

บทบาทของข้าราชการที่เป็นสมาชิกสภาปฏิรูป

รูปแบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนทุกคน อำนาจอธิปไตยได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและตุลาการ กล่าวคือประชาชนจะเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนตน ซึ่งการเลือกตั้งอาจจะเป็นในระบบพรรค หรือตัวบุคคลก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติเลือกตั้งที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ดี และหากพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา ก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นมา เพื่อทำการบริหารประเทศสืบไป ทั้งนี้ อำนาจทั้งสามจะต้องมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

(Check & Balance) ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถจะเข้าครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ ขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องคอยทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อพูดถึงรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ทุกคนมักจะให้ความสนใจกับสภาเป็นสำคัญ กุญแจหนึ่งจึงกล่าวได้ว่าสภาเป็นตัวจักรสำคัญในการผลักดันให้ระบอบประชาธิปไตยก้าวไปข้างหน้า **ได้หรือไม่** ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การแสดงบทบาทได้มากน้อยเพียงใด

โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว การปกครองใน ระบอบรัฐสภา สภาจะมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารดังนี้ ๒

ก. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน

กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบอบการปกครองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔) , หน้าหน้า จ.

๒ "ไมตรี วิริยะ," รัฐสภาไทย : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑).

ข. บทบาทในการควบคุมรัฐบาล โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ
 ค. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี
 เป็นรายตัวบุคคลหรือทั้งคณะ

ง. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

จ. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
 ประจำปี

๑ บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการ
 แลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน

บทบาทในการควบคุมรัฐบาลในลักษณะเช่นนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐสภาใช้เป็นเครื่องมือ
 ในการควบคุมรัฐบาล ซึ่งการจะใช้มาตรการควบคุมนี้ได้อาศัยอยู่กับกฎหมายรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ๆ
 ได้บัญญัติไว้เป็นอำนาจของสภาหรือไม่ ว่า คณะรัฐมนตรีจำเป็นจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อ
 ขอรับความไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนที่จะเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองแบบ
 ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา มาตรการควบคุมรัฐบาลในลักษณะ
 ดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเพียง ๒ ฉบับ เท่านั้น

ในการแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อขอรับความไว้วางใจจากรัฐสภานั้น
 เมื่อคณะรัฐบาลได้แถลงเสร็จสิ้นลงแล้ว สมาชิกรัฐสภาก็จะทำหน้าที่ในการอภิปรายซักถามรายละเอียด
 ในนโยบายค้านต่าง ๆ ที่ยังข้องใจอยู่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องตอบข้อซักถามข้อข้องใจ
 ของสมาชิก โดยละเอียดตามที่ได้ซักถามมา ต่อจากนั้นก็จะเป็นการลงมติว่าจะไว้วางใจหรือไม่ไว้

รายละเอียดศึกษาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕,
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
 พ.ศ. ๒๔๙๐, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, ธรรมนูญการปกครองแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
 ไทย พ.ศ. ๒๕๐๗.

วางใจคณะรัฐบาลชุดนี้หรือไม่ ถ้ารัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ก็จะมีผลทำให้รัฐบาลชุดนั้น ๆ ต้องหมดสภาพไป และมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน ดังจะเห็นได้จาก สภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอรับความไว้วางใจเสียก่อน จึงจะทำหน้าที่บริหารประเทศได้โดยสมบูรณ์^๑ ปรากฏว่า รัฐบาลผสมของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเกษตรสังคม ซึ่งนำโดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว^๒ แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร มีผลทำให้รัฐบาลซึ่งนำโดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีต้องหมดสภาพไป และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เข้ามาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลแทน ซึ่งก็ปรากฏว่า รัฐบาลผสมที่นำโดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน ในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๑๘^๓ สภาได้ให้ความไว้วางใจในที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะรัฐบาลที่นำโดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เมื่อแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้วกลับไม่ได้รับความไว้วางใจ นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยใน ระบบรัฐสภา ที่คณะรัฐบาลแถลงนโยบายต่อสภาแล้วไม่ได้รับความไว้วางใจ เพราะนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ไม่ปรากฏว่า มีคณะรัฐมนตรีชุดใดไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาเลย

สำหรับกรณีของสภาพัฒนาการปกครองแผ่นดินนั้น เมื่อเราพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดไว้ว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาพัฒนาการปกครองแผ่นดิน เพื่อ

^๑รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗, มาตรา ๑๘๓, ๑๘๔.

^๒ศึกษารายละเอียดนโยบายของรัฐบาลผสมพรรคประชาธิปัตย์และเกษตรสังคม ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร," ครั้งที่ ๓/๒๕๑๘ สมัยแรกเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๘, หน้า ๔๒ - ๔๘.

^๓ศึกษารายละเอียดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลผสมสหพรรค ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร," ครั้งที่ ๔/๒๕๑๘ สมัยแรกเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๑๘, หน้า ๒๓๗ - ๒๕๐.

ขอรับความไว้วางใจจากสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว คณะรัฐมนตรีมี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้แถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในขณะนั้น ทั้งนี้โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ คณะรัฐบาลแต่อย่างใด นั้นแสดงว่า สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่ได้มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาล โดยการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินเลย เนื่องจาก รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักการนี้ไว้ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีและสภาปฏิรูปการปกครองซึ่งถือกำเนิด มาจากการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ โดยมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ที่ร่างขึ้นจึงจึงไม่ได้ให้ความสำคัญต่อมาตรการควบคุมรัฐบาลในเรื่องนี้แต่อย่างใด

หลักการที่ให้รัฐสภามีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบาย บริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้วข้างต้นถ้าพิจารณากันแล้วจะเห็นว่าเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการ ถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีก็คือ สภา สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลในการที่จะเข้ามาบริหารประเทศต่อไป ในอนาคต และทดสอบฐานสนับสนุนของรัฐบาลว่าจะมีความมั่นคงเพียงใดหรือไม่ แต่ในทางตรงข้าม ก็จะทำให้เกิดผลเสียในแง่ที่ว่า เมื่อไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้รับเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดในรัฐสภา แล้ว ก็จะทำให้เกิดมีการประนีประนอมในผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อหาเสียง สนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นมา ซึ่งจะมีผลนำไปสู่การขาดเสถียรภาพทางการเมืองได้เช่นกัน

๒ บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐสภาจะสามารถ แสดงบทบาทค้านนี้ เพื่อการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่ง ผู้ใดมีความประสงค์ที่จะให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงในเรื่องใดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน สมาชิกก็สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติได้ อย่างไรก็ตาม การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติ ก็ถือว่าเป็นมาตรการที่รัฐสภาใช้ควบคุมรัฐบาลได้โดยเด็ดขาดก็หาไม่ ทั้งนี้เพราะ เมื่อมีการขอเปิดอภิปรายกันแล้ว แต่ไม่มีการลงมติ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับ การเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียก็ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความ มั่นคงปลอดภัยหรือผลประโยชน์ของประเทศ ก็จะได้เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๘ ใ้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ชัดเจน

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนได้มีโอกาสในการซักถามข้อข้องใจในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐบาลได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดแค่เพียงสมาชิกที่เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายเท่านั้นที่มีสิทธิ์ซักถามข้อข้องใจให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงสมาชิกที่ได้เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายก็สามารถจะซักถามข้อข้องใจของตนได้เช่นกัน

หลักการเปิดอภิปรายโดยไม่ลงมตินี้ ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพียง ๔ ฉบับเท่านั้น สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น มีบัญญัติให้สภาพิฎุฎการปกครองแผ่นดินมีสิทธิ์ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ สภาพิฎุฎการปกครองแผ่นดินจึงไม่ได้แสดงบทบาทในเรื่องนี้

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติเป็นวิธีการที่สภาใ้ควบคุมรัฐบาลที่ไม่เค็้ชขาดนัก แต่อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวจะสามารถช่วยลดความตึงเครียดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ซึ่งฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมักจะได้เลือกวิธีการใ้มีการเปิดอภิปรายโดยไม่ลงมติ เพื่อรับความเข้าใจและลดการขัดแย้งกับรัฐสภา ซึ่งใ้ใ้ประโยชน์ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใ้ แต่ในขณะที่เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติก้อาจก่อให้เกิดเสียหายของรัฐบาลสั้นคลอนใ้เช่นกัน ในกรณีที่รัฐบาลยังไม่สามารถจะชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ใ้ชัดแจ้งแก่รัฐสภาใ้ เมื่อมีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ซึ่งก็อาจจะเป็นสาเหตุนำไปสู่การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะใ้เช่นกัน

๓ บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

การควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะนับเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดของรัฐสภา ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

^๑ รายละเอียดศึกษาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗.

ของรัฐบาลชั้นเค็ชชาค ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพมาก เพราะการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึงกล่าวมีผลทำให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี หรือมีฉะนั้นรัฐบาลก็ต้องลาออก แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็อาจชิงทำการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ไ้เช่นกัน ก็จะเห็นได้จากกรณีที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งยุบสภาก่อนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๑๘

ฉะนั้น ผู้คิดหรือเนื้อหาที่จะนำเสนอเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น สมาชิกสภาจึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนเสียก่อนว่า ปัญหาที่จะนำมาขอเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือไม่ เมื่อเปิดอภิปรายแล้วจะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องพิจารณาว่าเมื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วจะได้รับการสนับสนุนจากมหาชนหรือไม่ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นจะเกิดขึ้นได้ยากมาก จำเป็นจะต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภาเพื่อล้มล้างฝ่ายบริหารซึ่งมีผลทำให้เกิดความตึงเครียดในระบบการเมือง เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในที่สุด

สำหรับสภาพกฎุปการปกครองแผ่นดินไม่ไ้แสดงบทบาทในเรื่องนี้เลย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาฎุปการปกครองแผ่นดิน ใ้มาตรการควบคุมรัฐบาลด้วยวิธีการเช่นนี้แต่อย่างใด

๔ บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

การควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม ก็เป็นอีกรูปวิธีหนึ่งซึ่งรัฐสภาจะไ้แสดงบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เป็มาตรการขั้นต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่มีมาตรการที่เค็ชชาคแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกรันั้น ๆ ก็ได้ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเนื่องจากเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน สิ่งนี้จะเป็เอกลักษณ์ของรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐมนตรีจะตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาทุกกระทู้ เพราะถ้าหากรัฐมนตรีหลีกเลี่ยงไม่ตอบคำถามของสมาชิกรัน้อย ๆ โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะตอบให้เป็นที่พอใจของสมาชิกสภาผู้่นกระทู้ทราบแล้ว ก็อาจนำไปสู่การใช้

มาตรการรุนแรงโดยสมาชิกจะเข้าชื่อกันเสนอผู้ตื้อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะได้ ซึ่งจะเป็นอันตรายคอเสถียรภาพของฝ่ายบริหารเป็นอย่างยิ่ง

การตั้งกระทู้ถาม จึงนับได้ว่ามีประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย เพราะช่วยลดภาวะความตึงเครียดระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสที่จะตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารจะต้องระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็จะมีโอกาสที่จะแถลงข้อเท็จจริงหรือปัญหาต่าง ๆ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบ เพื่อร่วมมือหาทางแก้ไขต่อไป

กระทู้ถามแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ กระทู้ถามธรรมดา และกระทู้ถามด่วน กระทู้ถามด่วนจะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะคงไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของสาธารณชน หรือมีเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ

เป็นที่น่าสังเกตว่า การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามนั้น หากรัฐบาลสามารถตอบกระทู้ของสมาชิกรัฐสภาจนเป็นที่น่าพอใจของมวลสมาชิกแล้วจะเป็นผลดีแก่รัฐบาลอย่างมาก กล่าวคือ จะสามารถลดความตึงเครียดทางการเมืองลงได้อย่างมาก ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่ต้องเผชิญหน้ากัน แต่ในทางตรงข้าม ถ้าหากว่ารัฐบาลไม่สามารถตอบกระทู้ของสมาชิกรัฐสภาได้จนเป็นที่น่าพอใจ หรือวางเฉยไม่ยอมตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาแล้ว ก็จะเป็นสาเหตุนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างไม่มีทางที่จะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อระบบการเมืองเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะถ้าเป็นกระทู้ถามที่อยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไปแล้ว เสถียรภาพของรัฐบาลก็อาจสั่นคลอนลงได้ในกรณีที่รัฐบาลไม่ยอมตอบกระทู้ถามนั้น ๆ

ด้วยเหตุนี้ วิธีการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามจึงมักเป็นที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวางในหมู่สมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจาก

๑ รัชยอนันต์ สมุทวณิช, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒," (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๒๐) , หน้า ๔๒ - ๔๓.

