่สอง ส่วนอีกครึ่งหนึ่งเกิดขึ้นในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ ครั้งที่ ๑/๒๕๑๙ สามีญสมัยที่สอง ดังปรากฏในรายละเอียดต่อไปนี้คือ :-

ก. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ มีทั้งหมดด้วยกัน
สองครั้ง ในการประชุม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๑๔ สามัญสมัยที่สอง และ ครั้งที่ ๒๓/๒๕๑๔ สามัญสมัยที่สอง

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติครั้งแรกในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔

การเปิดอภิปรายทั่วไป ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๑๔ สามัญสมัยสอง เมื่อวันที่
๗ สิงหาคม ๒๕๑๔ เป็นผลมาจากการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๔๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กับคณะ เมื่อ
วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๔ และ ของ นายแคล้ว นรปดิกับคณะ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๑๔

ญัตติของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กับคณะอีก ๗๗ คน ได้ระบุเรื่องที่จะขอเปิด
อภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการ
แผ่นดิน ดังต่อไปนี้^๑

๑) กรณีบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ไทยการด์มาชุมนุมกัน เรียกร้องขอเงินค่า
ตอบแทนและเงินต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย การชุมนุม
นานถึง ๖๐ วันเศษแล้ว ที่ได้เคลื่อนขบวนจากสนามหลวงมาชุมนุมที่ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย
ถนนราชดำเนิน กรุงเทพมหานคร ทำให้การจราจรในส่วนนั้นต้องติดขัด ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนน
เดือดร้อน ขอทราบว่ามิมีมูลเหตุมาจากกรณีใด คณะรัฐมนตรีจะจัดการแก้ไขอย่างไร

^๑สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔",
ครั้งที่ ๑๓/๒๕๑๔ (สามัญสมัยที่สอง), วันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔, หน้า ๑๑๑-๑๑๒. ญัตติ
การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๔๔ ของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้หายไปจากสำนัก
งานเลขาธิการรัฐสภา จึงไม่ทราบว่าใครบ้างที่ร่วมเสนอญัตติดังกล่าว

๒) ขณะนี้มีกรณีปรากฏขึ้นตามที่ต่างๆ ว่ามีบุคคลที่เป็นชาวไร่ชาวนา โดยเฉพาะทำหน้าที่กรรมการของสหพันธ์ชาวไร่ชาวนา ถูกฆ่าตายจำนวนมาก ในระยะเวลากระชั้นชิด ขอให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงว่ามีมูลเหตุมาจากอะไร รัฐบาลได้แก้ไขอย่างไร จะคุ้มครองสวัสดิภาพของชาวไร่ชาวนาเหล่านั้นได้อย่างไร

๓) เหตุการณ์โจรผู้ร้ายชุกชุมเกิดขึ้นแทบทุกจังหวัด โดยเฉพาะในจังหวัดภาคใต้ โจรผู้ร้ายชุกชุมมาก ครูอาจารย์ถูกจับเรียกค่าไถ่ พ่อค้าประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นอันมาก โดยเฉพาะในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือจังหวัด ปัตตานี ยะลา นราธิวาส มีการจัดตั้งชมรมป้องกันรักษาสวัสดิภาพครู ได้เรียกร้องให้ปราบปรามโจรผู้ร้ายให้สงบลงและปกป้องสวัสดิภาพของครูและประชาชน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกแถลงการณ์ว่าจะจัดการตามที่ชมรมครูต้องการ แต่ชมรมครูได้เรียกร้องและออกแถลงการณ์ว่าจนบัดนี้โจรผู้ร้ายไม่ได้ลดน้อยลง ขอให้พรรคการเมืองต่างๆ ช่วยพวกเขาด้วย

ส่วนญาติของ นายแคล้ว นรปติ กับคณะอีก ๕๔ คน ได้ระบุเรื่องที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้^๑

๑) การฆาตกรรม กลุ่มชาวไร่ชาวนา เนื่องจากได้เกิดฆาตกรรมหัวหน้ากลุ่มชาวไร่ชาวนาภาคเหนือถึง ๒๐ ศพ รายสุดท้ายคือ นายอินตา ศรีบุญเรือง และนายสวัสดิ์ ตาถาววัน ตลอดจนการฆาตกรรม นายแสง รุ่งนิรันดรกุล นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง จนกระทั่งบัดนี้ รัฐบาลยังไม่สามารถจะจับกุมตัวคนร้ายมาลงโทษได้

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๑. ญาติการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๔ ของรัฐธรรมนูญของนายแคล้ว นรปติ กับคณะได้ยื่นโดยตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและเอกสารฉบับนั้น หายไปจากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จึงไม่ทราบว่าใครบ้างที่เป็นผู้เสนอญาติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนั้น

๒) การจับกุมชาวไร่ชาวนาทางภาคเหนือและนักศึกษามหาวิทยาลัย เชียงใหม่
ในกรณีเหมืองแม่เสียง ที่จังหวัดลำพูน

๓) การอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยของผู้ลี้ภัยชาวเขมร ลาวและญวน หลังจาก
สงครามอินโดจีน

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมปฏิบัติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ
ของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กับคณะและญาติของ นายแคล้ว นรปติ กับคณะ อภิปรายในคราวเดียวกัน

ดังนั้น เรื่องที่ทำการอภิปรายทั่วไป จึงมีดังนี้

๑. เรื่องการชุมนุมของไทยการ์ด
๒. เรื่องการฆาตกรรม ผู้นำชาวไร่ชาวนา
๓. เรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุม
๔. เรื่องการจับกุมกลุ่มผู้นำชาวนาและนักศึกษามหาวิทยาลัย เชียงใหม่
๕. เรื่องการอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยของผู้ลี้ภัยชาวเขมร ลาว และญวน

ภายหลังสงครามอินโดจีน

สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ได้ใช้เวลาในการอภิปรายและแถลงข้อเท็จจริงและแสดง
ความเห็นต่อปัญหาต่างๆ ที่อภิปรายทั้งหมด ๔ ชั่วโมง ๑๕ นาที

ข้อนำสังเกตุ สำหรับเรื่องที่ถูกนำมาอภิปรายในครั้งนี้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษา
ความสงบภายใน จะเห็นได้ว่าญาติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ของพรรคประชาธิปัตย์และ
พรรคแนวร่วมสังคมนิยม ครั้งนี้ได้เสนอเรื่องขอเปิดอภิปรายตรงกันหนึ่ง เรื่องคือ เรื่องการฆาตกรรม
ผู้นำชาวไร่ชาวนา และรัฐบาลไม่สามารถจับตัวฆาตกรได้แม้แต่คนเดียว

ช่วงระยะเวลา ๖ เดือน นับตั้งแต่วันที่รัฐบาลผสมสหพรรค ซึ่งมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช
เป็นนายกรัฐมนตรี เข้าบริหารราชการ จนถึงวันเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ มีผู้นำชาวนาในภาคต่างๆ
ทั่วประเทศถูกลอบสังหารทั้งสิ้น ๑๔ คน ด้านหนึ่งชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างสหพันธ์ชาวไร่ชาวนา
แห่งประเทศไทยกับกลุ่มผู้สูญเสียประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมของสหพันธ์ชาวไร่ชาวนารุนแรงขึ้น
อีกด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นความไร้สมรรถภาพของกรมตำรวจ ซึ่งไม่สามารถจับกุมฆาตกรได้เลย ตลอด
จนไม่มีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้นำชาวนาชาวไร่

ตารางที่ ๑๑

แสดงจำนวนผู้นำชานาที่ถูกลอบสังหารในช่วงรัฐบาลผสมสหพรรค พ.ศ. ๒๕๑๘

ช่วง เดือน	จำนวนผู้นำชานาที่ถูกลอบสังหาร
มีนาคม	-
เมษายน	๓
พฤษภาคม	๔
มิถุนายน	๓
กรกฎาคม	๖
สิงหาคม	๒
รวม	๑๘

สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างสหพันธ์ชาวไร่ชานากับผู้สูญเสียประโยชน์ ซึ่งได้แก่ผู้ให้เช่าที่นา เนื่องจาก ภายหลังจากการประกาศให้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ชาวนาชาวไร่ยังไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากการเก็บค่าเช่านา เพราะเจ้าของที่นาไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น แต่เดิมมีการเก็บค่าเช่าในลักษณะทำแบ่งครึ่ง โดยที่ผู้เช่านำลงทุนทำการเพาะปลูก ได้ผลผลิตเท่าใด ผู้ให้เช่าจะได้รับครึ่งหนึ่งของผลผลิตนั้นเป็นค่าเช่า ส่วนที่เหลืออีกครึ่งหนึ่งเป็นของผู้เช่า ส่วนใน พ.ร.บ. การเช่านาได้กำหนดให้หักผลผลิตที่ได้หนึ่งในสามเป็นค่าเช่าทำการเพาะปลูกและผู้ให้เช่าจะเก็บค่าเช่าได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของผลผลิตที่เหลือ

หลักการดังกล่าวไม่ได้รับการปฏิบัติแต่อย่างใด ชาวไร่ชานาซึ่งเป็นผู้เช่านา ซึ่งอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเจ้าของที่นา โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้เอาใจใส่ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง สหพันธ์ชาวไร่ชานาจึงเริ่มณรงค์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายค่าเช่านา ให้ชาวไร่ชานาได้รู้ถึงสิทธิของตนตามกฎหมายฉบับดังกล่าว และได้เข้าไปมีบทบาทในกรณีพิพาทระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่า ทำให้ผู้ให้เช่าต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ

เพื่อหยุดยั้ง**บทบาทและการขยายตัว** ของสหพันธ์ชาวไร่ชาวนา ผู้นำของสหพันธ์ฯ จึงเป็นเป้าหมายของการลอบสังหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งสหพันธ์ฯ ได้มีบทบาทในการปกป้องและพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่อย่างกว้างขวางที่สุด^๑

การที่พรรคประชาธิปัตย์และกลุ่มพรรคสังคมนิยม ได้ริเริ่มขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในประเด็นปัญหาดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นความเอาใจใส่และจุดยืน ตลอดจนท่าทีของพรรคต่อปัญหาชาวไร่ชาวนาที่เกิดขึ้น ในขณะที่พรรคการเมืองอื่นๆ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เท่ากับพรรคการเมืองที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องนี้

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ครั้งที่สอง ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘

การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๓/๒๕๑๘ สามีญสมัยที่สอง เมื่อวันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผลมาจากการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๘ ของ พ.อ.สมคิด ศรีสังคม กับคณะ อีก ๔๘ คน

ผู้ร่วมเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในครั้งนี้อย่างหมดเป็นพรรคฝ่ายค้าน ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

^๑ในจำนวนผู้นำของสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทยที่ถูกลอบสังหาร ๑๘ คนนี้ เป็นผู้นำชาวนาจากจังหวัดเชียงใหม่ ๖ คน

ตารางที่ ๑๒

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ
เมื่อวันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๘ จำแนกตามพรรคการเมือง

พรรคการเมือง	จำนวนผู้ขอเปิดอภิปราย
พรรคประชาธิปัตย์	๒๓
พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย	๑๒
พรรคแนวร่วมสังคมนิยม	๗
พรรคพลังใหม่	๖
พรรคเกษตรสังคมนิยม	๕
พรรคอหิปัตย์	๒
รวม	๕๕

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (สำเนา) รับที่ ๔๔๒๒/๒๕๑๘ วันที่ ๗ สิงหาคม
พ.ศ. ๒๕๑๘

ส่วน เรื่องที่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านได้ร่วมกันขอ เปิดอภิปราย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง
และแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน มีดังนี้^๑

^๑สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (สำเนา) รับที่ ๔๔๒๒/๒๕๑๘ วันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๘
เรื่อง เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๘ ของ
พ.อ.สมคิด ศรีสงัด และคณะ

ข้อ ๑ การที่มีกองพล ๔๓ ของก๊กมินตั๋งอยู่ในเขตพื้นที่ราชอาณาจักรไทย การที่รัฐบาลนี้ให้ความช่วยเหลืออุ้มชูแก่ทหารลาวและคนลาว ภายใต้บังคับบัญชาของนายพลวังปาว ซึ่งหลังไหลเข้ามาอยู่ในประเทศไทยก็ดี การที่ทหาร เขมรและคน เขมรอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยจำนวนมากก็ดี การที่เป็นข่าวเสมอว่ารัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือ ให้ที่พักพิงแก่ฝ่ายหนุ่มศึกษาญ เพื่อไปโจมตีทำลายล้างในเขตพม่าก็ดี เรื่องทั้งหลายดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีและอาจเป็นเหตุให้เกิดความบาดหมางและเกิดสงครามระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นปัญหาของชาติและอาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนคนไทย ในอนาคตอันใกล้นี้

ข้อ ๒ ปัจจุบันนี้ ประชาชนทั้งในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัดทั่วประเทศได้รับความเดือดร้อน เพราะปรากฏว่ารัฐบาลนี้ได้สมคบกับนายทุน เจ้าของกิจการรถ เมลล์และรถประจำทาง เอาเปรียบประชาชน โดยรัฐบาลไม่ควบคุมการเดินรถตามกำหนด เวลา ทำให้รถแน่น ท้ายโตน แล้วนำประโยชน์ที่ได้จากการที่รัฐบาลเช่ารถบริษัทต่างๆ มาแบ่งผลประโยชน์กัน

อนึ่ง การบีบให้รถแท็กซี่รวมกันตั้งเป็นบริษัท เป็นแผนของนายทุนร่วมกับรัฐบาล เพื่อขจัดเจ้าของรถแท็กซี่ซึ่งเป็น เอกชน

ข้อ ๓ รัฐบาลนี้มีความคิดเห็นและจะช่วยเหลือแก่ประชาชนชาวอีสานจำนวนมาก ในเขตท้องที่ในทุกจังหวัดในภาคอีสานซึ่งอดอยาก ไม่มีข้าวกิน ไม่มีที่ดินทำกิน รวมทั้งประชาชนในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ๆ อื่นๆ เช่น อุตรธานี นครราชสีมา อุบลราชธานี ที่เป็นคนจรจัด ไม่มีบ้านเรือนอยู่อาศัย โดยพักนอนตามฟุตบาท ตามป้ายรถเมลล์ ตามที่นั้งบริเวณชานชาลารถไฟ และสถานีขนส่งซึ่งมีจำนวนไม่น้อย เป็นเด็กบ้าง ผู้ใหญ่มากบ้าง คนแก่บ้าง รัฐบาลนี้มีความเห็นและจะแก้ไขความอดอยากทุกข์ยาก ไร้อาหาร ไร้ที่อยู่ ไร้เสื้อผ้า และไร้ยารักษาโรค เหล่านี้ได้อย่างไร ประการใด และจะดำเนินการโดยควั่นได้หรือไม่ เพราะ เป็นภัยแก่ประชาชนอีกด้วย

ข้อ ๔ รัฐบาลนี้ โดยกระทรวง เกษตรได้สมคบกับพ่อค่านายทุนส่งปุ๋ยปลอม (ผิดสูตร) ไปขายให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ มีความจริงเพียงใด การขนส่งปุ๋ยดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตร ได้เงินกินเปล่าจากผู้รับขนส่งจำนวนเงินเป็นหลายล้าน จริงหรือไม่ เพียงใด

