

## บทที่ 8

### คณะกรรมการบริหาร

สุขุม นวลสกุล  
วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐี

#### 1. ความนำ

อำนาจบริหารหรืออำนาจในการนำกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนจัดได้ว่าเป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัด แต่ส่งผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุด มากกว่าอำนาจนิติบัญญัติและดุลการ ในความเป็นจริงอำนาจบริหารมิได้จำกัดอยู่เพียงการนำกฎหมายมาบังคับใช้เท่านั้น แต่รวมไปถึงการที่จะต้องดำเนินกิจการอื่น ๆ ที่อาจจะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำเพื่อป้าบัดทุกยิบารุงสุขประชาชน อาจกล่าวได้ว่า อำนาจบริหารหมายถึงการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อบำบัดทุกยิบารุงสุขประชาชน องค์กรที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารคือรัฐบาล หรือคณะกรรมการบริหาร (Council of Minister) หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรี ซึ่งในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยรัฐสภา (Parliamentary Democracy) นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากรัฐสภาหรือหัวหน้ากุ้มการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ผิดกับระบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ ประธานาธิบดีเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งนั้น ซึ่งประธานาธิบดีอาจจะมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อยในสภาได้ แต่สมาชิกสภาไม่มีสิทธิลงมติถอดถอนประธานาธิบดี เนื่องจากนั้นแม้จะมีเสียงข้างน้อยในสภา ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีก็มีเสียงรับฟังความคิดเห็น

ในประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาได้ยึดหลักการปกครองในระบบรัฐสภา เนื่องจากในภาวะปัจจุบันจึงมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาโดยตลอด ยกเว้นขณะอยู่ในภาวะปฏิรัติหรือรัฐประหารที่หัวหน้าคณะตั้งกล้าจะเป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุดและไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การจัดตั้งนายกรัฐมนตรีจะมีขั้นตอนเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญการปกครอง

#### 2. จำนวนและที่มาของคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้เรียก ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารว่า “ประธานคณะกรรมการการราชภูมิ” และคณะกรรมการว่า “คณะกรรมการ-

การราชภร" เปสิยนมาเรียกต່າແນ່ງຕັ້ງກ່າວວ່າ "ນາຍກົງສູມນິຕີ" ແລະ "ຄະະກົງສູມນິຕີ" ດາວ  
ສຳເຕັບນັ້ນທັງແຕ່ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2475 ເປັນດັນນາ

ຮູ້ຮ່າມນູ້ແຕ່ລະບັບກໍາທັນຈຳນວນຄະະກົງສູມນິຕີໄວ້ແນ່ນອນລົງໄປວ່າໄມ້ເກີນກີຄນ  
ຢັກເວັນຮ່າມນູ້ຢໍາ 2502, ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2515, ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2520 ແລະ ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2534 ທີ່ໄມ້ໄດ້  
ກໍາທັນຈຳນວນໄວ້ເພີ່ມແຕ່ກໍາທັນດວ່າມີນາຍກົງສູມນິຕີ 1 ດາວ ເພຣະະນັ້ນຈຳນວນຮູ້ຮ່າມນິຕີຈຶ່ງ  
ຂຶ້ນອຸ່ງກັນນາຍກົງສູມນິຕີວ່າເຫັນສົມຄວາມມີຈຳນວນທ່າໄດ້ ສໍາຫັບຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2517 ກໍາທັນດ  
ໃຫ້ມີນາຍກົງສູມນິຕີ 1 ດາວ ແລະ ຮູ້ຮ່າມນິຕີອີກໄມ້ເກີນ 30 ດາວ ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2521 ກໍາທັນດໃຫ້ມີ  
ນາຍກົງສູມນິຕີ 1 ດາວ ແລະ ຮູ້ຮ່າມນິຕີອີກໄມ້ເກີນ 44 ດາວ ແລະ ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2534 ກໍາທັນດໃຫ້ມີ  
ນາຍກົງສູມນິຕີ 1 ດາວ ແລະ ຮູ້ຮ່າມນິຕີອີກໄມ້ເກີນ 48 ດາວ

ໂດຍປັກຕິແລ້ວໃນຮູ່ປາກປັກຄອງແບບຮູ້ສຳການນາຍກົງສູມນິຕີຈະຕ້ອງເປັນຜູ້ທີ່ໄດ້ຮັບເສີຍ  
ຂ້າງມາກຂອງສມາຝຶກສຳການນັບສຸດ ເພຣະມີເຫຼັກນ້າທີ່ຈະຕ້ອງນຳຄະະກົງສູມນິຕີເຂົ້າແລກສົງໄນບາຍ  
ໃຫ້ສຳກາລົມດີໄວ້ວ່າງໃຈ ແລະ ສຳກາມມີອໍານາຈີທີ່ຈະຄວນຄຸມຮູ້ບາລດໍາວຍການເປີດອົກປ່າຍລົງມືໄມ້ໄວ້ວ່າງ  
ໃຈໃນຮະຫວ່າງທີ່ຮູ້ບາລດໍາກ້າວນ້າທີ່ບໍ່ຮ່າຍຮ່າງການແພັນດີນ ການທີ່ສຳກາລົມດີໄວ້ວ່າງໃຈໃນໄນບາຍຫົວ  
ເປີດໂອກາສໃຫ້ບໍ່ຮ່າຍຮ່າງການແພັນດີນຍ່ອມເປັນການແສດງວ່າເສີຍຂ້າງມາກຂອງສມາຝຶກສຳການໄທ້ການ  
ສັນບົດນູ່ອຸ່ງ ອ່າງໄກ້ຕາມຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາຂອງໄທບາງຈົບທີ່ຕ້ອງການໄຊຮູ້ບາລມີເສັ້ນຍາກພົກ  
ຈາກໄມ້ໃຫ້ອໍານາຈສຳກາທີ່ຈະລົງມືໄວ້ວ່າງໃຈໃນໄນບາຍຮູ້ບາລ ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາທີ່ດັດອໍານາຈກາລົງມືໄວ້  
ວ່າງໃຈໃນໄນບາຍຮູ້ບາລຂອງສຳກາ ຕີ້ວ່າ ກ່ຽວມູ້ຢໍາ 2502, ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2511, ກ່ຽວມູ້ຢໍາ 2515,  
ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2519, ກ່ຽວມູ້ຢໍາ 2520, ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2521, ກ່ຽວມູ້ຢໍາ 2534 ແລະ ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2534

ໃນຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາທີ່ກ່າວມານີ້ເພີ່ມຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2511, ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2521, ແລະ  
ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2534 ເທັ່ນນີ້ທີ່ຍັງຍືນຍອມໃຫ້ສຳກາມມີອໍານາຈຂອງເປີດອົກປ່າຍເພື່ອລົງມືໄມ້ໄວ້ວ່າງໃຈ  
ຮູ້ບາລແມ້ຈະຕັດອໍານາຈກາລົງຮ່າຍໃນໄນບາຍ ອ່າງໄກ້ຕາມກາຮອກປ່າຍເພື່ອລົງມືໄມ້ໄວ້ວ່າງໃຈນັ້ນ  
ຕ້ອງກຳໃນທີ່ປະໜຸມຮູ້ສຳກາ ຈຶ່ງມີວຸດີສມາຝຶກທີ່ແຕ່ງດັ່ງໂດຍການເສັນຂອງນາຍກົງສູມນິຕີຮ່ວມປະໜຸມ  
ແລະ ມີສິທີອອກເສີຍດ້ວຍ ສ່ວນອີກ 3 ຈົບນັ້ນຕັດກັ່ງອໍານາຈກາລົງຮ່າຍໃນໄນບາຍແລະ ການເປີດອົກປ່າຍ  
ເພື່ອລົງມືໄມ້ໄວ້ວ່າງໃຈ ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2534 ໃຫ້ສຳກັ້ນເຫັນຮ່າງການຂອງເປີດອົກປ່າຍລົງມືໄມ້ໄວ້ວ່າງໃຈ  
ໄດ້ ແຕ່ມີບັກເພາະກາລົມດວ່າ ໃນສີ່ແຮກຄື້ນ 22 ມັນາຄມ 2539 ຈຶ່ງເປັນວັນທີກ່ຽວກຳທັນດັນ  
ຕັ້ງວຸດີສມາຝຶກໄດ້ 4 ປີ ທຳນີ້ທີ່ປະໜຸມຮູ້ສຳກາກຳໃຫ້ວຸດີສມາຝຶກມີສິທີໃນກາລົງມືດ້ວຍໃນຮະບະນັ້ນ  
ແຕ່ບັກເພາະກາລົມດູກຍາກເລີກເມື່ອແກ້ໄຂຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 10 ມັງກອນ 2535

ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາຂອງໄທຍເກີບຖານຸບັນມີໄດ້ກໍາທັນດວ່າ ນາຍກົງສູມນິຕີຈະຕ້ອງນາຈກສມາຝຶກ  
ສຳກາ ມີເພີ່ມ 3 ຈົບນັ້ນທີ່ກໍາທັນດັບສັກການນີ້ ຕີ້ວ່າ ກ່ຽວມູ້ຢໍາ 2475, ຮູ້ຮ່າມນູ້ຢໍາ 2475

และรัฐธรรมนูญฯ 2517 อ้างว่าก็ตามมิได้หมายความว่าตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับนี้ นายกรัฐมนตรีจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามธรรมนูญฯ 2475 สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญฯ 2475 ก็เปิดทางให้ผู้ไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ด้วยการกำหนดให้สภาร่างกายและรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาที่อาจจะเป็นสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งก็ได้ ดังนั้นจึงกล่าวไว้ว่ามีรัฐธรรมนูญฯ 2517 เพียงฉบับเดียวที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นนายกรัฐมนตรีเลย