๑. การตั้งกระทู้ถามเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะบุคคลของสมาชิก สามารถตั้งกระทู้ถามได้โดยไม่ต้องขอความร่วมมือหรือความเห็นชอบสนับสนุนจากสมาชิกคนอื่น ๆ

๒. การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาล ที่สามารถกระทำได้ง่าย ๆ ไม่มีขั้นตอนสลับซับซ้อน สามารถจะตั้งกระทู้ถามด้วยตนเองได้ไม่ต้องพึ่งผู้อื่น

๓. สมาชิกสามารถตั้งกระทู้ถามได้โดยไม่จำกัดจำนวนกระทู้ ไม่จำกัดว่าเป็นเรื่องใดทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกระทู้ นั้น ๆ จะต้องไม่ขัดกับข้อบังคับประมุขสภา

๔. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถอาศัยกระทู้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นการบริหารงานของรัฐบาลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้รัฐบาลหันมาสนใจในท้องถิ่นของตน ทำให้สมาชิกที่ตั้งกระทู้ นั้น ๆ ได้ชื่อว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตของตน เพราะได้ทำหน้าที่โดยนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไปเสนอต่อรัฐบาล เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ในขณะที่เดียวกันก็จะทำให้สมาชิกผู้นั้นได้รับความนิยมจากหมู่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนได้ ซึ่งจะส่งผลต่อการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

๔.๑ การตั้งกระทู้ถามในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น 'กระทู้ถามเป็นมาตรการที่สมาชิกรัฐสภานิยมใช้ปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายในการควบคุมรัฐบาลมากกว่าวิธีการอื่น ๆ ดังนั้น ในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเอง สมาชิกก็ใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมากกว่าจะใช้วิธีการควบคุมทางคำอื่น ทั้งนี้เนื่องจาก การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลที่ง่ายไม่มีขั้นตอนมากนัก ถือเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกทุกคนที่มีสิทธิ์ตั้งกระทู้ถามได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องขอการรับรองจากเพื่อนสมาชิกแต่อย่างใด ประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๒ ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้

ฉะนั้น จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกระทู้ปรากฏว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๓๔๐ คน มีสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามจำนวน ๓๐ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๘๒ ของสมาชิกทั้งสภา สมาชิกที่ไม่ตั้งกระทู้ถามเลยมีจำนวน ๓๑๐ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๙๑.๑๘ ของสมาชิกทั้งสภา (ไปรคฤศารางที่ ๑๖ ประกอบ)

ตารางที่ ๑๖

แสดงสถิติจำนวนสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภา ฯ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
สมาชิกที่ตั้งกระทู้ถาม	๓๐	๘.๘๒
สมาชิกที่ไม่ได้ตั้งกระทู้ถามเลย	๓๑๐	๙๑.๑๘
รวม	๓๔๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๓๐ คน ที่ตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้นจำนวน ๑๑๕ กระทู้ แยกเป็นกระทู้ควาน ๑๘ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๖.๑๗ กระทู้ธรรมดา ๑๐๑ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๗.๘๓ สำหรับกระทู้ถามที่ให้คณะรัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษาไม่มี (โปรดดูตารางที่ ๑๗ ประกอบ)

ตารางที่ ๑๗

จำแนกประเภทกระทู้ที่ตั้งถาม

ประเภทกระทู้	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
กระทู้ถามควาน	๑๘	๑๖.๑๗
กระทู้ถามธรรมดา	๑๐๑	๘๗.๘๓
กระทู้ถามให้ตอบในราชกิจจา ฯ	—	—
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จำนวนกระทู้ตามคำถาม ๑๔ กระทู้ ที่ตั้งถามรัฐบาลปรากฏว่า ฝ่ายบริหารตอบเพียง ๕ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๔.๒๙ กระทู้ตามที่ถูกระงับไปเนื่องจากยุบสภาจำนวน ๕ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๕.๗๑

จำนวนกระทู้ตามธรรมดา ๑๐๑ กระทู้ ปรากฏว่า รัฐบาลตอบแล้วเพียง ๔๑ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๐.๕๙ ประธานสภาระงับ ๒ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๙๘ ผู้เสนอกระทู้ชกถอนกลับมี ๖ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๕.๙๔ กระทู้ที่ถูกระงับไปเนื่องจากยุบสภาจำนวน ๕๒ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๑.๔๙ (โปรดดูตารางที่ ๑๘ ประกอบ)

ตารางที่ ๑๘

จำแนกประเภทกระทู้ที่ตอบและกระทู้ที่ถูกระงับ

ประเภทกระทู้	จำนวนกระทู้	คิดเป็นร้อยละ	กระทู้ที่ตอบแล้ว และถูกระงับเนื่องจาก	คิดเป็นร้อยละ
๑. กระทู้ตามคำถาม	๑๔	๑๒.๑๗	ตอบแล้ว ๕	๒๔.๒๙
			ยุบสภา ๕	๓๕.๗๑
			๑๔	๑๐๐.๐๐
๒. กระทู้ตามธรรมดา	๑๐๑	๘๗.๘๓	ตอบแล้ว ๔๑	๔๐.๕๙
			ประธานระงับ ๒	๑.๙๘
			ผู้เสนอชกถอนกลับ ๖	๕.๙๔
			ยุบสภา ๕๒	๕๑.๔๙
			๑๐๑	๑๐๐.๐๐
๓. กระทู้ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา	—	—	—	—
รวม	๑๑๕	๑๐๐.๐๐		

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๓๘๐ คน ปรากฏว่ามีสมาชิกที่ต้งกระทุ่ตามฝ่ายบริหารจำนวน ๓๐ คน รวมทั้งสิ้น ๑๑๕ กระทุ่ ปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ ๑๕ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๕
สมาชิกที่ต้งกระทุ่ตาม

ชื่อ	จำนวนกระทุ่	คิดเป็นร้อยละ
๑. นายจักรชัย จริยเวชวัฒนา	๓๗	๓๒.๑๗
๒. นายสะอาด ปิยะวารณ	๑๕	๑๓.๐๔
๓. นายสวัสดิ์ คำประกอบ	๘	๖.๙๕
๔. ร้อยเอกชะโลม รัตนเสถียร	๘	๖.๙๕
๕. นายฉวง เอี่ยมศิลา	๕	๕.๒๒
๖. นายประมวล กุลมาตย์	๕	๔.๓๕
๗. พลเอกทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา	๓	๒.๖๑
๘. นายพิชญ์ แคนวงษ์	๓	๒.๖๑
๙. นายสุกิจ ศรีสาคร	๓	๒.๖๑
๑๐. นายสุชาติ เศษเสนา	๓	๒.๖๑
๑๑. พลโทกานต์ รัตนวราหะ	๒	๑.๗๔
๑๒. นางจงกล ศรีกาญจนา	๒	๑.๗๔
๑๓. นายเปล่งศักดิ์ ประกาศเกสัช	๒	๑.๗๔
๑๔. นายวิชัย สวัสดิ์กัณฑนาท	๒	๑.๗๔
๑๕. นายจันทร์ แผลงศรี	๑	๐.๘๗
๑๖. นายชนะ รุ่งแสง	๑	๐.๘๗
๑๗. นายณรงค์ จิตติโกคา	๑	๐.๘๗
๑๘. นายธานี จันทร์เพ็ญ	๑	๐.๘๗
๑๙. พลอากาศตรีปัญญา สุขานุศาสตร์	๑	๐.๘๗

ตารางที่ ๑๕ (ต่อ)

ชื่อ	จำนวนกระทู้	คิดเป็นร้อยละ
๒๐. นายประยงค์ โทษิมล	๑	๐.๘๓
๒๑. นายผัน วงษ์คี	๑	๐.๘๓
๒๒. นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร	๑	๐.๘๓
๒๓. นายมัญญ นาวานุเคราะห์	๑	๐.๘๓
๒๔. นายรุจิ รุจิรัตน์	๑	๐.๘๓
๒๕. ร.อ.ละเมียน บุณยะมาน	๑	๐.๘๓
๒๖. นายวาณิชย์ ฤทธิมนตรี	๑	๐.๘๓
๒๗. นายสง่า วงศ์บางซวก	๑	๐.๘๓
๒๘. นายสว่าง พรเรืองวงศ์	๑	๐.๘๓
๒๙. นางสาวฉันทา เพชรทองคำ	๑	๐.๘๓
๓๐. พลอากาศโทอุตสาห์ ชัยนาม	๑	๐.๘๓
รวม	๑๑๕	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างต้นจะพบว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๓๔๐ คน มีผู้ตั้งกระทู้ถามในสภาเพียง ๓๐ คนเท่านั้น และกระทู้ที่ตั้งถามก็มีจำนวนเพียง ๑๑๕ กระทู้ ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ นอกจากนี้กระทู้ที่ตั้งถามคำถามก็มีเพียง ๑๔ กระทู้ ซึ่งฝ่ายบริหารตอบกระทู้เพียง ๕ กระทู้ อีก ๕ กระทู้ ถูกระงับไปโดยปริยาย

ไมตรี วิริยะ, รัฐสภาไทย : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕, หน้า ๑๓๓.

เมื่อสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินถูกยุบ สำหรับกระทู้ธรรมดา มี ๑๐๑ กระทู้ ฝ่ายบริหารตอบกระทู้เพียง ๔๑ กระทู้ ประธานสภาฯ ระบุไป ๒ กระทู้ สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ขอถอน ๒ กระทู้ และระบุขึ้นเนื่องจากสภาถูกยุบมีจำนวนถึง ๕๗ กระทู้ นั้นแสดงว่า ฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการแต่งตั้ง โดยคณะผู้ก่อการรัฐประหารนั้นไม่ให้ความสำคัญแก่รัฐสภาเลย ทั้ง ๆ ที่การตั้งกระทู้ตามเป็นเพียงมาตรการเดียวที่สภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใช้สำหรับควบคุมรัฐบาล

๔.๒ ลักษณะของกระทู้ถาม

ลักษณะโดยทั่วไปของการตั้งกระทู้ถามอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๔ ประเภทดังต่อไปนี้

๑. กระทู้ถามเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ ในที่นี้หมายรวมถึงการประกอบอาชีพของราษฎร การค้าระหว่างประเทศ ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ และการคมนาคมภายในประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการประกอบอาชีพ จะมีการตั้งกระทู้ถามกันมาก เพราะเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพทางเกษตรกรรม ซึ่งจะสามารถทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลในปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า การแก้ไขปัญหาระยะสั้นและการแก้ไขปัญหาระยะยาว

๒. กระทู้ถามที่เกี่ยวกับเรื่องทางสังคม การศึกษา และสาธารณสุข ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับ การส่งเสริมการศึกษา การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ และการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน โดยยกเอาข้อเท็จจริงที่ประชาชนกำลังประสบอยู่มาอ้าง และรวมถึงนโยบาย ตลอดจนวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน เพื่อที่จะได้หาทางแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ก็จะส่งเสริมการกินคืออยู่ที่ของประชาชน

๓. กระทู้ถามเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการและอื่น ๆ โดยมุ่งที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงและแนวทางในการปฏิบัติงานของข้าราชการ รวมไปถึงเรื่องสวัสดิการของข้าราชการ ระเบียบการปฏิบัติราชการ หน้าที่ของข้าราชการต่อประชาชน กระทู้ถามในประเภทนี้มุ่งจะเสนอให้แก้ไขหรือข่มขู่พร่องในองค์การของฝ่ายบริหารโดยตรง

๔. กระทู้ถามที่เกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ซึ่งรวมไปถึงการป้องกันประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และสิทธิการเมืองที่เป็นภัยต่อประเทศ

ส่วนใหญ่ของกระทู้ถามประเภทนี้ ผู้ตั้งกระทู้ถามต้องการจะทราบนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยของประเทศ เพื่อให้รัฐบาลแสดงความมั่นใจต่อประชาชนว่า จะสามารถรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ประเทศชาติได้

จากสภาพแวดล้อมทางการเมืองภายหลังจากวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ เป็นต้นมา สภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งสมาชิกได้รับการแต่งตั้งโดยมิได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน จึงทำให้สมาชิกแต่ละคนไม่สามารถแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลด้วยการตั้งกระทู้ถามได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง ประกอบกับตัวสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่ก็เป็นพรรคพวกญาติพี่น้องของผู้ที่แต่งตั้งตน หรือมีฉันทน ก็เป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองกลุ่มเดียวกับรัฐบาลตามที่ใดศึกษามาแล้วในบทที่ ๔

ฉะนั้นจากการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับกระทู้ถามว่า กระทู้ถามที่สมาชิกสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตั้งถามรัฐบาลในขณะนั้นมีทั้งสิ้น ๑๑๕ กระทู้ และจากจำนวนของกระทู้ถาม ๑๑๕ กระทู้ที่แยกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ ๒๐

จำแนกลักษณะกระทู้ถามของสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๒๕๑๕

ประเภทของกระทู้ถาม	จำนวนกระทู้ถาม	คิดเป็นร้อยละ
๑. เรื่องเศรษฐกิจและอาชีพราษฎร	๕๑	๔๔.๓๕
๒. เรื่องสังคม การศึกษาและสาธารณสุข	๑๘	๑๕.๖๖
๓. เรื่องการบริหารงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องระบบราชการ	๑๖	๑๓.๙๑
๔. เรื่องความมั่นคงปลอดภัยของชาติ	๒๓	๒๐.๐๖
๕. เรื่องอื่น ๆ	๗	๖.๐๔
รวม	๑๑๕	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า จำนวนกระทู้ที่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ตั้งถามรัฐบาลทั้งหมด ๑๑๕ กระทู้ ปรากฏว่า สมาชิกให้ความสนใจเกี่ยวกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของราษฎร รวมตลอดถึงการประกอบอาชีพของราษฎรเป็นส่วนมากถึง ๕๑ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๔.๓๕

กิจกรรมที่ได้รับความสนใจในการตั้งกระทู้ถามในสภารองลงมาก็คือ กิจกรรมที่เกี่ยวกับ เรื่องความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ซึ่งมีจำนวน ๒๓ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๐๒ กิจกรรม ที่ได้รับความสนใจเป็นอันดับ ๓ ได้แก่กิจกรรมที่เกี่ยวกับเรื่องสังคม การศึกษา และสาธารณสุขซึ่งมี จำนวน ๑๘ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๕.๖๖ สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานของ รัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับระบบราชการได้รับความสนใจน้อยที่สุดในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คือ มีจำนวน ๑๖ กระทู้เท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๙๑

สำหรับมูลเหตุที่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ให้ความสนใจตั้งกระทู้ถามในเรื่อง เศรษฐกิจของราษฎรมากเป็นพิเศษ สาเหตุน่าจะเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศประกอบ อาชีพทางการเกษตรถึง ๘๕ % ซึ่งมีฐานะความเป็นอยู่ที่ยากจนแร้นแค้น ประกอบกับเกษตรกรไทยได้ ถูกปล่อยปละละเลยมาเป็นเวลานาน ปัญหาต่าง ๆ ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ก็มี มูลเหตุมาจากกรณี ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ นักศึกษาได้เข้าไปสัมผัสกับชาวไร่ชาวนามากยิ่งขึ้น ทำให้ ชาวไร่ชาวนา เริ่มตื่นตัวและเรียกร้องให้รัฐบาลหันมาพิจารณาให้ความช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็น ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้สมาชิกแต่ละคนให้ความสนใจในปัญหา เศรษฐกิจและการประกอบอาชีพของประชาชนเพิ่มมากขึ้น

