



บทที่ 4

การควบคุมภายในรัฐสภา

การควบคุมภายในรัฐสภา หมายถึง การควบคุมทางด้านนโยบาย การควบคุมในด้านการตั้งกระชู้และการควบคุมโดยอนุวัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณปี 2532-2533 จากพระราชบัญญัติที่ออกกฎหมายว่ามีร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชน

4.1 การควบคุมภายในรัฐสภา หมายถึง การควบคุมฝ่ายบริหารโดยผ่านนิติบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521 สามารถจำแนกการควบคุมออกได้ดังนี้คือ

1. การควบคุมคณะรัฐมนตรีทางด้านนโยบาย
2. การควบคุมโดยวิธีการอนุวัติหรือไม่อนุวัติ ร่างพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด พระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน
3. การตั้งกระชู้ถาม
4. การเปิดอภิปรายทั่วไป (ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 3)

1. การควบคุมคณะรัฐมนตรีทางด้านนโยบาย

นโยบายของรัฐบาล ได้แก่ นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีและนโยบายของกระทรวงแต่ละกระทรวง ที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา การแถลงนโยบายของรัฐบาล เป็นกิจกรรมที่จะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีจะ เป็นผู้แถลงนโยบาย เพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณา

¹ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ระบบงานรัฐสภาไทย (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2530),
หน้า 382.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 151 ได้กำหนดว่าคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ²

ส่วนวิธีการและขั้นตอนในการแถลงนโยบายของรัฐบาลตลอดทั้งการซักถามการอภิปรายและการตอบข้อซักถามจะเป็นไปตามที่ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 กำหนดไว้ซึ่งต้องนำมาใช้บังคับในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย³ ยังมีกระบวนการและหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้คือ⁴

1. คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายเสียก่อน จึงจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงนั้นได้ คือหมายความว่า ความเป็นรัฐมนตรีเริ่มเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแต่จะเข้ารับหน้าที่มิได้จนกว่าจะได้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์แล้วและจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายยังมีได้จนกว่าจะได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเสียก่อน

2. ต้องแถลงต่อรัฐสภา หมายความว่า การแถลงนโยบายของรัฐบาลจะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา การกำหนดเช่นนี้ก็เพราะสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3. เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายแล้วไม่มีการลงมติความไว้วางใจ คือ เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายแล้วจะเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ซักถามและอภิปรายเมื่อคณะรัฐมนตรีตอบข้อซักถามของสมาชิกแล้วจนถึงขั้นอภิปรายรัฐสภาก็จะลงมติความไว้วางใจไม่ได้

2

ดูรายละเอียด วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน, "รัฐธรรมนูญ" เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526), หน้า 213.

3

ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2530), หน้า 400.

4

เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ถึงรัฐสภาจะไม่มีอำนาจลงมติความไว้วางใจ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติภาระหน้าที่ไปชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล มีสิทธิที่จะยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจการบริหารงานรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะให้พ้นจากตำแหน่งได้เช่นกัน⁵

ขั้นตอนของการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ซึ่งใช้ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะพบว่า ขั้นตอนของการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภามีดังต่อไปนี้คือ

1. คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การดำเนินการขอแถลงนโยบาย รัฐบาลขั้นแรกนั้นคณะรัฐมนตรีต้องแจ้งให้รัฐสภาทราบว่า คณะรัฐมนตรีหรือที่จะแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อไร ซึ่งข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 123 วรรคแรกได้กำหนดไว้ว่า "เมื่อคณะรัฐมนตรีขอแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามมาตรา 151 ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมเป็น เรื่อง ค่วน" จากข้อบังคับการประชุมดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจะต้อง เป็นผู้ร้องขอโดยมีหนังสือถึงประธานรัฐสภา เพื่อแจ้งให้ทราบว่าพร้อมที่จะแถลงนโยบายเมื่อใด

2. ประธานรัฐสภาจะคงบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุม เป็น เรื่องค่วนข้อบังคับการประชุมข้อ 123 วรรคหนึ่งดังได้กล่าวมาแล้ว ได้กำหนดวันประชุมรัฐสภาตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ โดยเลขาธิการรัฐสภาจะคงส่งหนังสือนัดประชุมพร้อมกับระเบียบวาระการประชุมไปยังสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁵

เรื่องเดียวกัน, หน้า 400-401 และโปรดดูบทบัญญัติว่าด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 137 ในโกสิน หลฤล (รวบรวม), เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด 2526), 246.

3. คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย เมื่อเปิดประชุมรัฐสภาและถึงวาระการประชุม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งโดยปกติ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้แถลง

4. การซักถามและอภิปราย เมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ประธานจะดำเนินการให้สมาชิกซักถามและอภิปราย ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 123 วรรคสองกำหนดไว้ คือ สมาชิกแต่ละคนจะต้องซักถามและอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงรวมกันไป เว้นแต่ที่ประชุมจะได้มีมติให้ซักถามและอภิปรายแยกเป็นประเด็น ๆ ไป

ในการซักถามและอภิปรายนี้ ข้อบังคับการประชุม ข้อ 124 ได้กำหนดให้สมาชิกมีสิทธิซักถามและอภิปรายได้ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านในเรื่องความเหมาะสมของนโยบายและความสามารถในการบริหารให้สำเร็จตามนโยบาย ซึ่งการซักถามและอภิปรายนี้สมาชิกมีสิทธิซักถามและอภิปรายถึงแผนการปฏิบัติและวิธีการที่จะปฏิบัติตามนโยบายได้ด้วย ส่วนวิธีการอภิปรายของสมาชิกนั้นจะกระทำเช่นเดียวกับการอภิปรายในการประชุมสภาเกี่ยวกับเรื่องทั่ว ๆ ไป⁶

5. การตอบข้อซักถาม เมื่อสมาชิกซักถามและอภิปรายแล้วคณะรัฐมนตรีเท่านั้นจะเป็นผู้อภิปรายตอบข้อซักถามหรือข้อคัดค้านของสมาชิก และในการนี้รัฐมนตรีจะตอบข้อซักถามหรือคัดค้านของสมาชิกที่ละคนตามลำดับไปหรือจะรวมตอบครั้งละหลายคนก็ได้ตามข้อบังคับการประชุมข้อ 125 การตอบข้อซักถามหรือคัดค้านนี้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเท่านั้นจึงจะมีสิทธิตอบสมาชิกไม่ว่าจะเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม ไม่มีสิทธิตอบข้อซักถามหรือคัดค้านแทนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการแถลงนโยบายของรัฐบาลเป็นความ

⁶ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระเบียบงานรัฐสภาไทย, หน้า 401-402 และโปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการอภิปรายในการประชุมสภาในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ในโลกิน หลฤล (รวบรวม), เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 503-504, 548-549.

รับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อสภาโดยเฉพาะและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้และเข้าใจนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาดีกว่าสมาชิกสภา และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการดำเนินการประชุม ข้อบังคับการประชุมจึงห้ามมิให้สมาชิกสภาตอบข้อซักถามหรือคัดค้านแทนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

6. การเปิดอภิปราย เมื่อผ่านขั้นตอนการซักถามและการตอบข้อซักถามแล้ว การอภิปรายจะยุติลง เมื่อไม่มีผู้ใดอภิปรายหรือที่ประชุมลงมติให้เปิดอภิปราย

ถ้าสมาชิกเสนอผู้ใดขอให้เปิดอภิปราย การขอให้เปิดอภิปรายนั้นจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 30 คน ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ข้อ 126 และในการเปิดอภิปรายนี้ถ้าประธานพิจารณาเห็นว่าได้อภิปรายกันมาพอสมควรแล้วจะขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่าจะเปิดอภิปรายหรือไม่ก็ได้

เมื่อเปิดอภิปรายแล้ว ถือว่าการแถลงนโยบายรัฐบาลเสร็จสิ้นลงโดยไม่มี การลงมติ ความไว้วางใจแต่อย่างใด และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีก็สามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างสมบูรณ์โดยการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบต่อส่วนร่วมต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

โดยสรุป ขั้นตอนของการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาในปัจจุบันในฐานะของการ เป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติจากข้อบังคับการประชุม วุฒิสภา พ.ศ. 2527 ก็สามารถตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบนี้ ก็จะพบข้อจำกัดในแง่ที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้กำหนดให้ รัฐบาลต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภาด้วยการขอมติจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ภาย หลังการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา

7

ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า 402-403.

8

เรื่องเดียวกัน, หน้า 403.

ในลักษณะนี้ ส่งผลให้มาตรการควบคุมรัฐบาล โดยรัฐสภาในรูปแบบนี้ อันเป็น รูปแบบเบื้องต้น ต้องขาดความเข้มแข็ง และส่งผลต่อการลดลงของประสิทธิภาพของการ ควบคุมรัฐบาล โดยรัฐสภา ในภาพรวมไปด้วย

รัฐบาลชุดที่ 48 ซึ่งนำโดยพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับโปรดเกล้าให้ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 17 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2531 และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2531 รัฐบาลได้กำหนดนโยบาย ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคำนึงถึงความสุขของประชาชน การพัฒนาการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนา สังคม ตลอดจนความมั่นคงของชาติและสถานะของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์และ ในโลก สรุปนโยบายของคณะรัฐมนตรีให้รัฐสภาทราบดังต่อไปนี้⁹

นโยบายที่รัฐบาลได้แถลงให้ทราบนั้นมีนโยบายใหญ่ ๆ 6 ด้านคือ นโยบายการ เมือง, นโยบายการบริหารระบบราชการ นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายการป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ¹⁰ นโยบายสังคม

นโยบายทางด้านการเมือง

รัฐบาลมีความมุ่งมั่นในการเกิดชนและรักษาไว้ซึ่งสถาบัน ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ มุ่งเน้นส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทพรรคการเมือง และการส่งเสริม รวมทั้งปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครองสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

นโยบายเศรษฐกิจ

รัฐบาลพยายามที่จะพัฒนาประเทศ เพื่อให้ก้าวเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมในเบื้องต้น นโยบายทั่วไปเกี่ยวกับทางด้านเศรษฐกิจคือ

9

รายละเอียดของนโยบายและคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งหมด รวบรวม ไว้ในภาคผนวก.

10

ดูรายละเอียด "นโยบายของรัฐบาล" สยามจดหมายเหตุ 13 (26-1 กันยายน 2532) : 953.

การกระจายรายได้สู่ชนบท จะเน้นนโยบายในเรื่องการกระจายรายได้ไปสู่ชนบท โดยจะดำเนินการตามแนวทางสานต่อจากรัฐบาลชุดก่อน ทั้งนี้ อาจจะมีการปรับปรุงให้เกิดความกระชับยิ่งขึ้น

การแก้ไขปัญหาในด้านแรงงาน ที่สำคัญมีอยู่ 2 ประการคือ ประการที่ 1 ปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำที่จะต้องพิจารณาแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของคนงานที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องค่าครองชีพ และประการที่ 2 ต้องพยายามทำให้นายจ้างและลูกจ้างมีความเข้าใจ และมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

การขยายตลาดการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน จะดำเนินนโยบายเพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว เวียดนาม และเขมร เป็นตลาดการค้าของไทยต่อไปไม่ใช่สามารถ สำหรับปัญหาภัยพายุชาตินั้น ในขณะนี้ก็มีการถอนทหารออกไปแล้ว ทำให้เชื่อว่าคงจะไม่มีปัญหาในด้านการค้าชายแดน ซึ่งรัฐบาลจะสนับสนุนให้มีการค้าขายกันให้มากขึ้นในโอกาสต่อไป¹¹

นโยบายสังคม

รัฐบาลมุ่งมั่นที่จะสร้างคามยุติธรรมทางสังคมและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในด้านโอกาสทางการศึกษา การพัฒนาสุขภาพอนามัย และการให้หลักประกันความมั่นคงในชีวิต ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีศีลธรรมและดำรงไว้ซึ่งศิลปะวัฒนธรรม และเอกลักษณ์ของชาติ เป็นต้น

สำหรับนโยบายด้านอื่น ๆ อูรายละเอียดได้จากภาคผนวก หลังจากทีรัฐบาลได้แถลงนโยบายไปแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้รัฐบาลได้เปิดอภิปรายซักถามโต้แย้ง โดยเริ่มจากนายณรงค์ วงศ์วรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ หัวหน้า

¹¹

"ข่าว เศรษฐกิจในประเทศ" สยามจดหมายเหตุ 13 (12-18 สิงหาคม 2531) : 909.

