

กระบวนการที่สำคัญในการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภา

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จุดมุ่งหมายก็เพื่อจะให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยอาศัยรัฐสภาเป็นหลักในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่เมื่อพิจารณาจากปรากฏการณ์ที่ผ่านมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ มาจนถึงปัจจุบัน ย่อมลงความเห็นได้ว่า ประเทศไทยขาดเสถียรภาพทางการเมืองตามความหมายที่แท้จริงมากที่สุด จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับในช่วงเวลา ๑๕ ปี การเปลี่ยนอำนาจในทางการเมืองแทบทุกครั้งมิได้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ แต่มักจะใช้การปฏิวัติรัฐประหารเป็นทางแก้ปัญหา เมื่อภาวะการทางการเมืองของประเทศไทยเป็นอยู่เช่นนี้ ปัญหาที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาอยู่ใน "วงใน" เพื่อที่จะมีโอกาสสร้างพลังทางการเมืองขึ้นมาที่ประสบความสำเร็จพอสมควร แม้แต่การเปลี่ยนแปลงรัฐสภาแต่ละครั้งแทบจะกล่าวได้ว่า มิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเลยด้วยเหตุนี้เอง การแสดงบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลจึงมักไม่ประสบผล เพราะประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงมีอำนาจในการตัดสินใจครั้งสุดท้ายน้อยที่สุด ประกอบทั้งสมาชิกรัฐสภาก็มีทั้งประเภทแต่งตั้งและเลือกตั้งสลับกันตามสมัย ฉะนั้น การแสดงบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการต่าง ๆ จึงมีความเข้มเข้นและอ่อนคลายไปแต่ละสมัยด้วย

การควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศไทยเกือบทุกฉบับก็ได้กำหนดหลักการควบคุมไว้หลายวิธี โดยมีทั้งการควบคุมภายในรัฐสภาและการควบคุมนอกรัฐสภา

๑ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๒), หน้า ๑๕.

๑. การควบคุมภายในรัฐสภา

การควบคุมภายในรัฐสภาเป็นการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภา วิธีการควบคุมที่สำคัญ และจะขอยกมากล่าวมี ๔ ประการคือ

- ๑) การควบคุมรัฐบาลก่อนการจัดตั้งโดยวิธีการให้รัฐบาลแถลงนโยบายก่อน เข้าบริหารประเทศ
- ๒) การอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการงบประมาณแผ่นดิน
- ๓) การตั้งกระทู้ถาม
- ๔) การเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งลงมติและไม่ลงมติ

๑.๑ การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน

ตามหลักการปกครองของระบบรัฐสภาที่รัฐบาลเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภาทุกครั้งไป^๒ แต่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ๒๕๑๑ มาตรา ๑๔๑ ได้บัญญัติแยกแวกจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ในลักษณะที่ว่า "คณะรัฐมนตรีจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ" ซึ่งถือว่าเป็นหลักการใหม่^๓ ของการปกครองระบบรัฐสภาไทย

^๒ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๔, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๕๐, ฉบับ ๒๔๘๕ มาตรา ๖๕, ฉบับ ๒๔๙๐ มาตรา ๗๗, ฉบับ ๒๔๙๒ มาตรา ๑๔๕.

^๓ สมภพ โหตระกิตย์, คร., หลักการใหม่ ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญ, กรมอัยการพระนคร ๒๕๐๘, หน้า ๑๔ - ๑๕, "เมื่อคณะปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและยุบเลิกรัฐสภาแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๐๒ ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ซึ่งมีหลักการใหม่เพิ่มมีอยู่ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒ หลักการคือ

๑. หลักการที่ว่า รัฐบาลไม่ต้องขอความไว้วางใจภายหลังแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๒. รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกันไม่ได้

เป็นเหตุให้หลักการของระบอบรัฐสภาที่ใช้เกือบตลอดมาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ สิ้นสุดลง หลักการในเรื่องการขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาในชั้นปฐม หมายถึงว่า รัฐบาลจะมีอำนาจโดยนิติบัญญัติก็ต้องให้สภารับรองเสียก่อน เพราะความยุ่งยากในการปกครองระบอบรัฐสภามักจะอยู่ที่จุดนี้เอง ถ้าหากรัฐสภากับรัฐบาลมีความเข้าใจกันและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การผ่านความไว้วางใจก็ย่อมจะไม่ประสบปัญหา แต่ถ้าหากรัฐบาลกับรัฐสภาไม่สามารถลงรอยกันได้ตั้งแต่เริ่มแรก ก็เป็นกลางแสดงถึงความแตกแยกระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ผลที่จะตามมาก็คือการยุบสภาบ้าง รัฐบาลต้องปรับปรุงตัวเอง หรือมีเข็นนันทองลาออก, ปัญหาเรื่องความไม่ลงรอยกันระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลนี้เคยปรากฏในประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ ๔ จนกระทั่งมีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาให้รัฐบาลอยู่ในฐานะที่มีเสถียรภาพขึ้นกว่าเดิม ดังปรากฏในสาธารณรัฐที่ ๕

ฉะนั้น การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ จึงเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง

๔ วิพัทธ์ วิมล เศรษฐ, รัฐธรรมนูญประเทศไทยภายใต้สาธารณรัฐที่ ๕ (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล) วิทยานิพนธ์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๒, หน้า ๒๗.

"สาธารณรัฐที่ ๔ ต้องประสบปัญหาการขาดเสถียรภาพในรัฐบาลตลอดเวลา ในชั่วอายุ ๑๒ ปี ต้องเปลี่ยนรัฐบาลถึง ๒๒ ชุด และที่พยายามจัดตั้งรัฐบาลแต่ไม่สามารถได้รับความไว้วางใจจากสภาอีกอย่างน้อย ๑๓ ครั้ง"

๕ วิพัทธ์ วิมล เศรษฐ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗ "นายพลเคอโกลเป็นประธานาธิบดี (๑๘๕๕ - ๑๘๖๘)" ได้กำหนดหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ หลีกแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน เพื่อให้เกิดความอิสระและมีอำนาจอย่างเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ของอำนาจแต่ละแขนง

๑.๒ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี

วิธีควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาที่สำคัญในการเข้าบริหารประเทศให้บรรลุตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ก็คือ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี^๖ ที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ ทั้งนี้เพราะ "...หน้าที่อันดับแรกของรัฐสภาก็คือ การจัดสรรเงินเพื่อไว้ใช้ในรัฐ/และถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของสภาผู้แทนราษฎร..."^๗ และรัฐบาลจะบริหารประเทศอย่างไรก็ได้โดยเงื่อนไขสำคัญว่า ต้องได้รับความไว้วางใจและความเชื่อถือของรัฐสภา ถ้าเมื่อใดรัฐบาลหมดความเชื่อถือจากรัฐสภา รัฐบาลนั้นก็ต้องลาออกไปแล้วเปิดโอกาสให้ผู้อื่นเข้าบริหารราชการแทนคณะตนต่อไป แต่ถ้าหากว่ารัฐบาลชุดนี้ไม่ยอมลาออกถึงแม้จะแพะแค้นก็ดี สภาก็มีทางบังคับให้ออกโดยใช้อำนาจในการพิจารณางบประมาณแผ่นดินแล้ว รัฐบาลก็ไม่สามารถจะอยู่ได้โดยไม่มีเงินบริหารประเทศ แต่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะใช้งบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อนจนกว่าจะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ความเสียหายที่รัฐบาลไม่สามารถที่จะดำเนินการตามโครงการใหม่ ๆ ที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพราะผลจากการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีผลเป็นการให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินและจัดการ เก็บรายได้ ซึ่งรวมทั้งภาษีอากรอันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ ฉะนั้นวิธีการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งในการควบคุมรัฐบาล

^๖ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น เช่น งบประมาณที่ใช้อย่างใด ๑ ตุลาคม ๒๕๑๓ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๑๔ เรียกว่า ปีงบประมาณ ๒๕๑๔

และมาตรา ๑๒๓ แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ๒๕๑๑ บัญญัติว่า "งบประมาณแผ่นดินประจำปีให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ..."