๔.๓ กระทู้ถามกับภูมิหลังของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ต่อไปจะได้ศึกษาถึง เรื่องการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกว่า เหตุใดสมาชิกจึง ได้ตั้งกระทู้ถามซึ่งสิ่งนี้มักเกี่ยวพันถึงภูมิหลังในก้านต่าง ๆ ของสมาชิก ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียด ต่อไปนี้

(๑) กระทู้ถามกับภูมิหลังทางก้นเทศ

จากการศึกษา เรื่องการตั้งกระทู้ถามพบว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นเพศชายมีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยตั้งกระทู้ถามมากกว่าสมาชิกที่เป็นเพศหญิง

ซึ่งนำแสดงในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ ๒๑
กระทู้ถามกับภูมิหลังทางบ้านเพศ

เพศ	จำนวนคน	คิดเป็นร้อยละ	จำนวนกระทู้	คิดเป็นร้อยละ
ชาย	๒๘	๙๓.๓๓	๑๑๒	๙๗.๓๙
หญิง	๒	๖.๖๗	๓	๒.๖๑
รวม	๓๐	๑๐๐.๐๐	๑๑๕	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างบนแสดงให้เห็นว่า ค่านิยมทางสังคมไทยที่ให้ความสำคัญแก่เพศชายเป็นชายเท่าหน้าเป็นผู้นำภายนอกบ้าน ซึ่งถือว่าเรื่องการเมืองเป็นเรื่องของบุรุษเพศ ส่วนเรื่องกรบ้านเป็นเรื่องที่สตรีเพศจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้นจำนวนกระทู้ที่ตั้งถามจึงปรากฏออกมาในรูปที่เพศชายตั้งถามมากกว่าเพศหญิงหลายเท่าตัว

(๒) กระทู้ถามกับภูมิหลังทางบ้านอายุ

จากการศึกษาเรื่องการจัดกระทู้ถามของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พบว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้งหมด ๓๐ คน ปรากฏว่า ช่วงอายุที่ตั้งกระทู้ถามมากที่สุด คือระหว่าง ๔๐ - ๔๔ ปี มีอยู่เพียงคนเดียวตั้งกระทู้ถามถึง ๓๗ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๒.๑๗ ของกระทู้ทั้งหมด รองลงมาได้แก่บุคคลที่อยู่ช่วงอายุ ๕๐ - ๕๔ ปี มีจำนวน ๒ คน ตั้งกระทู้ถาม ๒๔ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๘๗ ของกระทู้ทั้งหมด บุคคลที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป มีจำนวน ๒ คน ตั้งกระทู้ถาม ๑๘ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๕.๖๕ ของกระทู้ทั้งหมด บุคคลที่มีช่วงอายุระหว่าง ๔๕ - ๔๙ ปี มีจำนวน ๗ คน ตั้งกระทู้ถาม ๑๗ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๔.๗๘ ของกระทู้ทั้งหมด ช่วงอายุ ๕๕ - ๕๙ ปี มีจำนวน ๗ คน ตั้งกระทู้ถาม ๑๖ กระทู้ หรือคิดเป็น

ร้อยละ ๑๓.๕๑ ของกระทูทั้งหมด ช่วงอายุ ๓๐ - ๓๔ ปี มีจำนวน ๑ คน ตั้งกระทูตาม ๒ กระทู หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๗๔ ของกระทูทั้งหมด และช่วงอายุ ๓๐ - ๓๔ ปี ตั้งกระทูตามน้อยที่สุด มีจำนวน ๑ คน ตั้งกระทูตาม ๑ กระทู หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๘๗ ของกระทูทั้งหมด (ไปรกตุการางที่ ๒๒ ประกอบ)

ตารางที่ ๒๒
กระทูตามกับอายุ

ชื่อ	จำนวนกระทู	คิดเป็นร้อยละของกระทูทั้งหมด
<u>๒๐ ปีขึ้นไป</u>		
๑. นายประมวล กุดมาตย์	๕	} ๑๕.๖๕
๒. พล.อ.อ.ทวิช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา	๓	
๓. พล.ท.กานต์ รัตนวราหะ	๒	
๔. นายจันทร์ แผลงศรี	๑	
๕. นายฉวง เขี่ยมกิดา	๒	
๖. พล.อ.ท.อุสาค์ รัชนาม	๑	
<u>๕๕ - ๕๕ ปี</u>		
๗. นายสวัสดิ์ คำประกอบ	๔	} ๑๓.๕๑
๘. นายสุกิจ ศรีสาคร	๓	
๙. นายธานี จันทร์ใหญ่	๑	
๑๐. นายต้น วงษ์คี	๑	
๑๑. นายณรงค์ จิตติโกศา	๑	
๑๒. นายวาณิชย์ ฤทธิมนตรี	๑	
๑๓. ร.อ.ละเมียน บุญมาน	๑	

ตารางที่ ๒๒ (ต่อ)

ชื่อ	จำนวนกระทู้	คิดเป็นร้อยละ ของกระทู้ทั้งหมด
<u>๕๐ - ๕๘ ปี</u>		
๑๔. นายสะอาด ปิยะวรรณ	๑๕	} ๒๐.๘๗
๑๕. นายสุชาติ เตชะเสน	๓	
๑๖. นายวิชัย สวัสดิ์กัญญา	๒	
๑๗. นายวาง พรเรืองวงศ์	๑	
๑๘. นายสง่า วงศ์บางซวด	๑	
๑๙. นายรุจิ รุจิรัตน์	๑	
๒๐. พล.อ.ท.บัญชา สุขานุกาศศรี	๑	
<u>๕๕ - ๕๙ ปี</u>		
๒๑. ร.อ.ระโสม รัตนเสถียร	๘	} ๑๔.๗๕
๒๒. นายพิชญ์ แคนวงษ์	๓	
๒๓. นางจงกล ศรีกาญจนา	๒	
๒๔. นายชนะ รุ่งแสง	๑	
๒๕. นางสาวฉันทนา เพชรทองคำ	๑	
๒๖. นายบุญญ นาวานุกเคราะห์	๑	
๒๗. นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร	๑	
<u>๕๐ - ๕๔ ปี</u>		
๒๘. นายจักรชัย จริยเวชวัฒนา	๓๗	๓๒.๑๗
<u>๓๕ - ๓๙ ปี</u>		
๒๙. นายประยงค์ โพธิ์มด	๑	๐.๘๗

ตารางที่ ๒๒ (ต่อ)

ชื่อ	จำนวนกระทู้	คิดเป็นร้อยละ ของกระทู้ทั้งหมด
<u>๓๐ - ๓๕ ปี</u> ๓๐. นายเปล่งศักดิ์ ประกาศเกสัช	๒	๑.๗๕
รวม	๑๑๕	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินผู้ตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร ส่วนใหญ่จะมีอายุค่อนข้างมาก ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะผู้ที่มีอายุมากเป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์ทางด้านการทำงานมานาน ทำให้มีความคิดที่ละเอียดถี่ถ้วนมากกว่าคนหนุ่มที่มีอายุน้อย นอกจากนี้ ผู้ที่มีอายุมากมักจะมีลักษณะของการประนีประนอมมากกว่าจะใช้วิธีเผชิญหน้าด้วยความรุนแรง ดังนั้น สมาชิกผู้ที่มีอายุมาก จึงใช้มาตรการควบคุมรัฐบาลด้วยการตั้งกระทู้ถามมากกว่าจะใช้มาตรการควบคุมทางด้านอื่น เพราะมาตรการตั้งกระทู้ถามจะสามารถช่วยลดความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภาได้ ดังที่กล่าวมาแล้ว

(๓) กระทู้ถามกับภูมิหลังทางด้านการศึกษา

จากการศึกษาในเรื่องตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พบว่าสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้งหมด ๓๐ คน ปรากฏว่ามีระดับการศึกษาสูงพอสมควร กล่าวคือ สมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามที่จบการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุปริญญาขึ้นไป มีถึงจำนวน ๒๐ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๖.๖๗ ของสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามทั้งหมด ส่วนสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าอนุปริญญา มีจำนวน ๘ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๖.๖๗ ของสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามทั้งหมด นอกจากนี้สมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามอีก ๒ คน ไม่ทราบระดับการศึกษาว่าจบจากชั้นใด หรือคิดเป็นร้อยละ ๖.๖๖ ของสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามทั้งหมด (โปรดดูตารางที่ ๒๓ ประกอบ)

ตารางที่ ๒๓ (ต่อ)

ชื่อ	จำนวนกระทุ้	ระดับการศึกษา	คิดเป็นร้อยละ ของผู้ตั้งกระทุ้
๑๙. นายสว่าง พรเรืองวงศ์	๑	ปริญญาตรี)
๒๐. พล.อ.ท.อุส่าห์ ชัยนาม	๑	ว.ปอ.	
<u>ต่ำกว่าอนุปริญญา</u>			} b.b. b.c
๒๑. นายสอาด ปิยะวรรณ	๑๕	ม.๖	
๒๒. นายดวง เอี่ยมศิลา	๖	ม.๘ ปม.	
๒๓. นายสุชาติ เฑระเสน	๓	ม.๓	
๒๔. นายวิชัย สวัสดิ์กนิษฐา	๒	ม.๕	
๒๕. นายณัน วงษ์คี	๑	ม.๓	
๒๖. นายมนูญ นาวานุเคราะห์	๑	ม.๕	
๒๗. นายสง่า วงศ์บางซวก	๑	ม.๘	
๒๘. นางสาวธนา เพชรทองคำ	๑	มัธยมศึกษา	
<u>ไม่ทราบระดับการศึกษา</u>			
๒๙. นายจันทร์ แผลงศรี	๑	ไม่ทราบ	
๓๐. นายวาทิชัย ฤทธิมนตรี	๑	ไม่ทราบ	
รวม	๑๑๕		๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เมื่อพิจารณาถึงภูมิหลังทางค่านระดับการศึกษาของสมาชิกที่ตั้งกระทุ้ตามแล้วพบว่า สมาชิกที่ตั้งกระทุ้ตามมีระดับการศึกษาค่อนข้างสูง กล่าวคือ ผู้ที่มีระดับการศึกษาตั้งแต่อนุปริญญาขึ้นไป จำนวน ๒๐ คน ตั้งกระทุ้ตามทั้งสิ้น ๔๓ กระทุ้ จากจำนวนกระทุ้ที่ตั้งตาม ๑๑๕ กระทุ้ หรือคิดเป็น

ร้อยละ ๗๖.๑๗ ของกระทุงที่ตั้งถามทั้งหมด สมาชิกที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าอนุปริญญาจำนวน ๘ คน ตั้งกระทุงถามทั้งสิ้น ๓๐ กระทุง หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๖.๐๘ ของกระทุงที่ตั้งถามทั้งหมด ส่วนสมาชิกที่เหลืออีก ๒ คน ซึ่งไม่ทราบระดับการศึกษาตั้งกระทุงถามคนละ ๑ กระทุง หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๘๗ ของกระทุงที่ตั้งถามทั้งหมดนั้นแสดงว่า ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงย่อมมีความสำคัญในหน้าที่รับผิดชอบสูง และการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองก็มากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำ

(๔) กระทุงถามกับภูมิหลังทางด้านประสบการณ์ทางการเมือง

เมื่อพิจารณาจากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ตั้งกระทุงถามจำนวน ๓๐ คน ปรากฏว่า สมาชิกที่ตั้งกระทุงถามจำนวน ๒๐ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๖.๖๗ ของสมาชิกที่ตั้งกระทุงถามเคยมีประสบการณ์ทางการเมืองในระบอบท้องถิ่นและระดับชาติ หรืออย่างน้อยอย่างหนึ่งมาก่อน ส่วนสมาชิกที่เหลืออีก ๑๐ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๓.๓๓ ของสมาชิกที่ตั้งกระทุงถาม ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง ไม่ว่าจะระดับชาติหรือระบอบท้องถิ่นมาก่อนเลย (โปรดดูตารางที่ ๒๔ ประกอบ)

ตารางที่ ๒๔

กระทุงถามกับภูมิหลังทางด้านประสบการณ์ทางการเมือง

ชื่อ	จำนวนกระทุง	ประสบการณ์ทางการเมือง			คิดเป็นร้อยละ
		สมาชิกสภา หรือ สส.	สจ. สท.	ไม่เคยมี	
๑. นายจักรชัย จริยเวชช์ วัฒนา	๓๗	✓	✓		
๒. นายสอาด ปิยะวรรณ	๑๕	✓	✓		
๓. นายสวัสดิ์ คำประกอบ	๘	✓	✓		
๔. ร.อ.ระโสม รัตนเสถียร	๘	✓	✓		
๕. นายดวง เอี่ยมศิลา	๖	✓			
๖. นายประมวล กุลมาศย์	๕	✓			

ตาราง ๒๔ (ต่อ)

ชื่อ	จำนวนกระทู้	ประสบการณ์ทางการเมือง			คิดเป็นร้อยละ
		สมาชิกสภาเทศบาล, สส.	สจ. สท.	ไม่เคยมี	
๗. พล.อ.อ.ทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อรุณยา	๓	✓	✓		} bb.๒๓
๘. นายสุกิจ ศรีสาคร	๓	✓	✓		
๙. พล.ท.กานต์ รัตนวราหะ	๒	✓			
๑๐. นายวิชัย สวัสดิ์กันฤนาท	๒		✓		
๑๑. นายชนะ รุ่งแสง	๑	✓	✓		
๑๒. นายณรงค์ จิตติโกภา	๑		✓		
๑๓. นายธานี จันทร์เพ็ญ	๑		✓		
๑๔. นายประยงค์ โพธิมล	๑		✓		
๑๕. นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร	๑	✓			
๑๖. นายรุจิ รุจิรัตน์	๑		✓		
๑๗. ร.อ.ละเมียน บุญยะมาน	๑	✓			
๑๘. นายสง่า วงศ์บางซวก	๑	✓			
๑๙. นายสว่าง พรเรืองวงศ์	๑		✓		
๒๐. นายสุวัฒน์ เพชรทองคำ	๑	✓	✓		
๒๑. นายพิชญ์ แคนวงษ์	๓			✓	
๒๒. นายสุชาติ เศษะเสน	๓			✓	
๒๓. นางจงกมล ศรีกาญจนา	๒			✓	
๒๔. นายเปล่งศักดิ์ ประกาศเกสัช	๒			✓	
๒๕. นายจันทร์ แผลงศรี	๑			✓	
๒๖. พล.อ.ต.ปัญญา สุขานุศาสตร์	๑			✓	