พรรครวมไทย อภิปรายว่า นโยบายดังกล่าวกระทัดรัดและรัดกุมมากเกินไป ไม่มีการชี้ให้เห็นเด่นชัดทำให้เข้าใจยาก ด้านคมนาคมก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล ส่วนด้านเกษตรกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศก็มียุทธศาสตร์ 4 ข้อเท่านั้น และยังไม่มีความชัดเจนเพียงพออีกด้วย อย่างไรก็ตาม นโยบายด้านเศรษฐกิจและด้านแรงงานรัฐบาลจัดทำได้ดี แต่ยังคงขาดแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดสิ่งใดไว้อย่างแน่ชัด

นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา หัวหน้าพรรคประชาชน อภิปรายว่า ขอให้รัฐบาลปรับเงินเดือนข้าราชการประจำ เช่นเดียวกับที่รัฐบาลได้เพิ่มเงินเดือนให้กับข้าราชการเมือง และขอให้มีการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างชนชั้นชนรวยกับคนจน สำหรับนโยบายด้านการส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะการกำหนดให้ต่างชาติที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ถ่ายทอดเทคโนโลยีให้คนไทยนั้น ตนเกรงว่าในที่สุดกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะเป็นของคนต่างชาติ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนั้น ก็ขอให้รัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องการแก้ไขปัญหาระงงานด้วย เพราะปัจจุบันมีแรงงานที่ไร้ที่ทำงานค่าต่ำกว่าวุฒิ ว่างงาน ตลอดจนมีการใช้แรงงานเด็ก และเยาวชนอย่างผิดกฎหมายอยู่มาก

นายบุญชู โรจนเสถียร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ หัวหน้าพรรคกิจประชาคม อภิปรายว่า นโยบายของรัฐบาลชุดใหม่นี้ไม่แตกต่างจากรัฐบาลชุดก่อน และนโยบายในเรื่องผลผลิตการเกษตรต่าง ๆ ก็ไม่ได้มีแผนงานที่ชัดเจนว่า จะทำอย่างไรจึงจะทำให้เกษตรกรขายพืชผลได้ราคาดี นอกจากนั้น นโยบายด้านพลังงานซึ่งเป็นเรื่องสำคัญก็ยังไม่ได้มีการกำหนดไว้ด้วย

นายแพทย์อุคมศิลป์ ศรีแสงนาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร (หลังธรรม) อภิปรายว่า นโยบายด้านสาธารณสุขของรัฐบาลชุดนี้ไม่กว้างและชัดเจนเท่าที่ควร

จำลอง เอกทรงธรรม บัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย (ชาติไทย) อภิปรายว่า นโยบายด้านการเมืองของรัฐบาลชุดนี้เหมาะสมดีแล้ว แต่ขอให้รัฐบาลเน้นในเรื่องการค้าด้านการซื้อเสียงให้ลดน้อยลง นอกจากนี้ขอให้รัฐบาลสนใจปัญหาความแห้งแล้งในภาคเหนือ ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาการไม่มีงานทำ และปัญหาไฟป่าอีกด้วย

พล เอกอาทิตย์ กำลังเอก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย หัวหน้าพรรคพลังชนชาวไทย อภิปรายว่า ขอให้รัฐบาลดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั่วประเทศ ขอให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ขอให้ประหยัดงบประมาณแผ่นดินและกวดขันการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยให้ความรับผิดชอบค้ำหน้าที่ยังมีขึ้น รวมทั้งให้เอาใจใส่ดูแลความเป็นอยู่ของทหารผ่านศึกและครอบครัว ที่ส่วนมากประสบความเดือดร้อนกับภาวะการครองชีพ เป็นอย่างมากด้วย

พันเอกณรงค์ กิตติขจร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา หัวหน้าพรรคเสรีนิยม อภิปรายว่า ขอให้รัฐบาลเอาใจใส่ต่อการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนด้วยการ เพิ่มจำนวนโรงพยาบาลและสถานีอนามัยให้มีทั่วประเทศ

นายกระจ่าง พันธุมนาวิณ วุฒิสมาชิก อภิปรายว่า "ขอให้ข้าราชการการเมืองอย่าได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานด้านบุคลากรของข้าราชการประจำ และให้มีการเสริมสร้างระบบคุณธรรมในวงราชการให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการประจำมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมระบบ เศรษฐกิจ เสรีก็ควรมีมาตรการป้องกันมิให้เกิดสภาพผูกขาดทาง เศรษฐกิจด้วย

นายมาตุค บุนนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร (ประชาธิปัตย์) อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุง เงิน เดือนข้าราชการและขบวนการยุติธรรมว่า รัฐบาลควรจะปรับปรุง เงิน เดือนข้าราชการในระดับข้าราชการพลเรือนชั้นผู้น้อยและระดับท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่สำหรับข้าราชการการเมืองซึ่งรัฐบาลชุดก่อนดำเนินการไปแล้วควรจะทบทวนอีกครึ่งหนึ่ง

พลเอกหาญ ลีนาถนันทน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช (ประชาชน) อภิปรายว่า "รัฐบาลให้ความสนใจในนโยบายการเมืองน้อยไป คนเห็นว่าปัญหาการเมืองนั้น ใหญ่กว่าปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งควรจะต้องดำเนินนโยบายการเมืองให้ถูกต้องและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ให้เต็มที่ เช่น การพูด การเขียน หรือการนับถือศาสนา"¹³ นายสมัคร สุนทรเวช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ อภิปรายว่า "นโยบายส่วนใหญ่ที่รัฐบาลเขียนไว้เกินความจริง รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่น ในด้านการส่งเสริมและกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น สำหรับนโยบายการเมืองกันประเทศของรัฐบาลนั้นก็เอาใจทหารมากเกินไป และอีกประเด็นที่นายสมัคร ได้กล่าวถึงคือเรื่องที่รัฐบาลชุดนี้ได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเกินไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 1 คน"¹⁴

สรุปคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรครวมไทย นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ หัวหน้าพรรคประชาชน นายบุญชู โรจนเสถียร หัวหน้าพรรคกิจประชาคม นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก หัวหน้าพรรคพลังชนชาวไทยและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ ได้อภิปรายเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานของรัฐบาล ยังขาดแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนโดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและด้านแรงงาน รัฐบาลมุ่งเน้นการส่งเสริมการลงทุนมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงการผลิตของเกษตรกร และขอให้รัฐบาลปรับเงินเดือนข้าราชการประจำเพื่อลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน

¹³ เรื่องเดียวกัน

¹⁴ เกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ คร.กระบลด ทองธรรมชาติ ได้แสดงทัศนะไว้ดังนี้ ความรัฐธรรมนูญนั้นบอกไว้ชัดเจนว่าตั้งรัฐมนตรีไม่เกิน 44 คน และบอกไว้ชัดเจนว่าคนที่นั่งสองเก้าอี้ให้ถือเป็นสองคน รายชื่อคณะรัฐมนตรีได้จากภาคผนวก ก และดูรายละเอียดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีได้จาก "45 เก้าอี้ 46 ตำแหน่ง", ข่าวพิเศษ 11 (3) (17-23 สิงหาคม 2531): 20-21.

นอกจากนั้นแล้ว ให้รัฐบาลสนใจปัญหาเกษตรกร เช่นหันมาสนใจความแห้งแล้งในภาคเหนือ ด้วยนอกเหนือจากนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนอภิปรายถึงการเลือกตั้ง ที่มีการหุบเงิน และชื่อเสียงในการ เลือกรัฐบาลควรจะหามาตรการมาแก้ไขโดยด่วนด้วย

พรรคฝ่ายค้านได้อภิปรายชี้แจงในจุดบกพร่องเกี่ยวกับนโยบายที่ทางรัฐบาลได้แถลงไป นั้น ทางฝ่ายรัฐบาลซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้ตอบคำถามบางประการ จากนั้น พันโทสนั่น ขจรประศาสน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร (ประชาธิปัตย์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ชี้แจงว่า

นโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้มีข้อความที่ครอบคลุมแผนการปฏิบัติงานไว้ เป็นจำนวนมาก และครบถ้วน นโยบายที่กำหนดไว้มีความชัดเจน รวมทั้งขอบเขตกว้างขวาง รัฐบาลมี นโยบายที่แน่วแน่ในการ เพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร ด้วยการควบคุมการผลิตด้าน เกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ ด้วยการกำหนด เขตเศรษฐกิจการ เกษตร ได้แก่ การกำหนดพื้นที่เพาะปลูกและการ เลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้ ยังได้มีการศึกษาถึงภาวะความต้องการของตลาดอย่างจริงจัง ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อ เกษตรกรทั่วประเทศ รัฐบาลชุดนี้มีนโยบายที่จะลดต้นทุนการผลิต ขณะเดียวกันก็เพิ่ม คุณภาพของผลิตผลด้าน เกษตรกรรม ทั้งนี้ จะเป็นผลให้เกษตรกรมีกำไรจากการจำหน่าย สินค้ามากขึ้น นอกจากนี้ยัง เน้นให้มีการทำเกษตรกรรมแบบครบวงจรด้วยการแก้ไขปัญหาค้นพื้นฐาน และให้มีองค์กรเปิดโอกาสให้เกษตรกรและนักธุรกิจ เข้ามามีส่วนร่วมในการ กำหนดแผนงานด้าน เกษตรกรรมกับทางรัฐบาล อันจะ เป็นการอำนวยความสะดวกประชาชน เป็นส่วนรวม รัฐบาลมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะผลักดันให้มีการใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้เอกสารสิทธิ์แก่เกษตรกร หรือผู้มีรายได้ต่ำที่จะเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนที่มี สภาพเสื่อมโทรมแล้ว

นายชวน หลีกภัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ พรรคประชาธิปัตย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ชี้แจงว่า

รัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมสุขภาพของประชาชนให้ความรู้แก่ประชาชน ในการดูแลสุขภาพของตัวเอง เพื่อให้มีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ขอยืนยันว่ารัฐบาลชุดนี้มีความห่วงใยในด้านความเป็นอยู่ของประชาชน จะแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ที่เป็นการบั่นทอนสุขภาพของประชาชน นอกจากนี้ จะเน้นในเรื่องการสร้างพฤติกรรมอนามัยที่ดีให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนทั่วประเทศ ได้แก่ การให้ประชาชนตระหนักถึงภัยอันตรายจากสิ่งที่จะเป็นสาเหตุบั่นทอนสุขภาพ เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงภัยจากการสูบบุหรี่ และดื่มสุรา เป็นต้น

นายบรรหาร ศิลปอาชา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี พรรคชาติไทย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ชี้แจงว่า

รัฐบาลจะสนับสนุนให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมใช้แรงงานและทรัพยากรที่มีอยู่ภายใน
ประเทศอย่างทั่วถึง เพิ่มประสิทธิภาพกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดเล็ก
รวมทั้ง เร่งการส่งออกอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน รัฐบาลจะให้การสนับสนุนต่อกิจการ
อุตสาหกรรมซึ่งเป็นกิจการที่มีประโยชน์และช่วยในการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค
โดยให้กิจการการนิคมอุตสาหกรรมมีความก้าวหน้าและมั่นคง ซึ่งนับเป็นมาตรการหนึ่ง
ในการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ ให้มาลงทุนในไทยมากยิ่งขึ้น

นายมนตรี หงษ์พานิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กิจสังคม)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ชี้แจงว่า

กระทรวงคมนาคม เป็นกระทรวงที่มีภารกิจในการให้บริการแก่ประชาชนและช่วย
สนับสนุนส่งเสริมกิจการด้านการท่องเที่ยวของประเทศ ด้วยการปรับปรุงการคมนาคม
ทั้งทางอากาศ ทางบก และทางน้ำ การปรับปรุงระบบคมนาคมทางอากาศนั้น จะ
เร่งขยายสนามบินขนาดเล็กที่มีอยู่แล้วให้สามารถรองรับ เครื่องบินขนาดใหญ่ได้
ขณะเดียวกันจะดำเนินการปรับปรุงอาคารที่พักผู้โดยสารให้มีขนาดกว้างขวางมากขึ้น
สำหรับการปรับปรุงระบบคมนาคมทางบก จะแก้ไขปัญหาคความแออัดของการจราจร
ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยมีโครงการ
ต่าง ๆ หลายโครงการ เช่น โครงการยกระดับถนนวิภาวดีรังสิตจากดินแดงถึงดอนเมือง
โครงการขยายถนนช่วงคอน เมืองถึงรังสิต อาทิ 2 ช่องทางเป็น 4 ช่องทาง ซึ่งจะ
เชื่อมกับการขยายถนนจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาถึงจังหวัดนครสวรรค์ สำหรับการ
ปรับปรุงระบบคมนาคมทางน้ำ จะเร่งดำเนินการให้มีการเปิดใช้ท่าเรือแหลมฉบังให้
เร็วขึ้น ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกในการส่งสินค้าไปจำหน่ายยังต่างประเทศ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะ เป็นการเปิดโอกาสให้สามารถส่งสินค้าด้านเกษตรกรรมจาก
ภาคตะวันออกเพียง เหนือไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้รวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จะ
แก้ไขลดความแออัดที่ท่าเรือกรุงเทพด้วยการให้ไปใช้ท่าเรือสัตหีบ สำหรับด้านการสื่อสาร
จะเพิ่มขีดความสามารถในด้านการติดต่อสื่อสารภายในประเทศให้มีความรวดเร็วและ
สะดวกมากขึ้น ทั้งนี้ จะมีการขยายบริการด้านโทรศัพท์ให้ไปถึงระดับตำบลให้ได้

พลตรีประมาธ อติเรกสาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสระบุรี (ชาติไทย)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ชี้แจงว่ากระทรวงมหาดไทยมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะ

ปรามปรามอาชญากรรมให้ได้ผลและสร้างความความสุขให้เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของประชาชน ขณะเดียวจะควบคุมเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย สำหรับสถานศาลินั้น คนมิได้ส่งเสริมให้เปิดขึ้นในประเทศ แต่มีจุดมุ่งหมายที่จะชี้แจงถึงแนวทางในการควบคุม เมื่อมีการเปิดสถานศาลินในประเทศ¹⁵ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้กล่าวว่า

การที่สมาชิกรัฐสภาได้ช่วยกันแสดงความคิดเห็นในวันนี้ นับเป็นความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและเป็นการสร้างสรรค์การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่น่าชื่นชมสำหรับนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้น นับเป็นการตอกย้ำเพื่อให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสที่จะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ประชาชนทั่วประเทศต่างรอคอยความหวังจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งชุดนี้ คนมีความตั้งใจที่จะสร้างความก้าวหน้าและความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่จะสร้างความก้าวหน้าและความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้น ดังนั้น รัฐบาลชุดนี้จะต้องปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนทุก ๆ กลุ่ม ทุกสาขาทั้งในเมืองและชนบท รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ¹⁶

กล่าวโดยสรุป การควบคุมคณะรัฐมนตรีทางด้านนโยบายนั้นตามหลักการของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้นเปิดโอกาสให้คณะรัฐบาลสามารถเข้าบริหารงานได้โดยอัตโนมัติโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร นโยบายของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นมีแนวทางการบริหารประชาธิปไตยมุ่ง เน้นส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของพรรคการเมือง สร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมทางการเมืองและเน้นนโยบายที่ทำให้ประเทศก้าวหน้าเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรม เป็นต้น

¹⁵ "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ 13(26-กันยายน 2532): 960.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 961.

2. การควบคุมโดยวิธีการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ร่างพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน

ตามหลักการการปกครองในระบบประชาธิปไตย แบบรัฐสภานั้น สถาบันทางการเมือง (political institution) ที่มีอำนาจหน้าที่ (authority) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา กฎหมายอันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการที่จะจัดทำขึ้นนั้น ก็คือพระราชบัญญัติซึ่งหมายถึงกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ เป็นผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ขั้นตอนในการจัดทำกฎหมายมีดังนี้

1. การเสนอร่างกฎหมาย
2. การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร
3. การพิจารณาโดยวุฒิสภา¹⁷

สำหรับขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายนั้น ในปัจจุบัน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 คือ

ร่างพระราชบัญญัติจะ เสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนจะ เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่า ด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

- (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอัน เกี่ยวกับการภาษีอากร

¹⁷มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 69.