^๗ Ilbert Courtenay, Sir., Parliament : Its History, Constitution, and Practice, (Oxford Univ. Press, 1947), p. 76.

^๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๓ "งบประมาณแผ่นดินประจำปีให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนไปพลาง"

๑.๓ การเสนอกระทู้ถาม

ในการควบคุมรัฐบาลโดยสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับได้กำหนดให้สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องอันใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับจะมีบทบัญญัติในทำนองคล้าย ๆ กันว่า "ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทน สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิจะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน" หมายความว่า ถ้าสมาชิกมีความข้องใจในการบริหารราชการแผ่นดินประการใดทั้งในทางข้อเท็จจริงหรือนโยบาย สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ในการตั้งกระทู้ถามนั้น ถ้าสมาชิกประสงค์จะถามเรื่องอะไรต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย โดยแจ้งไปด้วยว่าจะให้รัฐมนตรีตอบทางหนังสือราชกิจจานุเบกษาหรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภา และถ้าหากเห็นว่ากรณีที่ประสงค์จะถามนั้นเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดินหรือ เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นรีบด่วนกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือ เสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ก็อาจจะถามเป็นกระทู้ควนได้ ทั้งนี้ สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามนั้นมีโอกาสซักถามเพื่อความกระจ่างแจ้งได้อีก ๓ ครั้ง การควบคุมราชการแผ่นดินโดยวิธีตั้งกระทู้ถามรัฐบาลถือว่าการควบคุมอย่างอ่อนของวุฒิสภา

๑.๔ การเปิดอภิปรายทั่วไป

การควบคุมราชการแผ่นดินซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่าการตั้งกระทู้ถาม ได้แก่ การเปิดอภิปรายทั่วไปซึ่งแยกได้ ๒ วิธีคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติ

๑.๔.๑ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในที่ประชุมวุฒิสภา การเปิดอภิปรายโดยวิธีนี้ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิที่จะตั้งปัญหาถามคณะรัฐมนตรีในที่ประชุมของวุฒิสภาได้อย่างกว้างขวาง มิได้จำกัดเฉพาะสมาชิกที่ลงชื่อเพื่อขอเปิดอภิปราย

เท่านั้น แต่สมาชิกคนอื่นที่มีความสนใจและต้องการทราบรายละเอียดจากฝ่ายบริหารย่อมสามารถจะถามได้โดยมิได้จำกัดจำนวนคำถาม ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกหมดข้อสงสัยในปัญหาต่าง ๆ และในขณะที่เดียวกันก็เป็นการ เปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ซึ่งอาจจะมีผลในแง่ส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลได้อย่างดี เพราะรัฐบาลสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกได้อย่างพึงพอใจ และในทางกลับกันก็อาจจะ เป็นเครื่องบั่นทอนฐานะของรัฐบาลได้ควย ถ้าหากว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะแถลงข้อเท็จจริงให้แก่สมาชิกได้อย่างแจ่มชัด ผลก็อาจจะนำไปสู่การ เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้

ฉะนั้น การที่สมาชิกรัฐสภาจะใช้เครื่องมือการควบคุมนี้แก่รัฐบาล ก็ย่อมจะต้องพิจารณาให้รอบคอบและถ่วงแท้โดยคำนึงถึงว่าสมควรหรือไม่เพียงใดก่อน รัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับได้กำหนดวิธีการควบคุมลักษณะนี้ไว้ เพื่อที่จะให้รัฐสภาและรัฐบาลได้มีการรั้งและถ่วงอำนาจซึ่งกันและกัน ข้อบัญญัติมักก็จะมีผลคล้าย ๆ กันว่า "สมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาผู้แทนไม่ต่ำกว่า... ..ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อ เสนอญัตติขอให้ เปิดอภิปรายทั่วไป... เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอัน เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน... ในการ เปิดอภิปรายนี้สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้" การควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาตามวิธีนี้จะได้ศึกษาโดยละเอียดต่อไป

๑.๔.๒ การ เปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติ

การ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ จัดว่าเป็นวิธีการควบคุมขั้นสุดท้ายของรัฐสภา ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองระบอบรัฐสภา การควบคุมโดยวิธีนี้จึงนับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาในการที่จะรั้งและถ่วงอำนาจซึ่งกันและกัน ที่ว่าเป็นเครื่องมือของรัฐสภาก็คือ เมื่อมีการอภิปรายเพื่อลงมติอย่างใดอย่างหนึ่ง ผลที่เกิดขึ้นอาจทำให้ฐานะของรัฐบาลไม่มั่นคง อาจถึงต้องปรับปรุงคณะรัฐบาลหรือรัฐบาลต้องลาออก หรือมิฉะนั้น ก็หาทางออกโดยการยุบสภาเพื่อให้มีการ เลือกตั้งใหม่ ฉะนั้น สภาเองก็ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า เรื่องที่จะเสนอให้ เปิดอภิปรายในกรณีนี้จะต้อง เป็นเรื่องที่ประชาชนสนใจและมีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไปอย่างสำคัญ รัฐธรรมนูญมักกำหนด

เงื่อนไขว้เป็นพิเศษกว่าการควบคุมโดยวิธีอื่น ๆ เช่น เรื่องจำนวนสมาชิกที่เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายมักกำหนดไว้สูง การกำหนดห้ามมิให้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในวันเดียวกันกับการอภิปรายยุติลง ทั้งนี้ก็เพื่อให้แต่ละฝ่ายได้มีโอกาสไตร่ตรองให้รอบคอบเสียก่อน เพราะผลที่เกิดจากการลงมติหมายถึงความมั่นคงในเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ

ประเทศไทยนับตั้งแต่มีการปกครองระบอบรัฐสภาเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ สมาชิกเคยเสนอญัตติให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปรวมทั้งหมด ๑๘ ครั้ง^{๙๐}

การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปทั้ง ๒ วิธีนี้ จะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทต่อไป

๒. การควบคุมจากภายนอกรัฐสภา

วิธีการควบคุมภายนอกรัฐสภานั้น ได้แก่การควบคุมของประชาชนซึ่งแสดงออกโดยวิธีการเลือกตั้ง การรวมตัวกันเข้าเป็นพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในอันที่จะส่งผลไปถึงการควบคุมรัฐบาลและรัฐบาลในที่สุด ทั้งนี้เพราะถือว่าเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด สำหรับประเทศไทยเท่าที่ปรากฏมาประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์น้อยที่สุด

รัฐสภาของประเทศไทยจะมีบทบาทมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหารและเหตุการณ์ทางการเมือง เป็นสำคัญ และรัฐสภามักจะถูกฝ่ายบริหารครอบงำอยู่ตลอดเวลา

^๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๘ "...สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภาารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา..."

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๓๒, ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๔๕ มาตรา ๗๖ "...สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด..."

^{๙๐} เชาวน์ เรียงสุวรรณ, การจัดส่วนราชการ ๒๕๑๒ (พระนคร : สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๒), หน้า ๘๓.

ในการศึกษาเรื่อง "บทบาทของรัฐบาลไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป" จะศึกษาลักษณะการปกครองระบบรัฐบาลไทยว่า ตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ มาจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้มีการดำเนินการเพื่อควบคุมรัฐบาลได้ผลมากน้อยแค่ไหน ถ้าไม่สู้จะได้ผล อะไรเป็นมูลเหตุและจะแก้ไขอย่างไร ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้