การเปิดประมูลซื้อเรือประมง ๓ ลำ โดยกรมประมง เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๖ และได้เรือรั้งมา
ถึงบัดนี้ มีข่าวและหลักฐานพอเชื่อได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรปัจจุบันมีส่วนได้เสียและ
กำลังดำเนินการงัดข้อเพื่อคนของ ร.ม.ต. ว่าการกระทรวง เกษตรจะได้ดำเนินการซื้อเอง เพื่อ
ผลประโยชน์จริงหรือไม่ เพียงใด

ข้อ ๕ รัฐบาลนี้สนับสนุนหน่วยนาวพล โดยนำเงินราชการกลับไปให้แก่หน่วยนาวพล เป็น
ความจริงเพียงใด และขณะนี้รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยมหาดไทย ได้มี
คำสั่งลับไปยังตำรวจและนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ให้ช่วยสนับสนุนและเป็นสมาชิก
หน่วยนาวพลเพื่อปราบปรามประชาชนผู้ต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม จริงหรือไม่ เพียงใด

ข้อ ๖ การเผารถยนต์ของนายบุญเย็น วอทอง กับพวกที่อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๑๘ พวก อ.ส. ตำรวจ และฝ่ายปกครองรู้เห็น สนับสนุน เป็นจริงหรือไม่
เพียงใด

ข้อ ๗ เรื่องเกี่ยวกับกระทรวงพาณิชย์

เรื่อง การควบคุมราคาน้ำตาล ทำไมจึงควบคุมไม่ได้ผล และขณะนี้คำสั่งของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่มีเจื่อนงำให้เกิดการทุจริตในวงราชการกระทรวงพาณิชย์ และวง
ธุรกิจการค้าน้ำตาลเป็นจริงหรือไม่ เพียงใด

การอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายกันเพียง ๔ เรื่องเท่านั้น
คือ^๑

- ๑. เรื่องการมีกองกำลังทหารต่างชาติ (กองพล ๔๓) อยู่ในดินแดนไทย
- ๒. ปัญหารถประจำทางในกรุงเทพและต่างจังหวัด และการรวมรถแท็กซี่เป็นบริษัท
- ๓. ปัญหาเรื่องน่วยปลอมและการประมูลซื้อเรือประมง

^๑สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๓/๒๕๑๘
สามัญสมัยที่สอง, วันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๘, หน้า ๕๔-๒๓๒.

๔. ปัญหาการช่วยเหลือคนยากจน ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือและจังหวัดอื่นๆ ส่วนเรื่อง รัฐบาลใช้เงินราชการสนับสนุนนอพลาให้ดำเนินงาน เรื่องการเผาถยนต์ของ นายบุญเย็น วอทอง ที่อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ และเรื่องการควบคุมราคาน้ำตาล ยังไม่ได้มีการอภิปรายกันแต่อย่างใด ที่ประชุมได้ลงมติผ่านระเบียบวาระการเปิดอภิปรายเสียก่อน ด้วยคะแนนเสียง ๕๐ ต่อ ๔๔^๑

สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีได้ใช้เวลาทั้งหมด ๗ ชั่วโมง ๒๐ นาที^๒ ในการอภิปรายและแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน

การอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้ มีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากเมื่อครั้งแรก กล่าวคือ เรื่องที่ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นในการอภิปราย ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐบาลในหลายด้าน ได้แก่ ด้านการต่างประเทศ ด้านการเกษตรกรรม การคมนาคม และด้านการรักษาความสงบภายใน โดยมีพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย เป็นผู้นำในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ ให้นำเรื่องราวบางเรื่องซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของพรรคเข้ามา เป็นประเด็นในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้ด้วย

นอกจากเนื้อหาของเรื่องที่จะเปิดอภิปรายจะครอบคลุมกิจกรรมของหลายด้านของรัฐบาลแล้ว การอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ยังชี้ให้เราเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาในฐานะคณะทำงานของสภาอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าเรื่องที่น่ามาอภิปรายกันในครั้งนี้ คณะกรรมการสามัญประจำสภาได้ทำการศึกษาหาข้อเท็จจริงก่อนที่จะถูกนำมาเปิดอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร เช่น คณะกรรมการต่างประเทศได้ทำการศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องกองพล ๔๓ และปัญหาความสัมพันธ์กับประเทศรอบบ้านและปัญหาสถานการณ์อินโดจีน คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ได้นำปัญหาเรื่องนุญปลอม

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔-๒๓๒.

และการค้าขายของรัฐบาลขึ้นมาพิจารณาศึกษา และคณะกรรมการการคมนาคม ได้พิจารณาศึกษาปัญหาการรวมรถ เมลล์ของบริษัทมหานครขนส่ง

ดังนั้น คณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดต่างๆ จึงมีบทบาทสำคัญในการป้อนข้อมูลและข้อเท็จจริง เกี่ยวกับ เรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอเปิดอภิปรายและมีบทบาทในการชี้แนะให้สภาได้เห็นว่าเป็นเรื่องใดบ้าง มีความสำคัญและสมควรที่จะหยิบยกขึ้นมาทำการอภิปรายซักถามข้อเท็จจริง เพื่อให้รัฐบาลแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดิน

กระบวนการในการควบคุมรัฐบาลระหว่างคณะกรรมการกับสภาผู้แทนราษฎร ในลักษณะเช่นนี้ นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในกระบวนการรัฐสภาของไทย ซึ่งมีผลให้สภาได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง และมีความรู้ในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวางทันต่อเหตุการณ์ อันจะทำให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑/๒๕๑๔ สามัญสมัยที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้น เกิดขึ้นจากการ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญ ของนายสวัสดิ์ คำประกอบกับคณะ^๑ และญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ ของนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์กับคณะ^๒ ญัตติทั้งสองนี้ได้เสนอพร้อมกันใน วันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๔

^๑สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (สำเนา) รับที่ ๓๑๔/๒๕๑๔ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๑๔ เรื่อง ขอเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญ ของนายสวัสดิ์ คำประกอบ และคณะ

^๒สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (สำเนา) รับที่ ๓๑๖/๒๕๑๔ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๑๔ เรื่อง ขอเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ ของนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ และคณะ

จำนวนผู้เสนอผู้คดีขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ของนายสวัสดิ์ คำประกอบ และคณะอีก ๕๖ คนและของนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ และคณะอีก ๕๔ คน เมื่อจำแนกเป็นพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลและตามพรรคการเมืองแล้วปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่

จำนวนผู้เสนอผู้คดีขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ซึ่งมีการอภิปรายกันเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๘. จำแนกตามฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน, พรรคการเมือง และผู้นำในการเสนอผู้คดี

พรรคฝ่ายรัฐบาล			พรรคฝ่ายค้าน		
ชื่อพรรค	จำนวนสมาชิกที่ขอเปิดอภิปราย		ชื่อพรรค	จำนวนสมาชิกที่ขอเปิดอภิปราย	
	ผู้คดีของนายสวัสดิ์	ผู้คดีของนายบุญเท่ง		ผู้คดีของนายสวัสดิ์	ผู้คดีของนายบุญเท่ง
ประชาธิปไตย	-	๑	กิจสังคม	๑๔	๓๔
ชาติไทย	๑๒	-	เกษตรสังคม	๘	๗
ธรรมสังคม	๖	๒	พลังใหม่	-	๓
สังคมชาตินิยม	๑	-	พลังประชาชน	๑	๓
			ไทสังคม	๑	๑
			แนวร่วมสังคมนิยม	๑	๑
			พิทักษ์ไทย	-	๑
			สังคมก้าวหน้า	๑	๑
			แรงงาน	๑	๑
			ธรรมาธิปไตย	-	๑
			สยามใหม่	๑	๑

ตารางที่ ๑๓ (ต่อ)

พรรคฝ่ายรัฐบาล			พรรคฝ่ายค้าน		
ชื่อพรรค	จำนวนสมาชิกที่ขอเปิดอภิปราย		ชื่อพรรค	จำนวนสมาชิกที่ขอเปิดอภิปราย	
	ผู้ติดตามของนายสวัสดิ์	ผู้ติดตามของนายบุญเท่ง		ผู้ติดตามของนายสวัสดิ์	ผู้ติดตามของนายบุญเท่ง
			แนวร่วมประชาธิปไตย	-	-
			สังคมนิยมมา	๒	๒
			พัฒนาจังหวัด	๒	-
			ประชาธิปไตย	๑	๑
รวม	๑๔	๒๓	-	๓๘	๕๗

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (สำเนา) วันที่ ๓๑๔-๒๕๑๔ และ ๓๑๖-๒๕๑๔ วันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๔.