(2) การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่าย เงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณ
รายจ่ายของแผ่นดิน

- (3) การกู้เงิน หรือการค้ำประกันการใช้เงินกู้
(4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วย
การเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร
เป็นผู้วินิจฉัย¹⁸

ส่วนในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติไว้
ในมาตรา 126 คือ "ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน"¹⁹ โดยแยกออกเป็น
2 กรณี คือ

- (1) กรณีที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ
(2) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ

ในกรณีแรก ขอบเขตในการ เสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีมีอยู่อย่าง
กว้างขวาง เพราะเหตุว่ากฎหมายนั้น เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็น
ฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินย่อมจะต้องรู้ว่า ต้องการกฎหมายประเภทไหนและในแนวนโยบาย
อะไรบ้างในการที่จะนำไปบริหารประเทศ โดยหลักการที่กล่าวมานี้ คณะรัฐมนตรีย่อมทรงไว้
ซึ่งอำนาจในการริเริ่ม เสนอกฎหมายใด ๆ อย่างสมบูรณ์ อนึ่ง การเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ของคณะรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรองแต่อย่างใด แต่จะกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรี
ทุกครั้งไป²⁰

¹⁸ โภคิน หลกฤต (รวบรวม), เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 242-243.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 243.

²⁰ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย,

ส่วนในกรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีบัญญัติให้กระทำได้อีกเมื่อพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ขึ้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรองด้วย²¹

การจำกัดสิทธิในการ เสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย เครื่องครัดเช่นนี้อาจทำให้มองไปได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย เพราะทำให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยสมบูรณ์ กล่าวโดย เฉพาะ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการ เสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องให้พรรค การเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ขึ้นสังกัดอยู่ มีมติให้เสนอได้ประกอบด้วยนั้น เป็นหลักการ ใหญ่ที่ไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนเลย และเป็นเงื่อนไขที่รัดรอนหรือจำกัดการ ปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับ เลือกตั้ง เข้ามาในสภาไม่เกิน 20 คน วิธีทางหนึ่งในการที่จะแสดงบทบาทของพรรคการเมืองที่ไม่มีสิทธิ เสนอร่างพระราชบัญญัติในสภาก็คือ อาจอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านในร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรพรรคอื่น เสนอมาได้ และอาจแปรญัตติ ขอบแก้ไขเพิ่มเติมได้ในชั้นคณะกรรมการ²²

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมี 3 วาระและ ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา ซึ่งในที่นี้จะกล่าวแต่เฉพาะขั้นตอนการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 318 และโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 วรรค 2 ในโอกาส พลฤกษ์ (รวบรวม), เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 242.

²² ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงาน รัฐสภาไทย, หน้า 318.

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยปกติต้องกระทำเป็น 3 วาระและต้องพิจารณาไปตามลำดับ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง

เป็นขั้นพิจารณาหลักการโดยทั่ว ๆ ไป ว่าสมควรจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น กล่าวคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่วาระการพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นผู้ลุกขึ้นอภิปรายก่อนโดยชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นอันดับแรก กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงใด เป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือหากร่างพระราชบัญญัตินั้น เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง คณะรัฐมนตรีก็อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาแล้วแต่กรณี แต่ถ้ากรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิก สมาชิกผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือสมาชิกผู้ที่เป็นผู้ร่วมเสนอก็จะเป็นผู้เสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภา ต่อจากนั้น ประธานจะให้สมาชิกฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนได้อภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนในร่างพระราชบัญญัตินั้นสลับกันไป เมื่อการอภิปรายเป็นที่ยุติแล้ว ประธานก็จะขอมติจากที่ประชุมว่า จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น สภาก็จะพิจารณาในลำดับต่อไป เป็นวาระที่สอง หากที่ประชุมสภามีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป²³

ในทางปฏิบัติแล้ว ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งนี้ มีความสลับซับซ้อนมากพอสมควร การพิจารณาอาจมีกระบวนการ และวิธีการอื่น ๆ อีก ได้แก่

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 324-325.

1.1 การตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนรับ

หลักการ

ในระหว่างการอภิปรายในวาระที่หนึ่งนี้ ถ้ามีปัญหาที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยของที่ประชุม เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของสภาว่าจะรับหลักการหรือไม่ สภาอาจมีมติให้ตั้งคณะกรรมการสามัญ หรือวิสามัญไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาตั้งก็จะไปพิจารณาศึกษาในรายละเอียดข้อเท็จจริง กำหนดเวลาในการพิจารณาก็แล้วแต่ที่ที่ประชุมจะกำหนด แล้วจะรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นของที่ประชุมสภาอีกครั้งว่าสภาสมควรจะมีมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น การเสนอให้ตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตีก่อนรับหลักการนี้ มักใช้ในกรณีของที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันมากมาย หากที่ประชุมจะตัดสินใจลงมติกันในขณะนั้นก็อาจเป็นผลเสียในภายหลังได้ วิธีการนี้จึงมีประโยชน์มาก²⁴

1.2 คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

ในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการก็สามารถทำได้ โดยต้องขออนุมัติจากที่ประชุมเสียก่อน ถ้าที่ประชุมอนุมัติก็มีผลให้ต้องรอการพิจารณาไว้ก่อนภายในระยะเวลาที่สภากำหนด จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนต่อสภา²⁵

สำหรับวิธีการดังกล่าวนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 96 ได้กำหนดไว้ว่า "การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้น ไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ หรือไม่รับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนเมื่อที่ประชุมอนุมัติ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน" การบัญญัติข้อบังคับเช่นนี้ก็ด้วยเจตนา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อันจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้นได้มีโอกาสนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาเสียก่อนให้รอบคอบ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 325.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ว่าจะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ แล้วจึงนำกลับมาเสนอในที่ประชุมทราบ เหตุผลว่าจะปฏิบัติได้หรือไม่ เพื่อสภาจะได้พิจารณาอีกครั้งว่า ควรจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้มีผลใช้บังคับ เป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่²⁶

1.3 การรวมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาวาระที่หนึ่งนี้ สภาอาจมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หลายฉบับรวมกันก็ได้ ซึ่งจะกระทำได้อันเมื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกัน ทำนอง เดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกัน และสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ แต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ แต่เมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้วให้สภาลงมติว่าจะใช้ร่าง พระราชบัญญัตินั้นใด เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่ 2 ด้วย²⁷

เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 เรียบร้อยแล้ว ผลการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง แยกได้ดังนี้ คือ

1. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป
2. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ก็จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา (มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วน ๆ หรือคณะกรรมการวิสามัญ

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 327.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 328.

มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลภายนอกก็ได้) หรืออาจพิจารณาโดยกรรมาธิการ
เต็มสภา ทั้งนี้แล้วแต่มติของที่ประชุม²⁸

แต่ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการไปพิจารณา
ที่ประชุมจะต้องกำหนดระยะเวลาในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ เสนอคำแปรญัติด้วย ซึ่ง
ตามข้อบังคับการประชุมกำหนดให้กระทำการแปรญัติภายใน 7 วัน แต่ทั้งนี้สภาจะกำหนดเวลา
เป็นอย่างอื่นก็ได้แล้วแต่มติของที่ประชุม อนึ่ง กำหนดการแปรญัตินี้ หมายถึง ระยะเวลาที่
สมาชิกจะ เสนอคำแปรญัติต่อประธานคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ไม่ได้
หมายถึงระยะเวลาที่คณะกรรมาธิการจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จ²⁹

²⁸ คณะกรรมาธิการสามัญประจำรัฐสภา จำนวน 18 คณะ คณะละ 19 คน โดยมี
อัตราส่วนดังนี้ พรรคชาติไทย 5 คน กิจสังคม 3 คน ประชาธิปัตย์ 2 คน ราษฎรและ
พลังธรรม 1 คน สหประชาชาติไทยและมวลชนจะใช้อัตราส่วนในพรรคชาติไทย ส่วนอีก 8
พรรคการเมืองที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล จะได้สัดส่วนกรรมาธิการคณะละ 7 คน และ ส.ส.แต่ละคน
จะเป็นกรรมาธิการได้ไม่เกิน 2 คณะ สำหรับคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทั้ง
18 คณะ มีดังนี้ (1) คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร (2) คณะกรรมาธิการกิจการ
สตรีและเยาวชน (3) คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ (4) คณะกรรมาธิการคมนาคม
(5) คณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน (6) คณะกรรมาธิการ
การต่างประเทศ (7) คณะกรรมาธิการติดตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี (8) คณะ
กรรมาธิการการทหาร (9) คณะกรรมาธิการการปกครอง (10) คณะกรรมาธิการแรงงาน
(11) คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน (12) คณะกรรมาธิการ
วัฒนธรรมและการท่องเที่ยว (13) คณะกรรมาธิการการศึกษา (14) คณะกรรมาธิการ
การเศรษฐกิจ (15) คณะกรรมาธิการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (16) คณะกรรมาธิการ
สวัสดิการสังคมและการกีฬา (17) คณะกรรมาธิการการอุตสาหกรรม และ (18) คณะ
กรรมาธิการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ และตรวจรายงานการประชุม ดูรายละเอียดจาก
สยามจดหมายเหตุ, 13 (26-1 กันยายน 2532) : 957.

²⁹ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงาน
รัฐสภาไทย, หน้า 329.

2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สองนี้สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ และการพิจารณาของสภาภายหลังจากที่คณะกรรมการธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว³⁰

การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ

เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วโดยคณะกรรมการธิการที่สภามอบหมายซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้แต่มติของที่ประชุมสภาในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ สมาชิกมีสิทธิที่จะร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยการขอเสนอเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความที่ปรากฏอยู่ในร่างเดิมได้ เรียกว่าการแปรญัตติ กล่าวคือ เมื่อสมาชิกผู้ใดเห็นควรขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความเดิมในร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ภายในเวลาที่สภาได้กำหนดไว้ ในการเสนอคำแปรญัตติต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน และโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตราและการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น³¹

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระนี้จะเป็นการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งหากที่ประชุมเห็นชอบก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา ในปี พ.ศ. 2531-2532 ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีทั้งหมด 57 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2531 มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบ 39 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2532 มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา 18 ฉบับ

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโอนที่ดินให้หน่วยราชการต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติลักษณะนี้มี 29 ฉบับ

ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องกฎระเบียบ คำสั่ง แบ่งหน่วยงาน หรือโอนย้ายหน่วยราชการ เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการต่าง ๆ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2531 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531 มีร่างพระราชบัญญัติลักษณะอย่างนี้ 12 ฉบับ

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้วยการเงิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 ร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 ร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2531 มีร่างพระราชบัญญัติลักษณะอย่างนี้ 2 ฉบับ

ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการแก้ไข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 เป็นลักษณะพิเศษที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้แก้ไขสำเร็จ มีร่างพระราชบัญญัติลักษณะอย่างนี้ 1 ฉบับ

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะควบคุมการพิจารณาความและมีผลกระทบต่อการใช้กระบวนการทางศาล เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2532 มีร่างพระราชบัญญัติลักษณะนี้ 8 ฉบับ

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับเรื่องศาสนา คือ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจญ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 มี 1 ฉบับ

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับเรื่องการเกษตร เช่น ร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) ร่างพระราชบัญญัติลักษณะนี้มี 1 ฉบับ

ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม เช่น ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก้ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่างวันที่ 8 และ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 พ.ศ. 2531 ร่างพระราชบัญญัติแก้ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ภายในราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการบ่อนก้นการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2532 มีร่างพระราชบัญญัติลักษณะนี้ 3 ฉบับ

จากลักษณะต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติทั้งลักษณะของที่เสนอ โดยคณะรัฐมนตรีและผ่านเป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้ (ดูรายละเอียดภาคผนวก ค) พบว่าจำนวนพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขยายงานกรมกองของราชการต่าง ๆ รวมทั้งหมดถึง 29 ฉบับ ส่วนพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องระเบียบราชการ หน่วยราชการ มีจำนวนลดน้อยลงมาเพียงแค่ 12 ฉบับ พระราชบัญญัติทั้ง 2 ลักษณะนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารราชการ กล่าวคือ เพื่ออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ แก่การบริหารของราชการ ซึ่งลักษณะเป็นงานประจำที่ดูแลโดยข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ เช่น การปรับกฎระเบียบ หรือส่วนราชการ การเวนคืนที่ดิน การเงิน ล้วนแต่เตรียมการและเสนอตามขั้นตอนของระบบราชการ ที่มีข้าราชการประจำดูแลและรับผิดชอบ เป็นส่วนใหญ่

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับศาสนา 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจญ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532³² ส่วนพระราชบัญญัติที่จะสะท้อนถึงนโยบายของฝ่ายบริหารมีน้อยมาก เช่น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรม แต่พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมมีผลต่อรัฐบาลทางอ้อม ดังเช่น การปล่อยตัวจำเลยคดีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จำนวน 12 คน ได้สะท้อนให้เห็นเมืองไทยช่วงนี้มีบรรยากาศทางประชาธิปไตยที่ก้าวหน้ากว่าเดิมดังคำสัมภาษณ์ของนายมาโนช เมธานกูร ได้กล่าวอธิบายภายหลังที่ได้ออกจากคุกว่า "พอพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นมาเป็นนายก เราก็นึกว่ามีวีแววที่กฎหมายนิรโทษกรรมจะผ่านทั้ง 2 สภาได้"³³ เป็นต้น ดังนั้น

³²

"Senate passes Haj bill" Vol. XLIII, Bangkok Post (29 October 1988): 3.

³³

"จากไซ้ครวนสู่อิสระภาพ" มติชน (7 กันยายน 2532): 3.

จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีมักจะเป็น เรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการประจำมากกว่านโยบาย อีกทั้งพระราชบัญญัติที่ออกมานี้มักจะมาจากการเสนอของข้าราชการประจำ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานประจำ นอกจากนี้แล้วยังมีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่เด่นสุดของพระราชบัญญัติอื่น ๆ การที่พระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ ออกมาได้ เป็นกระบวนการสะท้อนให้เห็นการพัฒนาประชาธิปไตยของระบบการเมืองไทยด้วย อีกชั้นตอนหนึ่ง

การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นร่างกฎหมายพิเศษที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้มีกฎหมายที่กำหนดการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินในการบริหารประเทศ ซึ่งตามมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง" ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น³⁴ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชุดใหม่ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

การเสนองบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้รวบรวมโครงการต่าง ๆ พร้อมทั้งวงเงินสำหรับโครงการนั้น ที่บรรดากระทรวง ทบวง กรมเสนอขอมา จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติทุกปี เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงจะมีสิทธิใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน แต่ในบางกรณีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

³⁴ กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2531): 1-69.

ประจำปีงบประมาณอาจออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ รัฐธรรมนูญได้กำหนดทางออกให้คือ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนนั้นไปพลาง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภานั้น เดิมที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยบทเฉพาะกาล มาตรา 203 (1) กำหนดให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ปัจจุบันเมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงแล้ว การเสนอร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ยกเว้นในกรณีที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 143

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาสำหรับกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แบ่งการพิจารณาออกเป็นสามวาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ

วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ เป็นการพิจารณาอย่างกว้าง ๆ โดยมีการอภิปรายก่อนที่จะลงมติรับหลักการหรือไม่ เหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนไม่ว่าจะเป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาลได้อภิปรายอย่างกว้างขวางสาระสำคัญของการอภิปรายส่วนมากจะเป็นไปในลักษณะตั้งข้อสงสัยและการใช้จ่ายเงินงบประมาณในแต่ละกระทรวง ทบวง กรมของปีที่ผ่านมาของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายของฝ่ายค้านหรือฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลก็ตาม หลังการอภิปรายแล้วที่ประชุมจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติ เมื่อที่ประชุมสภารับหลักการก็เป็นการพิจารณาในวาระที่สองต่อไป หากไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอันตกไป

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือกรรมการ
เต็มสภาแต่ธรรมเนียมนิยมปฏิบัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
สภาจะพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง คือ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง และ
ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรี เสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด
นอกจากนั้นตั้งจากบุคคลตามรายชื่อที่สมาชิก เสนอรายชื่อ สำหรับเงื่อนไขในการแปรญัตติ
ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่าง
พระราชบัญญัติ ก็ให้ เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายใน
เจ็ดวัน นับตั้งแต่สภารับหลักการร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติไว้
เป็นอย่างอื่น กรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติ
ที่สำคัญ และต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา ในทางปฏิบัติแล้วที่ประชุมมักจะให้
เวลาในการแปรญัตติมากกว่าเจ็ดวัน

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนใน
รายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน
อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์เงินค้ำ
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

สมาชิกที่ขอแปรญัตติ มีสิทธิที่จะมาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติของตนต่อที่ประชุม
คณะกรรมการ หรืออาจมอบหมายให้ตัวแทนชี้แจงแทนก็ได้ ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับ
คำแปรญัตติ และผู้แปรญัตติยืนยันในหลักการ และเหตุผลตามคำแปรญัตติของตน ผู้แปรญัตตินั้น
มีสิทธิที่จะสงวนคำแปรญัตตินั้นไว้ เพื่อให้ที่ประชุมสภาวินิจฉัยก็ได้ หลังจากคณะกรรมการ
พิจารณาเสร็จแล้วและรายงานต่อสภา

วาระที่ 3 ขึ้นลงมติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ในวาระนี้
เหมือนกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป คือ ไม่มีการอภิปราย และจะลงมติเลยว่าเป็นชอบหรือไม่
เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากที่ประชุมเห็นชอบด้วย ก็ให้นำร่าง
พระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ส่วนการพิจารณาของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบภายในสิบห้าวัน นับแต่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงวุฒิสภาหากพ้นกำหนดนี้ถือว่า วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการต่อไปเพื่อประกาศใช้บังคับ เป็นกฎหมาย แต่ถ้าวุฒิสภายับยั้งหรือไม่เห็นชอบด้วย และส่งกลับสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่าง เดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ปกติเมื่อคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว มักจะมีข้อสังเกต ของคณะกรรมการแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติไปด้วย ข้อสังเกตนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีทราบ หรือปฏิบัติ มิได้เป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติ ถ้าคณะกรรมการ เห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ คณะกรรมการจะบันทึกไว้ในรายงาน เพื่อให้สภาพิจารณา เมื่อสภาไม่เห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ประธานกรรมการ ข้อสังเกตนั้นเป็นอันตกไป ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายนั้นนับว่ามีความสำคัญมาก

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญที่สุด ถือเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินจะใช้จ่ายได้ต่อ เมื่อมีกฎหมายออกมารองรับ และรัฐสภาเป็นสถาบันของผู้แทนปวงชน ซึ่งมีหน้าที่ในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เท่ากับเป็นการให้ความไว้วางใจต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ของรัฐบาล หากรัฐสภาไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วตามวิถีทางการ เมืองรัฐบาลจะต้องลาออก เพราะขาดความไว้วางใจจากรัฐสภาและที่สำคัญที่สุดคือ ไม่มีเงินที่จะมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา นี้ ถือว่า เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นการให้ความไว้วางใจรัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย³⁵

³⁵ นูริรัชช นามวัฒน์, "กระบวนการนิติบัญญัติ", ในเอกสารการสอนของมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช, ชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 320-323.

คณะรัฐมนตรีขอเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้ หลักการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 เป็นจำนวนไม่เกิน 285,500,000,000 บาท (สองแสนแปดหมื่นห้าพันห้าร้อย ล้านบาท) 2. ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง เหตุผล 1. เพื่อให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 สำหรับใช้เป็นหลักในการใช้จ่ายแผ่นดิน 2. เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ที่กำหนดให้ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังตามที่ได้ออกไปแล้ว

สาระสำคัญของงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 เสนอเป็นจำนวนทั้งสิ้น 285,500 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากงบประมาณปีก่อน 42,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.2 และรายรับจะนำมาใช้จ่ายจำนวน 285,500 ล้านบาท ประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร และรายได้อื่น ๆ จำนวน 262,500 ล้านบาท และเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ 23,000 ล้านบาท สำหรับงบประมาณจ่ายรัฐบาลจะจัดสรรเพื่อดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

ด้านเศรษฐกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านเศรษฐกิจไว้ จำนวน 54,514 ล้านบาท เพื่อกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคและพัฒนาชนบทอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขความยากจนในชนบทและกระจายรายได้อย่างจริงจัง ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้รับการจัดสรรงบประมาณไว้ 1,602 ล้านบาท สำหรับพัฒนาความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้เพียงพอต่อความต้องการและวางรากฐานสำหรับการพึ่งตนเองทางเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศด้านสังคม รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณไว้ 58,110 ล้านบาท เพื่อให้การศึกษา พัฒนาสุขภาพอนามัย การให้หลักประกันความมั่นคงในคุณภาพชีวิตและการสร้างความยุติธรรมทางสังคม ด้านความมั่นคงของประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน รัฐบาลจัดสรรไว้ 61,196 ล้านบาท เพื่อนำไปพัฒนาส่งเสริมกำลังรบ ในด้านบุคลากร อาวุธยุทโธปกรณ์ และสวัสดิการสำหรับกำลังพลทุกเหล่าทัพ

ส่วนที่เหลือของงบประมาณที่ตั้งเอาไว้รัฐบาลได้ดึงเอาไว้สำหรับการบริหารราชการทั่วไป จำนวน 43,514 ล้านบาท เป็นการปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง 10,000 ล้านบาท ตั้งไว้ชำระหนี้เงินต้น และดอกเบี้ยเงินกู้ 66,564 ล้านบาท³⁶

นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรครวมไทย ได้อภิปรายสรุปได้ดังนี้ "รัฐบาลได้ดึงงบประมาณพัฒนาเกษตรกรรมไว้เพียง 14,583 ล้านบาท ทั้ง ๆ ที่เป็นการชลประทาน 7 โครงการเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง 57 โครงการ เห็นว่างบที่ตั้งมาคงไม่เพียงพอ การลงทุนเรื่องรัฐวิสาหกิจรัฐบาลลงทุนไป 6 แสนบาท แต่มีเงินนำเงินเข้าคลังเพียง 9 พันล้านบาท ลองคิดว่าคุ้มต่อค่าดอกเบี้ยหรือไม่" สำหรับนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ หัวหน้าพรรคประชาชน ได้กล่าวว่า ทำไมรัฐบาลถึงดึงงบมืองกันประเทศไว้มากมาย ซึ่งค้านกับหลักการของรัฐบาลที่จะเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า"³⁷ บุญชู โรจนเสถียร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครสวรรค์ หัวหน้าพรรคกิจประชาคมได้อภิปรายดังนี้³⁸ "งบประมาณที่กำหนดนี้ไม่ถูกต้อง บ้านเมืองมีที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขอีกมากมาย เงินกู้ที่กู้มา 23,000 ล้านบาท นำไปเพิ่มเงินเดือนเสีย 6,000 ล้านบาท นอกจากนี้ยังเอาไปใช้ในด้านรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อีกรวมแล้วเหลือ 3,000 ล้านบาทเศษ แทนที่จะนำเงินไปช่วยเกษตรกรแต่รัฐบาลก็ไม่ทำ" พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย หัวหน้าพรรคพลังชนชาวไทย ได้อภิปรายดังนี้

ผมเป็นห่วงในเรื่องการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ ถ้าเป็นไปตามที่แถลงไม่มีปัญหา แต่กลัวว่าสาเหตุจากการปรับเงิน เดือนรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการซึ่งต้องใช้เงินเป็นเงินของคนกลัวว่าส่วนที่นำเข้ากระทรวงการคลังจะลดน้อยลงไปด้วย การปรับเงินขึ้นค่านี้อีกปรับให้อยู่แล้วกับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่ข้าราชการบำนาญที่รับใช้ชาติบ้านเมืองกลับไม่ได้ปรับให้ โดยเฉพาะข้าราชการบำนาญที่ผ่านการรบไม่มีการชดเชยเลย ขอให้รัฐบาลโปรดเมตตาด้วย

³⁶ การอภิปราย... งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532"

รัฐจักร (27 ตุลาคม 2531): 2.

³⁷ การอภิปราย... งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532"

รัฐจักร (27 ตุลาคม 2531): 2.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

จากนั้น นายสมัคร สุนทรเวช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้อภิปราย³⁹ "งบประมาณมีนี้ก็เหมือนกับทุก ๆ ปี แต่ปีนี้เก็บได้มากกว่าทุกปี ก็เอามาอวคกันใหญ่ ตั้งไว้ 285,500 ล้านบาท ใช้นี้ 66,000 กว่าล้าน ถ้าตนเองเป็นรัฐบาลอยู่จะดูให้น้อยลงเพราะหนี้จะท่วมอยู่แล้ว ไม่รู้สึกเสียดายถ้าดูให้น้อยลงเพราะหนี้จะท่วมอยู่แล้ว ถ้าดูเงินมาเพื่อพัฒนาจะไม่เสียดายเงิน" ที่ประชุมมีมติให้ปิดอภิปราย โดยรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 ด้วยคะแนนเสียง 809 ต่อ 73 เสียง⁴⁰

งบประมาณ 2533 รัฐบาลได้แถลงว่ามีเป้าหมายในการจัดสรรงบประมาณไว้ 3 ประการ คือ 1. เพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงต่อเนื่อง 2. ต้องการรักษาเสถียรภาพการเงิน การคลัง และต้องการกระจายรายได้และแก้ปัญหาความยากจน

งบประมาณรายจ่ายตั้งไว้จำนวน 335,000 ล้านบาท เป็นรายจ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าปีที่แล้ว (285,500 ล้านบาท) 17.8 % (ดูรายละเอียดตารางที่ 4) เป็นจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น 49,500 ล้านบาท จำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นนี้ส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนเพิ่มจาก 53,592 ล้านบาท ในปีนี้เป็น 81,215 ล้านบาท เมื่อคิดเป็นการจัดสรรเงินรายจ่ายทางด้านเศรษฐกิจก็เพิ่มขึ้นถึง 51.7 % ซึ่งเป็นอัตราเพิ่มที่สูง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ตั้งงบประมาณสำหรับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ไว้สูงเช่นกันจาก 4,383.7 ล้านบาท ในปี 2532 เป็น 8,584.9 ล้านบาท เงินจำนวนนี้เตรียมให้สำหรับการขยายงานต่อเนื่องทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานและการขยายงาน

ในจำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้รับการจัดสรรเงินช่วยเหลือมากเป็นอันดับหนึ่งถึง 1,914 ล้านบาท การรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาเป็นที่สอง 1,452 ล้านบาท การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ไป 825 ล้านบาท องค์การคลังสินค้าได้ไป 766 ล้านบาท การประปาภูมิภาคได้ไป 547 ล้านบาท งบประมาณใหม่นี้ยังให้ความสนใจต่อ

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁴⁰ สยามจดหมายเหตุ 13 (28 ตุลาคม - 3 พฤศจิกายน 2531) : 1214.