รัฐธรรมนูญฯ 2534 เมื่อแรกประกาศใช้ก็ไม่ห้ามในการที่บุคคลที่ไม่ได้เป็น ส.ส. จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ภายหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นผลให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อ 10 มิถุนายน 2535 ให้ ส.ส. เท่านั้นจึงจะเป็นนายกรัฐมนตรีได้

สำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญเก็บทุกฉบับเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มิใช่สมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีได้ มีเพียงรัฐธรรมนูญฯ 2475 เท่านั้นที่ให้รัฐมนตรีทุกคนต้องมาจากสมาชิกสภาแม้จะเป็นสภาก็มาจากการแต่งตั้งก็ตาม รัฐธรรมนูญฯ 2 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญฯ 2475 และรัฐธรรมนูญฯ 2517 กำหนดให้รัฐมนตรีจำนวนหนึ่งต้องมาจากสมาชิกสภา โดยรัฐธรรมนูญฯ 2475 กำหนดว่า รัฐมนตรี 14 คน (จากไม่เกิน 20 คน) ต้องเป็นสมาชิกสภา และรัฐธรรมนูญฯ 2517 กำหนดว่า ครึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด (จำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดไม่เกิน 30 คน) จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ หรืออุปถัมภ์แม้จะกำหนดไว้เช่นนี้ตามรัฐธรรมนูญฯ 2475 รัฐมนตรีทุกคนก็อาจไม่ได้เป็นผู้ผ่านการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรมาก็ได้ เพราะสมาชิกสภามีทั้งมาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง และตามรัฐธรรมนูญฯ 2517 ก็เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ว่า อาจมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีไม่มีใครที่เป็นสมาชิกสภาผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเลย เพราะอาจตั้งจากกุศลสมาชิกทั้งหมดก็ได้ แต่กรณีเช่นนี้คงเป็นเรื่องยากที่จะเกิดขึ้นในความเป็นจริง เพราะการตั้งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฯ 2517 จะต้องคำนึงถึงเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกสภานา มีสิทธิที่จะควบคุมรัฐบาล

รัฐธรรมนูญบางฉบับคือ ธรรมนูญฯ 2502, รัฐธรรมนูญฯ 2511, ธรรมนูญฯ 2515, รัฐธรรมนูญฯ 2519, ธรรมนูญฯ 2520, และธรรมนูญฯ 2534 กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาระมาเดียวกันมิได้ ซึ่งเท่ากับตัดสิทธิของผู้ที่เป็นสมาชิกสภาไม่ให้มีโอกาสเป็นรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องมาจากบุคคลภายนอกที่มิใช่สมาชิกสภา ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้ได้ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็เท่ากับพันสภาพความเป็น

สมาชิกสภा ซึ่งต้องมีการเลือกตั้งใหม่หรือแต่งตั้งใหม่แล้วแต่ประเภทของสมาชิกสภานั้น

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญเกือนทุกฉบับไม่ค่อยให้ความสำคัญกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ ซึ่งสักพิจารณาตามหลักการแล้ว การที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนก็จะเป็นการยากที่จะได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาน้ำที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่รัฐธรรมนูญที่กำหนดเช่นนี้มักจะมีบทบัญญัติที่สร้างเสริมภาพให้กับรัฐบาล คือ กำหนดว่าการรับรองนโยบายหรือการอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลให้กระทำการใดที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาน้ำแห่งราชภูมิและวุฒิสมาชิก เปิดโอกาสให้วุฒิสมาชิกซึ่งในทางปฏิบัติได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยรัฐบาลเป็นเสียงสนับสนุนรัฐบาล เพื่อดลROWSER กับสมาชิกสภาน้ำแห่งราชภูมิที่มาจากการเลือกตั้ง หรือไม่ก็ไม่เปิดโอกาสให้สภากอปิรย์ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เสียเลย แม้จะเป็นสภาก่อสภาก่อการแต่งตั้งก็ตาม ตั้งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ 2502, ธรรมนูญฯ 2515, รัฐธรรมนูญฯ 2519, ธรรมนูญฯ 2520, และธรรมนูญฯ 2534

### 3. คุณสมบัติของรัฐมนตรี

ผู้จะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ต้องมีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญกำหนด รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดคุณสมบัติไว้คล้ายคลึงกัน ประเด็นสำคัญที่มักถูกหยิบยกเป็นประเด็นถกเถียงกันในการร่างรัฐธรรมนูญคือ “ข้าราชการประจำสามารถมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยไม่ต้องพ้นจากความเป็นข้าราชการประจำได้หรือไม่” เหตุที่เป็นประเด็นสำคัญ เพราะโดยหลักการแล้วถือว่า การให้ข้าราชการประจำมีตำแหน่งทางการเมืองได้ในเวลาเดียวกันนั้น ขัดกับหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการให้ฝ่ายการเมืองเข้ามายกุมข้าราชการประจำ ไม่ใช่ให้ข้าราชการประจำมาเป็นฝ่ายการเมืองเสียเอง ซึ่งเท่ากับให้ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นใหญ่ไม่มีฝ่ายใดคุ้ม แต่โดยปกติการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ฝ่ายข้าราชการประจำมักจะเป็นฝ่ายดำเนินการ จึงพยายามที่จะกำหนดให้ข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งได้โดยไม่ต้องออกจาก การเป็นข้าราชการประจำ จึงเป็นปัญหาที่กลุ่มที่ต้องการให้เป็นประชาธิปไตยอยู่เสมอ แม้กระทั่งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด คือ 9 ธันวาคม 2534

รัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่ไม่ห้ามข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีเพียงไม่กี่ฉบับที่ห้ามคือ รัฐธรรมนูญฯ 2489, 2492, 2517, 2519, 2521 (หลังยกเลิกบทเฉพาะกาล), และ 2534 เท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำ ในหลายคดี

helyสมัยการเมืองไทยเรามีผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบก หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดในเวลาเดียวกัน

รัฐธรรมนูญฯ 2534 กำหนดคุณสมบัติของผู้เป็นรัฐมนตรีไว้ตามมาตรา 165, 166, และ 167 ของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ดังนี้<sup>2</sup>

มีลักษณะไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีลักษณะไทยซึ่งบิดาเป็นคนไทยต่างด้าวท้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีคุณสมบัติสำหรับผู้มีลักษณะพิเศษ คือ ไม่ล้มละลาย, ไม่ต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

- (3) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์
- (4) ไม่เป็นข้าราชการประจำ พนักงาน ลูกจ้าง ของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) ไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญา กับรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรืออ้อม
- (6) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ
- (7) ไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรได้
- (8) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาแล้วไม่ถึงห้าปี ก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (9) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการ
- (10) ไม่เคยถูกวินิจฉัยว่าเป็นผู้ต้องหาในความผิดดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 165 ไม่พ้นกำหนด 4 ปี นับแต่วันมีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

#### 4. กระบวนการในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

ปกติการตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องทำเป็นพิธีในพระบรมราชโองการฯ โดยมีขั้นตอนดังนี้ ภายหลังการเปิดประชุมรัฐสภา และมีการเลือกตั้งประธานและรองประธานของสภา แล้วทั้งสภารัฐและวุฒิสภา โดยปกติรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เพาะฉะนั้นประธานาธิสภาก็หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ครรจะเป็นผู้ดำเนินการก็ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ กำหนดให้ประธานาธิสภาก็หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งปกติรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มักกำหนดให้ประธานาธิสภาก็เป็นประธานรัฐสภา

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฯ 2534 มีกำหนดที่ผิดแยกไปจากรัฐธรรมนูญฯ ฉบับอื่น ๆ คือ กำหนดให้ประธานาธิสภาก็เป็นประธานรัฐสภา แต่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และมีบทเฉพาะกาลกำหนดว่า เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายในได้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ให้ประธานสภาภารกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รศช.) เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ การตั้งนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะรัฐมนตรีและรับหน้าที่ปฏิบัติราชการแผ่นดินแล้ว ประธานาธิสภารศช. จึงพ้นหน้าที่ ซึ่งเท่ากับให้ประธานาธิสภารศช. เป็นผู้รับผิดชอบในการตั้งนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งนั้นเอง แต่หลังจากนั้นแล้วหากคำตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลง จึงจะเป็นหน้าที่ของประธานาธิสภาก็แทนราษฎรในการสรรหาผู้จะเป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(2534) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ประธานาธิสภาก็แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และรับสนองพระบรมราชโองการฯ ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ในทางปฏิบัติประธานาธิสภาก็รับผิดชอบจะไม่เลือกนายกรัฐมนตรีตามใจชอบของตน แต่อาจะจะเปิดโอกาสให้มีการลงคะแนนภายในระหว่างสมาชิกสภามครจะเสนอชื่อผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี หรืออาจะจะเชิญหัวหน้าพรรครัฐเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภามาปรึกษาหารือ หรืออาจะจะเชิญหัวหน้าพรรครัฐเมืองใหญ่ ๆ หลายคนมาปรึกษาในการณ์ที่ไม่มีพรรครัฐเมือง กสุ่มโดยมีเสียงข้างมากในสภาก ซึ่งในทางปฏิบัติการเลือกบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่ไม่สู้จะยุ่งยากนัก เพราะปกติประธานาธิสภาก็แทนราษฎร์มักจะเป็นผู้ที่กสุ่มที่มีเสียงข้างมากในสภานับสี่แล้ว เช่นเดียวกับผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี เพาะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า ผู้ใดจะเป็นประธานาธิสภาก็แทนราษฎร และผู้ใดจะเป็นนายกรัฐมนตรีจะมีการลงคะแนนมาส่วนหน้าในบรรดาสมาชิกกสุ่มการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาก ถ้าในกรณีเป็นสภากแต่ตั้ง กสุ่มที่กุ่มอำนวยการเมืองอยู่ก็มักจะเป็นผู้กำหนดบุคคลในตำแหน่งสำคัญดังกล่าว