} ๓๓.๓๓

ตารางที่ ๒๔ (ต่อ)

ชื่อ	จำนวนกระทู้	ประสบการณ์ทางการเมือง			คิดเป็นร้อยละ
		สมาชิกสภาการศึกษา, สส.	สจ. สท.	ไม่เคยมี	
๒๗. นายผัน วงษ์คี	๑			✓	/
๒๘. นายมนูญ นาวานุกเคราะห์	๑			✓	
๒๙. นายวาณิชย์ ฤทธิมนตรี	๑			✓	
๓๐. พล.อ.ท. อูสาห์ ชัยนาม	๑			✓	
รวม	๑๑๕				๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สมาชิกที่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ หรือระดับใดระดับหนึ่ง ย่อมมีความสนใจในหน้าที่รับผิดชอบของตนในกิจการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชนด้วยวิธีการควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถามมากกว่าสมาชิกที่ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเคยมาก่อนเลย ก็จะเห็นได้ว่า สมาชิกที่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง ๒๐ คน ตั้งกระทู้ถามการปฏิบัติงานของรัฐบาลทั้งสิ้น ๘๙ กระทู้ จากจำนวนกระทู้ทั้งหมด ๑๑๕ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๖.๐๘ ของกระทู้ทั้งหมด ขณะเดียวกันสมาชิกที่ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองที่ตั้งกระทู้ถามจำนวน ๑๐ คนนั้นตั้งกระทู้ถามรัฐบาลทั้งสิ้น ๑๖ กระทู้ จากจำนวนกระทู้ทั้งหมด ๑๑๕ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๙๑ ของกระทู้ทั้งหมด

จากกิจกรรมการตั้งกระทู้ถามกับภูมิหลังทางการศึกษาและภูมิหลังทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงต่อการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล ทั้งนี้พิจารณาจากสมาชิกรัฐสภาผู้ตั้งกระทู้ถามจำนวน ๓๐ คนนั้น ปรากฏว่า ๘๐% ของผู้ตั้งกระทู้ถามมากที่สุด ๑๐ คนแรกนี้มีประสบการณ์ทางการเมืองทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นมาก่อน หรือมิฉะนั้น สมาชิก

บางคนก็เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นด้วยมาก่อน

(๕) กระทุถามกับภูมิหลังทางด้านอาชีพ

จากการศึกษาเรื่องการจัดกระทุถามของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดินทั้งหมดจำนวน ๓๐ คน ปรากฏว่า ภูมิหลังด้านอาชีพของสมาชิกผู้ตั้งกระทุถามในสภาปฏิรูปการ
ปกครองแผ่นดินมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ผู้ประกอบอาชีพเป็นนักธุรกิจ และค้าขาย ตั้งกระทุ
ถามทั้งหมด ๘ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๖.๖๗ ของสมาชิกที่ตั้งกระทุถามทั้งหมด ข้าราชการบำนาญ
ที่ตั้งกระทุถามมี ๖ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๐๐ ของสมาชิกที่ตั้งกระทุถามทั้งหมด นักการเมือง
ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ ทนายความ แพทย์ วิศวกร เกษตรกร ตั้งกระทุถามอาชีพ
ละ ๒ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖.๖๗ และไม่ทราบอาชีพ ๒ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖.๖๗ ของ
สมาชิกที่ตั้งกระทุถามทั้งหมด (โปรดดูตารางที่ ๒๕ ประกอบ)

ตารางที่ ๒๕

กระทุถามกับภูมิหลังทางด้านอาชีพ

ชื่อ	จำนวนกระทุ	อาชีพ	คิดเป็นร้อยละ
<u>นักธุรกิจ</u>			
๑. นายจักรชัย จริยะเวชวัฒนา	๓๗	นักธุรกิจ	} ๒๖.๖๖
๒. นายสอาด ปิยะวรรณ	๑๕	นักธุรกิจ	
๓. นายสุกิจ ศรีสาคร	๓	นักธุรกิจ	
๔. นางจงกล ศรีกาญจนา	๒	นักธุรกิจ	
๕. นายเปล่งศักดิ์ ประกาศเกสซ์	๒	นักธุรกิจ	
๖. นายชนะ รุ่งแสง	๑	นักธุรกิจ	
๗. นายมัญญ นวานุเคราะห์	๑	นักธุรกิจ	
๘. นายณรงค์ จิตติโกคา	๑	ค้าขาย	

ตารางที่ ๒๕ (ต่อ)

ชื่อ	จำนวนกระทู้	อาชีพ	คิดเป็นร้อยละ
<u>ข้าราชการบ้านนาญ</u>			
๙๙. ร.อ.ระโลม รัตนเสถียร	๘	ข้าราชการบ้านนาญ	}
๑๐๐. พล.อ.อ.ทวีช เสนียวงศ์ ณ อยุธยา	๓	ข้าราชการบ้านนาญ	
๑๑๑. พล.ท.กานต์ รัตนวราหะ	๒	ข้าราชการบ้านนาญ	
๑๒๐. นายจันทร์ แผลงศรี	๑	ข้าราชการบ้านนาญ	
๑๓๐. ร.อ.ละเมียน บุญยะมาน	๑	ข้าราชการบ้านนาญ	
๑๔๐. พล.ท.อุส่าห์ รัชนาม	๑	ข้าราชการบ้านนาญ	
<u>นักการเมือง</u>			
๑๕๐. นายฉวาง เขียมศิลา	๒	นักการเมือง	}
๑๖๐. นายประมวล กุลมาตย์	๕	นักการเมือง	
<u>ข้าราชการการเมือง</u>			
๑๗๐. นายวิชัย สวัสดิ์ถิ่นฐาน	๒	ข้าราชการการเมือง	}
๑๘๐. นายธานี จันทร์เพ็ญ	๑	ข้าราชการการเมือง	
<u>ข้าราชการประจำ</u>			
๑๙๐. พล.อ.อ.บัญชา สุขานุศาสตร์	๑	ข้าราชการประจำ	}
๒๐๐. นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร	๑	ข้าราชการประจำ	
<u>ทนายความ</u>			
๒๑๐. นายสวัสดิ์ คำประกอบ	๘	ทนายความ	}
๒๒๐. นายพิชญ์ แคนวงษ์	๓	ทนายความ	

ตารางที่ ๒๕ (ต่อ)

ชื่อ	จำนวนกระทู้	อาชีพ	คิดเป็นร้อยละ
<u>แพทย์</u>			
๒๓. นายรุจิ รุจิรัตน์	๑	แพทย์	} ๖.๖๗
๒๔. นายสว่าง พรเรืองวงษ์	๑	แพทย์	
<u>รับจ้าง</u>			
๒๕. นายผัน วงษ์คี	๑	รับจ้าง	} ๖.๖๗
๒๖. นายสุชาติ เกษะเสน	๓	รับจ้าง	
<u>เกษตรกร</u>			
๒๗. นายวาณิชย์ ฤทธิมนตรี	๑	เกษตรกร	} ๖.๖๗
๒๘. นายสง่า วงศ์บางซวด	๑	เกษตรกร	
<u>ไม่ทราบ</u>			
๒๙. นายประยงค์ โพธิมด	๑	ไม่ทราบ	} ๖.๖๗
๓๐. นายสุวัฒนา เพชรทองคำ	๑	ไม่ทราบ	
รวม	๑๑๕		๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างต้นปรากฏว่า ผู้ประกอบอาชีพนักธุรกิจและพ่อค้ามีทั้งหมด ๘ คน ตั้งกระทู้ถามมากที่สุด จำนวนกระทู้ทั้งสิ้น ๖๒ กระทู้ จากจำนวนกระทู้ทั้งหมด ๑๑๕ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๓.๙๑ ของกระทู้ทั้งหมด ผู้ประกอบอาชีพนายควมตั้งกระทู้ ๒ คน จำนวน ๑๑ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๙.๕๗ ของกระทู้ทั้งหมด ข้าราชการบำนาญตั้งกระทู้ถาม ๖ คน จำนวน ๑๖ กระทู้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๙๑ ของกระทู้ทั้งหมด นักการเมืองตั้งกระทู้ ๒ คน จำนวน ๑๑ กระทู้

หรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๕๗ ของกระทู้ทั้งหมด

(๖) สมาชิกสภาปฏิรูปที่เป็นข้าราชการประจำ กับการตั้งกระทู้ถาม

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทของสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำ ในด้านการตั้งกระทู้ถาม พบว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๓๔๐ คน มีสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเพียง ๓๐ คนเท่านั้น และในจำนวนสมาชิก ๆ ที่ตั้งกระทู้ถาม ๓๐ คนนั้น ปรากฏว่ามีสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำเพียง ๒ คนเท่านั้น ที่ตั้งกระทู้ถาม คิดเป็นร้อยละ ๖.๖๗ ของสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามทั้งหมด สำหรับสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการตั้งกระทู้ถามถึง ๒๘ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๓.๓๓ ของสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามทั้งหมด

ตารางที่ ๒๒

ประเภทสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถาม

ประเภทสมาชิก	จำนวนคน	คิดเป็นร้อยละ
สมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการประจำ	๒๘	๘๓.๓๓
สมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำ	๒	๖.๖๗
รวม	๓๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๓๔๐ คน ปรากฏว่ามีข้าราชการประจำถึงจำนวน ๑๘๘ คน แต่มีสมาชิกที่เป็นข้าราชการเพียง ๒ คนเท่านั้น ที่แสดงบทบาทควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม นับว่าน้อยมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำเหล่านี้ไม่มีเวลาพอที่จะมาทำหน้าที่นี้ เพราะต้องดำรง ๒ ตำแหน่งในขณะเดียวกัน และเนื่องจากสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มีงานประจำในหน้าที่รับผิดชอบมากมาย จึงไม่สามารถปลีกเวลาไปทำหน้าที่อื่นได้ หรือมีฉะนั้น

ก็อาจจะมีสาเหตุเนื่องมาจาก สมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำเหล่านี้ รัฐบาลแต่งตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งก็เพื่อต้องการให้บุคคลเหล่านี้เป็นพื้นฐานแห่งอำนาจให้กับตนเอง และเพื่อให้รัฐบาลมีความถูกต้องชอบธรรมมากยิ่งขึ้น ตามระบบการปกครองประชาธิปไตย ขณะเดียวกัน หากด้านตัวสมาชิกเอง ก็ไม่กล้าที่จะกระทำในสิ่งที่ขัดแย้ง อันจะทำให้ผู้แต่งตั้งตนไม่พอใจ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบประจำของตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อกำหนดในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ ก็ได้จำกัดบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกไว้อย่างมาก ซึ่งอาจทำให้สมาชิกเกิดความเหน็ดเหนื่อยและว่างเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ได้

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า ทำไมสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำจึงไม่ค่อยมีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามมากนัก กล่าวคือมีเพียง ๒ คนและตั้งเพียงคนละกระทู้เท่านั้น ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นการกระทำเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางการเมืองแก่กัน ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสภาพการทางการเมืองไทยหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา เพิ่มไปด้วยความขัดแย้ง มีการแบ่งกลุ่ม แบ่งฝ่ายและใช้กำลังอาวุธทำลายล้างกัน ดังนั้นเมื่อมีการรัฐประหารยึดอำนาจแล้ว รัฐบาลก็มีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยจะต้องคัดเลือกบุคคลที่มีแนวความคิดเดียวกับตน และเป็นบุคคลที่กุมอำนาจทางด้านกำลังอาวุธ เพื่อเป็นกำลังค้ำจุนรัฐบาลให้มีความมั่นคงถูกต้องและชอบธรรม

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำที่ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลจำนวน ๒ คน
คนละ ๑ กระทู้ ได้แก่

๑. นายพิศาล มุลศาสตร์สาทร ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรธานี ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องแผนจุดจอมเกล้า

๒. พล.อ.ต.บัญชา สุขานุกาศศรั ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องการใช้ภาษาไทยในพิธีการระหว่างประเทศ

โปรดศึกษารายละเอียดในบทที่ ๓.

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับกระทู้ตั้งถาม

๑. นายพิศาล มุลศาสตร์สาธ ได้ตั้งกระทู้ตามฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับเรื่อง แผนจุดจคมเกล้า ทั้งนี้ นายพิศาล มุลศาสตร์สาธ เกรงว่า การใช้ชื่อแผนว่าแผนจุดจคมเกล้าแล้ว จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ เนื่องจากจะกลายเป็นเป้าหมายของการโจมตีของฝ่ายตรงข้าม (ฝ่ายคอมมิวนิสต์) ได้ และเป็นการกึ่งเอาสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องทางการเมืองโดยไม่จำเป็น และไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่ง นายพิศาล มุลศาสตร์สาธ จึงขอให้รัฐบาลตอบกระทู้ถาม ดังนี้

- ๑.๑ รัฐบาลมีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไรจึงตั้งเช่นนั้น
- ๑.๒ รัฐบาลได้คำนึงถึงผลดี ผลเสียอย่างรอบคอบแล้วหรือ
- ๑.๓ รัฐบาลลงหยั่งเสียงความนิยมจากประชาชนส่วนใหญ่จะเห็นชอบที่จะให้ใช้ชื่อแผนจุดจคมเกล้าแล้วหรือ
- ๑.๔ สภาที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีมีความเห็นอย่างไร
- ๑.๕ จะเปลี่ยนแปลงชื่อแผนใหม่ได้หรือไม่ เพราะยังไม่สายเกินไป

เมื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับกระทู้ถามของนายพิศาล มุลศาสตร์สาธ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกระทู้ถามที่ไม่เกี่ยวข้องกับความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชนเลย แต่เป็นกระทู้ถามที่เกี่ยวข้องกับความเสื่อมเสียของสถาบันพระมหากษัตริย์