โครงการต่าง ๆ โดยตั้งงบประมาณไว้ 133 ล้านบาท สำหรับการปรับปรุงสนามบินอุตะเภ
โครงการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนของทางพิเศษส่วนที่ 1 ระยะที่ 1 เป็นเงิน
314 ล้านบาท โครงการท่าเรือมาตาหุด 284 ล้านบาท โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม
ภาคใต้

นโยบายที่ต้องการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน การคลังก็นับว่าเป็นโชคดีของ
รัฐบาลที่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่สูงต่อเนื่องทำให้สามารถเก็บภาษีได้ดี การตั้งงบประมาณขาด
ขาดดุลไว้ 25,000 ล้านบาท คิดเป็น 1.3 % ของจีดีพี. ถึงแม้จะสูงกว่ากรอบของแผน 6
ที่ระบุไว้ว่าการขาดดุลไม่ควรเกิน 1 % ของจีดีพี. แต่เมื่อพิจารณาการตั้งประมาณการรายรับ
310,000 ล้านบาท โดยที่เป็นส่วนของรายรับจากภาษีอากร 282,755 ล้านบาท น่าจะเป็น
การประมาณการลักษณะอนุรักษนิยมเพราะรายได้จากการเก็บภาษีอากรที่ได้จากปีภาษีปัจจุบันสูงกว่า
ประมาณการโดยเฉลี่ยกว่า 10 %

นอกจากนั้นแล้วจะเห็นว่าการลำดับความสำคัญของการตั้งงบประมาณ 2533 นั้น ยังให้
ความสำคัญแก่การชำระหนี้เงินกู้เป็นอันดับ 1 โดยจัดสรรเงินไว้ 66,500.8 ล้านบาท คิดเป็น
สัดส่วน 20.77 % ของยอดงบประมาณทั้งหมด ในส่วนของการกระจายรายได้และการแก้ปัญหา
ความยากจนนั้นงบประมาณนี้ได้จัดเงินให้แก่งานทางด้านการศึกษาเป็นอันดับ 2 มีงบประมาณ
61,267 ล้านบาท จัดงบประมาณสำหรับการเกษตรไว้เป็นอันดับ 5 มีงบประมาณ 29,608.5
ล้านบาท พร้อมทั้งยังได้จัดเงินทางด้านเกษตรไว้ต่างหากอีก 17,000 ล้านบาท สำหรับงาน
ชลประทาน โครงการฟื้นฟูภาคใต้ โครงการอีสานเขียว โครงการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน
เป็นต้น

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 แสดงงบประมาณรายรับ เปรียบเทียบประจำปีงบประมาณ 2531-2533

หน่วย : ล้านบาท

	ปีงบประมาณ 2531	ปีงบประมาณ 2532	ปีงบประมาณ 2533
ก. รายได้	%	%	%
1. งบภาษีอากร	224,936.49 76.87	238,332.05 83.48	282,755.41 84.40
1.1 ภาษีทางตรง	51,616.15 17.64	52,300.00 18.32	62,730.00 18.72
1.2 ภาษีทางอ้อม	173,320.34 59.23	186,032.05 65.16	220,025.41 65.68
2. งบการขายสิ่งของ และบริการ	8,920.33 3.05	8,328.30 2.92	8,708.63 2.60
3. งบรัฐพาณิชย์	10,227.43 3.49	9,044.08 3.17	13,054.97 3.90
4. งบรายได้อื่น	5,888.61 2.01	6,795.57 2.38	5,480.99 1.64
รวมรายได้	249,972.86 85.42	262,500.00 91.95	310,000.00 92.54
ข. เงินกู้			
1. ธนาคารแห่งประเทศไทย	1,628.00 0.56	- -	- -
2. ธนาคารออมสิน	16,000.00 5.47	10,000.00 3.50	10,000.00 2.98
3. ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินอื่น และเอกชน	25,032.00 8.55	13,000.00 4.55	15,000.00 4.48
รวมเงินกู้	42,660.00 14.58	23,000.00 8.05	25,000.00 7.46
รวมรายรับทั้งสิ้น	292,632.86 100.00	285,500.00 100.00	335,000.00 100.00

หมายเหตุ : ปีงบประมาณ 2531 เป็นรายรับจริง

ที่มา : ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ 2533 ส่วนแบ่งที่ไม่เป็นธรรม ฐานเศรษฐกิจ

9(4-9 กันยายน 2532) : 15.

ตารางที่ 3 งบประมาณรายจ่ายจําแนก เป็นงบกลางและกระทรวงประจําปีงบประมาณ 2531-2533

หน่วย : ล้านบาท	ปีงบประมาณ			+ เพิ่ม - ลด		
	(2531)	2532	+/- ร้อยละ	2533	จำนวน	ร้อยละ
1. งบกลาง	(24,252.4)	39,473.0	+ 62.7	28,591.4	- 10,881.6	- 27.5
2. สำนักนายกรัฐมนตรี	(1,898.9)	2,052.6	+ 8.1	3,290.0	+ 1,238.3	+ 50.3
3. กระทรวงกลาโหม	(41,170.7)	44,484.1	+ 8.0	52,634.7	+ 8,150.6	+ 18.3
4. กระทรวงการคลัง	(60,895.1)	68,318.6	+ 12.2	73,462.7	+ 5,144.1	+ 7.5
5. กระทรวงการต่างประเทศ	(1,165.2)	1,249.7	+ 7.2	1,505.7	+ 256.0	+ 20.5
6. กระทรวงเกษตร และสหกรณ์	(16,612.5)	19,591.8	+ 17.9	26,873.3	+ 7,281.5	+ 37.2
7. กระทรวงคมนาคม	(11,404.1)	13,609.5	+ 19.3	19,206.9	+ 5,597.0	+ 41.1
8. กระทรวงพาณิชย์	(697.3)	759.5	+ 8.9	987.9	+ 228.4	+ 30.1
9. กระทรวงมหาดไทย	(24,079.3)	27,301.9	+ 13.4	38,020.7	+ 10,718.8	+ 39.3
10. กระทรวงยุติธรรม	(745.6)	864.5	+ 15.9	1,096.1	+ 231.6	+ 26.8
11. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	(1,537.7)	2,016.6	+ 31.0	2,984.7	+ 968.1	+ 48.0
12. กระทรวงศึกษาธิการ	(37,637.4)	40,365.0	+ 7.2	50,320.3	+ 9,955.3	+ 24.7
13. กระทรวงสาธารณสุข	(10,370.5)	11,733.0	+ 13.1	15,926.5	+ 4,193.5	+ 35.7
14. กระทรวงอุตสาหกรรม	(1,038.2)	1,330.9	+ 28.2	1,453.9	+ 123.0	+ 9.2
15. ทบวงมหาวิทยาลัย	(5,953.5)	6,809.2	+ 14.3	8,588.0	+ 1,778.8	+ 26.1
16. ส่วนราชการอิสระฯ	(802.5)	871.4	+ 8.6	1,154.5	+ 283.1	+ 32.5
17. รัฐวิสาหกิจ	(3,147.8)	4,383.7	+ 39.3	8,584.9	+ 4,201.2	+ 95.8
18. เงินทุนหมุนเวียน	(68.0)	285.0	+223.5	316.9	+ 31.9	+ 11.1
รวม		285,500.0	+ 17.2	335,000.0	+ 49,500.0	+ 17.3

ที่มา: "ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ 2533 ส่วนแบ่งที่ไม่เป็นธรรม" ฐานเศรษฐกิจ

9(4-9 กันยายน 2532): 15. และ "ข่าวทะเลพระราชบัญญัติงบประมาณปี 2532"

สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35(23-29 ตุลาคม 2523): 14.

การอภิปรายโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ 2533 ในชั้นกรรมการวิสามัญคดีมี
ข้อคำหาญ ดังนี้ คือ การใช้จ่ายไม่ประหยัดของรัฐบาลและกลไกบางอย่างที่มีเงื่อนงำ ทั้งด้าน
ความล่าช้าและการจ่ายไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง การก่อสร้างสถานที่ราชการต่าง ๆ
เกิดความล่าช้า ผู้รับจ้างไม่ค่อยปฏิบัติตามสัญญา การเวนคืนที่ดินของประชาชนที่เกิดขึ้นจากการ
เวนคืนของทางราชการ ทางราชการควรจ่ายเงินเวนคืนที่ดินตามสภาพของปัจจุบัน การบริหารงาน
ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทางคณะกรรมการตั้งข้อสังเกตุว่า การบริหารยังไม่ได้ปรับปรุง
ประสิทธิภาพในการเพิ่มพูนรายได้ เป็นเหตุให้ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในแต่ละปี เป็นจำนวน
มาก ดังนั้น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควรปรับปรุงรายได้ เพื่อลดการขอรับงบประมาณจากรัฐ
นอกจากนี้ปัญหาของผู้ประกอบการบางอย่าง เช่น การประมง เพราะบ่อยครั้งที่ถูกเรือประมง
ถูกจับ แต่ผู้ประกอบการไม่ยอมช่วยเหลือปล่อยให้รัฐเป็นผู้จ่ายเงินช่วยเหลือทุกครั้ง สิ้นเปลือง
งบประมาณจำนวนมากในรอบปีที่ผ่านมา เพราะฉะนั้นรัฐควรกำหนดให้ผู้ประกอบการประมง
รับผิดชอบด้วย

สำหรับ เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้นอกงบประมาณ ปรากฏว่าที่ผ่านมาทางคณะกรรมการ
ตั้งข้อสังเกตุว่า การจัดเก็บเงินรายได้นอกส่วนราชการมีน้อย ผิดกับเมื่อก่อน เพราะเคยสามารถ
เก็บเงินได้เพียงพอสามารถเลี้ยงตัวเองได้ เช่น สถานการศึกษา สถานพยาบาล ขอให้รัฐบาล
เข้มงวด เพื่อให้ส่วนราชการนั้นได้จัดเก็บให้มากขึ้นเลี้ยงตัวเองได้เหมือนที่ผ่าน ๆ มา ไม่ต้องให้
รัฐรับภาระทางการเงินโดยไม่ว่าเป็น⁴¹

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2533 ในวาระที่สองใน
การประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2533 โดยนายปึ้งจะ เกสรทอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม มีสมาชิก
เข้าประชุม 195 คน หลังจากที่ประชุมรับทราบพระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมแล้ว เป็นการพิจารณา
เรื่องค่างร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่ง เป็นการพิจารณา วาระสอง เรียงตามลำดับมาตรา มี
สมาชิกเสนอคำแปรญัตติไว้ 136 คน ดังต่อไปนี้⁴²

⁴¹ "ร่างงบ 33 ผ่านชั้น กรรมการวิสามัญสภาแต่มีข้อคำหาญมาก, สยามรัฐ 40 (3
กันยายน 2532): 1, 16.

⁴² "อภิปรายงบฯ วาระ 2 กร้อย ประชุมทั้งวันได้ 9 มาตรา", สยามรัฐ 40 (7
กันยายน 2532): 1.

นายจุฑัย พิมพ์ใจชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี รองหัวหน้าพรรคเอกภาพ
อภิปรายว่า

งบดังกล่าวตั้งไว้สูงกว่าความเป็นจริงทำให้เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องนี้บ่อยครั้ง
ทั้ง ๆ ที่ผู้บริหารเองก็รู้แต่แก่งัดทำเป็นไม่รู้ ดังนั้นรัฐบาลควรตัดงบประมาณในส่วนนี้ลดลงอีกร้อยละ
25 เพื่อนำไปใช้ในการปราบทุจริตคอร์รัปชัน สำหรับการที่คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกสัญญา
ก่อสร้างของ เอกชน เมื่อเร็ว ๆ นี้ ก็เป็นการช่วยเหลือผู้รับเหมาและการอ้างว่าราคาวัสดุ
ก่อสร้างสูงขึ้นนั้น แต่เรื่องจริงวัสดุส่วนใหญ่ล้วนเป็นทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่ง
สามารถควบคุมได้ ดังนั้นการที่รัฐบาลอ้างดังกล่าวจึงไม่เป็นเหตุอันสมควร⁴³

นายสมิคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทยได้อภิปรายในส่วนสำนักงานงบประมาณ
ด้วยการขอตัดงบประมาณของแผนงานบริหารการคลังและงบประมาณงานกฎหมายและมาตรฐานงบประมาณ
จำนวน 1 ล้านบาท เพราะเดี๋ยวนี้แผนงานนี้ไม่มีมาตรฐาน เนื่องจากมีการใช้วิธีเจรจากับ
รัฐมนตรีที่สามารถพูดคุยกันได้ นายกรัฐมนตรีก็ไม่สนใจ เรื่องอย่างนี้ทำกันได้ เพราะรัฐมนตรี
เล่นโยกย้ายเอาคนของตัวเองเข้าไปควบคุมและใช้เป็นเครื่องมือหากิน ประเด็นต่อไป นายสมิคร
สุนทรเวช ได้กล่าวถึง

การสร้างถนนสายธนบุรี-ปากท่อ ซึ่งมีความยาว 84 กิโลเมตร แต่ในช่วงแรกของ
6 กิโลเมตรนั้น ปรากฏว่ามีการประมูลกันเมื่อเดือนกรกฎาคม 2531 ราคาตกลงตั้งไว้
123 ล้านบาท บริษัทที่ประมูลได้ให้ราคา 102 ล้านบาท เป็นการประมูลที่ต่ำกว่าราคา
กลาง แต่ต่อมาอีก 3 วันเท่านั้นเองก็มีการใช้ช่องว่างของคณะรัฐมนตรี (ครม.) โดย
บริษัทที่ประมูลได้นั้นไม่ยอมเซ็นสัญญาจึงทำให้มีการประมูลกันใหม่ แล้วบริษัทนั้นก็ประมูลได้
แต่คราวนี้สูงกว่าราคากลางด้วยราคา 245 ล้านบาท แม้ต่อมาจะมีการประท้วงและประมูล
ใหม่ บริษัทดังกล่าวก็ยังประมูลได้ในราคา 228 ล้านบาท อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ยัง
ต้องเสียงบประมาณเพิ่มไปจากการประมูลครั้งแรกเป็นเงินถึง 126 ล้านบาท นอกจากนี้
ยังมีเส้นทางสายบางปะกง-ฉะเชิงเทรา ก็ใช้วิธีการในทำนองเดียวกันนี้ ทำให้รัฐบาล
ต้องเสียงบประมาณเพิ่มอีกประมาณ 32 ล้านบาท นายสมิคร กล่าวด้วยว่า เรื่องอย่างนี้ ปปป.
ก็ไม่เคยสนใจไปตรวจสอบ

⁴³"MP3 blast waste, corruption and Secret budgets. Bagkok
post XLIV (7 September 1989): 3.