ผู้ติดตามของนายสวัสดิ์ คำประกอบ และคณะอีก ๕๖ คน ได้ระบุเรื่องที่ขอเปิดอภิปรายเพื่อ
ให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาเรื่องรถ เมลล์เล็กที่วิ่งรับส่งคนโดยสารอยู่ทุกจังหวัดทุกอำเภอ เกือบทั่วไปในขณะนี้
มีจำนวนประมาณ ๑ แสนคัน จำนวนบุคคลในครอบครัวที่อาศัยรายได้จากการวิ่งรถ เมลล์เล็กนี้ ถ้าวเฉลี่ย
แล้วคันหนึ่งทำมาหาเลี้ยงอย่างน้อย ๕ ชีวิต ผู้ขับขี่รถ เมลล์เล็กดังกล่าวนี้ต่างตั้งหน้าตั้งตาทำมาหากิน
ด้วยความสุจริต เพื่อให้ตนและบุคคลในครอบครัวมีชีวิตอยู่รอดได้เท่านั้น แต่ปรากฏว่าถนนสายต่างๆ
ที่รถ เมลล์เล็กวิ่งรับคนโดยสารนั้น ล้วนแต่เป็นเส้นทางที่ทางราชการได้ให้สัมปทานแก่บุคคลต่างๆ ไป
แล้วเกือบทั้งสิ้น ผู้ได้สัมปทานได้พยายามที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการจับกุมผู้ขับขี่รถ เมลล์เล็ก
ทั้งหลายเหล่านั้นอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดความเดือดร้อนโดยทั่วไป ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของ
ประเทศมองเห็นภาพความไม่เป็นธรรมแห่งสังคม การแบ่งแยกของชนในชาติได้เกิดขึ้นและทวีขึ้น
เป็นลำดับ จึงขอให้รัฐบาลได้แถลงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ และขอทราบแนวทางในการบริหารของ

รัฐบาลว่าจะแก้ไข หรือดำเนินการอย่างไรที่จะให้รถ เมล์ เล็กทั้งหลายได้มีโอกาสวิ่งรับส่งคนโดยสาร ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย เพื่อหาเลี้ยงชีพพอยู่ได้ต่อไป

๒. ขณะนี้ปรากฏว่า ข้าวเปลือกของชาวนาราคาคตกต่ำเป็นอันมาก และมีแนวโน้มที่จะ ตกต่ำลงไปเรื่อยๆ ราคาข้าวโพดก็เช่นกัน พอถึงฤดูเก็บผลิตผลราคาจะถูกลงอย่างมาก ทำให้ เกษตรกรต้องเดือดร้อนโดยทั่วไป ขณะนี้ข้าวนาปรังของ เกษตรกรกำลังจะเก็บเกี่ยว ราคาที่กำลัง ตกต่ำ ขอให้รัฐบาลได้แถลงข้อเท็จจริงว่ามาจากสาเหตุใดและรัฐบาลได้แก้ไขอย่างไร และขอ ให้รัฐบาลได้แถลงแนวความคิดว่ารัฐบาลจะหาทางแก้ไขอย่างไร เพื่อให้ข้าวเปลือกและข้าวโพด ได้มีราคาสูงขึ้น พอที่ชาวนา ชาวไร่ จะอยู่ได้ในสภาพปกติไม่เดือดร้อนจนเกินไป

๓. ขณะนี้โจรผู้ร้าย ปล้นทรัพย์ ลักทรัพย์ จับคนเรียกค่าไถ่ ชำก้นตายมีปริมาณจำนวนทวี มากยิ่งขึ้นทุกวัน โดยเฉพาะการลักโคกระบือบรรทุกรถนำไปขายเป็นการตัดอาชีพของชาวนาชาวไร่ เกิดชุกชุมผิดปกติ ราษฎรอยู่ด้วยความหวาดผวา เป็นการเสียหายต่อเศรษฐกิจของชาติอย่างยิ่ง ขอให้รัฐบาลได้แถลงข้อเท็จจริง และชี้แจงถึงแนวความคิดว่ารัฐบาลจะหาทางแก้ไขอย่างไร เพื่อ ให้เกิดความสงบสุขแก่ราษฎรดีขึ้นกว่าทุกวันนี้

๔. ปัจจุบันนี้ ปรากฏว่าประชากรของประเทศทั้ง เด็กและผู้ใหญ่ได้ติดยาเสพติดให้โทษ โดยเฉพาะเฮโรอีน มีจำนวนมากเป็นประวัติการณ์ และทวีมากขึ้นอย่างน่าใจหาย ทั้งการลักลอบ จำหน่ายยาเสพติดก็กระทำกันอย่างกว้างขวางและแพร่หลายไปยัง เด็กวัยรุ่นโดยทั่วไป ขอให้รัฐได้ แถลงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ว่า ได้แพร่หลายไปแล้วเพียงใด และรัฐบาลจะหาทางสกัดกั้นและแก้ไข อย่างไร

ส่วนผู้ติดของนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ และคณะอีก ๔๔ คน ได้ระบุเรื่องที่ขอเปิดอภิปราย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ :-

๑. นโยบายเร่งด่วน เรื่องการช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งประสบปัญหาเดือดร้อนเกี่ยวกับ ราคาผลิตผลทางเกษตร ซึ่งส่งเสริมให้ปลูกอยู่นั้น ขณะนี้เริ่มเก็บเกี่ยวได้ขายได้ในราคาต่ำ รัฐบาล มิได้ทำให้ผลิตผลมีราคาขายสูงพอสมควรอย่างไรเลย การจำหน่ายข้าวสารในราคาควบคุม ถึงละ

๕๐ บาทนั้น ได้รับผลเฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น ส่วนในชนบทเพื่อตร้อนเพราะรัฐบาลไม่อนุเคราะห์ให้เท่าเทียมกัน รัฐบาลจะดูตายขาวไรให้อุดตายหรือมีมาตรการช่วยเหลืออย่างไร การจำหน่ายปุ๋ยในราคาต่ำเพื่อช่วยเกษตรกร ก็ปรากฏปัญหาเพื่อตร้อนจากปุ๋ยผิดมาตรฐาน เป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผลผลิตของเกษตรกร รัฐบาลนี้จะดำเนินการแก้ไขอย่างไร หรือไม่

๒. การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันเอกราชของชาติปรากฏว่า มีการฆ่ากันตายอย่างอุกอาจ ผู้ร้ายชุกชุม รัฐบาลยอมรับโจรเข้ามาประชุมในกระทรวงแล้วปล่อยให้กลับไปสร้างความยิ่งใหญ่ทำหายกฎหมาย ซึ่งนโยบายของรัฐบาลว่า จะรักษากฎหมาย การปล้นทรัพย์ จับคนเรียกค่าไถ่ ลักวัวควาย เกิดขึ้นจนประชาชนหวาดผวา รัฐบาลได้วางวิธีการไว้อย่างไร