แผนจุดจคมเกล้า คือ แผนที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เสนอโดย นายธานีทร ภักวีเชียร นายกรัฐมนตรี สืบเนื่องมาจากนโยบายการบริหารประเทศ เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ต้องการจะปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างจริงจัง และเด็ดขาด ซึ่งปรากฏว่า หลักการในแผนจุดจคมเกล้า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินส่วนใหญ่เห็นด้วย เพียงแต่การใช้ชื่อแผนยังไม่เหมาะสม ทั้งนี้ นายพิศาล มุลศาสตร์สาธ จึงได้ตั้งกระทู้ถาม โดยต้องการให้มีการเปลี่ยนชื่ออื่นได้หรือไม่ เพราะถ้าใช้ชื่อแผนจุดจคมเกล้าแล้วเกรงว่าจะเป็นเป้าหมายของการโจมตีของคอมมิวนิสต์ได้ อันจะเป็นการกึ่งเอาสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องทางการเมืองโดยไม่จำเป็น

๒. พล.อ.ต.บัญชา สุขานุกาศศร์ ได้ตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารว่า เมื่อมีพิธีการระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางไปเยือนต่างประเทศของรัฐบุรุษไทย หรือการจัดพิธีกล่าวต้อนรับแขกสำคัญจากต่างประเทศ เหตุใด ผู้กล่าวขอบคุณหรือกล่าวตอบรับจึงไม่ใช่ภาษาไทยกล่าวนำ โดยมีล่ามแปลอีกทีหนึ่ง แทนที่จะใช้ภาษาอังกฤษอย่างเดียว ทั้ง ๆ ที่ภาษาไทยมีประวัติอันภาคภูมิใจเป็นอย่างยิ่ง จึงขอทราบว่า รัฐบาลจะสามารถออกระเบียบเป็นหลักปฏิบัติให้ใช้ภาษาไทยในพิธีการระหว่างประเทศแล้วจึงมีล่ามแปลเป็นภาษาต่างประเทศ จะได้หรือไม่

จากกระทู้ถามของ พล.อ.ต.บัญชา สุขานุกาศศร์ นั้น เป็นกระทู้ถามที่เกี่ยวกับความเหมาะสมของการใช้ภาษาไทยมากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกับความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชน

เพราะฉะนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร มีใจเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรง ฉะนั้น การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม ของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีจำนวน ๓๕๐ คน และเป็นข้าราชการประจำถึง ๑๕๕ คน ปรากฏว่ามีผู้ที่สนใจที่จะแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถามเพียง ๒ คนเท่านั้น และเมื่อได้พิจารณากระทู้ถามที่ตั้งถามนั้น จะพบว่า เป็นกระทู้ถามที่ไม่เกี่ยวข้องกับความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาแล้ว ควรอย่างยิ่งที่จะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนมากกว่าที่จะทำหน้าที่ควบคุมในรายละเอียดปลีกย่อยของฝ่ายบริหาร

ฉะนั้น บทบาทในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาปฏิรูปที่เป็นข้าราชการ จึงไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนเลย

๕ บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วิธีการควบคุมรัฐบาลของสภานิติบัญญัติอีกวิธีหนึ่งได้แก่ การควบคุมโดยการอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลที่ได้ผลที่สุด และเป็นวิธีการที่จะก่อให้เกิดการเผชิญหน้าโดยตรงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยที่ทางฝ่ายบริหารเองก็ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ มีผลทำให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองขึ้น การเผชิญหน้ากัน

ดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะต้องกำหนดไว้ให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้อง
 ตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงเป็นโอกาสของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะได้เข้ามาควบคุมรัฐบาลได้อย่างเต็มที่และโดย
 ที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำเป็นจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาจำกัด
 เพื่อให้ทันใช้ใหม่ต่อไป จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาลโดยไม่สนับสนุนร่างพระราช
 บัญญัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลได้ อันมีผลทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ ต้องลาออกไปในที่สุด ใน
 ขณะเดียวกัน ฝ่ายรัฐบาลก็อาจใช้มาตรการ เหนือหน้าโดยการประกาศยุบสภาเสียก่อนก็ได้ ในกรณีที่สภา
 ไม่ยอมผ่าน หรือมิฉะนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจใช้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่อง
 ต่อรองกับรัฐบาล โดยอาจจะหน่วงเหนี่ยวการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้
 ได้^๑ เพื่อใช้เป็นอำนาจต่อรองหรือเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มหรือตัดทอนงบประมาณรายจ่ายตามที่สมาชิก
 รัฐสภาต้องการ จึงจะเห็นได้จากกรพิจารณาาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๑๕
 ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลกลุ่มหนึ่ง ได้ร้องขอให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณพัฒนา
 จังหวัดให้ทุกคน จังหวัดละ ๔ ล้านบาท โดยการขู่ว่า ถ้าไม่ให้จะไม่พิจารณาลงคะแนนสนับสนุน
 ในวาระที่ ๓ ซึ่งรัฐบาลก็แก้ไขสถานการณ์โดยการทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 ฉบับปี ๒๕๑๑ เสียเป็นต้น^๒

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ ก็ได้กำหนดให้รัฐสภาจะต้อง
 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ นับแต่
 วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอเข้าสู่สภา มิฉะนั้น จะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรให้
 ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ตัวอย่าง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย: ศึกษา
 เฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒" (รายงานการวิจัยเสนอต่อสาขาวิชารัฐศาสตร์และ
 รัฐประศาสนศาสตร์ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๒๐), หน้า ๑๐๘.

^๒ จอมพลถนอม กิตติขจร ทำการรัฐประหารตัวเองเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ อันมีผล
 ทำให้รัฐสภาต้องถูกยุบเลิกไปโดยปริยาย.

ไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้กำหนดระยะเวลาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จภายใน ๕๐ วัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ

ฉะนั้น ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงมีความสำคัญที่จะต้องเข้าควบคุมเป็นกรณีพิเศษ และการพิจารณาจะต้องเป็นไปโดยละเอียดถี่ถ้วนเพราะร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี จะแสดงให้เห็นถึงว่ารัฐบาลได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาหรือไม่

ต่อไป จะศึกษาถึงรายละเอียดในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยละเอียดว่า สมาชิกโดยเฉพาะที่เป็นข้าราชการประจำได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างไรบ้าง แต่ก่อนที่จะศึกษาถึงรายละเอียดดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงร่าง พ.ร.บ.ฉบับอื่น ๆ ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพื่อประกอบในการพิจารณาว่าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยเฉพาะที่เป็นข้าราชการได้ทำหน้าที่ของตนในการควบคุมร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาได้อย่างสมบูรณ์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่าง พ.ร.บ.ที่เกี่ยวข้องกับปากท้องหรือผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง สมาชิกเหล่านี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะที่ได้ชื่อว่าเป็นตัวแทนของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด

๕.๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จนถึงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๐ คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เสนอร่าง พ.ร.บ.เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภารวมทั้งสิ้น ๗๔ ฉบับ เป็นร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ๒๔ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๖.๔๕ ของร่าง พ.ร.บ.ทั้งหมด เสนอโดยสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๕ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๒, ๑๒ ของร่าง พ.ร.บ.ทั้งหมด และเสนอโดยสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอีก ๑ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๓๕ ของร่าง พ.ร.บ.ทั้งหมด (โปรดดูตารางที่ ๒๗ ประกอบ)

ตารางที่ ๒๗

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภา

ผู้เสนอ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
คณะรัฐมนตรีเสนอ	๖๔	๘๖.๔๘
สมาชิกสภาปฏิรูป ฯ	๕	๑๒.๑๖
สภาปฏิรูป	๑	๑.๓๕
รวม	๗๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากการศึกษาร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา จำนวน ๗๕ ฉบับ
ปรากฏผลดังนี้

๑. ร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ๖๔ ฉบับ ได้ผ่านเป็นกฎหมายไว้บังคับ ๔๑
ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๕.๔๐ ของร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอ, อนุมัติพระราชกำหนด ๔ ฉบับ
หรือคิดเป็นร้อยละ ๕.๔๑, ถอนกลับ ๘ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๐.๘๑, ตกไป ๑ ฉบับ
หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๓๕, ค้างอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ๒ ฉบับ หรือ
คิดเป็นร้อยละ ๒.๖๖ และบรรจุระเบียบวาระประชุมในวาระที่ ๑ (ค้างพิจารณา) ๔ ฉบับ
หรือคิดเป็นร้อยละ ๕.๔๑

๒. ร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอโดยสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๕ ฉบับ
ปรากฏว่าผ่านเป็นกฎหมายไว้บังคับเพียง ๑ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๓๕ รั้งหลักการ
(คือร่างของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา) ๑ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๓๕ ถอนไป ๑
ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๓๕ ตกไป ๒ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๖๐ และบรรจุระเบียบ
วาระประชุมในวาระที่ ๑ (ค้างพิจารณา) ๒ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๖๐

๓. ร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอโดยสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๑ ฉบับ ปรากฏว่า
ผ่านเป็นกฎหมายไขบังคับ ๑ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๓๕

ตารางที่ ๒๔

รายละเอียดคร่าวๆ พระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี, สมาชิกสภาปฏิรูปและสภาปฏิรูปฯ

ผู้เสนอ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
<u>คณะรัฐมนตรีเสนอ</u>	๖๔	๘๖.๔๘
- ผ่านเป็นกฎหมายไขบังคับ	๔๑	๕๕.๕๐
- อัญมัติพระราชกำหนด	๔	๕.๔๑
- ถอน	๘	๑๐.๘๑
- ตกไป	๑	๑.๓๕
- อยู่ระหว่างการพิจารณาของ คณะกรรมการ	๖	๘.๑๑
- บรรจุระเบียบวาระประชุมในวาระที่ ๑ (ค้างพิจารณา)	๔	๕.๔๑
<u>สมาชิกสภาปฏิรูปเสนอ</u>	๕	๖.๖๖
- ผ่านเป็นกฎหมายไขบังคับ	๑	๑.๓๕
- รับหลักการ (ถือร่างของรัฐบาลเป็นหลัก ในการพิจารณา)	๑	๑.๓๕
- ถอน	๑	๑.๓๕
- ตกไป	๒	๒.๗๐
- รัฐบาลรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ	๒	๒.๗๐

ตารางที่ ๒๕ (ต่อ)

ผู้เสนอ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
- บรรจุนโยบายการประชุมในวาระที่ ๑ (กางพิจารณา)	๒	๒.๗๐
<u>สภาปฏิรูปฯ เสนอ</u>	๑	๑.๓๕
รวม	๓	๑๐๐.๐๐

ตารางที่ ๒๕

ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาปฏิรูปเสนอ

ผู้เสนอ	ชื่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ	หมายเหตุ
๑. พลโทไสว คงมณี	ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๑๙	ผ่านใช้เป็นกฎหมาย
๒. นายทอง คีวาจัน	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐	รับหลักการ
๓. นายสงสุข ภัคเกษม	ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกร พ.ศ.	ถอน
๔. นายชนะ รุ่งแสง	ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	รัฐบาลรับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ
๕. นายเอิบ ณ บางช้าง	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	ตกไป

.....
ตารางที่ ๒๕ (ต่อ)

ผู้เสนอ	ชื่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ	หมายเหตุ
๒. นายจักรชัย จริยเวชวัฒนา	ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	ตกไป บรรจุระเบียบวาระ ประชุมในครั้งที่ ๑ " ——— "

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางทั้ง ๒ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำไม่มีผู้ใดเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภา ส่วนใหญ่แล้วคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอย่างกว้าง ๆ จะเห็นได้ว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีผลสะท้อนที่สำคัญต่อประชาชนนั้น สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีบทบาทในค่านี้น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำ ไม่มีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแม้แต่ฉบับเดียว ซึ่งเหมือนกับสมาชิกสภาชุดก่อน ๆ ที่เคยเป็นมาในอดีตภายหลังจากทำการรัฐประหาร

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำเป็นไปโดยละเอียด ผู้วิจัยขอศึกษาลงไปถึงการพิจารณาในรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้งที่ไม่เป็นข้าราชการประจำและเป็นข้าราชการประจำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน

.....
 ๑ นพดล ศรีสุข, "บทบาทของรัฐสภาไทย พ.ศ. ๒๕๑๓," (วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘) , บทที่ ๒.

โดยเหตุที่ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ถือว่าเป็นส่วนสำคัญต่อการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากสภาพกฎุปการปกครองแผ่นดิน จะทำหน้าที่เป็นผู้บัญญัติกฎหมายออกมาบังคับใช้กับประชาชน โดยมีฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ฉะนั้น กฎหมายหรือพระราชบัญญัติ จะมีผลต่อประชาชนมากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับพิจารณาของสภาพกฎุปการปกครองแผ่นดินที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำด้วยเช่นกัน

แต่ก่อนที่ผู้วิจัยจะศึกษาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ จะขอกล่าวถึงประเภทและลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเสียก่อน

๕.๒ ประเภทและลักษณะของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติอาจแบ่งออกตามประเภทของเรื่องได้ ดังนี้^๑

๑. ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ
๒. ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเกษตร
๓. ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการศึกษา
๔. ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและสังคม
๕. ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการคมนาคม
๖. ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการยุติธรรม
๗. ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจ
๘. ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ^๒
๙. ร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รายงานการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒, หน้า ๕๖.