นายวีระกร คำประกอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ พรรคเอกภาพ อภิปรายว่า "การก่อสร้างท่าเรือที่จังหวัดนครสวรรค์ และหิโจตรที่สร้างขึ้นมาแล้วใช้ไม่ได้ เนื่องจากมีปัญหา เรื่องร่องน้ำ ปรากฏว่ากรมเจ้าท่าได้เสนอของบประมาณมาทุกปี ในปีนี้ ของบมา 40 ล้านบาท และในส่วนของกรมทางหลวง โครงการก่อสร้างทางหลวง 101 โครงการ ปรากฏว่าเป็นโครงการก่อสร้างในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา 8 โครงการ จังหวัด สุพรรณบุรี 5 โครงการ เมื่อรวมแล้วจะเป็นจำนวน 13 % ของโครงการของกรมทางหลวง ยากยิ่งข้อสังเกตว่าเป็นเช่นนี้เพราะจังหวัดไหนใครมีรัฐมนตรีอยู่ก็คัดถนนให้เลย" นายมนตรี หงษ์หาณิช รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม ชี้แจงว่า "ที่กล่าวหาว่ามีการให้สัมปทานกับเอกชน ในการก่อสร้างทางไปภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างเสียเปรียบนั้น ขอบอกว่ายังไม่ได้มีการเซ็น สัญญาและยังไม่ได้มีการอนุมัติเรื่องแต่อย่างใด คนจะไม่ยอมให้เกิดสิ่งที่สร้างความเสียหายแก่ ประเทศ เพราะตนเป็นข้าราชการ จะพยายามทำหน้าที่ให้ดีที่สุด"

นายตรงค์ สิงห์โตทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี พรรคเอกภาพ อภิปราย ว่า "การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีประสิทธิภาพ กำนันถูกฆ่าตายที่ จังหวัดชลบุรี ขณะนี้ ยังจับตัวคนร้ายไม่ได้ ศดียิ่งเสียชวก็ยังหาตัวการไม่ได้เช่นกัน คอนนี้มีคนจำนวนมากที่ถูกฆ่า ตาย โชคดีที่ยังไม่ถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นางเย็นจิตต์ รัตพันธ์ ๗ อยุธยา สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปไตย กล่าวว่ กรมตำรวจปล่อยปละละเลย ให้มีการตั้งโรงน้ำชา สถานโสเภณีเถื่อน หวยเถื่อนเป็นจำนวนมาก มีการล่อลวงหญิงสาวเข้ามา ขยายบริการ

ในที่สุด ที่ประชุมมีมติเห็นชอบคำร่างของคณะกรรมการมาธิการ จากนั้นที่ประชุมให้ความ เห็นชอบงบประมาณของกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กระทรวง ศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ตามที่คณะกรรมการมาธิการพิจารณาไว้ เมื่อการอภิปราย ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้สิ้นสุดลง ได้มีการลงมติ ที่ประชุมมีมติ 182 เสียง ต่อ 3 เสียง พระราชบัญญัติงบประมาณจึงได้ผ่านไปด้วยความเรียบร้อย⁴⁴

การประชุมของวุฒิสภา ในวันที่ 8 กันยายน 2532 ที่ประชุมได้พิจารณาว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2533 นายสุธี สิงห์เสนีย์⁴⁵ ประธานคณะกรรมการวิสามัญติดตามการพิจารณางบประมาณ วุฒิสภา ซึ่งแจ้งข้อที่ประชุมว่า รัฐบาลตั้งยอดงบประมาณจำนวน 335,000 ล้านบาท เป็นการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จากนั้น นายนิคม จันทรวิทุร วุฒิสมาชิก อภิปรายว่า รัฐบาลเพิ่มงบประมาณด้านการศึกษาและสาธารณสุข เป็นเรื่องที่เหมาะสมกับภาวะการณปัจจุบัน เนื่องจากมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท

นายวิระ รมยะรูป อภิปรายว่า "งบประมาณปี 2533 มียอดสูงกว่าปีที่ผ่านมา จะมีส่วนทำให้การดำเนินงานของส่วนราชการ เป็นไปอย่างคล่องตัวและบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ หรือกันนี้ นายวิระได้เรียกร้องให้รัฐบาลเร่งรัดการแก้ปัญหาจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร ให้ได้ผลรวดเร็วขึ้น" นายแพทย์ประสพ รัตนากร วุฒิสมาชิกได้เรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณและให้ความสำคัญต่อการขยายงานด้านสุขภาพจิตของประชาชน โดยให้ส่งเสริมการดำเนินงานป้องกันมิให้ประชาชนป่วยทางจิตที่มีปริมาณเพิ่มขึ้น การป้องกันนับเป็นมาตรการที่เหมาะสม เพราะการรักษาผู้ป่วยทางจิตนั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและการรักษา เป็นไปได้ค่อนข้างยาก"

นายพิภพ อะสีตะรัตน์ วุฒิสมาชิก อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อภิปรายตติงรัฐบาลว่าไม่เห็นความสำคัญของวุฒิสภา เนื่องจากไม่ยอมมาร่วมประชุมเพื่อฟังการอภิปรายของวุฒิสมาชิก "แสดงว่าวุฒิสภาไม่มีความหมาย น่าจะเลื่อนการพิจารณาไปวันจันทร์ จริงอยู่ รัฐบาลไม่ต้องมานั่งฟังการประชุมก็ได้ แต่น่าจะให้เกียรติกันบ้าง" นายพิภพ อภิปรายพร้อมกลั้มกล่าวต่อไปว่า วุฒิสภาพิจารณางบประมาณเป็นเงินแสน ๆ ล้านบาท และมีการฝากข้อสั่งเกตเป็นการฝากกันไป ฝากกันมา ไม่ทราบว่ารัฐบาลจะฟังหรือไม่

⁴⁵"งบประมาณผ่านวุฒิสภามติเอกฉันท์", สยามรัฐ 40 (9 กันยายน 2532):

หลังจากที่ประชุมอภิปรายและแสดงความเห็นกันพอสมควรแล้ว วุฒิสมาชิกได้ลงมติให้ความเห็นชอบผ่านร่างงบประมาณเพื่อใช้ เป็นกฎหมายด้วยเสียงเป็นเอกฉันท์ โดยไม่มีการนับคะแนน⁴⁶ เป็นที่น่าสังเกตว่าการอภิปรายเพียงแค่วันเดียวเดียวร่างพระราชบัญญัติงบประมาณผ่านไปได้⁴⁷

รัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้พยายามที่จะนำเศรษฐกิจไทยพัฒนาเข้าสู่เศรษฐกิจโลก เศรษฐกิจโลกในช่วงครึ่งแรก ปี 2532 ยังคงขยายตัวต่อเนื่อง จากปี 2531 เป็นการขยายตัวอย่างเข้าปีที่ 7 นับจากปี 2525 เป็นต้นมา⁴⁸ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่มีการขยายตัวยาวนานที่สุดครั้งหนึ่งนับจากปีที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในปี 2492 เป็นต้นมา การที่เศรษฐกิจโลกขยายตัวนั้น เป็นผลดีกับเศรษฐกิจไทย ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วรัฐบาลจึงสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ฐานะการคลังของรัฐบาลจึงมีความมั่นคงกว่าในช่วงใด ๆ ที่ผ่านมา⁴⁹

ร่างพระราชบัญญัติ ในปี พ.ศ. 2531-2532 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 57 ฉบับ โดยที่ในปี พ.ศ. 2531 มีร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบ 39 ฉบับ และมีทั้งหมด 43 ร่าง เป็นร่างที่รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ 38 ร่าง และเป็นร่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ 5 ร่าง และมีร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบในปี พ.ศ. 2532 ทั้งหมด 18 ฉบับ 28 ร่าง เป็นร่างที่ของคณะรัฐมนตรี 15 ร่าง เป็นร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 13 ร่าง รวมทั้งสองปีแล้ว เป็นร่างที่รัฐมนตรีเสนอถึง 53 ร่าง ขณะที่ เป็นร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง

⁴⁶ "ขั้ว ส.ส.", มติชน 12 (9 กันยายน 2532): 1, 22. และ "งบประมาณผ่าน วุฒิสภามติเอกฉันท์" สยามรัฐ 40 (9 กันยายน 2532): 1, 16.

⁴⁷ บท 3 แสนล้านแค่ชั่วโมงเศษวุฒิสภาผ่านฉลุย" บ้านเมือง 18 (9 กันยายน 2532): 1, 20.

⁴⁸ ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ธนาคารทหารไทย. สรุปภาวะเศรษฐกิจ การเงิน ครั้งแรกปี 2532 และแนวโน้มครึ่งปีหลัง (กรุงเทพมหานคร: อักษรไทย 2532), หน้า 1.

⁴⁹ "ยุคทองของเศรษฐกิจไทย" ข่าวพิเศษ 12 (4) (28 สิงหาคม-3 กันยายน 2532): 117-119.

18 ร่าง เมื่อคิด เป็นสัดส่วนจะพบว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐมนตรี เสนอต่อร่างพระราชบัญญัติ
 ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอ มีสัดส่วนดังนี้คือ 25 : 75 พบว่ายังมีจำนวนน้อยเพียงแค่
 1 ใน 3 เท่านั้น ปีที่ผ่านมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติ
 ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกันจากการสัมภาษณ์ นายประยูร สุรนิวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎร จังหวัดอุดรธานี รองหัวหน้าพรรคปวงชนชาวไทย⁵⁰ กล่าวว่า "การที่ร่าง
 พระราชบัญญัติที่ผ่านสภาส่วนใหญ่เป็นร่างจากคณะรัฐมนตรีนั้น เป็น เรื่องที่ไม่ขัดกับหลักการ
 เพราะในต่างประเทศก็เหมือนกัน เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารนั้นจะต้องใช้กฎหมาย
 เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ แต่ในรัฐบาลชุดนี้พบว่าร่างกฎหมายที่มาจากสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรก็มีจำนวน เพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 ได้แสดงบทบาทในฐานะตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ เสรีขึ้น"

สำหรับการพิจารณาในส่วนรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านการพิจารณา
 ของสภาใน พ.ศ. 2531-2532 พบว่ามีร่างพระราชบัญญัติสำคัญดังต่อไปนี้ คือ ร่าง
 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติบิดาผู้ทอดศึกษา 2484 พ.ศ. 2532
 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พระราชบัญญัติประกันสังคม พระราชบัญญัติ
 นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิด เป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐบาลในราชอาณาจักร⁵¹
 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 แก้ไข
 เพิ่มเติมใน พ.ศ. 2532 ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

⁵⁰ สัมภาษณ์ นายประยูร สุรนิวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี.
 พรรคปวงชนชาวไทย. 3 กันยายน 2532.

⁵¹ รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดดูได้จาก ภาคผนวก จ.

ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่า พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532 เนื่องจากวันที่ 19-28 พฤศจิกายน 2531 ได้เกิดอุทกภัยน้ำได้ท่วมภาคใต้ จังหวัดนครศรีธรรมราช มีผลทำให้ประชาชนได้ล้มตายเป็นจำนวนมาก เนื่องมาจากท่อนซุงไม้ที่ตัดกองสุ่มรวมไว้บนเขา ได้ทะลักลงมาพร้อมกับกระแสน้ำ ทำให้ชาวบ้านตำบลละทูน อำเภอทิวเขา จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้รับความเสียหายมากที่สุด⁵² และได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติครั้งนี้ยิ่งใหญ่หลวง รัฐบาลได้เข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างทันที่ทั้งที่และมีการเผยแพร่ข่าวสารแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ติดต่อกันระยะเวลาหนึ่งเดือน จนสามารถสร้างมติมหาชนร่วมเห็นภัยอันร้ายแรงจากการที่ป่าไม้ถูกทำลาย จนเป็นที่มาของกฎหมายฉบับนี้⁵³ จะสังเกตพบว่าในรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เรื่องการทำลายป่าไม้ได้ตั้งเป็นกระตุกตามอยู่เสมอ แต่ไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจัง เพราะผู้ที่ได้รับสัมปทานนั้นไม่ต้องการยกเลิก การแก้ไขกฎหมายจึงทำได้ลำบากมากในช่วงก่อนหน้านี้ แต่รัฐบาลชุดนี้ได้อาศัยมติมหาชน (public opinion) เข้าช่วยเป็นอย่างมาก สำหรับทัศนะของพันโท สนั่น ขจรประศาสน์ เกี่ยวกับกา

⁵²วันที่ 14-28 พฤศจิกายน 2531 ได้เกิดอุทกภัยภาคใต้ 14 จังหวัด 115 อำเภอ ราษฎร 172,711 ครอบครัว จำนวน 789,299 คน ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย 789,299 คน บ้านเรือนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย 50,425 หลัง ถนน 3,802 สาย สะพาน 883 แห่ง สายท่อนบ 144 แห่ง วัด 163 แห่ง โรงเรียน 618 แห่ง สถานที่ราชการอื่น ๆ จำนวน 378 แห่ง ผู้เสียชีวิต 329 คน บาดเจ็บ 958 คน สูญหาย 199 คน น้ำท่วมพื้นที่ การเกษตร 4,558,581 ไร่ รวมค่าเสียหายประมาณ 4,004,019,027 บาท เป็นต้น ดูรายละเอียดจาก "อุทกภัยได้ ประมวลความเสียหายและการช่วยเหลือของทางการ" สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 35(4 ธันวาคม-20 ธันวาคม 2531): 8-9.

⁵³อภิชาติ ศักดิ์เศรษฐ์, "ครืน-ครืนจากกะทูนเบื้องหลังซุงมรณะ" มติชนสุดสัปดาห์ 9(11 ธันวาคม 2531): 11-15 และ "เสียงกู่ของประชาชน" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35(11-17 ธันวาคม. 2531): 16-17.

ออกกฎหมายควบคุม "ประชาชนต้องให้ความร่วมมือในการออกกฎหมายปิดป่า เพิกถอนปิด
 สัมปทานเลย แต่การจะออกกฎหมายฉบับนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเจ้าของประเทศ
 เพราะผู้รับสัมปทานนั้นส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพล"⁵⁴ สำหรับในทางปฏิบัตินั้นได้มีการ เสนอร่าง
 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิดป่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ ครั้งที่
 1/2532 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2532 พระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในความสนใจของประชาชน
 มากจึงได้มีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยและสถานีโทรทัศน์ช่อง 3, 9, 11
 ด้วย ได้มีการอภิปรายกันพอสมควร นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย
 อภิปรายว่า การยกเลิกสัมปทานป่าไม้เป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ถูกต้อง เพราะพระราชกำหนดนี้เปิด
 ช่องให้มีการทุจริตได้ การแก้ปัญหาป่าไม้อาจทำได้โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกสำรวจป่า หากมี
 การตัดไม้เกินหรือปล่อยให้มีการบุกรุกป่าก็เลิกสัมปทานได้⁵⁵ ส่วน พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก
 หัวหน้าพรรคพลังชนชาวไทย ได้อภิปรายว่า มีราษฎรมาร้องเรียนกับตนว่าได้รับความเดือดร้อน
 จากพระราชบัญญัติฉบับนี้กันมาก เพราะเจ้าหน้าที่จับกุมประชาชนที่อาศัยในเขตป่าสงวน และยังมี
 ความสับสนเรื่องการให้เอกชนเช่าปลูกป่า การปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ นอกจากนี้
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านอื่น ๆ ได้อภิปรายไม่เห็นด้วยกับการออกพระราชกำหนดฉบับนี้
 เพราะเห็นว่า เป็นกฎหมายที่ขาดความรอบคอบ ทางด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล
 ได้อภิปรายสนับสนุนว่า พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลงานสำคัญของนายกรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวง เกษตร และว่าหากรัฐบาลทำเป็นพระราชบัญญัติแล้วภายใน 4 เดือนที่รอให้สภาเปิด
 ไม้จะต้องหมดป่าอย่างแน่นอน.

⁵⁴ "สัมภาษณ์ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35 (11-11
 ธันวาคม 2531) : 8-9.

⁵⁵ "พ.ร.ก. ปิดป่าฉุย", มติชน 12 (5 พฤษภาคม 2532) : 1, 21.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองฝ่ายดำเนินไปจนถึงเวลา 21.40 น. จึงมีการเสนอให้ปิดการอภิปราย แต่มีผู้คัดค้านจึงต้องมีการลงคะแนนโดยฝ่ายเสนอให้ปิดการอภิปรายชนะด้วยคะแนนเสียง 133 ต่อ 99 ประธานสภาฯ ได้แจ้งให้ที่ประชุมลงมติเห็นชอบพระราชกำหนดฉบับนี้ ซึ่งฝ่ายรัฐบาลชนะไปในที่สุดด้วยคะแนนเสียง 218 ต่อ 91 เสียง วันที่ 14 มกราคม 2532 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย⁵⁷

พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งเสนอกันถึง 3 ร่าง คือ ร่างของคณะรัฐมนตรี ร่างของพรรคชาติไทย โดยนายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์ และร่างของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ จากประชาธิปัตย์ ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างที่อยู่ในความสนใจของประชาชนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกกันอย่างกว้างขวาง⁵⁸ เพราะเกรงกันว่าผลประโยชน์อื่นนี้จะไม่ตกแก่ประชาชนโดยส่วนรวมกลับจะไปตกเพียงเพื่อบุคคลบางกลุ่มที่พยายามผลักดันเท่านั้น ประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างมาก คือ คำนิยามคำว่า เกษตรกร และจำนวนการถือสิทธิในการครอบครองที่ดิน ซึ่งฝ่ายค้านก็ได้คัดค้านอย่างสุดแรงทั้งยังจวกว่าเป็นการนำเอาเนื้อหา มาเขียนเป็นหลักการ เป็นการผิดหลักของการเขียนกฎหมาย เพราะเป็นการผูกมัดสภาไม่ให้มีการแก้ไขในชั้นกรรมาธิการ พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เพียงแต่ฝ่ายค้านเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วย อีกทั้งเสียงคณะกรรมาธิการก็แตกเป็นเสียง ๆ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่ทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการบางคนไม่พอใจ แต่ถึงอย่างไรร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็สามารถผ่านไปได้ด้วยคะแนน 197 ต่อ 53

พระราชบัญญัติประกันสังคม เป็นกฎหมายประวัติศาสตร์ที่ใช้เวลาในการรอคอยนานกว่า 35 ปี⁵⁹ กฎหมายประกันสังคม เป็นกฎหมายที่ทั้งกลุ่มฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลได้ร่วมกันผลักดัน โดยมีการเสนอให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมถึง 5 ฉบับ ด้วยกันคือร่างพระราชบัญญัติ

⁵⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 106 ตอนที่ 8 (14 มกราคม 2532): 9-23.

⁵⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารข่าวรัฐสภา 14(1 ตุลาคม 2531): 13.

⁵⁹ ุตรายละเอียดสรุปภูมิหลังลำดับความเป็นมาของการประกันสังคมได้จาก สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารข่าวรัฐสภา 15(1 กรกฎาคม 2532): 33-48.

กองทุนสวัสดิการแรงงาน คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม นายสวัสดิ
 ไอศกานู เคาระห์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอนแก่น พรรคกิจสังคมกับคณะ เป็นผู้เสนอร่าง
 พระราชบัญญัติประกันสังคม นางเดือนใจ นุอุปละ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุตรธานี
 พรรคประชาธิปัตย์กับคณะ เป็นผู้เสนอและร่างพระราชบัญญัติกองทุนการ เจ็บป่วยนอกงาน
 นายเจริญ เขาวนประบูร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่พรรค เอกภาพกับคณะ
 เป็นผู้เสนอ⁶⁰ ในระหว่างที่มีการเสนอพระราชบัญญัติก็ได้มีพลังผลักดันจาก 4 สภาแรงงาน
 ร่วมกับกลุ่มแรงงานในย่านต่าง ๆ เรียกร้องสนับสนุนให้กฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา⁶¹
 ซึ่งในตอนแรก หล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร ไม่เห็นด้วยจึงทำการคัดค้านโดยให้เหตุผลว่า
 กว้างเกินไปและไม่เหมาะสมกับเมืองไทย แต่ภายหลังคณะกรรมการวิสามัญของสภาก็ได้ชี้แจง
 จึงได้ทำใจยอมรับและได้ผ่านการพิจารณาของสภาไป ๑ วาระรวด ซึ่งพระราชบัญญัติประกัน
 สังคมนี้นี้เนื้อหาโดยสรุปจะให้รัฐบาลออกเงินสมทบด้วยซึ่งรัฐบาลนายจ้าง ลูกจ้าง ออกเงิน
 สมทบเท่ากัน ส่วนผู้เอาประกันจะได้ประโยชน์และได้ขยายขอบเขตจากร่างเดิมของรัฐบาลจาก
 การใช้ประโยชน์ ๓ ประการ ได้แก่ 1. ประสมอันตรายหรือเจ็บป่วย 2. คลอดบุตร ๓. ตาย
 คณะกรรมการได้เพิ่มอีก 4 ประการคือ 1. ทูพหุภาพ 2. สงเคราะห์บุตร ๓. ชราภาพ
 4. กรณีว่างงาน รวมเป็น 7 ประการ ที่ผู้ใช้แรงงานจะได้ใช้ประโยชน์โดยมีบทเฉพาะ
 กาลให้ใช้เฉพาะกรณีเจ็บป่วย ทูพหุภาพ ตายและคลอดบุตรก่อน ส่วนกรณีสงเคราะห์
 บุตร และชราภาพนั้นให้ใช้ภายใน 6 ปี เป็นต้น พระราชบัญญัตินิติโทษกรรมแก่ผู้กระทำ
 การอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ฯ สำหรับประเด็นที่ได้แย้ง
 กันมากคือ จะให้มีการนิรโทษความผิดในคดีอาญาด้วยหรือไม่ ซึ่งฝ่ายค้านได้พยายามอภิปราย

⁶⁰ "เบื้องลึกรัฐบาลตั้งเกม พรบ.ประกันสังคม", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์
 36(30 กรกฎาคม 2532): 16.

⁶¹ กลุ่มผู้นำแรงงาน และ 4 สภาแรงงานในย่าน สมุทรปราการ : อ้อมน้อย อ้อมใหญ่
 รังสิต พระประแดง ตูรายละเอียด "พรบ. ประกันสังคม", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์
 36(27 สิงหาคม 2532): 16.

ให้ครอบคลุมความผิดอาญาโดยเฉพาะความผิดขององค์พระมหากษัตริย์ แต่ก็ได้ถูกแย้งว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ต้องการให้ครอบคลุมคือผู้ที่ผิดต่อพระมหากษัตริย์ด้วย จึงทำให้ฝ่ายค้านที่พยายามหลักดันกฎหมายเพื่อช่วยเหลือนครหลวงของตนเอง คือ นายวีระ มุสิกพงษ์ ไม่เป็นผลในที่สุด พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ผ่านความเห็นชอบจากสภา 3 วาระรวด รวมทั้งวุฒิสมาชิกอย่าง เป็นเอกฉันท์⁶²

ร่างพระราชบัญญัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 รัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เป็นฉบับที่ประกาศใช้มาตั้งแต่พุทธศักราช 2521⁶³ เคยมีการเสนอขอแก้ไขกันอย่างจริงจังจึงมาหลายครั้ง แต่มาทำสำเร็จในปี พ.ศ. 2528 โดยแก้ไขในประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เช่น เกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การแบ่ง เขตการเลือกตั้ง⁶⁴ และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง และมีการขอที่จะให้แก้ไขรัฐธรรมนูญอีกหลายครั้งในหลายประเด็นแต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเงื่อนไขทางการเมืองไม่อำนวย

การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้มาจากพรรคฝ่ายค้านและพรรคหลังธรรมร่วมกันยื่นอุทธรณ์ขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 มาตราให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา และให้ใช้ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2532 นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคเอกภาพ นายสมิคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ นายบุญแห่ง ทองสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเอกภาพ และ พ.ล.ร.อ.ศิริ ศิริขันธ์ รองหัวหน้าพรรคหลังธรรม ได้เป็นตัวแทนของพรรคฝ่ายค้าน อันได้แก่ พรรคเอกภาพประชากรไทย ม่วงชน-ชาวไทย เสขิณิม หลังสังคมประชาธิปไตย ร่วมด้วยพรรคหลังธรรม เข้าพบ นายมีนิจจะ เกสรทอง

⁶² "สรุปสถานการณ์สภาตลอดสมัยประชุม", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 36 (6 สิงหาคม 2532): 9-11.

⁶³ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2522 มีคณะกรรมการร่างทั้งหมด 35 คน กระจายละเอียดจาก เอกสารข่าวรัฐสภา ฉบับพิเศษ (วันรัฐธรรมนูญ) 11 (1 ธันวาคม 2529): 56-58.

⁶⁴ "การขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบัน" รัฐสภาสาร 35 (ธันวาคม 2530): 57.

ประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อยื่นญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตราที่ 75 และ 144 ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมลงชื่อ 123 คน นายบึ้งจะได้กล่าวกับตัวแทนพรรคฝ่ายค้านว่า จะรีบดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบรายชื่อ จากนั้นจะทำบันทึกถึงประธานรัฐสภาเพื่อกำหนดนัดหมายวันประชุมต่อไป ส่วนจะใช้เวลานานแค่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับประธานรัฐสภา

หลังจากนั้นตัวแทนของพรรคฝ่ายค้านได้กล่าวกับผู้สื่อข่าวว่า มีความมั่นใจว่าการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้จะสำเร็จ เพราะพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรคก็เห็นด้วย เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีเหตุผลเป็นเรื่องส่วนรวมไม่ใช่เรื่องส่วนตัว และฝ่ายค้านจะขอให้รัฐบาลสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ในวันพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย

อนึ่ง ญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญของฝ่ายค้านครั้งนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคร่วมรัฐบาลจำนวน 26 คน ร่วมลงชื่อดด้วย คือ พรรคชาติไทย 12 คน กิจสังคม 7 คน ประชาธิปัตย์ 4 คน และราษฎร 3 คน แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่นับรวมกับรายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน เพราะเป็นการลงชื่อโดยที่พรรคร่วมรัฐบาล ยังไม่มีมติในเรื่องนี้ออกมา

ทางด้านพรรคร่วมรัฐบาล คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลได้กล่าวว่า พรรคร่วมรัฐบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 ประเด็น เช่นเดียวกับพรรคฝ่ายค้าน แม้จะมีการเสนอให้แก้ไขในประเด็นอื่น ๆ เช่น พรรคชาติไทยเสนอให้แก้จำนวนรัฐมนตรีจาก 44 คน เป็น 45 คน และให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการเมืองได้ หรือพรรคมวลชน เสนอให้เพิ่มประเด็นให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น แต่ก็เกรงกันว่าอาจจะเกิดความยุ่งยากและเกิดเหตุการณ์แทรกซ้อนได้ จึงเสนอเพียง 2 ประเด็น อย่างไรก็ตามยังไม่มีมติของพรรคร่วมรัฐบาลอย่างชัดเจนออกมาแต่อย่างใด⁶⁵ และในที่สุดร่างพระราชบัญญัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้อ่านการรับรองจากรัฐสภาสำเร็จ โดยมีสมาชิกรับหลักการ 392 เสียง ไม่รับหลักการ 1 เสียง งดออกเสียง 42 เสียง⁶⁶ และ

⁶⁵ "พรรคฝ่ายค้าน", สารสนเทศ 3 (6 มิถุนายน 2532) : 100/626

⁶⁶ อูรายละเอียด "การประชุมร่วมกันของรัฐสภา" บันทึกข้อความคณะทำงานเฉพาะกิจประจำรัฐสภา (วันที่ 15 มิถุนายน 2532) : 1-2.

ร่างพระราชบัญญัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นร่างของรัฐบาลนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่มีขึ้น ภายหลังจากวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา⁶⁷ การแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องวุฒิสมาชิกนั้น คงมีประเด็นอื่นอีกแน่นอน ถ้าเงื่อนไขทางการเมือง เป็นประชาธิปไตยสูง การแก้ไขให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งคงจะทำในโอกาสต่อไป ซึ่งเป็นพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของการปรับบทบาทของวุฒิสมาชิกในโอกาสข้างหน้า

สำหรับจากการสัมภาษณ์ นายประยูร สุรนิวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี รองหัวหน้าพรรคพลังชนชาวไทย พระราชบัญญัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ที่กระทำได้สำเร็จครั้งนี้ เนื่องมาจากวุฒิสมาชิกส่วนหนึ่งที่เป็นของพรรคชาติไทยให้ความสนับสนุน และทหารได้วางตัวเป็นกลาง จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งประธานรัฐสภาจากประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สำเร็จ⁶⁸

๓. กระตุ้มถาม คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถามเรื่องราวเกี่ยวกับนโยบายหรือข้อเท็จจริงของรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลในฐานะผู้รับผิดชอบด้านการบริหาร ซึ่งการถามนี้เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชน สามารถติดตามและควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรี ในคณะรัฐบาลได้ และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องที่ถามจะต้องตอบหรือชี้แจงกระตุ้มถามเหล่านั้น การตอบกระตุ้มถามจะกระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ ตอบราชกิจจานุเบกษา และตอบในที่ประชุมสภา จากข้อบังคับการประชุมดังกล่าว การตั้งกระตุ้มถามกำหนดให้มีขึ้นตಂದังนี้⁶⁹

⁶⁷ ุรายละเอียด มาตรา 2 ของร่างพระราชบัญญัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2532 ุรายละเอียด "ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช..." (เอกสารโรเนียว) จากกองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (2532).

⁶⁸ สัมภาษณ์ นายประยูร สุรนิวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุดรธานี วันที่ ๓ กันยายน 2532.

⁶⁹ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530), หน้า 175.

ขั้นตอนที่ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอกระทู้ล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานสภา และระบุด้วยว่าจะให้ตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษาหรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภา

ขั้นตอนที่ 2 ประธานสภาจะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามนั้นมีลักษณะที่ถูกต้องข้อบังคับการประชุม หรือไม่ และวินิจฉัยว่ากระทู้ถามนี้เป็นกระทู้ธรรมดาหรือกระทู้ด่วน และให้เลขาธิการรัฐสภาแจ้งผลการวินิจฉัยต่อผู้ตั้งกระทู้ถาม ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถาม ในกรณีที่เป็นกระทู้ธรรมดา (ที่ผู้ถามต้องการให้ตอบในที่ประชุมสภา)

ขั้นตอนที่ 3 ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและโดยปกติให้บรรจุกฎการตอบกระทู้เข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งกระทู้ไป ในกรณีที่เป็นกระทู้ด่วน (ที่ผู้ถามต้องการให้ตอบในที่ประชุมสภา) ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และให้แจ้งไปด้วยว่า ได้กำหนดจะให้ผู้ตั้งกระทู้ถามตามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด ในกรณีที่ประธานสภาไม่อาจบรรจุกระทู้ถาม (ทั้งกระทู้ธรรมดาและกระทู้ด่วน) เข้าระเบียบวาระการประชุมได้ภายในกำหนดระยะเวลาตามขั้นตอนที่ 3 ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมสภาทราบ หลักเกณฑ์การพิจารณากระทู้ถามว่าเป็นกระทู้ด่วนหรือไม่ให้ยึด (1) กรณีที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (2) เหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ (3) กระทู้กระทู้อื่นต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม หรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง (4) กระทู้กระทู้อื่นต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องรีบชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที นั้นหมายความว่า ถ้ากระทู้ถามที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ประการดังกล่าว ก็จะถูกจัดเป็นกระทู้ถามธรรมดา ในการกำหนดเวลาตอบกระทู้ทั้งสองลักษณะ ให้ประธานสภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะได้ทราบโดยปัจจุบันเป็นหลักพิจารณา

ขั้นตอนที่ 4 การตอบกระทู้ถามตามระเบียบวาระการประชุม เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีก 3 ครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็นและประธานอนุญาต

อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงวาระการประชุมที่จะต้องตอบกระทู้ถาม รัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามได้ แต่ต้องชี้แจง เหตุผลในที่ประชุมและต้องกำหนดว่าจะตอบกระทู้ถามนั้นได้เมื่อใด นั่นก็หมายความว่า ต้องกลับไปที่ขั้นตอนที่ 4 อีกครั้งหนึ่ง เมื่อรัฐมนตรีตอบกระทู้ถามแล้วก็เป็นที่แน่นอนว่า จบขั้นตอนของการตั้งกระทู้ถาม

สำหรับกรณีที่ตั้งกระทู้ถามให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษา ในข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้ระบุไว้ว่า ขั้นตอนการปฏิบัติเป็นอย่างไร แต่เป็นที่เข้าใจว่า ในทางปฏิบัติ เมื่อรัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามแล้ว ก็จะตอบกระทู้นั้นลงในราชกิจจานุเบกษา แต่จะต้องตอบภายในกำหนดเท่าใดไม่ปรากฏแน่ชัด หลังจากนําการตอบลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว รัฐมนตรีนั้นก็คงจะแจ้งกลับมายังประธานสภาเพื่อทราบ และแจ้งต่อให้สมาชิกสภาผู้แทนผู้ตั้งกระทู้ถามได้รับทราบ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของขั้นตอนดังกล่าว⁷⁰

ในการตั้งกระทู้ถาม ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดลักษณะของกระทู้ว่า

1. ข้อเท็จจริงใด ๆ ที่อ้างประกอบกระทู้ถาม ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง
2. คำถาม ข้อเท็จจริงที่อ้าง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบ ต้องไม่มุ่งเพื่อยวนเวียน ช้าช้าหรือมีลักษณะเป็นทำนองอภิปราย
3. กระทู้ถามแต่ละกระทู้หนึ่ง ให้ตั้งคำถามและซักถามได้แต่เพียงคนเดียว
4. กระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้
 - 4.1 เป็นเชิงประชดเสียดสี หรือแกล้งใส่ร้าย
 - 4.2 เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
 - 4.3 เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
 - 4.4 เป็นการให้ออกความเห็น
 - 4.5 เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
 - 4.6 เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 177.

4.7 เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ อนึ่ง กระชู้ที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ จะตั้งขึ้นถามใหม่ได้ ในเมื่อมีสาระสำคัญต่างกันหรือพฤติการณ์ในขณะที่มีกระชู้ตามครั้งนั้นได้ เปลี่ยนแปลงไปจาก เมื่อตั้งกระชู้ครั้งก่อน⁷¹

จากขั้นตอนการตั้งกระชู้ถามและลักษณะของกระชู้ถามตามข้อบังคับการประชุมนี้ จะเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิ์ที่จะซักถามรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลได้อย่างกว้างขวาง เพื่อติดตามตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลได้ แต่ข้อสังเกตที่เห็นได้ชัดเจน คือ การตั้งกระชู้ถามประธานสภา มีอำนาจและบทบาทสำคัญในการวินิจฉัยกระชู้ถามและบรรจุกระชู้ถาม เข้าสู่วาระการประชุมสภา เช่น ประธานสภาสามารถวินิจฉัยได้ตั้งแต่กระชู้ถามนี้มีคุณสมบัติหรือลักษณะถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมหรือไม่ และกระชู้ถามนี้จะ เป็นกระชู้ถามด่วนหรือธรรมดา จนถึงกระชู้ถามนี้จะ เข้าสู่วาระการประชุมเมื่อใด เป็นต้น ด้วยอำนาจนี้ ทำให้ประธานสภาสามารถที่จะมีส่วนกำหนดให้มีกระชู้ถามได้มากหรือน้อย จนถึงใน เรื่องใดได้บ้าง และที่สำคัญคือประธานสภา อาจจะใช้อำนาจวินิจฉัยนี้ในลักษณะที่เป็นประโยชน์หรือ เป็นโทษต่อรัฐบาลในฐานะผู้บริหารได้ ดังนั้นประธานสภา จึงมีความสำคัญต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ด้วยการใช้กระชู้ถามอย่างมาก นั้นหมายความว่า ถ้าประธานสภามาจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลก็จะสามารถช่วยเหลือรัฐบาลได้ แต่ถ้าประธานสภามาจากพรรคฝ่ายค้านแล้ว ก็สามารถจะสร้างความลำบากใจให้แก่รัฐบาลได้เช่นกัน แต่ข้อมูลที่เกี่ยวกับตำแหน่งประธานสภาชี้ให้เห็นว่า ส่วนมากแล้ว ประธานสภามักจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาลเสมอ เพราะภายหลังจากการเลือกตั้งก็จะมีการจัดตั้งรัฐบาล และการจัดตั้งรัฐบาล ก็จะต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภาสนับสนุน เมื่อรัฐบาลสามารถรวบรวมเสียงข้างมากในสภาได้เสียงข้างมากนั้นก็จะมาเลือกสมาชิกสภาผู้แทนในฝ่ายรัฐบาลคนหนึ่งขึ้น เป็นประธานโดยปริยาย ด้วยกลไกนี้เอง จึงมักทำให้ประธานสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนจากพรรคร่วมรัฐบาลเสมอ และด้วยความสำคัญของประธานสภาดังกล่าวก็เป็นที่น่าใจได้ว่า รัฐบาลจะประสงค์ให้ประธานสภามาจากพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อจะได้มีข้อมูลที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน กรณีที่ประธานสภามาจากพรรคฝ่ายค้าน มักจะเกิดจากการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นภายหลัง กล่าวคือ รัฐบาลมีการปรับ

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178-179.

พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลใหม่ และพรรคของประธานสภาไม่ได้ร่วมรัฐบาลใหม่นี้ จึงทำให้ประธานสภา ซึ่งเคยสังกัดพรรคร่วมรัฐบาลต้องกลายเป็นสังกัดพรรคฝ่ายค้านไป ซึ่งกรณีเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก

ในการตอบกระทู้แต่ละครั้ง การประชุมสภานั้น ข้อมบังคับการประชุมกำหนดว่าในการประชุมสภาครั้งหนึ่ง จะบรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกิน 5 กระทู้ แต่ถ้าหากมีการตั้งคำถามหรือเรื่องด่วน ประธานสภา จะได้บรรจุกระทู้ถามเกินกว่า 5 กระทู้ก็ได้ ข้อมบังคับนี้แสดงให้เห็นว่าประธานสภามีอำนาจที่จะกำหนดให้รัฐมนตรีต้องตอบกระทู้มากหรือไม่ ได้ ซึ่งเป็นการเสริมข้อสังเกตข้างต้นที่ว่า ประธานสภามีอำนาจสำคัญในการกำหนดคบทหาของสมาชิกสภาผู้แทนในการตั้งกระทู้ถาม เพื่อควบคุมหรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และการกำหนดว่าในการประชุมสภาครั้งหนึ่ง จะมีกระทู้ถามได้ไม่เกิน 5 กระทู้ ในตัวเอง ก็มีส่วช่วยรัฐบาลอยู่แล้วที่จะไม่ต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนมาก จึงอยู่การกำหนดกระทู้ไว้เพียง 5 กระทู้ต่อการประชุมอาจจะมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้สภาทำหน้าที่ด้านอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น พิจารณากฎหมายหรือญัตติเป็นต้น โดยไม่ต้องใช้เวลากับการตอบกระทู้ถามมากจนเกินไป นั้นหมายความว่า "ความพอดี" ของจำนวนกระทู้ในแต่ละครั้งประชุมนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานสภาซึ่งย้าถึงความสำคัญของประธานสภาต่อการส่งเสริมและกำหนดคบทหาของสมาชิกสภาในการตั้งกระทู้ถาม

อีกประเด็นที่จะต้องกล่าวถึง การตั้งกระทู้ถาม คือ ตามขั้นตอนของการตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามเมื่อถึงวาระการประชุมที่กำหนดให้ตอบกระทู้ถามนั้น ซึ่งทำให้เข้าใจว่าเมื่อมีกระทู้ถามแล้ว รัฐมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามแน่นอน เพียงแต่จะช้าหรือเร็วเท่านั้น แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 136 กำหนดว่า "ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกทุกคนมีสิทธิ ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน" ด้วยมาตรา 136 ของรัฐธรรมนูญนี้เอง ทำให้เห็นว่ากระทู้ถามบางข้ออาจจะไม่ได้รับคำตอบหรือชี้แจงจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบได้ ด้วยการอาศัยความเห็นของคณะรัฐมนตรี ที่ว่ายังไม่สมควรตอบ และเหตุผลที่ว่าด้วย "ความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน" นี้มีความหมายกว้างขวางมาก จึงทำให้เห็นว่า ข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญนี้ เป็นการแสดงถึงความเหนือกว่าหรือได้เปรียบของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ⁷²

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.

กระทู้ถาม ที่ตอบในสภาไปแล้วมีทั้งหมด 49 เรื่อง จากจำนวน 170 เรื่อง จากการประชุมสมัยสามัญประจำปี 2531-2532 ได้มีกระทู้ถามมาทั้งหมด 345 เรื่อง ได้ตอบไปแล้วในราชกิจจานุเบกษา 55 เรื่อง จากจำนวน 175 เรื่อง แสดงว่ากระทู้ถามทั้งหมด 345 เรื่อง สามารถตอบได้เพียง 104 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 30.15⁷³ รายละเอียดของกระทู้ 3 สิงหาคม 2531-21 ตุลาคม 2531 (ดูได้จากภาคผนวก ก)

ตารางที่ 4 กระทู้ถามจากการประชุมสมัยสามัญประจำปี 2531-2532

ขั้นตอนดำเนินงาน กระทู้	ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุม	ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา	รวมยอด.
ตอบแล้ว	49	55	104
ถอน	1	-	1
ตกไป	5	-	5
ระงับ	-	-	-
ไม่อนุญาตให้ถาม	1	7	8
อยู่ในระหว่างดำเนินการ	114	113	227
รวม	170	175	345

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สรุปผลงานของรัฐสภา 2531 (กรุงเทพมหานคร: ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2532) หน้า 14 และ "สรุปผลงานสภา" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 36(6 สิงหาคม 2532): 10.

⁷³ประชุมสมัยสามัญ 2531 เริ่มจาก 1 สิงหาคม-ธันวาคม 2531 และสมัยสามัญประจำปี 2532 เริ่มจาก 1 พฤษภาคม - 29 กรกฎาคม 2532 กระทู้ที่อยู่ในตารางไม่รวมกระทู้ที่ยกมา หรือกระทู้ที่ได้รับในช่วงเปิดสมัยประชุมสามัญประจำปี.

จากการสัมภาษณ์ นายสมัคร สุนทรเวช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร
 หัวหน้าพรรคประชากรไทยได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับกระชูดังนี้ พบว่ากระชู้ในสภาจะเกิดผลน้อยลง
 ตอบก็ช้ากว่าจะกลั่นกรองได้แต่ละเรื่อง แล้วก็กระชู้เยอะแยะ ผมว่ามันจะได้ผลน้อยลงมาก
 แต่ก่อนกระชู้บ่อยแต่ปัจจุบันกระชู้มากขึ้นในการประชุมแต่ละสมัย การตอบกระชู้จึงไม่ทันเวลา
 การกระชู้ตามมีประโยชน์ตรงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถนำไปใช้โฆษณาหาเสียงเท่านั้น⁷⁴

ศูนย์วิทยพัชการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

74

สัมภาษณ์ นายสมัคร สุนทรเวช, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชากรไทย
 กรุงเทพมหานคร 4 กันยายน 2532.