เมื่อมีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยประธานาธิสภาก็เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ แล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะเลิกสรุบบุคคลเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี การเลือกกรัฐมนตรีรัฐธรรมนูญมักกำหนดให้เป็นสิทธิของนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัตินายกรัฐ-

มนตรีจะต้องปรึกษาหารือกับกลุ่มที่สนับสนุนตน วิฉันนั้นรัฐบาลจะไม่มีเสียงร้าวภาพเท่าที่ควร การที่นายกรัฐมนตรีจะเลือกบุคคลใดมาเป็นรัฐมนตรีนั้น นอกจางจะคำนึงถึงความรู้ความสามารถ แล้ว ยังต้องคำนึงถึงเสียงสนับสนุนในสภาคองเกรสด้วย ต้องเลือกบุคคลที่มีกลุ่มสมาชิกให้การสนับสนุนด้วย ในบางครั้งที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา การจัดตั้งรัฐมนตรีที่ต้องคำนึงถึงสัดส่วนจำนวนสมาชิกส่วนของพรรครักที่รวมรัฐบาลพรรคริดมี ส.ส.มากก็มีจำนวนนรัฐมนตรีมากเป็นสัดส่วนกัน

เมื่อนายกรัฐมนตรีเลือกผู้ที่สมควรเป็นรัฐมนตรีได้ครบตามที่ต้องการแล้ว ก็จะนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับصنองพระบรมราชโองการฯ และเมื่อมีพระบรมราชโองการแล้วก็เท่ากับมีรัฐบาลชุดใหม่

รัฐบาลชุดใหม่จะเข้ารับงานจากรัฐบาลชุดก่อนที่รักษาการณ์อยู่ ภายหลังจากการเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดไว้ต่อค่าที่จะใช้ในการนี้ไว้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญฯ 2534 บัญญัติไว้ว่า

ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ<sup>3</sup>

ต่อจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะต้องนำคณะรัฐมนตรีเข้าແลงนโยบายที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา หรือสภาคผู้แทนราษฎรแล้วแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนด ถ้ารัฐธรรมนูญที่บังคับให้อยู่กำหนดว่านโยบายนั้นจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา เมื่อสภาลงมติรับรองนโยบายแล้วก็ถือว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะบริหารราชการแผ่นดินโดยสมบูรณ์ หากนโยบายไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา คณะรัฐมนตรีจะรักษาการเพื่อรอให้ประธานสภากัดเลือกนายกรัฐมนตรีใหม่เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทน หรือถ้านายกรัฐมนตรีจะเลือกเอาไว้บุญสภามาใช้ก็ได้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติหากคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจในนโยบายที่แต่งตั้งต่อสภา นายกรัฐมนตรีก็มักจะเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่

ในการนี้ที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาร่างที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ 2502, รัฐธรรมนูญฯ 2511, ธรรมนูญฯ 2515, รัฐธรรมนูญฯ 2521 และรัฐธรรมนูญฯ 2534 คณะรัฐมนตรีก็แต่งตั้งนโยบายให้สภารับทราบเท่านั้น สมาชิกสภาร่างกิประวิพากษ์วิจารณ์อย่างไรก็ได้ ไม่ต้องให้สภางลงคะแนนติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

## ๕. การพันจากตัวແຫ່ງຂອງຄະນະຮູມນຕີ

ຄວາມເປັນຄະນະຮູມນຕີຈະສິ້ນສຸດຄົງທັງຄະນະ ໃນການຟື້ອໄປເນື້ອ

1. ຜກາສົມມືໄມ້ໄວງໃຈຕາມນບວນການທີ່ບໍ່ຢູ່ໃຫ້ໃນຮູ້ຮ່ວມນູ່ຢູ່ ໃນການຟື້ຮູ້ຮ່ວມນູ່ຢູ່ໄສທີ່ສົມມືໄມ້ໄວງໃຈໄດ້

2. ຜກາຄວບວາຮ່າຍມີການບຸນສກາ

3. ຄະນະຮູມນຕີຄາອຝອກທັງຄະນະ

4. ນາຍກົງຮູມນຕີຄາອຝອກທີ່ສິ້ນສຸດຄວາມເປັນນາຍກົງຮູມນຕີດ້ວຍເຫດຖຸນີ້ນໆເຫດໄດ້ໄມ້  
ຈະເປັນການຕາຍ ຂາດຄຸນສມປັດ ທີ່ອຸກສກາສົມມືໄມ້ໄວງໃຈ (ໃນການຟື້ຮູ້ຮ່ວມນູ່ຢູ່ໄສທີ່  
ນູ່ຢູ່ໄສທີ່ນີ້ແກ່ສກາ) ເພົ່າຕາມນສກການໃຫ້ວານາຍກົງຮູມນຕີເປັນຜູ້ທີ່ຮູມນຕີ  
ກຳນົດໆ ຫຼື ເມື່ອນາຍກົງຮູມນຕີພັນຈາກຕໍາແໜ່ງ ຮູມນຕີທີ່ໄດ້ຮັບການເສັອແຕ່ງຕັ້ງ  
ໂຕຢາຍກົງຮູມນຕີຈະຕ້ອງພັນຈາກຕໍາແໜ່ງດ້ວຍ

ອປ່າງໄວກີຕາມ ແມ່ນຄະນະຮູມນຕີຈະສິ້ນສຸດວາຮ່າຕາມການຟື້ກໍລ້າວ້າງດັນ (ກີມັງຄອງກົງຈາ  
ການໃນຕໍາແໜ່ງທີ່ໄປ ອັນກ່າວຈະຕັ້ງຄະນະຮູມນຕີຊັດໃໝ່ ເພື່ອໃຫ້ການຮັກງານບ້ານເມື່ອມີໄປສ່ວນ  
ເນື່ອໂຄຍໄນມີການຫຼຸກຂະໜັດຈະເປັນຜົນເສີຍແກ່ການຮັກງານປະເທດ

ສໍາໜັບຮູມນຕີແຕ່ລະຄນ້ນນີ້ອາຈະສິ້ນສຸດຄວາມເປັນຮູມນຕີໄດ້ເປັນຮ່າຍບຸກຄລ  
ດ້ວຍເຫດຜົດຕັ້ງທີ່ໄປ

1. ຕາຍ

2. ຄາອຝ

3. ຂາດຄຸນສມປັດທີ່ກໍາທັນໄວ້ໃນຮູ້ຮ່ວມນູ່ຢູ່

4. ອຸກສກາສົມມືໄມ້ໄວງໃຈເພະບຸກຄລ ໃນການຟື້ຮູ້ຮ່ວມນູ່ຢູ່ໄສທີ່ສົມມື  
ໄມ້ໄວງໃຈໄດ້

5. ນາຍກົງຮູມນຕີຖຸລເກສ້າ ໄທພຣະນທາກັນຕີຍົມພຣະນຣາຊໂອງການພັນຈາກຕໍາແໜ່ງ  
ການສິ້ນສຸດຄວາມເປັນຮູມນຕີເປັນຮ່າຍບຸກຄລນີ້ໄມ້ກະທບກະເທືອນສະຖານະຂອງຄະນະ  
ຮູມນຕີ ຈະພັນຈາກຕໍາແໜ່ງເພະບຸກຄລເທົ່ານັ້ນ ນາຍກົງຮູມນຕີອາຈາລືອກບຸກຄລອື່ນເຫັນຖຸລເກສ້າ  
ໄທ້ມີພຣະນຣາຊໂອງການແຕ່ງຕັ້ງເປັນຮູມນຕີແກ່ນໄດ້ ທີ່ອາຈາໄມ້ແຕ່ງຕັ້ງໄກແກ່ນໄດ້ສ້າເຫັນວ່າ  
ໄມ້ຈໍາເປັນ

## ๖. ປະເທດຂອງຮູມນຕີ

ຄະນະຮູມນຕີປະກອບຂຶ້ນດ້ວຍນາຍກົງຮູມນຕີແລະຮູມນຕີອີກຈຳນວນໜີ້ໄມ້ເກີນທີ່  
ຮູ້ຮ່ວມນູ່ຢູ່ກໍາທັນໄວ້ ຮູມນຕີທຸກຄນມີສິທີໃຫ້ຮ່ວມປະຊຸມຄະນະຮູມນຕີ ມີສິທີທີ່ຈະອົກປ່ຽຍ

เสนอข้อคิดเห็นและลงมติในเรื่องที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี แม้ว่าจะไม่ใช่เรื่องเกี่ยวข้องกับ  
กิจการของตนโดยเฉพาะก็ตาม