ตารางที่ ๓๐

ประเภทและลักษณะของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปสภาปฏิรูป ฯ

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ	จำนวนที่ กรม.เสนอ	✓ ร้อยละ	จำนวนที่ สส.เสนอ	✓ ร้อยละ	รวมร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอ	✓ ร้อยละ
๑. การบริหารราชการ	๑๐	๒๒.๒๒	—	—	๑๐	๒๑.๓๕
๒. การเกษตร	—	—	—	—	—	—
๓. การศึกษา	๔	๘.๘๘	—	—	๔	๘.๓๐
๔. การสาธารณสุขและสังคม	๑	๒.๒๒	—	—	๑	๒.๑๓
๕. การคมนาคม	๓	๖.๖๖	—	—	๓	๖.๖๖
๖. การยุติธรรม	๔	๘.๘๘	—	—	๔	๘.๘๘
๗. การเศรษฐกิจ	๑๒	๒๖.๖๗	—	—	๑๒	๒๖.๐๘
๘. รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ	—	—	—	—	—	—
๙. อื่น ๆ	๓	๖.๖๗	๑	๑๐๐	๔	๘.๓๐
รวม	๔๕	๑๐๐.๐๐	๑	๑๐๐.๐๐	๔๖	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เมื่อพิจารณาจากตารางข้างต้นจะพบว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในสภาปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดินและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายจำนวน ๔๖ ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจ
ของประเทศ ซึ่งมีจำนวนถึง ๑๒ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๖.๐๘ ของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ
รองลงมาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการซึ่งมีจำนวน ๑๐ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๓๕
ของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เรื่องเกี่ยวกับการยุติธรรมมีจำนวน ๔ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๘๘
ของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เรื่องเกี่ยวกับการคมนาคมมีจำนวน ๓ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ
๖.๖๖ ของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาจำนวน ๔ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ

๘.๗๐ ของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ร่างพระราชบัญญัติเรื่องอื่น ที่ไม่เกี่ยวกับเรื่องใด เสนอจำนวน ๘ ฉบับหรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๗๐ ของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการสาธารณสุขเสนอเพียง ๑ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๑๗ ของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการเกษตรนั้น จากการศึกษาและแยกประเภทร่างพระราชบัญญัติแล้วปรากฏว่า รัฐบาลสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ไม่มีการออกเป็นกฎหมายบังคับใช้เกี่ยวกับเรื่องการเกษตรแต่อย่างใด กล่าวคือร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมา ๖ ฉบับ ตกไปทั้งหมด ตรงข้ามกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเกี่ยวกับการยุติธรรม ซึ่งมีการเสนอรวมทั้งสิ้น ๑๗ ฉบับ แต่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายทั้งสิ้น ๘ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๗.๐๖ ของเรื่องนี้ ทั้งนี้ อาจจะเป็นผลมาจากการที่หัวหน้าฝ่ายรัฐบาล ภูมิหลังเคยทำงานด้านตุลาการหรือทำงานในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายมาก่อน ทำให้มีแนวความคิดเห็นหนักไปในเรื่องของกฎหมายมาก

๕.๕.๓ ร่างพระราชบัญญัติที่จะนำมาศึกษา

สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ผู้วิจัยจะนำมาทำการศึกษานั้น ผู้วิจัยจะนำเอาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอแล้วตกไป และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอแล้วมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายมาทำการศึกษา ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ทราบถึงพฤติกรรมและบทบาทต่าง ๆ โดยจะเน้นเฉพาะสมาชิกสภาปฏิรูปที่เป็นข้าราชการว่าได้แสดงบทบาทหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างน้อยเพียงใด โดยจะพิจารณาจากการอภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา

ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะนำมาศึกษา ผู้วิจัยจะเลือกศึกษาเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบก่อผลได้เสียของประชาชนโดยส่วนรวม ร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ได้แก่

๑. ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองของประเทศ
เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕
๒. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

๓. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ
๔. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ
๕. ร่างพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ
๖. ร่างพระราชบัญญัติบริหารห้ามหาชนจำกั๊ก พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ
๗. ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นายชนะ รุ่งแสง สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้เสนอ
๘. ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นายจักรชัย จริยเวชวัฒนา สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้เสนอ
๙. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ
๑๐. ร่างพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นายสงสุข ภัคเกษม สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้เสนอ
๑๑. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๒๑ ผู้วิจัยจะขอนำมาศึกษาในรายละเอียดเป็นเรื่องค้างหากอีกหัวข้อหนึ่ง

รายละเอียดร่างพระราชบัญญัติที่ศึกษา

๑. ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยี่ค่ออำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. พลโทไสว ควงมณี สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญเป็นผู้เสนอ ทั้งนี้ เพื่อต้องการจะออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่คณะผู้ทำการรัฐประหาร สมัยล้งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗ ซึ่งถือว่า เป็นการกระทำไปเพื่อความมั่นคงปลอดภัย และความอยู่รอดของประเทศ จึงไม่สมควรที่จะมีโทษ ซึ่งก็ปรากฏว่าได้มีการพิจารณารวดเดียว ๓ วาระและมีสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำได้เข้าร่วมในการแก้ไขและเสนอความเห็น เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเพียง ๒ ท่าน

ได้แก่ นายวิจิต แสงทอง และพลตรี เริงฤทธิ์ ภูมาคม^๑ ผลปรากฏว่า สภานิติบัญญัติสภาการปกครอง
แผ่นดินได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยมติที่เป็นเอกฉันท์

๒. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอ
โดยคณะรัฐมนตรี เนื่องจาก ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมของ
ประเทศ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเป็นการประชุมลับ ไม่เปิดเผย

๓. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน
น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เนื่องจากกลุ่ม
ประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ได้ลดจำนวนการผลิตน้ำมันดิบและได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบ มีผลทำให้เกิด
ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นภายในประเทศ และน้ำมันเชื้อเพลิงมีราคาแพง ทำให้บรรดา
พ่อค้าขายโอกาสกักตุนน้ำมัน สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยส่วนรวม ฉะนั้น คณะรัฐมนตรี
จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นใช้ ปรากฏว่า สภาได้พิจารณารวดเดียว ๓ วาระ ไม่มีสมาชิก
สภานิติบัญญัติสภาการปกครองแผ่นดินผู้ใดคัดค้านและผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยมติที่เป็นเอกฉันท์^๒

๔. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เนื่อง
จากกฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้ จะมีผลต่อการ
สร้างงาน การเพิ่มรายได้ ตลอดจนการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน สมาชิกสภานิติบัญญัติสภาการปกครอง
แผ่นดิน โดยเฉพาะที่เป็นข้าราชการประจำ จึงได้มีการอภิปรายสนับสนุน คือ คุณหญิงบุญศิริ
ชาติธำรง^๓ และมีสมาชิกสภานิติบัญญัติสภาการปกครองแผ่นดินได้เข้าร่วมเป็นกรรมาธิการ พิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติฉบับนี้เพียงคนเดียว ได้แก่ นายทองศักดิ์ วรสุนทรโรสถ^๔

^๑ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติสภาการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑ - ๕, เล่ม ๑ พ.ศ. ๒๕๑๕
(กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๒๐) , หน้า ๑๒๗ - ๑๓๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๒ - ๑๒๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๓ - ๑๕๕.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๗.

๕. ร่างพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่าง
จากร่างพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับเรื่องการลดโทษให้แก่ักโทษที่มีความประพฤติดี และมีผลกระทบ
ต่อประชาชนในแง่ที่ว่า ความจริงนั้นผู้ต้องขังที่เป็นักโทษดีเยี่ยม อาจจะเป็นผลมาจากอำนาจของ
เงินก็ได้ ฉะนั้นักโทษที่มีอิทธิพลทางด้านการเงินจึงติดคุกอยู่ไม่นานก็ออก ซึ่งปรากฏว่า มีสมาชิก
สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการ ได้ให้ความสนใจในการอภิปรายสนับสนุนคัดค้าน และ
ให้ข้อคิดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก ได้แก่

- นายอานวย อินทุภูติ ได้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ
- นางเต็มสิริ บุญยสิงห์ สนับสนุนและให้ข้อคิดแก่รัฐบาลเกี่ยวกับการทำงานของเจ้าหน้าที่
และวิธีการควบคุมประพฤติของนักโทษว่า ควรจะให้จิตแพทย์เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย
- พล.อ.ค.บัญชา สุขานุศาสตร์ ได้อภิปรายสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้

จะเห็นว่าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้ง ๓ คน ที่อภิปรายได้ให้การสนับสนุน
ร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลฉบับนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการคัดค้านหรือมีการทักท้วงร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับดังกล่าว ซึ่งก็ได้ผ่านการพิจารณาทั้ง ๓ วาระด้วยมติที่เป็นเอกฉันท์

๖. ร่างพระราชบัญญัติวิธีหามหาชนจำคุก พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ร่างพระราช
บัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้ก่อเหตุ และเปิดโอกาสให้
ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น อันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของ
ประเทศอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ให้การสนับสนุนกฎหมายฉบับ
นี้ที่รัฐบาลเสนอมา มีการทักท้วงเล็กน้อยเท่านั้นเองเกี่ยวกับรายละเอียด เช่น คุณหญิงบุญสิริ
ชวลิตธำรง นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร พลโทสัณห์ จิตรปฏิมา นายอานวย อินทุภูติ พลเรือตรี
ธาดา กิษฐบรรจง เป็นต้น ^๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลเรือตรีธาดา กิษฐบรรจง ได้เสนอญัตติให้ปิด

^๑ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑๐ - ๑๖ พ.ศ. ๒๕๑๕
(กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๒๐) , หน้า ๘๘.

^๒ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๖ - ๙ พ.ศ. ๒๕๑๕
(กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๒๐) , หน้า ๘ - ๑๑,
๓๐ - ๓๖, ๓๙.

อภิปรายเลยที่เดียว โดยให้เหตุผลว่า "ส่วนมากท่านสมาชิกผู้มีเกียรติทุกท่าน ก็ได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีสักหนึ่งหรือสองท่านที่อภิปรายไม่เห็นด้วย กับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้" ซึ่งข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า ยังอภิปรายกันไปได้ไม่ถึง ๓ % ของสมาชิกทั้งหมด จึงมีสมาชิกคัดค้านการปิดอภิปรายและเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายต่อไป แต่ก็ไม่มีสมาชิกรับรอง เพราะสมาชิกส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่สนับสนุนรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินรับหลักการไปด้วยคะแนนเสียงที่เป็นเอกฉันท์

๗. ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดย นายชนะ รุ่งแสง สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมราคาสินค้าและป้องกันมิให้เกิดภาวะสินค้าขาดแคลนในภายหน้า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้รัฐบาลได้ขอรับไปพิจารณาถ่วงและขอเลื่อนการเสนอให้สภาพิจารณาถึง ๒ ครั้ง ๆ ละ ๖๐ วัน รวมเป็นเวลา ๑๒๐ วัน ซึ่งสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ไม่ได้คัดค้านและขัดข้องแต่อย่างใด ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ต้องตกไป เพราะเกิดการรัฐประหารและยุบสภาเสียก่อน ^๒ ฉะนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเลย ทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความสำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยส่วนรวมเป็นอย่างมาก ซึ่งความจริงแล้ว ควรอย่างยิ่งที่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำ ควรจะคัดค้านไม่ให้รัฐบาลขอเลื่อนเป็นครั้งที่ ๒ แต่ปรากฏว่า มีสมาชิก ๆ คัดค้านการขอเลื่อนการพิจารณาของรัฐบาลในครั้งที่ ๑ เพียง ๗ เสียง ^๓ และครั้งที่ ๒ ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกฯ ขอคัดค้านการขอเลื่อนของรัฐบาลเลย ^๔ แสดงว่าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำไม่ได้ให้ความสนใจต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่าที่ควร

^๑ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑๐ - ๑๖ พ.ศ. ๒๕๑๕ (กรุงเทพฯ นคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๒๐) , หน้า ๓๕.

^๒ พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดยล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๕ มีผลทำให้สภาต้องถูกยุบไปโดยปริยาย

^๓ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑ - ๕ (สมัยสามัญ) , หน้า ๑๕๖.

^๔ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑๐ - ๑๑ (สมัยสามัญ) ,

๘. ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดยนายจักรชัย จริยะเวชวัฒนา สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการพิมพ์และมีบทลงโทษเพิ่มมากขึ้นแก่ผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้^๑

๙. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้มีตำแหน่ง เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเพิ่มขึ้น ซึ่งก็ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกสภาปฏิรูปที่เป็นข้าราชการประจำ คนใดคัดค้านหรือให้การสนับสนุนเลยแม้แต่คนเดียว^๒ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำไม่ได้ให้ความสนใจกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเพิ่มตำแหน่งของข้าราชการการเมือง ควรอย่างยิ่งที่สมาชิกสภาจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมความคืบมาบ้าง

๑๐. ร่างพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นายสงสุข ภัคเกษม สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้เสนอ ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติยาสูบเป็นเรื่องของการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ ปรากฏว่ามีผู้อภิปรายเพียง ๒ ท่านเท่านั้นคือ นายจันทร์ แผลงศรี และ นายสานนท์ สายสว่าง ซึ่งรัฐบาลก็ขอรับไปพิจารณา^๓

๑๑. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑ คณะรัฐมนตรีมี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เข้าสู่การพิจารณาของสภา โดยรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นจำนวนเงินไม่เกิน ๘๑,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งงบประมาณที่รัฐบาลตั้งไว้และได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น ปรากฏว่าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้อภิปรายเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ในวาระที่ ๑ จำนวน ๑๕ คน ได้แก่ พลเอกทวีช เสนียวงศ์ ณ อยุธยา คุณหญิงบุญศิริ ชาลิตชำรง, นายสะอาด ปิยะวรรณ, คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์, นายชนะ รุ่งแสง, นางกนก สามเสนวิล , นายญวง เขี่ยมศิลา, นางวิมล

^๑ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑ - ๕ (สมัยสามัญ) , หน้า ๑๕๔ - ๑๖๓.

^๒ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑๖ - ๑๕, หน้า ๗๐ - ๘๘.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๔ - ๒๖๓.