๓. การปราบปรามฉ้อราษฎร์บังหลวงปรากฏชัดหลายสิ่งหลายอย่าง รัฐบาลไม่เอาใจใส่ กลับเอาพวกพ้อง เข้าทำงาน เพื่อหาเงินบำรุงพรรค เป็นการส่งเสริมการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการโกงกินในวงราชการก็มากมาย จะสาธยายด้วยวาจาในสภาวันอภิปราย รัฐบาลมีแนวทางแก้ไขป้องกันอย่างไร ขอให้แถลง

ประธานสภาได้ร่วมญัตติทั้งสองญัตตินี้ เข้าด้วยกันและเปิดอภิปรายในคราวเดียวกัน ดังนั้น เรื่องที่ได้อภิปรายกันในการประชุมจึงมีเพียง ๔ เรื่อง

ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งสองญัตตินี้ มีเรื่องซึ่งซ้ำกันสองเรื่องคือ

๑. ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรในส่วนที่เกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตร ราคาตกต่ำ

๒. ปัญหาความสงบเรียบร้อยภายใน โจรผู้ร้ายชุกชุม
ส่วนเรื่องที่แตกต่างกันคือ

๓. ปัญหาการเมล็เล็กวิ่งทับสัมปทานของบริษัทรถเมลโดยสาร (ของนายสวัสดิ์ และคณะ)

๔. ปัญหายาเสพติดให้โทษ (ของนายสวัสดิ์ และคณะ)

๕. ปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน (ของนายบุญเท่ง และคณะ)

สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีได้ใช้เวลาในการอภิปรายและแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาต่างๆ ทั้งหมด ๑๑ ชั่วโมง ๔๓ นาที สภาผู้แทนราษฎรลงมติผ่านระเบียบ

วาระขอเปิดอภิปรายนี้ด้วยคะแนน ๔๔ ต่อ ๔ เสียง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านอภิปราย ๒๔ คน และรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น ๑๔ คน

เป็นที่น่าสังเกตุว่า การอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้เกิดขึ้นภายหลังจากการที่รัฐบาลได้เข้ามาบริหารประเทศเพียง ๗๗ วัน และมีการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป ภายหลังจากรัฐบาลได้เข้าบริหารงานเพียง ๔๔ วัค นับแต่วันที่รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๔ และเป็นที่ยอมรับกันดีแล้วว่าปัญหาที่เสนอมา เป็นญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นปัญหาที่มีต่อเนื่องและยังมิได้รับการแก้ไขมาตั้งแต่ก่อนหน้าที่รัฐบาลนี้จะเข้ามาบริหารประเทศ ดังนั้น การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้ พรรคฝ่ายค้านจึงมิได้หวังผลที่จะก่อให้เกิดรัฐบาลมีฐานะตกต่ำลงแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในสภาถึง ๒๐๖ เสียง ดังคำอภิปรายของ นายสวัสดิ์ คำประกอบ (ส.ส.นครสวรรค์ พรรคเกษตรสังคม)^๑

"ใครจะขอทำความ เข้าใจต่อรัฐบาลและ เพื่อนสมาชิกทั้งหลายให้ทราบทั่วกันว่า พรรคเกษตรสังคมและบรรดา เพื่อนสมาชิกฝ่ายค้านทั้งหลายทั้งปวงนี้ มิได้มีความมุ่งหมายปรารถนาที่จะทำให้รัฐบาลได้ก่อให้เกิดความเสียหายแต่ประการใด ฝ่ายค้านมีความปรารถนาต้องการจะกระตุ้น ต้องการจะแนะรัฐบาลนี้ให้ได้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้จริงจัง เป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนยิ่งขึ้น"

และคำอภิปรายของ พันเอก สมคิด ศรีสังคม (ส.ส.อุตรธานี พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย)^๒

"... เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่รัฐบาลนี้ กระผมจะขอตั้งข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับประเด็นที่เรากำลังอภิปรายอยู่ในขณะนี้แล้ว กระผมไม่ถือว่าเป็นความผิดพลาดอย่างใหญ่หลวงของรัฐบาล กระผมเห็นด้วยว่าปัญหาของชาติบ้านเมืองนั้น บางปัญหาอาจจะแก้ไขได้ชั่วระยะเวลาสั้นๆ แต่บางปัญหาซึ่งได้พอกพูนหนักหนามาเป็นเวลาปีๆ หรือสิบๆ ปีนั้น ย่อมยากแก่การที่จะมาแก้ภายในระยะเวลาอันสั้น..."

^๑สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑/๒๕๑๔ สามีญสมัยที่สอง วันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๔, หน้า ๔-๖

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๓-๑๙๔.

การอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ จะเป็นผลต่อ เนื่องมาจากการอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎร ในวันแถลงนโยบายมากกว่าที่จะเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะ ในวันแถลงนโยบายนั้น ฝ่ายรัฐบาลอาศัยเสียงข้างมากผ่านวาระการประชุม ดังคำแถลงของ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ (ส.ส. ลำปาง พรรคกิจสังคม)^๑

"ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอรับความไว้วางใจ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๔ ปรากฏว่า นโยบายเรื่องค่านั้นไม่กระจ่างชัด ก็ได้อาศัยเสียงข้างมาก เร่งด่วนปิดการอภิปราย"

อย่างไรก็ตาม การอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ ทั้งฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร จะ ได้ประโยชน์จากกันและกัน ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะฝ่ายค้านในสภาได้มีโอกาสเป็นตัวกระตุ้น และเสนอปัญหาต่างๆ ในการบริหารประเทศ และได้รับฟังคำชี้แจงจากคณะรัฐมนตรี ภายหลัง จากการที่ได้ไปศึกษางานในช่วงระยะเวลา ๗๗ วัน ทำให้ได้รับทราบนโยบายและความคิดเห็น ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงมากกว่า เมื่อตอนแถลงนโยบาย ของรัฐบาล ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรได้มีโอกาสนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับ-ชาติและระดับท้องถิ่นมา เสนอต่อรัฐบาลในสถาบันรัฐสภา

ในการอภิปรายปัญหาเรื่องความเดือดร้อนของเกษตรกร เกี่ยวกับราคาผลผลิตทางการ เกษตรตกต่ำนั้น ชี้ให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นำเอาผลประโยชน์ของประชาชนในเขต เลือกตั้ง ของเขามาเสนอต่อรัฐบาล เขาเหล่านั้นได้ทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ดังคำอภิปรายของ นายมานะ พิทยาภรณ์ (ส.ส. สุรินทร์ พรรคกิจสังคม)^๒

^๑สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (สำเนา) รมที่ ๓๑๖/๒๕๑๔ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๑๗, หน้า ๑.

^๒สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑/๒๕๑๔ สามัญสมัยที่สอง, หน้า ๘๔-๘๖.

"... กระผม เพิ่งกลับมาจากจังหวัดสุรินทร์ ในขณะที่ทางรัฐบาลกำลังโฆษณา บอกว่าจะพยุงราคาข้าวในราคาเกวียนละ ๒,๑๐๐ บาท แต่จังหวัดสุรินทร์ ขายได้ เพียงกิโลกรัมละ ๑.๗๐ บาท หรือเกวียนละ ๑,๗๐๐ บาท แล้วไม่ค่อยมีคนจะซื้อด้วยครับ... กระผมจึงเห็นว่ารัฐบาลนี้จะช่วยชวานาทั้งทีก็ควร จะช่วยให้เป็นล่ำเป็นสัน..."

และคำอภิปรายของนายสอาด ปิยวรรณ(ส.ส.ลำปาง พรรคแรงงาน)^๑

"... ทนในการปลูกข้าวณะครับ ต้นทุนประมาณ ๑,๕๐๐ บาท แต่ชวานาที่ จังหวัดลำปางของกระผมเดี๋ยวนี้ขายข้าวเปลือกข้าวเหนียวได้ประมาณ เกวียนละ ๑,๒๐๐ บาท ต้องขาดทุนร่วม ๔๐๐ บาทครับ ท่านประธานที่เคารพ เดี่ยวนี้ ชวานายังได้รับความเดือดร้อนอีก... ผมแล้งครับท่านประธาน ภาคเหนือทั้งภาค ผมไม่ตก กล้าในนาเดี๋ยวนี้แห้งไปหมด ข้าวโพดที่ปลูกกันเดี๋ยวนี้เกี่ยวไปหมดครับ จะทำอย่างไรดีครับ ผมเทยมส่งไปทำผม ผมก็ไม่ตกกำลังจะเดือดร้อนกันอย่ง ยิง..."

คำอภิปรายที่บ่งบอกถึงการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนในลักษณะเช่นนี้ ยังมีอีก ที่ยกมานี้ เพียงต้องการที่จะชี้ให้เห็นว่า การอภิปรายทั่วไปนี้เป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทน-ราษฎรได้มีโอกาสที่จะ เสนอผลประโยชน์ของประชาชนไปพร้อมกับการควบคุมการบริหารงานของ รัฐบาล

ส่วนประโยชน์ที่ฝ่ายบริหารได้รับในการเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ ก็คือ ฝ่ายบริหารได้รับรู้ ถึงความบกพร่องในการบริหารงานเท่าที่ผ่านมา ได้รับฟังความต้องการของประชาชน โดยผ่านทาง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชน ทำให้สามารถประเมินปัญหาและวางแผนแก้ไข ปัญหาได้ถูกจุดตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งมีผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป และทำให้ได้ มีโอกาสล่วงรู้ถึงทัศนคติต่อการบริหารงานของรัฐบาลจากสมาชิกสภาผู้แทนอีกด้วย

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘.

ลักษณะเด่นของการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติดำเนินการในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มีลักษณะเด่นที่น่าสนใจ ดังนี้

๑. สภาพของปัญหาที่ถุกนำมาอภิปราย

จะเห็นได้ว่า โดยสภาพของปัญหาที่เสนอขอเปิดอภิปรายนั้นจะมีปัญหาอยู่สองประเภท คือ

ก. ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงของการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ประเด็นทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาการบริหารงานของรัฐบาล เช่น การฆาตกรรมผู้นำชาวไร่ชาวนา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ ปัญหาการมีกองพล ๙๓ อยู่ในประเทศไทย (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ ๑๔)

ข. ปัญหาที่เกิดขึ้นเรื้อรังมานาน และยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม ปัญหาการปราบปรามยาเสพติดให้โทษและการคอร์รัปชันในวงราชการ (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ ๑๔)

แสดงการเปรียบเทียบปัญหาที่ทำการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙

จำแนกตามสภาพของปัญหาที่นำมาเปิดอภิปราย

สภาพของปัญหา	การอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘		การอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙
	ครั้งที่ ๑	ครั้งที่ ๒	
ปัญหาที่เกิดขึ้นใน ช่วงการบริหารงาน ของรัฐบาล	<ul style="list-style-type: none"> ๑. การชุมนุมของไทยการ์ด ๒. การฆาตกรรมผู้นำชาวนาชาวไร่ ๓. การจับกุมผู้นำชาวนาและนักศึกษา มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ ๔. การอพยพเข้ามาในประเทศไทย ของผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน 	<ul style="list-style-type: none"> ๑. การมีกอง ๔๓ อยู่ในประเทศไทย ๒. ปัญหารถประจำทางในกรุงเทพฯ ปัญหาารถ เมล์ เล็กและรถแท็กซี่ ๓. ปัญหา เรื่องปุ๋ยปลอมและการประมูล ซื้อเรือประมง 	<ul style="list-style-type: none"> ๑. ปัญหา รถ เมล์ เล็กวิ่งทับสัมปทานของรถ เมล์โดยสาร
ปัญหาที่เกิดขึ้น เรื้อรังมานานและยัง ไม่ได้รับการแก้ไข	<ul style="list-style-type: none"> ๑. ปัญหา โจรผู้ร้ายชุกชุม 	<ul style="list-style-type: none"> ๑. ปัญหาการช่วยเหลือคนยากจนในเขต ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในเขต จังหวัดอื่นๆ 	<ul style="list-style-type: none"> ๑. ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร เรื่อง ผลิตผลทางการเกษตรราคาตกต่ำ ๒. ปัญหา โจรผู้ร้ายชุกชุม ๓. ปัญหา ยาเสพติดให้โทษ ๔. ปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชันในวงราชการ

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างสภาพของปัญหากับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในช่วงสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๑๘ และ ๒๔๑๙ มีดังนี้

ก. ในกรณีที่รัฐบาลเพิ่งเริ่มบริหารงานไปได้ระยะเพียง ๑-๓ เดือน ปัญหาที่ถูกนำมาขอเปิดอภิปรายทั่วไป จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเรื้อรังมานานและยังไม่ได้รับการแก้ไข มากกว่าที่จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงการบริหารงานของรัฐบาล

ข. ในกรณีที่รัฐบาลได้บริหารงานมาช่วงระยะเวลาประมาณ ๖ เดือน ปัญหาที่ถูกนำมาขอเปิดอภิปรายทั่วไป จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงของการบริหารงานของรัฐบาล มากกว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเรื้อรังมานานและยังไม่ได้รับการแก้ไข

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า ระยะเวลาก็เป็นปัจจัยหนึ่งในการที่จะเลือกเรื่องต่างๆ ขึ้นมาอภิปรายซักถามรัฐบาล ในขณะที่การอภิปรายทั่วไปที่เกิดขึ้นเพียงสามเดือนหลังจากที่รัฐบาลเข้ามาบริหารงาน ได้หยิบยกเอาปัญหาที่หมักหมมมานานโดยยังไม่ได้แก้ไขมาเป็นเรื่องสำคัญในการขอเปิดอภิปราย น่าจะเป็นเพราะช่วงระยะเวลาสามเดือน ที่รัฐบาลเข้าบริหารประเทศ อาจจะมีปัญหาสำคัญๆ เกิดขึ้นในช่วงของการบริหารงานของรัฐบาล หรืออาจจะมี แต่สำคัญน้อยกว่าปัญหาที่ถูกปล่อยปละละเลยมานาน ส่วนการอภิปรายที่เกิดขึ้นภายหลังจากการบริหารงานของรัฐบาลนาน ๖ เดือน ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง ๖ เดือนดังกล่าวจึงถูกนำมาอภิปรายซักถาม ทั้งนี้เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงของการบริหารงานของรัฐบาล เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความสามารถและประสิทธิภาพของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการบริหารงานของรัฐบาล มิได้เป็นปัจจัยสำคัญประการเดียว ในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเลือกเรื่องใดขึ้นมาอภิปรายซักถามรัฐบาล จะเห็นได้ว่ากลุ่มพลังนอกสภา ที่มีส่วนสำคัญในการเคลื่อนไหวทางการเมือง ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๑๗-๒๔๑๘ เช่น การรณรงค์เรื่องอธิปไตยของชาติ ของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย การชุมนุมเรียกร้องเรื่องต่างๆ ของสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทยและสหภาพกรรมกรต่างๆ ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็น พลังทางการเมืองภายนอกสภา ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น

๒. เนื้อหาของเรื่องที่ถูกนำมาอภิปรายและเป้าหมายของการเปิดอภิปรายทั่วไป

ก. เรื่องที่ถูกนำมาอภิปรายบ่อยครั้งที่สุด ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๑๙ จะเห็นได้ว่าเรื่องที่ถูกตั้งเป็นประเด็นในการอภิปรายทุกครั้งคือ เรื่องเกี่ยวกับปัญหาของเกษตรกร ซึ่งได้แก่เรื่อง การขาดกรรมผู้นำชาวไร่ชาวนา และการจับกุมผู้นำชาวนาและนักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในการอภิปรายครั้งที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และการอภิปรายครั้งที่สอง มีเรื่องบ่อนปลอมและการประมุขชื่อเรือประมง ส่วนในสมัยของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ เรื่องผลิตผลทางเกษตรกรรมขายได้ในราคาตกต่ำถูกนำมาเป็นหัวข้ออภิปราย ส่วนสาเหตุที่ปัญหาของชาวไร่ชาวนา ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศได้รับการตระหนักว่าเป็นปัญหาสำคัญของชาติ ได้พิจารณาไว้แล้วในบทที่ ๒

ข. เมื่อพิจารณาเรื่องที่น่ามาอภิปรายทั่วไปทั้ง ๓ ครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๑๙ พบว่า เรื่องทุกเรื่องสามารถนำมาตั้งเป็นกระทู้ถามรัฐบาลได้ทุกเรื่อง แต่การที่เรื่องเหล่านี้ถูกนำมาเป็นประเด็นในการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ก็เนื่องมาจากว่า กระบวนการของการซักถามกระทู้ถามในสภาฯ ซึ่งผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะถามรัฐมนตรี ได้เพียงสามครั้ง ไม่สามารถให้ให้ความกระจ่างในปัญหาต่างๆ ได้ ในขณะที่การอภิปรายทั่วไปเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาได้อภิปรายซักถามปัญหาต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น ผู้คัดค้านเปิดอภิปรายทั่วไปในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๑๙ จึงมีลักษณะเป็นกระทู้ถามหลายๆ กระทู้ถามรวมกัน

การนำหัวข้อที่เป็นกระทู้ถามมาตั้งเป็นประเด็นขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติในลักษณะ เช่นนี้ มีผลทำให้เรื่องต่างๆ ที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้รับความสนใจจากสาธารณชนมากกว่าที่จะเป็นเพียงกระทู้ถาม ด้านหนึ่งเป็นผลมาจากการเผยแพร่ข่าวสารของสื่อมวลชน และอีกด้านหนึ่งเป็นเพราะสภาพของความเข้มข้น (degree) ในการควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ซึ่งแม้ว่าจะไม่สามารถล้มนโยบายได้แต่ก็สามารถทำให้ความนิยมในรัฐบาล (popularity) ของประชาชนลดลงได้

ค. เมื่อพิจารณาเรื่องที่ถูกนำมาอภิปรายทั่วไปทั้งสามครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๑๙ พบว่า เรื่องที่ถูกนำมาอภิปรายส่วนใหญ่เป็น เรื่องที่มุ่งโจมตีการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำมากกว่าที่จะเป็น เรื่องอัน เป็นผลมาจาก การปฏิบัติราชการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร (โปรดดูตารางที่ ๑๕ ประกอบ)

ระบบราชการ จึงเป็นเป้าหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมุ่งอภิปรายโจมตีมากกว่ารัฐมนตรีเจ้ากระทรวง อย่างไรก็ตาม เรื่องต่างๆ ที่นำมาอภิปรายย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงโดยตรง ดังนั้น ผลของการอภิปรายทั่วไปจึงมีผลกระทบกระเทือนทั้งคณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการบริหารงานและระบบราชการอัน เป็น เครื่องมือของรัฐบาลในการนำเอา นโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล

การอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ นอกจากสภาผู้แทนราษฎรจะใช้เป็น เครื่องมือในการควบคุมรัฐบาลแล้ว ยังถูกใช้เป็น เครื่องมือในการวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำอีกด้วย

ง. แม้ว่าระบบราชการจะเป็นเป้าหมายของการโจมตีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นจากการเปิดอภิปรายทั่วไปย่อมกระทบต่อศรัทธาและความนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลที่บริหารงานอยู่ในขณะนั้น พรรคฝ่ายค้านได้พยายามชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการบริหารงานและความหย่อนสมรรถภาพของรัฐบาลในการ แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อบ่อนทำลายคะแนนนิยม (popularity) ของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่า ในสมัยของรัฐบาลผสมสหพรรค ซึ่งมีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติเกิดขึ้นสองครั้งนั้น พรรคฝ่ายค้านได้ตั้งช่วงเวลาในการดำเนินการช่วงชิงคะแนนนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล โดยหยิบยกปัญหาต่างๆ ซึ่งมีความสำคัญและอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไปในขณะนั้น เช่น ปัญหาการสอบสวนผู้นำชวา นาปัญหาการประจําทางใน เขตกรุงเทพมหานครและปัญหาอธิปไตยของชาติขึ้นมา เป็นประเด็นสำคัญในการเปิดอภิปรายทั่วไป

ภายหลังจากที่พรรคฝ่ายค้านได้ช่วงชิงคะแนนนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติอย่างต่อเนื่องในสมัยสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ การดำเนินการเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพรรคฝ่ายค้านจึงเกิดขึ้น เมื่อพบว่าพรรคฝ่ายค้านมีความชอบธรรมที่จะล้มรัฐบาลและขึ้นบริหารประเทศแทน ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

ตารางที่ ๑๕

แสดงให้เห็นถึง เรื่องที่นำมาอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติกับ เป้าหมายของการอภิปราย

การอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ	เรื่องที่นำมาอภิปราย	หน่วยราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง
การอภิปรายครั้งที่ ๑ ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๑๘	๑. การชุมนุมของไทยการ์ด ๒. การฆาตกรรมชาวไร่ชาวนา ๓. การจับกุมผู้นำชาวนาและ นักศึกษามหาวิทยาลัย เชียงใหม่ ๔. การอพยพ เข้ามาในประเทศไทย ของผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน ๕. ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม	บก.สูงสุดส่วนหน้า กรมตำรวจและขบวนการฝ่ายขวา กรมตำรวจ มุ่งชกถามนโยบายของรัฐบาล กรมตำรวจ
การอภิปรายครั้งที่ ๒ ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๑๘	๑. การมีกองพล ๔๓ อยู่ในประเทศไทย ๒. ปัญหารถประจำทาง ในกรุงเทพ และรถแท็กซี่ ปัญหาเมล็่เล็ก ๓. ปัญหาปุ๋ยปลอม และการประมุล ชี้อ เรือประมง ๔. ปัญหาการช่วย เหลือคนยากจนใน เขตภาคตะวันออกเฉียง เหนือและ ใน เขตจังหวัดอื่นๆ	บก.สูงสุดส่วนหน้า นโยบายรัฐบาล กรมตำรวจและกรมการขนส่งทางบก รัฐมนตรี เกษตรและสหกรณ์ (นายทวีช กลิ่นประทุม) มุ่งชกถามนโยบายของรัฐบาล

ตารางที่ ๑๕ (ต่อ)

การอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ	เรื่องที่น่าสนใจอภิปราย	หน่วยราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง
<p>การอภิปรายครั้งที่ ๑</p> <p>ในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>พ.ศ. ๒๕๑๙</p>	<ol style="list-style-type: none"> ๑. ญัตติเรื่อง เมลล์ เล็กวิ่งทับสัมปทาน รถเมลล์โดยสาร ๒. ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร เรื่องผลิตผลทางการเกษตรราคา ตกต่ำ ๓. ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม ๔. ปัญหายาเสพติดให้โทษ ๕. ปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน ในวงราชการ 	<p>กรมตำรวจและกรมการขนส่งทางบก</p> <p>มุ่งชักถามนโยบายของรัฐบาล กรมการค้าภายใน</p> <p>กรมตำรวจ</p> <p>กรมตำรวจ</p> <p>ระบบราชการโดยส่วนรวม</p>

หมายเหตุ เป้าหมายของการอภิปรายทั่วไป นอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะชักถามนโยบายของ
รัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ แล้ว ยังมุ่งโจมตีหน่วยราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

๓. กระบวนการของการอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไปในช่วงของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้ มีการประสานกันระหว่างคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร กับพรรคการเมือง จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า เรื่องบางเรื่องที่ถูกนำมาเปิดอภิปรายควบคุมรัฐบาล เช่น เรื่องการมีกองพล ๙๓ อยู่ในประเทศไทย ปัญหาปุ๋ยปลอมและการปลอมซื้อเรือประมง ปัญหาการรวมรถเมล์ของบริษัทมหานครขนส่ง คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาศึกษาและเรียกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนเดินทางออกไปศึกษาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เพื่อหาข้อมูลและความรู้ต่างๆ บ่อนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนชี้ช่องในการเลือกเรื่องที่จะนำมาอภิปรายซักถามรัฐบาลให้กับพรรคการเมืองผู้ขอเปิดอภิปรายทั่วไป

สาเหตุที่ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจของสภาให้ เนื่องมาจากความคิดเห็นในเรื่องการตีความวงงานของสภาซึ่งแต่เดิมสภาได้ตีความในลักษณะที่ให้กรรมการสามัญประจำสภามีอำนาจจำกัดแต่เพียง พิจารณาร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎร ส่งให้เท่านั้น แต่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ วงงานของสภาได้ถูกตีความครอบคลุมถึงอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และอำนาจที่จะศึกษา พิจารณา เรื่องใดๆ คณะกรรมการสามารถริเริ่มกิจกรรมต่างๆ ได้เองโดยไม่ต้องรอให้สภามอบหมาย นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขต่างๆ ที่ผลักดันให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะทำงานให้แก่สภาผู้แทนราษฎร เช่น สภาพการณ์ทางการเมืองนอกสภา ในขณะที่กลุ่มพลังได้เรียกร้อง ต้อรองกับรัฐบาลให้แก่ปัญหาของประเทศในด้านต่างๆ และเงื่อนไขภายในสภาเองที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไว้ กัดเทียมกัน ตลอดจนองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เปลี่ยนไปใช้ระบบสัดส่วนตามที่นั่งของพรรคการเมืองในสภา จึงทำให้ไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดสามารถควบคุมที่นั่งในคณะกรรมการชุดต่างๆ ได้

เมื่อการตีความวงงานของสภาได้ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตลอดจนปัจจัยภายในและนอกสภามีส่วน เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาปฏิบัติงานในฐานะคณะทำงานของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงปรากฏว่า ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๑๙ นี้ คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ได้มีบทบาทสำคัญในการบ่อนข้อมูลและความรู้ในเรื่องต่างๆ ให้กับ

สภาผู้แทนราษฎร และประสานงานกับสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป

๔. ลักษณะของการรวบรวมผลประโยชน์ของประชาชน เข้าสู่สภาในการอภิปรายทั่วไปโดย
ไม่ลงมติ

การอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติที่เกิดขึ้น ๓ ครั้ง ในช่วงสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ชี้ให้เห็นบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเป็นผู้ควบคุมรัฐบาล (controller) ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากคำอภิปรายของสมาชิกสภาในการที่นำเอาข้อมูลและข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเขต เลือกตั้งของตน มาเสนอต่อที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่ได้รับรู้ และหาทางแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานของรัฐบาลในอนาคต เช่น การอภิปราย ของนายมานะ พิทยาภรณ์ (ส.ส. สุรินทร์ พรรคกิจสังคม) ที่ได้อภิปรายชี้ให้เห็นถึงภาวะการขายข้าวในจังหวัด สุรินทร์ ซึ่งขายได้ต่ำกว่าราคาที่รัฐบาลประกาศ และนายสอาด ปิยวรรณ (ส.ส. ลำปาง พรรคแรงงาน) ได้อภิปรายชี้ให้เห็นว่า ชาวนาในจังหวัดลำปางต้องลงทุนทำนาด้วยต้นทุนที่สูง แต่ผลผลิตขายได้ในราคาที่ต่ำ ทำให้ประสบภาวะขาดทุน ตลอดจนความเดือดร้อนด้านอื่นๆ การอภิปรายเช่นนี้ เป็นลักษณะของการสะท้อนผลประโยชน์ของประชาชน (Interest articulation) ในเขต เลือกตั้งที่ ส.ส. ผู้นั้นเป็นตัวแทน เข้ามาสู่สถาบันรัฐสภา

หลักการในการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร ได้ควบคุมรัฐบาลวิธีหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ นอกจากจะเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมรัฐบาลแล้ว ยังเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีโอกาสรวบรวมผลประโยชน์ของประชาชนในเขต เลือกตั้งของตน เข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจนโยบาย

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดให้การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติ เป็นวิธีการหนึ่ง ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ได้ใช้เครื่องมือนี้ในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเสนอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ๓ ครั้ง สองครั้งแรกเกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และอีกหนึ่งครั้งเกิดในสมัยสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙

จากการศึกษาการอภิปรายทั่วไปที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ พบว่า

๑. ปัญหาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำมาเป็นเรื่องขอเปิดอภิปราย สามารถจำแนกออกได้เป็นสองประเภท คือ ประเภทแรกเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการบริหารงานของรัฐบาล และอีกประเภทหนึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเรื้อรังมานานโดยยังไม่ได้รับการแก้ไข

ปัญหาที่ถูกหยิบยกมาขึ้นมาเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป ภายหลังจากที่รัฐบาลได้บริหารงานเป็นระยะเวลาช่วงสั้น จะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเรื้อรังมานานและยังไม่ได้รับการแก้ไข มากกว่าที่จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของรัฐบาลนั้น และเมื่อการอภิปรายทั่วไปเกิดขึ้นภายหลังจากที่รัฐบาลได้บริหารงานเป็นช่วงระยะเวลาประมาณ ๖ เดือน พบว่าเรื่องที่ถูกนำมาอภิปรายทั่วไป เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของรัฐบาล

๒. เรื่องที่ได้รับความสนใจและนำมาอภิปรายทั่วไปทุกครั้ง คือ เรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาชาวไร่ ชาวนาและการเกษตรกรรม ซึ่งเป็นปัญหาของคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ

สถิติที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ มีลักษณะเป็นกระทู้ถามหลายๆ เรื่องรวมกัน จึงทำให้เรื่องที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้รับความสนใจจากสาธารณชนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะระดับความเข้มข้นของการควบคุมฝ่ายบริหาร (degree of control) สูงขึ้น โดยที่สื่อมวลชนได้มีบทบาทในการเผยแพร่ข่าวสารสู่สาธารณชน และให้ความสำคัญของการควบคุมรัฐบาลด้วยวิธีนี้มากกว่าการตั้งกระทู้ถาม

๓. กระบวนการเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นการร่วมมือและประสานกันระหว่างพรรคการเมือง ฝ่ายค้านกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่คณะกรรมการสามัญประจำสภา

ทำหน้าที่ในการป้อนข้อมูลและความรู้ให้กับพรรคการเมืองและสมาชิกสภาในการเลือก เรื่องที่จะนำมาอภิปรายซักถามรัฐบาล โดยไม่ลงมติ นอกจากจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาลและวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังได้ใช้การอภิปรายทั่วไปเป็นช่องทางในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนที่เกี่ยวข้องในเขตเลือกตั้งต่างๆ เข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจนโยบายอีกด้วย

ดังนั้น สมาชิกสภาฯ จึงใช้การอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติ เป็นวิธีการทางรัฐสภาด้านหนึ่งที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวๆ ให้ถูกต้องตรงกับความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ การอภิปรายดังกล่าวนี้ ในตัวของมันเองยังมีลักษณะที่เป็นความพยายามของสมาชิกสภาฯ ฝ่ายค้านที่จะลดความนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล โดยการชี้ให้สาธารณชนเห็นว่า รัฐบาลมีความบกพร่อง หรือไม่สามารถควบคุมกลไกการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