#### รัฐมนตรีที่เคยด้วยมาในการเมืองการปกครองไทยอาจจำแนกออกเป็น 7 ประเภท<sup>4</sup> คือ

1. นายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองจากเสียงส่วนใหญ่ของสภา โดยปกติตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะได้กับหัวหน้าพรรคที่มีเสียงข้างมากในบรรดาพรรคที่ร่วมกันเป็นรัฐบาล อย่างไรก็ตามเรื่องนี้ไม่ใช่หลักเกณฑ์แน่นอน บางครั้งหัวหน้าพรรครึมที่มีที่นั่งน้อยกว่าพรรคอื่นที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล แต่มีความสามารถหรือได้รับการเชื่อถือว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ บางครั้งก็เป็นคนนอกที่ไม่ได้เป็น ส.ส. ซึ่งอยู่กับการตกลงกันของพรรครึมที่ร่วมเป็นรัฐบาลในการนี้ที่เป็นสภาพแต่งตั้งซึ่งเกิดจากการปฏิวัติ หรอรัฐประหาร นายกรัฐมนตรีจะมาจากผู้ที่คณะปฏิวัติหรอรัฐประหารเห็นสมควร รัฐธรรมนูญฯ 2534 ภายหลังได้แก้ไขทำให้ ส.ส. เท่านั้นจึงจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ นายกรัฐมนตรีอยู่ในฐานะเป็นที่หนึ่งในบรรดารัฐมนตรี (First among Equal) เพราะตามหลักการถือว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรบุคคลมาเป็นคณะรัฐมนตรี

2. รองนายกรัฐมนตรี มีความสำคัญรองจากนายกรัฐมนตรี เพราะจะต้องเป็นผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีในการนี้ที่นายกรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ได้ รองนายกรัฐมนตรีนั้นอาจมิได้หลายคน ส่วนใหญ่มักตั้งจากรองหัวหน้าพรรครึมที่เป็นรัฐบาล หรือหัวหน้าพรรครึมที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลในการนี้ที่เป็นรัฐบาลผสม รองนายกรัฐมนตรีจะได้รับมอบหมายงานบางส่วนให้ปั๊บปั๊บชาร์บผิดชอบจากนายกรัฐมนตรีเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี และโดยปกติรองนายกรัฐมนตรีมักจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้กระทั่งหนึ่งปีก็ได้

3. รัฐมนตรีที่ว่าการกระทรวง มีหน้าที่รับผิดชอบปั๊บปั๊บงานในกระทรวงที่เป็นรัฐมนตรีที่ว่าการ อยู่ในฐานะเป็นผู้ปั๊บปั๊บชาร์บสูงสุดของกระทรวงในกระทั่งหนึ่น การตั้งรัฐมนตรีที่มักจะเลือกจากบุคคลสำนักของพรรครึมที่เป็นรัฐบาล และไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้นโดยตรง เพราะรับผิดชอบด้านความคุณและวางแผนนโยบายไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติ ปัญหาที่รัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในงานด้านกระทรวงที่ว่าการหรือไม่ ได้เคยมีการพินัยกันอย่างเป็นทางการในประชุมสภาคึ้งที่ 1 พ.ศ. 2478 แต่ผลของการพิจารณาดังนี้

รัฐมนตรีว่าการหาใช่เอาเอกสารเปิดในทางวิชาความรู้เฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างที่เรียกว่า เจ้าหน้าที่เทคนิคไม่ ในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่ประจำ衙มิ เข้าทำอยู่ ผู้ใดที่ไปเรียนรวมก็ต้องไปทำหน้าที่ในเรื่องนั้น ผู้ใดไปเรียนในทางเกษตรมา ก็ต้องไปทำหน้าที่ในทางเกษตร เช่น การทำนา อะไรต่างๆ เหล่านี้นั้น เป็นวิชาเทคนิคจะเอาเจ้าหน้าที่การเมืองให้รู้อย่างนั้นอย่างนี้ไปทุกสิ่งทุกอย่าง อย่างเช่นเป็นคนท่านจะไปหางคนดูดซึ่งหาไม่ได้ ข้าพเจ้าเชื่อแน่เดียวว่าท่านหาอย่างนั้นไม่ได้ แต่หาผู้ชำนาญการนั้นหาได้

ปกติแต่ละกระทรวงจะมีรัฐมนตรีว่าการเพียงกระทรวงละคนเดียว ยกเว้นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่อาจมีหลายคนได้ รัฐมนตรีประจำสำนักฯ นี้ แม้จะเป็นตำแหน่งที่รับผลตอบแทนหรือเงินเดือนเท่ากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ก็ตาม แต่อำนาจบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีจะมอบหมาย เพราะสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นมีนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดอีกรูปหนึ่งนอกเหนือไปจากการเป็นหัวหน้ารัฐบาล

4. รัฐมนตรีว่าการทบวง มีหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชางานในทบวง ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีงานมากกว่ากรมแต่ไม่เท่ากระทรวงและเป็นงานเฉพาะด้าน รัฐมนตรีว่าการทบวง จะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ทบวงนั้นอยู่ในสังกัด หรืออาจไม่ขึ้นกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการผันบังที่จัดตั้งขึ้นไม่สังกัดกระทรวงใด เช่น ทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

5. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง มีฐานะเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการฯ จะมอบหมายงานในกระทรวงให้รับผิดชอบตามที่จะเห็นสมควร บางกระทรวงอาจจะไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เลยก็ได้ บางกระทรวงซึ่งมีงานมากก็อาจมีรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ มากกว่าหนึ่งคนก็ได้ ไม่มีข้อจำกัดว่ากระทรวงใดจะต้องมีรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ กี่คน

6. รัฐมนตรีส่วนราชการ รัฐมนตรีประจำหนึ่งไม่สูงแต่ก็ต่างจากรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เท่าไนก์ เพราะมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการฯ มอบหมายให้สั่งการเท่านั้น “แต่รัฐมนตรีส่วนราชการอาจเกิดได้อีกทางหนึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี มอบหมายให้ไปส่วนราชการกระทรวงอื่นนอกจากงานซึ่งปฏิบัติอยู่แล้ว”<sup>6</sup> ปัจจุบันนี้ไม่ยอมรับรัฐมนตรีส่วนราชการ

7. รัฐมนตรี “ได้แก่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี แต่ไม่ได้รับมอบหมายให้ว่าการกระทรวง ทบวง หรือช่วยว่าการกระทรวงใดเลย เรียกกันว่าเป็น “รัฐมนตรีลอย (Minister without Portfolio)” มีหน้าที่เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีสิทธิและคงความคิดเห็นหรือเสนอแนะต่อจุติภัยรายและลงมติในที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี เช่นเดียวกับรัฐมนตรีประจำหนึ่ง

นิยมตั้งกันมากในรัฐบาลสมัยก่อนที่ไม่มีกระทรวงมากนัก หรืองานของแต่ละกระทรวงไม่มากพอที่จะตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการหลาย ๆ คน แต่ปัจจุบันนี้ไม่นิยมตั้งเช่นกัน กล่าวกันว่า “ตำแหน่งรัฐมนตรี เช่นนี้มีไว้สำหรับตอบแทนบุคคลสำคัญของพระครุการเมืองซึ่งสนับสนุนรัฐบาลอยู่ เพื่อให้มีโอกาสเป็นรัฐมนตรีบ้าง แต่ยังไม่มีกระทรวงให้ว่าการหรือช่วยว่าการ”

ปัจจุบันนี้ไม่มีการตั้งรัฐมนตรีสังหาริษฐานการและรัฐมนตรี (ลาย) อีกแล้ว แต่นิยมตั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนหลายคนแทน

### 7. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี

ในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบมากหมายทางด้านการเมืองและการปกครอง ทั้งอำนาจและหน้าที่อันเกิดจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ตลอดจนความรับผิดชอบในการนำบัดทุกชั้นบำรุงสุขประชาชน

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่วางแผนนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเข้ารับตำแหน่ง ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเข้าແลงนโยบายต่อสภา ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดว่านโยบายนั้นต้องผ่านการรับรองของสภากำกับสภามิได้รับรองนโยบายนั้นคณะรัฐมนตรีก็จะพ้นจากตำแหน่ง หากผ่าน การรับรองของสภากลับรัฐมนตรีก็ต้องบริหารราชการไปตามนโยบายนั้น ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายล้มเหลวหรือไม่ได้ผลหรือไม่ปฏิบัติตามนโยบาย สมาชิกสภามีสิทธิ์ตั้งกระทู้หรือรวมจำนวนสมาชิกสภากำกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ให้สิทธินี้แก่สภานา คณะรัฐมนตรีก็ແลงนโยบายให้สภารับทราบเท่านั้น ไม่มีการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

นอกจากนี้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญยังมีอีกหลายประการคือ อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภา การตราพระราชกำหนด หรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน อำนาจในการถวายคำแนะนำให้ตราพระราชบัญญัติแก่สภานา อำนาจในการทูลเกล้า ให้ออกพระราชบัญญัติเรียกประชุมวิสามัญสภานา และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกตำแหน่งให้เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการเที่ยวกับบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ เหตุการณ์ ฯลฯ และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

ในฐานะเป็นรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจะต้องทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงทบทวนกรมต่าง ๆ วางแผนและบังคับให้กระทรวงทบทวนกรมที่อุปถัมภ์ และพิจารณาลงมติเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวงทบทวนกรมเสนอมา และซึ่งมีอำนาจหน้าที่อีกหลายประการที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ๆ

ปรากฏว่าระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2501 รัฐสภาได้ตรากฎหมายขึ้นประมาณ 1,544 ฉบับ และหลังจากการปฏิริบุติใน พ.ศ. 2501 ก็ได้มีการตรากฎหมายต่าง ๆ ออกมา อีกเป็นจำนวนมาก กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีอยู่หลายฉบับที่บกบัญญัติในตอนใด ตอนหนึ่งของอ่านอาจบางประการให้รัฐมนตรีทั้งหมดเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ หรือมีอำนาจหน้าที่บางอย่างที่จะต้องกระทำ ก่อตัวคือ มอบให้คณะรัฐมนตรีบริหาร งานตามกฎหมายนั้น หรือมีส่วนในการปฏิบัติการด้วย โดยเหตุที่กฎหมายต่าง ๆ มี มากด้วยกันจึงไม่มีผู้ทราบรวมบัญชีรายการได้ครบถ้วน

คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ในนโยบายทั่วไป ของรัฐบาล และรัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบงานในกระทรวงของตนที่รัฐธรรมนูญฯ 2534 ระบุว่า “รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาพัฒนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบ ร่วมกันต่อวุฒิสภาและสภาพัฒนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”<sup>9</sup>

ความรับผิดชอบร่วมกันมีของเขตในทางปฏิบัติรวมไปถึงการประชุมคณะรัฐมนตรี นิติบija ของคณะรัฐมนตรีถือว่ามีผู้พนันรัฐมนตรีทุกคน แม้รัฐมนตรีคนใดจะไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุม ก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน สำหรับรัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยกับมติและไม่ สามารถที่จะฝืนใจปฏิบัติตามมติได้โดยการขอยกหัวทางการเมืองก็ควรถูกออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี นอกจากนี้ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรียังหมายถึงการที่รัฐมนตรีแต่ละคนจะต้อง ไม่เบิดเผยต่อสาธารณะถึงการอภิปรายในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

การประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้งก็ถือเป็นความลับ รัฐมนตรีหรือผู้ได้จะเอ้าข้อ ความที่อภิปรายกันในคณะรัฐมนตรีว่าผู้ใดมีความคิดเห็นอย่างใด หรือผู้ใดค้าน ผู้ใด สนับสนุนแหล่งนี้ โดยมารยาทแล้วก็จะนำไปกล่าวไว้ได้เลย สำหรับบุคคลบางตำแหน่ง เช่น โฆษณากรประจำสำนักทำเนียบรัฐมนตรี หรืออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อาจได้รับอนุญาตให้นำมติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องเผยแพร่ให้สาธารณะฟังทราบได้ แต่ก็แต่งได้เพียงเนื้อเรื่องและมติย่อย ๆ เท่านั้น จะกล่าวถึงลักษณะการอภิปราย หรือผู้ใดพูดว่าอย่างไรย่อมไม่ได้<sup>10</sup>

## 8. ลักษณะของคณะรัฐมนตรี

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) ประเทศไทยมีรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งหมด 52 คณะด้วยกัน และมีนายกรัฐมนตรีรวม 21 คนด้วยกัน เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญเพียง 7 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฯ 2489, รัฐธรรมนูญฯ 2490, รัฐธรรมนูญฯ 2492, รัฐธรรมนูญฯ 2517, รัฐธรรมนูญฯ 2519, รัฐธรรมนูญฯ 2521 และ 2534 ที่ห้าม

ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นจึงปรากฏว่า ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเท่าที่เป็นมาจึงเป็นข้าราชการประจำหรือมาจากข้าราชการประจำเสียเป็นส่วนใหญ่ และกลุ่มข้าราชการประจำที่รวมตัวกันได้เหนียวแน่นเพระมีระเบียบวินัย คือกลุ่มทหารจึงสามารถเข้าครอบงำตำแหน่งสำคัญฝ่ายบริหารได้เสมอ โดยอาศัยพลังสนับสนุนของกลุ่ม

แม้ในจำนวนนายกรัฐมนตรีของไทย 21 คนจะเป็นพลเรือนแท้ ๆ มิใช่มาจากการห้ามออกจากการมาเป็นอยู่ถึง 14 คน แต่ถ้าเทียบอายุหรือระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งจะพบว่า รัฐบาลที่มีพลเรือนเป็นนายกรัฐมนตรีมักจะขาดเสียบริการผิดกับรัฐบาลที่มีทหารประจำการ หรือทหารนอกราชการที่ออกมากเป็น

ในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 อันเป็นปีเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2535) รวมเวลากว่า 50 ปีนี้ ไทยมีรัฐบาล 52 ชุด แม้จะมีการเลือกตั้ง 18 ครั้ง “แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่ารัฐบาลจากการเลือกตั้งจะสามารถบริหารประเทศได้ตลอดสมัยสภาคือตลอดเวลา 4 ปี รัฐบาลที่บริหารประเทศได้เกินกว่าสมัยของสภาคือเกินกว่า 4 ปี ล้วนแต่เป็นรัฐบาลที่เกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารทั้งสิ้น”<sup>11</sup> นายกรัฐมนตรีพลเรือนที่อยู่นานที่สุดคือ นายชวน หลีกภัย รวมเวลา 2 ปี 9 เดือน 26 วัน

การที่บรรยายการเมืองส่วนใหญ่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทหาร และนายกรัฐมนตรี ส่วนใหญ่วรุ่มทั้งรัฐมนตรีมักจะมาจากการห้าม จะให้มีการยกย่องให้ความสำคัญแก่ ความเป็นทหาร จะเห็นได้จากการที่พลเรือนที่ได้รับตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐบาลมักจะได้รับ การประดับยศทางทหารให้เป็นเกียรติ เช่น พระหว่างค์ເກອພະອົງດເຈັນຮາກີປ້ອງໝໍປະພັນທີ່ ซึ่งได้รับพระราชทานยศพลตรีทั้ง ๆ ที่ไม่ได้เป็นทหารประจำการ เป็นต้น หรือ ในรัฐบาลชุด พลตรีชาติชาย ชุมหะวณ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2531 ก็มีการขอพระราชทาน ยศพลเอกให้พลตรีชาติชาย ในฐานะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แสดงให้เห็นค่านิยมที่มักจะยึดว่าผู้นำทางด้านการบริหารจะต้องเป็นทหาร ซึ่งนับเป็นทัศนคติ ที่ไม่ถูกต้องตามหลักการประชาธิปไตย และให้ความสำคัญของการเป็นทหารในทางการเมือง

ปกติคณะรัฐมนตรีของไทยส่วนใหญ่มักมาจากข้าราชการประจำ โฉมหน้าของ คณะรัฐมนตรีเพิ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัดภายหลังการเลือกตั้ง มกราคม 2518 เพราะ รัฐธรรมนูญฯ 2517 ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมือง คณะรัฐมนตรีจึง ประกอบด้วยผู้มิได้เป็นข้าราชการประจำ และเกือบทั้งหมดหรือบางชุดทั้งหมดเป็นสมาชิก- สภาผู้แทนราษฎรเพระรัฐธรรมนูญฯ 2517 ให้อำนาจสภาร่างกฎหมายสามารถควบคุม รัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างกฎหมาย

ที่คุณเสียงแต่ละกลุ่มของสมาชิกสภากฯ เพื่อประโยชน์ที่จะได้รับเสียงสนับสนุนให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความราบรื่น

รัฐธรรมนูญฯ 2519 ที่ประกาศใช้ภายหลังการยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 แม้จะให้สภามาจากการแต่งตั้ง แต่ก็มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจํามาเป็นรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ข้อบังคับแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นผลเรือนหั้งสั้น ทหารที่ร่วมเป็นรัฐมนตรีก็เป็นหนารนอกราชการ จนกระทั่งเมื่อมีการปฏิรูป 20 ตุลาคม 2520 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2520 ซึ่งไม่ห้ามข้าราชการประจําตํารงตำแหน่งการเมือง รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นส่วนใหญ่จึงเป็นข้าราชการประจําอีก รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฯ 2521 ในระยะที่ยังใช้บทเฉพาะกาล มีรัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยที่มานายก ข้าราชการประจํา เผว่าสภากู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลอย่างเต็มที่ จนกระทั่งบทเฉพาะกาลถูกยกเลิกเมื่อ 22 เมษายน 2526 คณะรัฐมนตรีนับจากนั้นจึงไม่มีข้าราชการประจําเข้ามายืน ภายหลังที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ 2521 และใช้รัฐธรรมนูญฯ 2534 ข้าราชการประจําก็สามารถเข้ามายืนเป็นรัฐมนตรีได้อีก จนมีตราประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2534 จึงห้ามข้าราชการประจําเข้ามายืนเป็นรัฐมนตรีได้อีก จนมีตราประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2534 จึงห้ามข้าราชการประจําเข้ามายืนสำรองตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

## 9. การแทรกแซงทางการเมืองของทหาร

การที่ทหารสามารถเข้ามายแทรกแซงทางการเมืองได้ด้วยวิธีการปฏิวัติและรัฐประหาร ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการที่ขัดกับหลักการประชาธิปไตย และทำให้ระบบการเมืองไม่พัฒนา หมุนเวียนในวัฏจักรแห่งความชั่วร้าย อาจมองง่าย ๆ ว่าเป็นเพรษทหารมีกำลังอาชญาและรวมกันเป็นกองทัพ เป็นกลุ่มเดียวที่สามารถใช้กำลังได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด หากกลุ่มนี้ในสังคมเข้าขัดขวางก็อาจถูกภาครัฐจับ โดยอาชญา แต่หากพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วการมีกำลังอำนาจเพียงอย่างเดียวคงไม่ใช่องค์ประกอบสำคัญที่สุดที่ทำให้ทหารสามารถครอบครองอำนาจทางการเมืองได้ มีฉะนั้นแล้วในประเทศไทย ที่มีกองทัพที่ทรงอำนาจพออย่างสหราชอาณาจักร กลุ่มทหารก็จะครอบครองอำนาจทางการเมืองได้ เพราะฉะนั้นการที่ทหารสามารถเข้ามายแทรกแซงทางการเมืองได้นั้นจะมีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย

ในการเมืองการปกครองไทย การที่ทหารหรือกองทัพสามารถเข้ามายแทรกแซง หรือกุ่มอำนาจทางการเมืองได้นั้น จะมีเหตุผลดังต่อไปนี้