เจียมเจริญ, นายสวัสดิ์ คำประกอบ, นางสุวดี จันทร์กระจ่าง, นายสง่า วงศ์บางซอก, นายสง่าสุข
ภักดิ์เกษม, ร.ค.ท.ชาญ มนุชธรรม, นายนาม พูนวัคค์ และนายอำนวย อินทุภักดิ์ สมาชิกสภาปฏิรูป
การปกครองแผ่นดินจำนวน ๑๕ คนนี้ ที่รวมอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๒๕๒๑ ในวาระที่ ๑ ปรากฏว่ามีสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำเพียง ๕ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๕๓
ของสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำทั้งหมด ๑๘๘ คน ที่รวมอภิปรายและแสดงข้อคิดเห็น

ทั้งนี้ คุณหญิงบุญศิริ ชาวลีธำรง ใค้อภิปรายให้การสนับสนุนและเห็นด้วยกับการเสนอร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๒๑ ของคณะรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นอกจากนี้
ยังได้ชมเชยสำนักงบประมาณในการตัดงบประมาณที่เสนอใค้อย่างมีประสิทธิภาพคั่งค่าที่ใค้กล่าวว่า^๑
"ทราบว่าตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ใค้ยื่นขอของบประมาณนั้นถึง ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท การที่
สำนักงบประมาณสามารถคัดลงไปใค้ ๒,๕๐๐ ล้านบาทนี้ เป็นการตัดอย่างที่มีประสิทธิภาพ
เก่งมากที่สุด" นอกจากนี้ยังเห็นด้วยกับรัฐบาลในเรื่องการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอีกคั่งค่าที่ใค้กล่าว
ว่า^๒ "คิดเห็นเห็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องปรับปรุงการจัดเก็บภาษีใหม่เพื่อที่จะให้รายได้ที่เก็บจาก
ประชาชนนี้ใค้คู่ลยกับรายจ่ายตามปกติ" ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ควรที่ คุณหญิงบุญศิริ ชาวลีธำรง
จะใค้ทักท้วงรัฐบาลในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีการจัดเก็บภาษีคั่งกล่าว เป็นการกระทบ
กระเทือนต่อประชาชนมากที่สุด ซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเป็นภาระแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ คุณหญิงบุญศิริ ชาวลีธำรง ยังใค้สนับสนุนให้รัฐบาลคั่งงบประมาณรายจ่ายที่
ใค้คาตอบแทนแก่ผู้ที่ใค้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศชาติเพิ่มขึ้นด้วย^๓ คั่งที่ใค้
กล่าวว่า "ถ้าเพิ่มใค้เพียง ๑๕ ล้าน คิดนึกคิดว่าจ่ายใค้ไม่ใค้ร้อยคนหรอก รายจ่ายนี้เราควร
จะแปรญัตติที่จะเพิ่มเติมใค้" และยังใค้อภิปรายสนับสนุนใค้การคั่งรายจ่ายสำหรับกระทรวงกลาโหม
เพิ่มขึ้นอีกด้วย

^๑ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑๐ - ๑๑, หน้า ๑๐๓.

^๒ เรื่องใค้ยวกัน., หน้า ๑๐๔.

^๓ เรื่องใค้ยวกัน., หน้า ๑๐๕.

^๔ เรื่องใค้ยวกัน., หน้า ๑๐๖.

จากคำอภิปรายดังกล่าว ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่า คุณหญิงบุญศิริ ชวลิตธำรง ได้ให้การสนับสนุนรัฐบาลอย่างเต็มที่ โดยไม่พยายามที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนเลย โดยเฉพาะเรื่องการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษี แทนที่จะหักหัวรัฐบาลบ้าง กลับตรงข้าม สนับสนุนให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้รัฐบาล โดยไม่มองว่า เมื่อจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นแล้ว ประชาชนผู้เสียภาษี จะได้รับความเดือดร้อนอย่างไรบ้าง

คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ ได้พยายามอภิปรายหักหัวรัฐบาล ในเรื่องการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีในระบบใหม่ แต่ก็ไม่หนักแน่นเท่าที่ควร ดังคำวาทที่ว่า "ในเรื่องของภาษีนี้ เราจะเห็นว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ตั้งไว้ถึง ๓,๖๐๐ ล้านบาท ในปีนี้ขึ้นถึง ๔,๓๐๐ ล้านบาท และภาษีเงินได้นิติบุคคลปี ๒๕๒๐ ตั้งไว้ ๔,๔๐๐ ล้านบาท ขึ้นไปถึง ๕,๑๐๐ ล้านบาทในปีใหม่ อันนี้ก็เป็นอย่างที่คิดออกจะรู้สึกห่วงใย เพราะว่าถ้าคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของบ้านเมืองและความเป็นอยู่ของบุคคลแล้ว ก็เป็นห่วงว่าจะไม่อำนวยที่จะสามารถเพิ่มภาษีทั้งสองอย่างนี้ได้ ตามตัวเลขที่ประมาณไว้" จากคำกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นการห่วงใยว่ารัฐบาลจะไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ มากกว่าจะเป็นการป้องกันผลประโยชน์ของประชาชนมิให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีเพิ่ม

นอกจากนี้ คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ ก็ได้พูดในฐานะเป็นตัวแทนของกลุ่มข้าราชการเกี่ยวกับเงินเดือนของข้าราชการ สวัสดิการของข้าราชการและการคืนเงินสะสมให้แก่ข้าราชการ ดังคำพูดที่ว่า ^๖ "คิดนี้ก็คิดว่า ข้อเท็จจริงเหล่านี้ จะเป็นการช่วยให้รัฐบาลได้กรุณานำไปประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการที่จะช่วยเหลือค่าครองชีพของข้าราชการว่าควรจะเป็นไปในรูปใดแน่ ก่อนที่จะตกถึงมือข้าราชการโดยแท้จริง"

^๖ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๑๔ - ๑๑๕.

^๖ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๑๕.

จากคำอภิปรายจะเห็นได้ว่า คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ ได้อภิปรายในฐานะที่เป็นตัวแทนของข้าราชการมากกว่าที่จะอภิปรายปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน

นายอำนาจ อินทุภุช ได้อภิปรายสนับสนุนการตั้งงบประมาณของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ดังคำกล่าวที่ว่า "กระผมได้วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฉบับนี้แล้ว ก็ได้เห็นการแบ่งสัดส่วนกันไปต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ ในด้านการศึกษา ก็รู้สึกพอใจ ทั้งในด้านการป้องกันประเทศ และในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมแล้วมีจำนวนถึง ๒๕ % ของงบประมาณทั้งหมดทำให้วางใจได้ว่า อย่างน้อยตัวกระผมเองนี้ ก็คงอยู่เมืองไทยต่อไปได้อีก" และคำอภิปรายส่วนใหญ่ก็ได้อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องสมาคมผู้ปกครองและครูรวมทั้งได้ช่วยอภิปรายแทนให้รัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณเยาวชนและสตรี ที่มีสมาชิกบางคนได้อภิปรายว่า รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณทางด้านนั้นน้อยดังคำอภิปรายที่ว่า ^๑ "งบประมาณซึ่งท่านสมาชิกหวังโยว่าเยาวชนจะไ้รับงบประมาณในด้านการส่งเสริมและพัฒนาเด็กน้อย ความจริง ในวันที่ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้เรียนชี้แจงไปแล้วว่า งบประมาณเหล่านั้นก็ไปซ่อนอยู่ในงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ" "สำหรับในเรื่องสตรีก็เช่นกันครับ งบประมาณเกี่ยวกับสตรีนี้ แฝงอยู่ในงบประมาณของกรมพัฒนาชุมชน"

จากคำอภิปรายของนายอำนาจ อินทุภุช เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า แทนที่จะทำหน้าที่เป็นปากเสียง หรือเป็นตัวแทนของประชาชน กลับอภิปรายให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลอย่างเต็มที่

นางสุวดี จันทร์กระจ่าง ได้อภิปรายหักท้วงรัฐบาลเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายที่ตั้งไว้ ^๒ เช่น งบประมาณป้องกันและปราบปรามยาเสพติด งบประมาณในการสำรวจ

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๘๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๘๗.

^๓ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑๐ - ๑๑, หน้า ๒๐๓ - ๒๐๖.

เหมืองแร่ งบประมาณป้องกันรักษาป่าไม้ ว่าคั้งงบประมาณไว้น้อย ไม่สามารถจะทำให้รัฐบาลบริหารงานได้บรรลุเป้าหมาย ดังคำอธิบายที่ว่า "งบประมาณทุก ๆ ปีนั้น มาจากการท่างงบประมาณของข้าราชการประจำระดับต่ำถึงระดับสูง และมาคักทอนกันไปตามสมควรโดยมีหลักว่า ให้เพิ่มขึ้นบ้าง ประชาชน หน่วยราชการคนละเท่า นั้นเท่านี้เปอร์เซนต์ แสดงให้เห็นว่า การท่างงบประมาณสมัยนี้ทั้งที่เป็นสมัยปฏิรูปแล้ว ก็ยังไม่ได้ปฏิรูปเท่าที่ควร"

จากคำอธิบายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ผู้อธิบายได้พยายามควบคุมรัฐบาลให้ใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายที่ตั้งไว้ ไม่ใช่ใช้งบประมาณที่หน่วยราชการต่าง ๆ ขอคั้งมา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งถือว่า เป็นความพยายามที่จะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน

จะเห็นได้ว่า ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑ ของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการนั้น มีผู้ที่ให้ความสนใจอธิบายเพียง ๕ คน จากจำนวน ๑๔๘ คน ของสมาชิกที่เป็นข้าราชการทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๕๒ และผู้ที่อธิบายเหล่านี้ก็ได้อธิบายเป็นการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ฯ ของรัฐบาลที่เสนอมามากกว่าจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการควบคุมฝ่ายบริหาร จะมีบ้างก็เพียงนางสุวดี จันทร์กระจ่างคนเดียวเท่านั้น ที่พยายามจะชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องในการตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในครั้งนี้ แต่ก็ยังไม่ได้แสดงบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างเต็มที่นัก ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ได้รับการควบคุมจากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำเลย ตรงข้ามกับเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนรัฐบาล ผลที่สุด สภาที่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ คุวยคะแนนเสียง ๒๒๓ ต่อ ๓

การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ ในวาระที่ ๒ ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเสนอแปรญัตติจำนวน ๑๔ คน จากสมาชิกทั้งหมดจำนวน ๓๔๐ คนหรือคิดเป็นร้อยละ ๕.๒๙ ของสมาชิกทั้งหมด และในจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑๔ คนนี้ เป็นสมาชิก

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๐๕ - ๒๐๖.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๓๗.

ที่เป็นข้าราชการประจำเพียง ๒ คนเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๑๑ ของสมาชิกที่ขอแปรญัตติ

ทั้งนี้ สิทธิในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จะทำได้เพียงการตัดทอนยอดเงินงบประมาณเท่านั้น จะเพิ่มเติมรายการใด ๆ ไม่ได้ โดยมีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญ^๒ ขึ้นพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายรัฐบาลจำนวน ๑๗ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๘.๕๗ กรรมาธิการฝ่ายสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอีกจำนวน ๑๘ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๑.๔๓

ผลการแปรญัตติในวาระที่ ๒ ของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ปรากฏว่าสมาชิกผู้ขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๑ ไม่สามารถตัดทอนงบใดงบหนึ่งได้เลย แม้ว่าคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ตั้งขึ้น จะประกอบไปด้วยสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ถึงจำนวน ๑๘ คน โดยมีฝ่ายรัฐบาลเพียง ๑๗ คนก็ตาม แต่ถ่าพิจารณาให้ดีแล้วก็อาจกล่าวได้ว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ร่วมเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น มีแนวโน้มในการสนับสนุนรัฐบาลอยู่อย่างมาก เพราะสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรี ต่างก็มีจุดกำเนิดจากฐานอำนาจทางการเมืองอย่างเดียวกัน ทั้งนี้โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยว่า ทำไมสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงได้สนับสนุนรัฐบาลอย่างเต็มที่ แม้ว่านายชูวง เที่ยมศิลา จะกล่าวในทำนองต้องการทดสอบผลของการลงคะแนนเสียงผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิก ทั้ง ๆ ที่รู้ผลอยู่แล้วก็ตาม โดยได้กล่าวว่า^๓

"กระผมอยากทดสอบว่า ลงคะแนนเสียงแล้วจะออกมาอย่างไรบ้าง ขอทดสอบรายการอย่างหนึ่งที่กระผมได้เรียนให้ทราบแล้ว" ผลก็ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๑ ของรัฐบาลเสนอได้ผ่านวาระ ๒ ไปด้วยคะแนนเสียงที่เป็นเอกฉันท์

^๑ ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๗๓.

^๓ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑๐ - ๑๒, หน้า ๓๔๔ - ๓๔๕.

สรุป

การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล เป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องได้รับความเห็นชอบและได้รับความยินยอมจากสมาชิกรัฐสภาเสียก่อน จึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

จากการศึกษาถึงบทบาทในการควบคุมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๑ ของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เฉพาะที่เป็นข้าราชการประจำ ปรากฏผลดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา มักจะได้รับการคัดค้านและมีการอภิปรายน้อยมาก สมาชิก ๖ จะลุกขึ้นอภิปรายสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำนั้น จะมีผู้ลุกขึ้นอภิปรายน้อยที่สุด และการอภิปรายก็เป็นไปในรูปของการสนับสนุนรัฐบาลเกือบทั้งหมด ฉะนั้น บทบาทในการที่จะเป็นตัวแทนของราษฎรในการควบคุมฝ่ายบริหารจึงแทบจะไม่มีเลย และมติที่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติก็มักจะผ่านไปด้วยมติที่เป็นเอกฉันท์ จะมีผู้คัดค้านก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้นเอง

๒. ไม่ปรากฏว่าสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำเสนอร่างพระราชบัญญัติเลยแม้แต่ฉบับเดียว ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอส่วนใหญ่จะเสนอโดยฝ่ายรัฐบาล และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานประจำเป็นส่วนมาก มากกว่าที่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนโดยรวม

๓. อาจกล่าวได้ว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำ ไม่มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๑ ซึ่งถือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งก็ยังไม่ได้รับการทักท้วงหรือควบคุมจากสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำแต่ประการใด ตรงข้ามกับพยายามให้การสนับสนุน

๔. ในการอภิปรายควบคุมฝ่ายบริหาร สมาชิกส่วนมากรวมตลอดถึงสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำมักจะพูดอภิปรายกันในระยะเวลาอันสั้นแล้วก็จะเสนอให้มีการลงมติปิดอภิปราย และก็ปรากฏ

* การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๑ ของสมาชิก ๖ ในวาระที่ ๑ ใช้เวลาอภิปรายเพียง ๗ ชั่วโมง ๓๐ นาที และในวาระที่ ๒ ใช้เวลาเพียง ๔ ชั่วโมง ๔๐ นาทีเท่านั้น

ว่า ฝ่ายที่เสนอขอปิดอภิปราย มักจะชนะทุกครั้ง คั้งนั้นในยุคสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงมีกฎหมายออกให้บังคับมากถึงจำนวน ๘๖ ฉบับ สำหรับสมาชิกที่ได้ถูกขึ้นอภิปรายกันมาก ก็มักจะเป็นสมาชิกที่เป็นนักการเมืองหน้าเก่า เช่น นายดวง เถียมศิลา หรือนายสวัสดิ์ คำประกอบ หรือ นายสะอาด บิยะวรรณ เป็นต้น