1. การที่รัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลพลเรือนตลอดจนสถาบันหลักทางประชาธิปไตยอื่น ๆ เช่น สภากู้แทนราษฎร พรรคการเมือง ไม่เป็นที่ศรัทธาของประชาชน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ และในบางโอกาสยังทำให้

ประชาชนเสื่อมครั้งชา เช่น มีพฤติกรรมส่อไปในทางไม่สุจริตหรือครอบครัว การแก่งแย่งผลประโยชน์ระหว่างนักการเมือง เมื่อไม่ได้รับความเชื่อถือทำให้มีอกลุ่มที่การเข้ามายึดอำนาจล้มล้างรัฐบาล ประชาชนส่วนใหญ่จึงวางเฉยไม่ออกมาปักป้อง เพราะไม่ครั้งชาและไม่เห็นประโยชน์ของการมีรัฐบาลแบบประชาธิปไตย

2. สถานการณ์อื้ออ่านวย กล่าวคือมักมีสภาพของการขาดความมั่นคง เช่น ในสมัยก่อนมักจะกล่าวถึงสถานการณ์คุกคามของผู้ก่อการร้าย หรือสภาพความสันสนวุ่นวาย เช่น การประท้วง การชุมนุม การเดินขบวน เป็นต้น โดยสภาพต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้บางทีอาจจะเป็นไปตามธรรมชาติ หรือวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยที่เห็นการแสดงออกเป็นเรื่องธรรมชาติ แต่ในสังคมไทยนั้นเคยชินกับความสงบเรียบร้อยแบบวัฒนธรรมการเมืองแบบไฟร์ฟ้าทำให้เห็นการแสดงออกตามวิธีการประชาธิปไตยเป็นเรื่องไม่ปกติธรรมชาติ รู้สึกไม่ปลอดภัยขาดความมั่นคง ทำให้เห็นว่าทุกการเป็นกลุ่มที่สามารถทำให้น้ำมีองเรียบร้อยไม่มีการรวมกลุ่มเรียกร้อง การเดินขบวนการชุมนุมที่การจึงมักใช้เหตุผล “เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย” เป็นข้ออ้างหนึ่งในการเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง

3. ในการเมืองไทยยังขาดกลุ่มพลังที่มีประสิทธิภาพหรือสามารถตรวจสอบมวลชนเข้าสันสนุนในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อสร้างดุลย์ทางการเมือง การรวมตัวของกลุ่มนักศึกษาและกลุ่มประชาธิปไตยต่าง ๆ ยังไม่มีเอกภาพหรือเข้มแข็งพอที่จะทนกับองค์กรทางทหาร พรรคการเมืองเองก็เป็นสถาบันหลักทางการเมืองไม่ได้บังครั้งกลับแตกแยก และมีพฤติกรรมที่ทำให้ฝ่ายทหารใช้อ้างเพื่อความชอบธรรมในการยึดอำนาจด้วยซ้ำไป

4. เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มต่าง ๆ แล้ว ทหารเป็นกลุ่มพลังที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ไม่ว่าจะในด้านการจัดองค์กร วินัยและการบังคับบัญชา อาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มเดียวที่สามารถใช้กำลังเข้ายึดอำนาจทำรัฐประหารหรือปฏิวัติได้ นอกจากนี้ผู้นำทางการทหารยังยืนยันว่าเนื่องจากสถาบันทหารเป็นผู้ก่อสร้างระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ทหารก็จะต้องมีบทบาทที่จะต้องรักษาและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์แบบต่อไป การเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองของทหารเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลมีการแสดงประโยชน์ หรือไม่ยึดประชาชนเป็นหลัก เพราะฉะนั้นสาเหตุหนึ่งของการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองของทหารก็เป็นเพราะทำที่หรือจุดยืนของผู้นำกองทัพตลอดจนความเป็นกลุ่มพลังที่มีประสิทธิภาพเหนืออกลุ่มอื่นใด<sup>12</sup>

## 10. องค์กรพิเศษ

รัฐธรรมนูญบางฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฯ 2519 และรัฐธรรมนูญฯ 2520 ได้กำหนดให้มีองค์กรพิเศษที่กำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล โดยรัฐธรรมนูญฯ 2519 กำหนดให้มี “สภาก่อการปรึกษาเรื่องการบริหารประเทศ” รัฐธรรมนูญฯ 2520 กำหนดให้มี “สภาก่อการปรึกษาเรื่องการบริหารประเทศ” และรัฐธรรมนูญฯ 2534 กำหนดให้มี “สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ”

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภาก่อการปรึกษาเรื่องการบริหารประเทศดังนี้

1. สภาก่อการปรึกษาเรื่องการบริหารประเทศ ประกอบขึ้นด้วยบุคคลซึ่งเป็นคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ยึดอุดมการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ยกเว้นแต่ผู้ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สภานี้มีหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องที่นายกรัฐมนตรีปรึกษา หน้าที่สำคัญคือ ร่วมกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญฯ 2519 ของนายกรัฐมนตรี เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 21 ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภาก่อการปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเสียก่อน นอกจากนี้ในระยะแรกที่ยังไม่ได้ตั้งสมาชิกสภาก่อการปรึกษา ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นรัฐสภาแทนสภาก่อการปรึกษา ไปก่อน

2. สภาก่อการปรึกษาเรื่องการบริหารประเทศ ประกอบขึ้นด้วยคณะบุคคลซึ่งเป็นคณะปฏิรูติที่ยึดอุดมการณ์ 20 ตุลาคม 2520 โดยหัวหน้าคณะปฏิรูติดำรงตำแหน่งประธานสภาก่อการปรึกษา ซึ่งมีหน้าที่เลือกสรรบุคคลเสนอให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี มีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีโดยถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ และรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิตบัญญัติแห่งชาติ หน้าที่ของสภาก่อการปรึกษาฯ มีอำนาจกำหนด แผนนโยบายแห่งรัฐ ให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญฯ 2520 นอกจากนี้ในระยะแรกที่ยังไม่ได้ตั้งคณะรัฐมนตรี สภาก่อการปรึกษา จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารไปก่อน โดยประธานสภาก่อการปรึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาให้กับนายกรัฐมนตรี และสภาก่อการปรึกษาฯ ปฏิบัติหน้าที่คณะรัฐมนตรี

3. สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ประกอบด้วยคณะบุคคลซึ่งเป็นคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ยึดอุดมการณ์ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และประธานสภารสช.สามารถแต่งตั้งเพิ่มได้อีกไม่เกิน 15 คน หัวหน้าคณะปฏิรูติดำรงตำแหน่งประธานสภารสช. สภารสช.มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสภาก่อการปรึกษาแห่งชาติของรัฐธรรมนูญฯ 2519 แต่ออกจากเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา 27 แล้ว ประธานสภารสช.ยังมีอำนาจใช้เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

องค์กรทั้ง 2 แม้จะใช้ชื่อว่า “สภा” แต่ไม่ถือเป็นรัฐสภา เพราะไม่ได้ทำหน้าที่พิจารณา กฎหมาย แม้สภาก็ปรึกษานายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฯ 2519 จะทำหน้าที่พิจารณากฎหมาย แทนสภากฎปฎิรูปฯ บ้างก็เป็นเฉพาะในระยะแรกที่ยังไม่ได้แต่งตั้งสมาชิกสภากฎปฎิรูปฯ เท่านั้น เมื่อแต่งตั้งสมาชิกสภากฎปฎิรูปฯ แล้ว ก็ไม่ได้ทำหน้าที่พิจารณากฎหมายอีกต่อไป คงทำหน้าที่ เกี่ยวข้องกับรัฐบาลเท่านั้น เพราะฉะนั้นจึงถือว่าสภาก็ปรึกษานายกรัฐมนตรี และสภานโยบาย แห่งชาติ และสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับ ฝ่ายบริหาร

## 11. ความสั่งท้าย

รัฐบาลหรือคณะกรรมการนับว่าเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจการปกครอง เพาะอยู่ใน ฐานะองค์กรบริหาร คือ เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินเพื่อบำบัดทุกปัญหาสุขประชาราตนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนนับว่าเป็นผู้มีอำนาจ

กล่าวได้ว่าในบรรดาสถาบันการเมืองการปกครองทั้งหลายของประเทศไทย คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายที่มีอำนาจมากที่สุด ภายใต้ระบบสมบูรณ์แบบสากลทั่วโลก อำนาจ บริหาร ได้รวมเอาอำนาจนิติบัญญัติและดุลการเข้าไว้ด้วย หัวใจการเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง ได้มีการแยกอำนาจทั้งสามออกจากกัน แต่ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับ อำนาจบริหารการแยกมีสักษะและเป็นนามธรรมซึ่งมากกว่า อำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ ที่คณะรัฐมนตรี ข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งเก็บบทุกฉบับซึ่งระบุความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ในสักษะที่ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้<sup>13</sup>

อำนาจของฝ่ายบริหารนั้นเป็นนิติอำนาจ คือมีกฎหมายเป็นฐานรองรับ อ้างไว้ก็ต้องได้หมายความ ว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะสามารถใช้อำนาจไปในทางเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือคณะ ยานาชที่จะใช้ได้นั้นจึงต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและหลักการแห่งการปกครองตามทฤษฎี สัญญาประชาคม หรือ ต้องใช้อำนาจเพื่อบำบัดทุกปัญหาสุขประชาราตนั้น หากใช้อำนาจไป ในทางอื่นย่อมให้ได้ว่าเป็นการละเมิดสัญญาประชาคม เป็นเหตุให้ประชาชนผู้รุกปะรุงเสื่อม ศรัทธาในความไว้วางใจ การที่รัฐบาลใช้อำนาจเพื่อพัฒนาและเสียรากพื้นฐานของตัวแทน ของตนซึ่งเป็นเรื่องไม่ยากต้อง และไมอาจอ้างได้ว่าเป็นการปฏิบัติในหน้าที่หรือมีความชอบธรรม ที่จะใช้อำนาจเพื่อจุดประสงค์นั้น รัฐบาลที่จะต้องปกครองเพื่อให้เกิดสภาพดังพุทธศาสนา คือ ป่า ปชา ศุช มหุตม์ คือ ความเป็นเดียวเดียวกันเมื่อประชาชนมีความสุข<sup>14</sup>

## เชิงอրรถ

<sup>1</sup>Jacobsen and Lipman. Political Science (New York: Barnes and Noble, Inc.), 124.

<sup>2</sup>มาตรา 165, 166, 167 รัฐธรรมนูญฯ 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)

<sup>3</sup>มาตรา 160, รัฐธรรมนูญฯ 2534.

<sup>4</sup>ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, การปกครองของไทย (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514), 130-6.

<sup>5</sup>ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (ช. ชุมนุมการช่าง, 2517), 200-1.

<sup>6</sup>ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, การปกครองของไทย, 135.

<sup>7</sup>เลิ่มเดียวกัน, 135.

<sup>8</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (ไทยวัฒนาพานิช, 2515), 15.

<sup>9</sup>มาตรา 166, รัฐธรรมนูญ 2534.

<sup>10</sup>ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, การปกครองของไทย, 144.

<sup>11</sup>ชัยอนันต์ สมุಥานิช, สังคีการเมือง (อักษรเจริญทศน, 2519), 159.

<sup>12</sup>ผลเอกสิจิตา คราประยูร, "ห้ารากับการพัฒนาประชาธิบัติไทย," ใน ประธาน นันทิยกุล, (บก.), จิตวิทยาความมั่นคง 2535 (บริษัทลักษณ์ฟ์ จำกัด, 2535), 156-165.

<sup>13</sup>พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (สมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย, 2516), 6-7.

<sup>14</sup>บรรพต วีระสัย, "พุทธศาสนาในเชิงทฤษฎีการเมือง," ใน ศุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมือง สมัยโบราณและสมัยกลาง (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), 115.

## ภาคผนวกบทที่ 8 (1)

### รายชื่อนายกรัฐมนตรี

#### นายกรัฐมนตรี

1. พะยານໂນປກຮັດນິດຫາດາ

2. พະຍານໂນປກໜ້າ

3. พະຍານໂນປກໜ້າ

4. ພ.ອ.ພະຍາພທລພພູຫ-  
-ເສນາ

5. ພ.ອ.ພະຍາພທລວ

6. ພ.ອ.ພະຍາພທລວ

7. ພ.ອ.ພະຍາພທລວ

8. ພ.ອ.ພະຍາພທລວ

9. ພ.ອ.ຫຄວງພິບຸລສົງຄຣາມ  
(ຈອນພລ ປ.ພິບຸລສົງຄຣາມ)

10. ຈອນພລ ປ.ພິບຸລສົງຄຣາມ

11. ພ.ຕ.ຄວງ ອກຍົງວົງ

#### ระยะเวลา

28 ມ.ຍ. 75-

10 ກ.ຄ. 75

10 ກ.ຄ. 75-

1 ເມ.ຍ. 76

1 ເມ.ຍ. 76-

20 ມ.ຍ. 76

24 ມ.ຍ. 76-

16 ກ.ຄ. 76

16 ກ.ຄ. 76-

13 ກ.ຍ. 77

22 ກ.ຍ. 77-

27 ກ.ຄ. 80

9 ສ.ຄ. 80-

21 ກ.ຄ. 80

21 ກ.ຄ. 80-

11 ກ.ຍ. 81

16 ກ.ຄ. 81-

6 ມີ.ຄ. 85

7 ມີ.ຄ. 85-

24 ກ.ຄ. 87

1 ສ.ຄ. 87-

20 ສ.ຄ. 88

#### เข้าสู่ต่อແນ່ງໂດຍ

ນົດຂອງສກາກີແຕ່ຕັ້ງ

ໂດຍຄະແນະຮາຊ່ງກົງ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງ

ສກາກີໄດ້ຮັບແຕ່ຕັ້ງ

ພະຮາຊກຖຸ່ງກົງກຳ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງສກາ

ຊຸດເດີມ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງ

ສກາ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງ

ສກາຊຸດເດີມ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງ

ສກາ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງ

ສກາຊຸດເດີມ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງ

ສກາ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງ

ສກາ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງ

ສກາ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງ

ສກາ

ຄວາມເຫັນຂອບຂອງ

ສກາ

#### ອອກຈາກຕໍ່ແນ່ງໂດຍ

ມີການປະກາດໃຫ້ຮັບກ່ຽວ

ນູ້ຢູ່ 2475

ພະຮາຊກຖຸ່ງກົງກຳປິດປະ

ຊຸມສກາ

ຮັບປະຫາວັດ

ມີການເລືອກຕັ້ງກ່າວໄປ

ຄາວອກເພະະສກາໄມ່ເປັນ

ຂອບສົນກີສັງຄູງຈຳກັດຍາງທີ່

ຮັບປາລທໍາໄວ້ກັບນານາປະ

ເທດ

ຄາວອກເພະະສູກສມາຊີກ

ສກາຕັ້ງກະຮູ້ເວັ້ງພະ

ຄັ້ງຂ້າງທີ່

ມີການເລືອກຕັ້ງກ່າວໄປ

ຮັບປາລຍຸບສກາ

ຄາວອກເພື່ອເປັນແປລັງ

ຮັບມືນຕີ

ຄາວອກເພະະສກາມີມຕີ

ໄມ່ຮັບພະຮາຊກໍາຫັດ

ຄາວອກເພື່ອຄວາມເໝາະ

ສມພະຮາສົງຄຣາມຍຸດີແລະ

ປະກາດສັນຕິກຳພ

12. ทวี บุญยเกตุ	31 ส.ค. 88- 17 ก.ย. 88	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพื่อให้ผู้ที่เหมาะสม สมกว่าเป็นนายกฯ
13. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	17 ก.ย. 88- 31 ม.ค. 89	ความเห็นชอบของ สภา	มีการเลือกตั้งหัวไว้
14. พ.ต.คง อภัยวงศ์	31 ม.ค. 89- 18 มี.ค. 88	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพราะสภายืนยัน ที่จะออก พ.ร.บ.ที่รัฐบาล ไม่เห็นด้วย
15. ปรีดี พนมยงค์	24 มี.ค. 89- 1 มิ.ย. 89	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพราะประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ 2489
16. ปรีดี พนมยงค์	8 มิ.ย. 89- 9 มิ.ย. 89	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเนื่องจากรัฐบาล ที่ 8 สิ้นพระชนม์
17. ปรีดี พนมยงค์	11 มิ.ย. 89- 21 ส.ค. 89	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกโดยอ้างสุขภาพ
18. พล ร.ต.กัวลย์ กำรร- -นาวาสวัสดิ์	23 ส.ค. 89- 30 พ.ค. 90	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพื่อปรับปรุงคณะ รัฐมนตรี
19. พล ร.ต.กัวลย์ฯ	30 พ.ค. 90- 8 พ.ย. 90	ความเห็นชอบของ สภา	รัฐประหาร
20. พ.ต.คง อภัยวงศ์	10 พ.ย. 90- 21 ก.ย. 91	ความเห็นชอบของคณะ รัฐประหาร	มีการเลือกตั้งหัวไว้
21. พ.ต.คง อภัยวงศ์	21 ก.ย. 91- 7 เม.ย. 91	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกโดยการบังคับของ คณะรัฐประหาร
22. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	8 เม.ย. 91- 25 มิ.ย. 92	ความเห็นชอบของ คณะอภิรัฐมนตรีกำหนด ที่เป็นผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์	สิ้นสุดวาระเพราะมีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาเพิ่ม เติมตามบทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญ 2492
23. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	25 มิ.ย. 92- 29 พ.ย. 94	ความเห็นชอบของ สภา	รัฐประหาร
24. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	29 พ.ย. 94- 5 ธ.ค. 94	ความเห็นชอบของคณะ บริหารประเทศไทยชั่วคราว	มีการตั้งสภาชั่วคราว

25. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	6 ม.ค. 94-	ความเห็นชอบของ สภา (ข้าราชการ)	มีการเลือกตั้งทั่วไป
26. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	24 มี.ค. 95	ความเห็นชอบของ สภา	มีการเลือกตั้งทั่วไป
27. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	24 มี.ค. 95	ความเห็นชอบของ สภา	รัฐประหาร
28. พจน์ สารสิน	21 มี.ค. 00-	ความเห็นชอบของ สภา	มีการเลือกตั้งทั่วไป
29. พล ท.ถนน กิติบจาร	1 ม.ค. 01-	ความเห็นชอบของ สภาที่ได้รับการแต่งตั้ง	ถ้าออกก่อนหน้าการปฏิริหัติ 1 วัน
30. จอมพลสุชาติ ยานะรัชต์	20 ต.ค. 01	ความเห็นชอบของ สภา	อสัญกรรม
31. จอมพลถนน กิติบจาร	9 ก.พ. 02-	ความเห็นชอบของ สภาที่ได้รับการแต่งตั้ง	มีการเลือกตั้งทั่วไป
32. จอมพลถนน กิติบจาร	8 ธ.ค. 06	ความเห็นชอบของ สภา	ปฏิริหัติ
33. จอมพลถนน กิติบจาร	9 ธ.ค. 06-	ความเห็นชอบของ สภาที่ได้รับการแต่งตั้ง	ถ้าออกเพื่อระเกิดการ จลาจลโดยนิสิตนักศึกษา และประชาชน
34. นายสัญญา ธรรมศักดิ์	7 มี.ค. 12	ความเห็นชอบของ สภา	ถ้าออก
35. นายสัญญา ธรรมศักดิ์	17 พ.ย. 14	ความเห็นชอบของ สภา	มีการเลือกตั้งทั่วไป
36. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	18 ธ.ค. 15-	ความเห็นชอบของ สภาที่ได้รับการแต่งตั้ง	สภางدمติไม่รับน้อยบาน
37. ม.ร.ว.ศักดิ์ ปราโมช	14 ต.ค. 16-	พระบรมราชโองการ	ถูบสภา
38. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	22 ต.ค. 17	ความเห็นชอบของ สภา	ถ้าออกเพื่อระดมสมัชิก สภากับรายโฉมตีกรนี จอมพลถนน กิติบจารเดิน ทางกลับเข้ามาในประเทศไทย

39. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	25 ก.ย. 19-	ความเห็นชอบของ สภา	ปฏิวัติ
40. ธนาินทร์ กรัยวิเชียร	6 ต.ค. 19-	ความเห็นชอบของ คณะปฏิรูป	ปฏิวัติ
41. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์	8 ต.ค. 19-	ความเห็นชอบของ คณะปฏิรูป	มีการเลือกตั้งทั่วไป
42. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์	20 ต.ค. 20	ความเห็นชอบของ คณะปฏิรูป	ลาออก
43. พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	11 พ.ย. 20-	ความเห็นชอบของ คณะปฏิรูป	ยุบสภา
44. พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	22 เม.ย. 22	ความเห็นชอบของ รัฐสภา	ยุบสภา
45. พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	12 พ.ค. 22-	ความเห็นชอบของ รัฐสภา	ยุบสภา
46. พลตรีชาติชาย ชุมหะวัณ	29 ก.พ. 23	ความเห็นชอบของ รัฐสภา	ยุบสภา
47. พลตรีชาติชาย ชุมหะวัณ	3 มี.ค. 23-	ความเห็นชอบของ รัฐสภา	ยุบสภา
48. นายอานันท์ ปันยารชุน	19 มี.ค. 26	ความเห็นชอบของ รัฐสภา	ยุบสภา
49. พลเอกสุจินดา คราประยูร	30 เม.ย. 26-	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ยุบสภา
50. นายอานันท์ ปันยารชุน	1 พ.ค. 29	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ยุบสภา
51. นายชวน หลีกภัย	5 ส.ค. 29-	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ยุบสภา
52. นายบรรหาร ศิลปอาชา	29 เม.ย. 31	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ลาออก
53. พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	4 ส.ค. 31-	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ปฏิวัติ
54. นายชวน หลีกภัย	9 ธ.ค. 33	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	มีการเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญฯ 2534
	9 ธ.ค. 33-	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ลาออก
	23 ก.พ. 34	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	
	2 มี.ค. 34-	แต่งตั้งโดยคณะ	
	22 มี.ค. 35	รสช.	
	7 เม.ย. 35-	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	
	24 พ.ค. 35	การรับสันงพระบรมฯ	ยุบสภา
	10 มิ.ย. 35-	โดยประธานสภาผู้แทนฯ	
	30 มิ.ย. 35	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ยุบสภา
	23 ก.ย. 35-	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ยุบสภา
	19 พ.ค. 38	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ยุบสภา
	20 ก.ค. 38-	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ลาออก
	25 พ.ย. 39	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	
	17 พ.ค. 40-	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	ยุบสภา
	9 พ.ค. 43	ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎร	

นายกรัฐมนตรี	ระยะเวลา	เข้าสู่ตำแหน่งโดย	ออกจากตำแหน่งโดย
55. พ.ต.ท.คร.ทักษิณ ชินวัตร	9 ก.พ. 44-	ความเห็นชอบของ	ครบวาระ
56. พ.ต.ท.คร.ทักษิณ ชินวัตร	5 ม.ค. 48	สภาพัฒนารายบุร	มีการเลือกตั้งทั่วไป
57. พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	9 มี.ค. 48-	ความเห็นชอบของ	ขบวน 24 ก.พ. 49
	19 ก.ย. 49	สภาพัฒนารายบุร	
	1 ต.ค. 49-	ความเห็นชอบของ	รัฐประหาร
	ปัจจุบัน	คณะปฏิรูปฯ	

## ภาคผนวกที่ 8 (2)

### นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฯ 2550

วิคิชช์ ทวีเศรษฐ

#### 1. การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฯ 2550 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี ได้

รัฐธรรมนูญฯ 2550 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส. จากเขตเลือกตั้งหรือ ส.ส. จากสัดส่วนก็ได้) โดยต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่รับรอง เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลซึ่ง สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบให้แล้ว เสร็จภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก นัดของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติให้กระทำโดยลงคะแนนโดยเปิดเผย ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำรายชื่อผู้ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบขึ้น ทูลเกล้าฯ เพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด่อไป

ในการนี้ที่พ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นราบบังคับทูลภัยใน 15 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อ ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี

เมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะเลือกสรร บุคคลเข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง รัฐมนตรีไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลัก ความรับผิดชอบร่วมกัน (มาตรา 171 - 173)

## 2. คุณสมบัติของรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฯ 2550 กำหนดว่ารัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา 174 ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (4) (6) (7) (8) (9) (11)
- (12) (13) หรือ (14)

(5) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมาแล้วไม่ถึง 5 ปีก่อนได้รับการแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เป็นสมาชิกกุลิสกา หรือเคยเป็นสมาชิกกุลิสกาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดมาแล้วยังไม่เกิน 2 ปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102 ตาม (4) ข้างต้น หมายถึง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เคยถูกไล่ออก ปลดออกจากหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อทุจริต ต้อนหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำออกจากข้าราชการการเมือง เป็นสมาชิกสภาพห้องถีนหรือผู้บริหารห้องถีน เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นดุลการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจสอบแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เคยถูกกุลิสกามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

## 3. การถวายสัตย์ปฏิญาณฯ

ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรัก

ภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกประการ” (มาตรา 175)

#### 4. การแต่งนโยบายต่อรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแต่งนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวโน้มฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจทั้งนี้ ภายใน 15 วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแต่งนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา 76

ก่อนแต่งนโยบายต่อรัฐสภาตามวาระหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นรุ่งค่าวันซึ่งหากปล่อยให้เนื่องช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลาังก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้ (มาตรา 176)

#### 5. การเข้าประชุมสภาของรัฐมนตรี

รัฐมนตรียอมมีสิทธิเข้าประชุมและแต่งข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม และให้นำเอกสารที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ถ้ารัฐมนตรีผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันด้วย ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งการปฏิบัติหน้าที่หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น (มาตรา 177)

#### 6. ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี

ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แต่งไว้ตามมาตรา 176 และต้องรับผิดชอบดื่มส่วนผู้แทนราษฎร ในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 178)

#### 7. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อฟังความคิดเห็น

ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยัง

ประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ ในการนี้เช่นว่า  
นี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 179)

## 8. การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรี

การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรี อาจเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ คือ รัฐมนตรีทึ้งคณะ  
พ้นจากตำแหน่ง และความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะด้วย

### 8.1 รัฐมนตรีทึ้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 180 เมื่อ

(1) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 182 กล่าวคือ ความ  
เป็นนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะด้วยเช่นเดียวกับรัฐมนตรี ดังนี้เมื่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็น<sup>ผู้รับผิดชอบเสนอแต่งตั้งรัฐมนตรีพ้นตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมคณะจึงต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย</sup>

(2) อายุสภานุภาพแทนราชภารสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภานุภาพแทนราชภาร

(3) คณะรัฐมนตรีลาออก

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า  
คณะรัฐมนตรีที่ดั้งนี้ใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ในการนี้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 180 (2) กล่าวคือ<sup>กรณีอายุสภานุภาพแทนราชภารสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภานุภาพแทนราชภารคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี  
จะปฏิบัติหน้าที่ให้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้</sup>

(1) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง<sup>หรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือ  
หุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมา<sup>ปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากกรรมการการเลือกตั้งก่อน</sup></sup>

(2) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณี<sup>ฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน</sup>

(3) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้าง  
ความผูกพันต่อกองรัฐมนตรีชุดต่อไป

(4) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใด ซึ่งจะมีผลต่อการ  
เลือกตั้งและไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด  
(มาตรา 181)

### 8.2 ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะด้วยตามมาตรา 182 เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้น

แต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลุ่มหลวมหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(4) สภาพผู้แทนราษฎร์มีมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159 กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีถูกลงมติไม่ไว้วางใจหรือรัฐมนตรีถูกลงมติไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคล

(5) ขาดคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 174 กล่าวคือ ขาดคุณสมบัติของรัฐมนตรี

(6) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 183 กล่าวคือ พระมหาภัตtriย์มีพระบรมราชโองการตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

(7) กระทำการยันต้องห้ามตามมาตรา 267 มาตรา 268 หรือมาตรา 269 เช่น "ไม่รับ หรือแทรกแซงหรือก้าวเข้าสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญา กับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ต้องไม่รับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากหน่วยงาน ดังกล่าวปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ" ไม่เป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นใน กิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือโกร肯นาคม "ไม่ว่าในนามของตนเอง หรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทนยลฯ"

(8) วุฒิสภาพมีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง (มาตรา 182)