๕. ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑ นั้น สมาชิกส่วนใหญ่ สนับสนุนให้เพิ่มงบประมาณในด้านการป้องกันประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเอาใจฝ่ายทหาร ทำให้งบประมาณด้านการป้องกันประเทศมีนอกการใช้จ่ายสูงอันค้ำหนึ่งของงบประมาณประจำปี

นอกจากสมาชิกรัฐสภาจะสามารถแสดงบทบาททั้ง ๕ ประการ ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารดังกล่าวแล้ว สมาชิกรัฐสภายังสามารถแสดงบทบาทอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการอีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการมีความสำคัญต่อระบบรัฐสภาเป็นอย่างมาก

ความสำคัญของคณะกรรมการประจำรัฐสภา

คณะกรรมการนับว่าเป็นภาคใต้อันสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา ซึ่งถือกันว่าเป็นสภานขนาดเล็ก (Little Legislature) ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ตั้ง เนื่องจากรัฐสภาเองก็ไม่สามารถจะเข้าไปพิจารณาในทุกเรื่องได้ โดยเฉพาะเรื่องที่มีปัญหาในรายละเอียดที่สลับซับซ้อน เพราะขนาดของรัฐสภามีขนาดใหญ่สมาชิกก็มีมาก จะพิจารณาในเรื่องรายละเอียดจึงทำได้ยาก ประกอบกับระยะเวลาการปฏิบัติงานของรัฐสภาในแต่ละสมัยก็มีการประชุมกันน้อย แต่ขณะเดียวกันงานของสภาก็มีมาก และความสามารถของสมาชิกของแต่ละคนก็แตกต่างกันไป ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐสภาจึงมีความจำเป็นจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการสามารถคัดเลือกสมาชิกสภาที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน มีเวลาทำงานที่ไม่จำกัด มีความคล่องตัวในการทำงาน จึงทำให้กรรมการสามารถพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน กว้างขวาง ลึกซึ้ง และมีประสิทธิภาพ ^๒

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำรัฐสภา

หน้าที่ของคณะกรรมการจะมีความสัมพันธ์กับหน้าที่ของรัฐสภาอย่างใกล้ชิด เพราะคณะกรรมการแต่งตั้งจากสภา เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาปัญหาในรายละเอียดแทนรัฐสภา ทั้งนี้โดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการของรัฐสภาจึงมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ ^๓

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเสวตรฐพร กุศลวิพิทักษ์, กลไกรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, ๒๕๑๘) , หน้า ๗๘.

^๒ เกษมศักดิ์ แสนโกชน์ , "การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการบริหารของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทระดับโท ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๑๓) , หน้า ๗ - ๒๐.

^๓ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปฏิรูปรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, ๒๕๑๘) , หน้า ๒๘ - ๓๐.

๑. ทำหน้าที่หาข้อมูล ข่าวสาร รวมตลอดถึงมติมหาชนจากนอกสภา เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาในสภา
๒. ทำหน้าที่ช่วยสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณา และคัดค้านปัญหาต่าง ๆ เพื่อการวางมาตรการและออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ
๓. ทำหน้าที่ชักจูงให้รัฐสภายอมรับข้อสรุปต่าง ๆ ที่ได้จากการถกเถียงกันในระหว่างสมาชิกรัฐสภาด้วยกัน

สำหรับคณะกรรมการประจำรัฐสภาไทย เราแบ่งออกเป็น ๔ ประเภทด้วยกัน ได้แก่

๑. คณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภา (Standing Comittee)
๒. คณะกรรมการวิสามัญ (Ad Hoc Comittee)
๓. คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Comittee)
๔. คณะกรรมการเต็มสภา (Comittee of The Whole)

คณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภา

คณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภา แต่ตั้งขึ้นโดยรัฐสภา เพื่อให้ทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สมาชิกคณะกรรมการจะต้องมาจากสมาชิกของสภาเท่านั้น บุคคลภายนอกไม่มีสิทธิเข้าร่วมในคณะกรรมการสามัญ ทั้งนี้ คณะกรรมการสามัญประจำสภา จะตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายให้ก็ได้

คณะกรรมการวิสามัญ

สภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และเมื่อทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้วเสร็จคณะกรรมการวิสามัญก็จะหมดสภาพไปโดยปริยาย สมาชิกคณะกรรมการวิสามัญสภาจะแต่งตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอกก็ได้ โดยไม่จำกัดจำนวน คณะกรรมการวิสามัญยังมีอำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญขึ้นทำหน้าที่ตามแต่คณะกรรมการวิสามัญจะมอบหมายก็ได้

คณะกรรมการร่วมกัน

คณะกรรมการร่วมกันแต่งตั้งจากวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาทั้งสองจะแต่งตั้งจากสมาชิกรัฐสภาหรือบุคคลภายนอกก็ได้ แต่ต้องให้มีจำนวนเท่ากัน คณะกรรมการร่วมจัดตั้งขึ้น

เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นแตกต่างกัน แล้วหาข้อสรุป
เสนอต่อสภาทั้งสอง โดยคณะกรรมการร่วมกันมีอำนาจที่จะเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียก
บุคคลใด ๆ ให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ได้ เมื่อคณะกรรมการร่วมกันทำงานแล้วเสร็จ ก็จะหมดสภาพไปโดยปริยาย

คณะกรรมการเพิ่มสภา

กรรมการเพิ่มสภา ได้แก่ ที่ประชุมสภานั้นเอง เพราะเป็นการเปลี่ยนสภาพจาก
ที่ประชุมสภามาเป็นที่ประชุมกรรมการ เรื่องที่จะนำมาพิจารณาในกรรมการเพิ่มสภา มักจะเป็น
เรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ห้ามมิให้
ตั้งกรรมการเพิ่มสภาขึ้นพิจารณา

สำหรับกรณีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น สมาชิกนอกจากจะสามารถแสดงบทบาทและหน้าที่
ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารทั้ง ๕ ประการ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สมาชิกยังสามารถแสดง
บทบาทในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้จัดตั้งขึ้นอีกด้วย ซึ่งบทบาท
ในคณะกรรมการ ส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (ชั้นแปรญัตติ) ซึ่งสภาปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดินได้มอบหมายให้กรรมการชุดต่าง ๆ พิจารณาก่อนที่จะทำการพิจารณาในวาระที่ ๒ ในสภา โดย
เฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำซึ่งแทบจะไม่ค่อยมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารเลยใน
งานปกติแต่สำหรับบทบาทในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ แล้วปรากฏว่า คณะกรรมการแต่ละชุดที่สภา
ตั้งขึ้น จะพบว่าสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำได้รับความไว้วางใจจากสภาแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ
ประจำชุดต่าง ๆ จำนวนมากพอสมควร กล่าวคือ

๑. คณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภา ในการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสมัย
แรก ที่ประชุมได้ลงมติเลือกตั้งกรรมการสามัญประจำสภาขึ้น ๗ คณะ^๑ แต่ละคณะประกอบด้วย

กรรมการทั้ง ๗ คณะ ได้แก่ กรรมการ เศรษฐกิจ กรรมการต่างประเทศ
กรรมการการปกครอง กรรมการทหาร กรรมการศึกษา สาธารณสุขและสาธารณสุขการ
กรรมการตรวจรายงานและการประชุม กรรมการพิจารณาเบ็ดเตล็ดรายงานการประชุมลับ

กรรมการ ๑๑ คน รวมทั้งสิ้น ๗๗ คน จากการศึกษาพบว่า สมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสามัญในชุดต่าง ๆ ถึง ๓๖ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๖.๗๕ ของกรรมการทั้งหมด

ต่อมาในการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสมัยที่ ๒ (สมัยสามัญ) สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ประกาศใช้ข้อบังคับของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ ทำให้ต้องมี การเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นและกำหนดข้อบังคับใหม่ ซึ่งมีผลทำให้คณะกรรมการชุดเดิมต้องหมดสภาพไปโดยปริยาย ที่ประชุมได้ลงมติเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้น ๑๑ คณะ ๒ คณะประกอบด้วยกรรมการ ๑๕ คน รวมทั้งสิ้น ๑๖๕ คน ปรากฏว่า สมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการประจำคณะต่าง ๆ ถึง ๕๐ คน ^๖ หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๔.๕๔ ของกรรมการทั้งหมด

จากการศึกษาต่อไป พบว่า สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มอบหมายให้กรรมการสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๓๐ ฉบับ แยกเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ และการบริหารราชการแผ่นดินทั่ว ๆ ไป จำนวน ๒๒ ฉบับ และเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินจำนวน ๘ ฉบับ

^๕ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๑๙

^๖ กรรมการทั้ง ๑๑ คณะ ได้แก่ กรรมการเกษตรและสหกรณ์ กรรมการคมนาคม กรรมการต่างประเทศ กรรมการทหาร กรรมการการปกครอง กรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม กรรมการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม กรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม กรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กรรมการตรวจรายงานการประชุม และกรรมการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

^๗ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๐.

^๘ รายงานการประชุมกรรมการสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ และ พ.ศ. ๒๕๒๐

๒. คณะกรรมการวิสามัญ สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและบุคคลภายนอกเป็นกรรมการวิสามัญ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมอบหมายนอกเหนือจากการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญประจำรัฐสภาอีกรวมทั้งสิ้น ๑๑ คณะ ซึ่งในคณะกรรมการวิสามัญบางคณะ สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการบางคนก็ได้รับเกียรติและความไว้วางใจให้เข้าไปทำหน้าที่ในกรรมการวิสามัญแต่ละชุดด้วย

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มอบหมายให้กรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๑๔ ฉบับ^๑ แยกเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมสภา ๓ ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ๔ ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ๑ ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ๑ ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพ ๒ ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษา ๑ ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๑ จำนวน ๑ ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติความผิดบางประการเกี่ยวกับการเดินอากาศ ๑ ฉบับ (โปรดดูตารางที่ ๗๒)

๓. คณะกรรมการเต็มสภา จากการศึกษารายงานว่าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีมติให้เปลี่ยนที่ประชุมสภาเป็นที่ประชุมคณะกรรมการเต็มสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๖ ฉบับ

จากตารางที่ ๗๑ จะเห็นได้ว่ากรรมการประจำสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมากกว่าคณะกรรมการที่สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้งสิ้น แต่ถ้าพิจารณาจากตารางที่ ๗๒ จะพบว่า ถึงแม้กรรมการวิสามัญประจำสภาจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมากกว่ากรรมการวิสามัญก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาถึงเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้ว จะเห็นว่ากรรมการวิสามัญประจำสภานั้น พิจารณาเฉพาะร่างพระราชบัญญัติพื้น ๆ มีความสำคัญน้อยกว่า ร่างพระราชบัญญัติที่กรรมการวิสามัญที่สภาตั้งขึ้นพิจารณา ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจ ซึ่งร่างแต่ละฉบับนี้มีผลกระทบต่อปากท้องและความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก

^๑ รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๒๐.

ตารางที่ ๓๑

แสดงจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินส่งมอบให้คณะกรรมการพิจารณา
ประเภทต่าง ๆ พิจารณาในชั้นแปรญัตติ

ประเภทกรรมการ	จำนวนร่าง พ.ร.บ.	คิดเป็นร้อยละ
กรรมการสามัญประจำสภา	๓๐	๖๐.๐๐
กรรมการวิสามัญ	๑๔	๒๘.๐๐
กรรมการเต็มสภา	๖	๑๒.๐๐
รวม	๕๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ตารางที่ ๓๒

แสดงจำนวนและประเภทของร่างพระราชบัญญัติที่สภาปฏิรูปการปกครองส่งให้กรรมการพิจารณา

กรรมการสามัญ	กรรมการวิสามัญ
๑. เกี่ยวกับการขยายหน่วยงานของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดินทั่ว ๆ ไป (๒๒ ฉบับ)	๑. เกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (๓ ฉบับ)
๒. เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน (๘ ฉบับ)	๒. เกี่ยวกับเศรษฐกิจ (๔ ฉบับ)
	๓. เกี่ยวกับการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (๑ ฉบับ)
	๔. เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ (๑ ฉบับ)
	๕. เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพ (๒ ฉบับ)
	๖. เกี่ยวกับการศึกษา (๑ ฉบับ)
	๗. เกี่ยวกับความผิดทางประเภททางเดินอากาศ (๑ ฉบับ)
	๘. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑ (๑ ฉบับ)

ที่มา : กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การควบคุมรัฐบาลโดยคณะกรรมการมาธิการจะเป็นมาตรการอีกอันหนึ่งซึ่งสภา
 ไซนอทเห็นจากการควบคุมรัฐบาลโดยการให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถามและ
 การเปิดอภิปรายโดยลงมติไว้วางใจและไม่ลงมติ รวมตลอดถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ
 และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ตาม แต่การควบคุมฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการมาธิการ
 นับว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับระบบรัฐสภาไทย ทั้ง ๆ ที่การควบคุมโดยคณะกรรมการมาธิการ (สภาเล็ก) นั้น
 นับว่าเป็นบทบาทที่มีความสำคัญอย่างมาก อันจะมีผลต่อการพัฒนาสถาบันรัฐสภาให้เข้มแข็งขึ้นได้ เนื่องจาก
 สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการจะสามารถแสดงบทบาทของตนได้อย่างเต็มที่ แต่เป็นที่น่าเสียด
 ว่ากรณีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คณะกรรมาธิการที่สร้างขึ้นแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลน้อยมาก
 ถ้าได้พิจารณาถึงมูลเหตุแล้ว อาจเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า การควบคุมรัฐบาลโดยคณะกรรมการมาธิการยัง
 ใหม่สำหรับระบบรัฐสภาของไทย ประกอบกับโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๑ อันเป็นผลผลิตมา
 จากการทำรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมุ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารอยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติ
 และประการสำคัญฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะกรรมาธิการที่
 เป็นข้าราชการประจำ ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องตอบสนองความต้องการของฝ่ายบริหารอย่างเต็มความ
 สามารถเพราะการกระทำดังกล่าวจะมีผลต่อวิถีชีวิตทางราชการงานปกติของตนได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้
 การปฏิบัติงานของกรรมาธิการ เน้นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร .