

บทที่ 8

คณะรัฐมนตรี

สุขุม นวลสกุล
วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ

1. ความนำ

อำนาจบริหารหรืออำนาจในการนำกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนจัดได้ว่าเป็นอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวาง และส่งผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุดมากกว่าอำนาจนิติบัญญัติและตุลาการ ในความเป็นจริงอำนาจบริหารมิได้จำกัดอยู่เพียงการนำกฎหมายมาบังคับใช้เท่านั้น แต่รวมไปถึงการที่จะต้องดำเนินกิจการอื่น ๆ ที่อาจจะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน' อาจกล่าวได้ว่าอำนาจบริหารหมายถึงการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน องค์การที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารคือรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี (Council of Minister) หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรี ซึ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยรัฐสภา (Parliamentary Democracy) นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากรัฐสภาหรือหัวหน้ากลุ่มการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ผิดกับระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ ประธานาธิบดีเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งนั้น ซึ่งประธานาธิบดีอาจจะมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อยในสภาก็ได้ แต่สมาชิกสภาไม่มีสิทธิลงมติถอดถอนประธานาธิบดี เพราะฉะนั้นแม้จะมีเสียงข้างน้อยในสภา ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีก็มีเสถียรภาพพอสมควร

ในประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาได้ยึดหลักการปกครองในระบอบรัฐสภา เพราะฉะนั้นจึงมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาโดยตลอด ยกเว้นขณะอยู่ในภาวะปฏิวัติหรือรัฐประหารที่หัวหน้าคณะดังกล่าวจะเป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุดและไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การจัดตั้งนายกรัฐมนตรีจะมีขึ้นต่อเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครอง

2. จำนวนและที่มาของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) 1 คน และรัฐมนตรี (Minister) อีกจำนวนหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในธรรมนูญการปกครองฯ 2475 ได้เรียกตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารว่า "ประธานคณะกรรมการราษฎร" และคณะบริหารว่า "คณะกรม-

การราษฎร” เปลี่ยนมาเรียกตำแหน่งดังกล่าวว่า “นายกรัฐมนตรี” และ “คณะรัฐมนตรี” ตามลำดับนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2475 เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดจำนวนคณะรัฐมนตรีไว้แน่นอนลงไปว่าไม่เกินกี่คน ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2502, รัฐธรรมนูญ 2515, รัฐธรรมนูญ 2520 และรัฐธรรมนูญ 2534 ที่ไม่ได้กำหนดจำนวนไว้ เพียงแต่กำหนดว่ามีนายกรัฐมนตรี 1 คน เพราะฉะนั้นจำนวนรัฐมนตรีจึงขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีว่าเห็นสมควรมีจำนวนเท่าใด สำหรับรัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 30 คน รัฐธรรมนูญ 2521 กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 44 คน และรัฐธรรมนูญ 2534 กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 48 คน

โดยปกติแล้วในรูปการปกครองแบบรัฐสภานายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเสียงข้างมากของสมาชิกสภานับสนุน เพราะเมื่อเข้ารับหน้าที่จะต้องนำคณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายให้สภาลงมติไว้วางใจ และสภามีอำนาจที่จะควบคุมรัฐบาลด้วยการเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจในระหว่างที่รัฐบาลทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน การที่สภาลงมติไว้วางใจในนโยบายหรือเปิดโอกาสให้บริหารราชการแผ่นดินย่อมเป็นการแสดงว่าเสียงข้างมากของสมาชิกสภาให้การสนับสนุนอยู่ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับที่ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ก็อาจไม่ให้อำนาจสภาที่จะลงมติไว้วางใจนโยบายรัฐบาล รัฐธรรมนูญที่ตัดอำนาจการลงมติไว้วางใจนโยบายรัฐบาลของสภา คือ รัฐธรรมนูญ 2502, รัฐธรรมนูญ 2511, รัฐธรรมนูญ 2515, รัฐธรรมนูญ 2519, รัฐธรรมนูญ 2520, รัฐธรรมนูญ 2521, รัฐธรรมนูญ 2534 และรัฐธรรมนูญ 2534

ในรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานี้มีเพียงรัฐธรรมนูญ 2511, รัฐธรรมนูญ 2521, และรัฐธรรมนูญ 2534 เท่านั้นที่ยังยินยอมให้สภามีอำนาจขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลแม้จะตัดอำนาจการรับรองนโยบาย อย่างไรก็ตามการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นต้องทำในที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งมีวุฒิสมาชิกที่แต่งตั้งโดยการเสนอของนายกรัฐมนตรีร่วมประชุม และมีสิทธิออกเสียงด้วย ส่วนอีก 3 ฉบับนั้นตัดทั้งอำนาจการรับรองนโยบายและการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐธรรมนูญ 2534 ให้สภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจได้ แต่มีบทเฉพาะกาลกำหนดว่า ในสี่ปีแรกคือถึง 22 มีนาคม 2539 ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดการตั้งวุฒิสมาชิกได้ 4 ปี ทำในที่ประชุมรัฐสภาทำให้วุฒิสมาชิกมีสิทธิในการลงมติดังนั้นแต่บทเฉพาะกาลนี้ถูกยกเลิกเมื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ 10 มิถุนายน 2535

รัฐธรรมนูญของไทยเกือบทุกฉบับมิได้กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภา มีเพียง 3 ฉบับเท่านั้นที่กำหนดหลักการนี้ คือ รัฐธรรมนูญ 2475, รัฐธรรมนูญ 2475

และรัฐธรรมนูญ 2517 อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าตามรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้ นายกรัฐมนตรีจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เพราะสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 2475 สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญ 2475 ก็เปิดทางให้ผู้ไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ด้วยการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ แต่งตั้งกับเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นแม้จะบัญญัติว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาที่อาจจะเป็นสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งก็ได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ามีรัฐธรรมนูญ 2517 เพียงฉบับเดียวที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีเลย

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

สำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีชื่อสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีได้ มีเพียงรัฐธรรมนูญ 2475 เท่านั้นที่ให้รัฐมนตรีทุกคนต้องมาจากสมาชิกสภาแม้จะเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งก็ตาม รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับคือรัฐธรรมนูญ 2475 และรัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดให้รัฐมนตรีจำนวนหนึ่งต้องมาจากสมาชิกสภา โดยรัฐธรรมนูญ 2475 กำหนดว่า รัฐมนตรี 14 คน (จากไม่เกิน 20 คน) ต้องเป็นสมาชิกสภา และรัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดว่า ครึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด (จำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดไม่เกิน 30 คน) จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ หรือวุฒิสภาแม้จะกำหนดไว้เช่นนี้ตามรัฐธรรมนูญ 2475 รัฐมนตรีทุกคนก็อาจไม่ได้เป็นผู้ผ่านการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรมาก็ได้ เพราะสมาชิกสภามีทั้งมาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง และตามรัฐธรรมนูญ 2517 ก็เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ว่า อาจมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีไม่มีใครที่เป็นสมาชิกสภาผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเลย เพราะอาจตั้งจากวุฒิสมาชิกทั้งหมดก็ได้ แต่กรณีเช่นนี้คงเป็นเรื่องยากที่จะเกิดขึ้นในความเป็นจริง เพราะการตั้งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ 2517 จะต้องคำนึงถึงเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสภาผู้แทนฯ มีสิทธิที่จะควบคุมรัฐบาล

รัฐธรรมนูญบางฉบับคือ รัฐธรรมนูญ 2502, รัฐธรรมนูญ 2511, รัฐธรรมนูญ 2515, รัฐธรรมนูญ 2519, รัฐธรรมนูญ 2520, และรัฐธรรมนูญ 2534 กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในเวลาเดียวกันมิได้ ซึ่งเท่ากับตัดสิทธิของผู้ที่เป็นสมาชิกสภาไม่ให้มีโอกาสเป็นรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องมาจากบุคคลภายนอกที่มีชื่อสมาชิกสภา ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้ใดไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็เท่ากับพ้นสภาพความเป็น

สมาชิกสภา ซึ่งต้องมีการเลือกตั้งใหม่หรือแต่งตั้งใหม่แล้วแต่ประเภทของสมาชิกสภาที่ว่างลงนั้น

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับไม่ค่อยให้ความสำคัญกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ ซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักการแล้ว การที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนก็น่าจะเป็นการยากที่จะได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่รัฐธรรมนูญที่กำหนดเช่นนี้ก็มักจะมีบทบัญญัติที่สร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล คือ กำหนดว่าการรับรองนโยบายหรือการอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลให้กระทำในที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก เปิดโอกาสให้วุฒิสมาชิกซึ่งในทางปฏิบัติได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยรัฐบาลเป็นเสียงสนับสนุนรัฐบาล เพื่อคุลดอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง หรือไม่ก็ไม่เปิดโอกาสให้สภาอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเสียเลย แม้จะเป็นสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งก็ตาม ดังบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ 2502, ธรรมนูญฯ 2515, รัฐธรรมนูญฯ 2519, ธรรมนูญฯ 2520, และธรรมนูญฯ 2534

3. คุณสมบัติของรัฐมนตรี

ผู้จะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ต้องมีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญกำหนด รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดคุณสมบัติไว้คล้ายคลึงกัน ประเด็นสำคัญที่มักถูกหยิบยกเป็นประเด็นถกเถียงกันในการร่างรัฐธรรมนูญคือ “ข้าราชการประจำสามารถมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยไม่ต้องพ้นจากความเป็นข้าราชการประจำได้หรือไม่” เหตุที่เป็นประเด็นสำคัญเพราะโดยหลักการแล้วถือว่า การให้ข้าราชการประจำมีตำแหน่งทางการเมืองได้ในเวลาเดียวกันนั้น ขัดกับหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาคุมข้าราชการประจำ ไม่ใช่ให้ข้าราชการประจำมาเป็นฝ่ายการเมืองเสียเอง ซึ่งเท่ากับให้ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นใหญ่ไม่มีฝ่ายใดคุม แต่โดยปกติการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ฝ่ายข้าราชการประจำมักจะเป็นฝ่ายดำเนินการ จึงพยายามที่จะกำหนดให้ข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งได้โดยไม่ต้องออกจากการเป็นข้าราชการประจำ จึงเป็นปัญหากับกลุ่มที่ต้องการให้เป็นประชาธิปไตยอยู่เสมอ แม้กระทั่งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดคือ 9 ธันวาคม 2534

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

หลายสมัยการเมืองไทยเราจึงมีผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบก หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดในเวลาเดียวกัน

รัฐธรรมนูญฯ 2534 กำหนดคุณสมบัติของผู้เป็นรัฐมนตรีไว้ตามมาตรา 165, 166, และ 167 ของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ดังนี้²

มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีคุณสมบัติสำหรับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ ไม่ล้มละลาย, ไม่ต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

- (3) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์
- (4) ไม่เป็นข้าราชการประจำ, พนักงาน, ลูกจ้าง ของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) ไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรืออ้อม
- (6) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ
- (7) ไม่เป็นผู้จัดการ, กรรมการ, ที่ปรึกษา, ตัวแทน, หรือลูกจ้างของบุคคล, ห้างหุ้นส่วน, บริษัท, หรือองค์กรใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรมิได้
- (8) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (9) ไม่เคยถูกไล่ออก, ปลดออก, หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (10) ไม่เคยถูกวุฒิสมาชิกหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพโดยยังไม่พ้นกำหนด 4 ปี นับแต่วันมีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

4. กระบวนการในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

ปกติการตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องทำเป็นพระบรมราชโองการฯ โดยมีขั้นตอนดังนี้ ภายหลังกการเปิดประชุมรัฐสภา และมีการเลือกตั้งประธานและรองประธานของสภา แล้วทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยปกติรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ใครจะเป็นผู้ดำเนินการก็ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ กำหนดให้ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งปกติรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มักกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ 2534 มีกำหนดที่ผิดแยกไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับอื่น ๆ คือ กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา แต่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และมีบทเฉพาะกาลกำหนดว่า เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ให้ประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ การตั้งนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะรัฐมนตรีและรับหน้าที่ปฏิบัติราชการแผ่นดินแล้ว ประธานสภา รสช. จึงพ้นหน้าที่ ซึ่งเท่ากับให้ประธานสภา รสช.เป็นผู้รับผิดชอบในการตั้งนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งนั่นเอง แต่หลังจากนั้นแล้วหากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลงจึงจะเป็นหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการสรรหาผู้จะเป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(2534) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และรับสนองพระบรมราชโองการฯ ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ในทางปฏิบัติประธานสภาผู้รับผิดชอบจะไม่เลือกนายกรัฐมนตรีตามใจชอบของตน แต่อาจจะเปิดโอกาสให้มีการลงคะแนนภายในระหว่างสมาชิกสภาสมควรถะเสนอชื่อผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี หรืออาจจะเชิญหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภามาปรึกษาหารือ หรืออาจจะเชิญหัวหน้าพรรคการเมืองใหญ่ ๆ หลายคนมาปรึกษาในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองกลุ่มใดมีเสียงข้างมากในสภา ซึ่งในทางปฏิบัติการเลือกบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่ไม่สู้จะยุ่งยากนัก เพราะปกติประธานสภาผู้แทนราษฎรมักจะเป็นผู้ที่กลุ่มที่มีเสียงข้างมากในสภานับสนุนอยู่แล้วเช่นเดียวกับผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า ผู้ใดจะเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้ใดจะเป็นนายกรัฐมนตรีจะมีการตกลงกันมาล่วงหน้าในบรรดาสมาชิกกลุ่มการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ถ้าในกรณีเป็นสภาแต่งตั้ง กลุ่มที่กุมอำนาจทางการเมืองอยู่ก็มักจะเป็นผู้กำหนดบุคคลในตำแหน่งสำคัญดังกล่าว

เมื่อมีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยประธานสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ แล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะเลือกสรรบุคคลเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี การเลือกรัฐมนตรีรัฐธรรมนูญมักกำหนดให้เป็นสิทธิของนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรี

มนตรีจะต้องปรึกษาหารือกับกลุ่มที่สนับสนุนตน มิฉะนั้นรัฐบาลจะไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร การที่นายกรัฐมนตรีจะเลือกบุคคลใดมาเป็นรัฐมนตรีนั้น นอกจากจะคำนึงถึงความรู้ความสามารถแล้ว ยังต้องคำนึงถึงเสียงสนับสนุนในสภาอีกด้วย ต้องเลือกบุคคลที่มีกลุ่มสมาชิกให้การสนับสนุนด้วย ในบางครั้งที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา การจัดตั้งรัฐมนตรีก็ต้องคำนึงถึงสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาของพรรคที่ร่วมรัฐบาล พรรคใดมี ส.ส. มากก็มีจำนวนรัฐมนตรีมากเป็นสัดส่วนกัน

เมื่อนายกรัฐมนตรีเลือกผู้ที่เหมาะสมควรเป็นรัฐมนตรีได้ครบตามที่ต้องการแล้ว ก็จะนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ และเมื่อมีพระบรมราชโองการแล้วก็เท่ากับมีรัฐบาลชุดใหม่

รัฐบาลชุดใหม่จะเข้ารับงานจากรัฐบาลชุดก่อนที่รักษาการณอยู่ ภายหลังจากการเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดข้อคำที่จะใช้ในการนี้ไว้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญ 2534 บัญญัติไว้ว่า

ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ³

ต่อจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะต้องนำคณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนด ถ้ารัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่กำหนดว่านโยบายนั้นจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา เมื่อสภาลงมติรับรองนโยบายแล้วก็ถือว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะบริหารราชการแผ่นดินโดยสมบูรณ์ หากนโยบายไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา คณะรัฐมนตรีก็จะรักษาการเพื่อรอให้ประธานสภาคัดเลือกนายกรัฐมนตรีใหม่เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทน หรือถ้านายกรัฐมนตรีจะเลือกเอาวิธียุบสภามาใช้ก็ได้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติหากคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจในนโยบายที่แถลงต่อสภา นายกรัฐมนตรีก็มักจะเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเช่นที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2502, รัฐธรรมนูญ 2511, รัฐธรรมนูญ 2515, รัฐธรรมนูญ 2521 และรัฐธรรมนูญ 2534 คณะรัฐมนตรีก็แถลงนโยบายให้สภารับทราบเท่านั้น สมาชิกสภาอาจอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์อย่างไรก็ได้ ไม่ต้องให้สภาลงแต่ไม่มีการลงมติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

๕. การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

ความเป็นคณะรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงทั้งคณะ ในกรณีต่อไปนี้

1. สภาลงมติไม่ไว้วางใจตามขบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในการที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิสภาลงมติไม่ไว้วางใจได้
2. สภาควมวาระหรือมีการยุบสภา
3. คณะรัฐมนตรีลาออกทั้งคณะ
4. นายกรัฐมนตรีลาออกหรือสิ้นสุดความเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดไม่ว่าจะเป็น การตาย ขาดคุณสมบัติ หรือถูกสภาลงมติไม่ไว้วางใจ (ในการที่รัฐธรรมนูญให้สิทธินี้แก่สภา) เพราะตามหลักการถือว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้ตั้งรัฐมนตรีคนอื่น ๆ เมื่อนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง รัฐมนตรีที่ได้รับการเสนอแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีจึงจะต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้คณะรัฐมนตรีจะสิ้นสุดวาระตามกรณีดังกล่าวข้างต้น (ก็ยังคงรักษาการในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เพื่อให้การบริหารบ้านเมืองมีไปต่อเนื่องโดยไม่มีการหยุดชะงักอันจะเป็นผลเสียแก่การบริหารประเทศ

สำหรับรัฐมนตรีแต่ละคนนั้นก็อาจจะสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีได้เป็นรายบุคคลด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ตาย
2. ลาออก
3. ขาดคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
4. ถูกสภาลงมติไม่ไว้วางใจเฉพาะบุคคล ในการที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิสภาลงมติไม่ไว้วางใจได้
5. นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการพ้นจากตำแหน่งการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนี้ไม่กระทบกระเทือนสถานะของคณะรัฐมนตรี จะพ้นจากตำแหน่งเฉพาะบุคคลเท่านั้น นายกรัฐมนตรีอาจเลือกบุคคลอื่นขึ้นทูลเกล้าฯ ให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแทนได้ หรืออาจไม่แต่งตั้งใครแทนก็ได้ถ้าเห็นว่าไม่จำเป็น

๖. ประเภทของรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่งไม่เกินที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐมนตรีทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี มีสิทธิที่จะอภิปราย

เสนอข้อคิดเห็นและลงมติในเรื่องที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แม้ว่าจะไม่ใช่เรื่องเกี่ยวข้องกับ
กิจการของตนโดยเฉพาะก็ตาม

รัฐมนตรีที่เคยตั้งมาในการเมืองการปกครองไทยอาจจำแนกออกเป็น 7 ประเภท⁴
คือ

1. นายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร จะต้องเป็น
บุคคลที่ได้รับการรับรองจากเสียงส่วนใหญ่ของสภา โดยปกติตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะได้กับ
หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา หรือในกรณีที่รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสม
(Coalition Government) จากพรรคการเมืองหลายพรรค นายกรัฐมนตรีก็มักจะได้กับหัวหน้าพรรค
ที่มีเสียงข้างมากที่สุดในบรรดาพรรคที่ร่วมกันเป็นรัฐบาล อย่างไรก็ตามเรื่องนี้ไม่ใช่หลักเกณฑ์
แน่นอน บางครั้งหัวหน้าพรรคที่มีที่นั่งน้อยกว่าพรรคอื่นที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล แต่มีความสามารถ
หรือได้รับการเชื่อถือก็อาจจะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ บางครั้งก็เป็นคนนอกที่มีได้เป็น ส.ส. ขึ้นอยู่
กับการตกลงกันของพรรคที่ร่วมเป็นรัฐบาลในกรณีที่เป็นสภาแต่งตั้งซึ่งเกิดจากการปฏิวัติ
หรือรัฐประหาร นายกรัฐมนตรีก็จะมาจากผู้ที่คณะปฏิวัติหรือรัฐประหารเห็นสมควร รัฐ-
ธรรมนูญ 2534 ภายหลังได้แก้ไขทำให้ ส.ส. เท่านั้นจึงจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้
นายกรัฐมนตรีอยู่ในฐานะเป็นที่หนึ่งในบรรดารัฐมนตรี (First among Equal) เพราะตามหลัก
การถือว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรบุคคลมาเป็นคณะรัฐมนตรี

2. รองนายกรัฐมนตรี มีความสำคัญรองจากนายกรัฐมนตรี เพราะจะต้องเป็นผู้รักษา
ราชการแทนนายกรัฐมนตรีในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ได้ รองนาย-
กรัฐมนตรีนั้นอาจมีได้หลายคน ส่วนใหญ่มักตั้งจากรองหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล หรือ
หัวหน้าพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลในกรณีที่เป็นรัฐบาลผสม รองนายกรัฐมนตรีจะได้
รับมอบหมายงานบางส่วนให้บังคับบัญชารับผิดชอบจากนายกรัฐมนตรีเป็นการแบ่งเบาภาระ
หน้าที่ของนายกรัฐมนตรี และโดยปกติรองนายกรัฐมนตรีมักจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งอีกด้วย

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชางานในกระทรวงที่เป็น
รัฐมนตรีว่าการ อยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกระทรวงนั้น การตั้งรัฐ-
มนตรีมักจะเลือกจากบุคคลสำคัญของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และไม่จำเป็นต้องเป็น
ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้นโดยตรง เพราะรับผิดชอบด้านควบคุมและวางนโยบายไม่ใช่เป็น
ผู้ปฏิบัติ ปัญหาว่ารัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในงานด้านกระทรวงที่ว่าการหรือไม่ ได้เคยมี
การหยิบยกขึ้นอภิปรายในการประชุมสภาครั้งที่ 1 พ.ศ. 2478 และพลเอกพระยาพหลพลพยุห-
เสนานายกรัฐมนตรีในขณะนั้นชี้แจงว่า

รัฐมนตรีว่าการหาใช่เอาเอ็กซ์เปิดในทางวิชาความรู้เฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างที่เรียก
ว่าเจ้าหน้าที่เทคนิคไม่ ในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่ประจำเขามิ เขาทำอยู่ ผู้ใดที่ไปเรียนแรม
มากต้องไปทำหน้าที่ในเรื่องแรม ผู้ใดไปเรียนในทางเกษตรมากก็ต้องไปทำหน้าที่ใน
ทางเกษตร เช่น การทำนา อะไรต่าง ๆ เหล่านี้มัน เป็นวิชาเทคนิคจะเอาเจ้าหน้าที่
การเมืองให้รู้อย่างนั้นอย่างนี้ไปทุกสิ่งทุกอย่าง อย่างเอ็กซ์เปิดนั้นท่านจะไปหาจน
ตลอดชีวิตก็หาไม่ได้ ข้าพเจ้าเชื่อมั่นที่เดียวว่าท่านหาอย่างนั้นไม่ได้ แต่หาผู้ชำนาญ
การนั้นหาได้

ปกติแต่ละกระทรวงจะมีรัฐมนตรีว่าการเพียงกระทรวงละคนเดียว ยกเว้น
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่อาจมีหลายคนได้ รัฐมนตรีประจำสำนักนี้
แม้จะเป็นตำแหน่งที่รับผิดชอบแทนหรือเงินเดือนเท่ากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ก็ตาม แต่อำนาจบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีจะมอบหมาย เพราะสำนัก
นายกรัฐมนตรีนั้นมีนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดอีกฐานะหนึ่งนอกเหนือ
ไปจากการเป็นหัวหน้ารัฐบาล

4. รัฐมนตรีว่าการทบวง มีหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชางานในทบวง ซึ่งเป็นส่วน
ราชการที่มีงานมากกว่ากรมแต่ไม่เท่ากระทรวงและเป็นงานเฉพาะด้าน รัฐมนตรีว่าการทบวง
จะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ทบวงนั้นอยู่ในสังกัด หรืออาจไม่ขึ้นกับรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงในกรณีบางที่จัดตั้งขึ้นไม่สังกัดกระทรวงใด เช่น ทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

5. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง มีฐานะเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรี
ว่าการฯ จะมอบหมายงานในกระทรวงให้รับผิดชอบตามที่เห็นสมควร บางกระทรวงอาจจะ
ไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เลยก็ได้ บางกระทรวงซึ่งมีงานมากก็อาจมีรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ มาก
กว่าหนึ่งคนก็ได้ ไม่มีข้อจำกัดว่ากระทรวงใดจะต้องมีรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ก็คน

6. รัฐมนตรีสังราชการ รัฐมนตรีประเภทนี้ไม่สู้จะแตกต่างจากรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ
เท่าใดนัก เพราะมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการฯ มอบหมายให้สังการเท่านั้น
“แต่รัฐมนตรีสังราชการอาจเกิดได้อีกทางหนึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย
ให้ไปสังราชการกระทรวงอื่นนอกจากงานซึ่งปฏิบัติอยู่แล้ว”^๑ ปัจจุบันนี้ไม่นิยมตั้งรัฐมนตรีสัง
ราชการ

7. รัฐมนตรี ได้แก่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี แต่ไม่ได้รับมอบหมายให้
ว่าการกระทรวง ทบวง หรือช่วยว่าการกระทรวงใดเลย เรียกกันว่าเป็น “รัฐมนตรีลอย (Minister
without Portfolio)” มีหน้าที่เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีมีสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือเสนอ
แนะตลอดจนอภิปรายและลงมติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกับรัฐมนตรีประเภทอื่น

นิยมตั้งกันมากในรัฐบาลสมัยก่อนที่ไม่มีกระทรวงมากนัก หรืองานของแต่ละกระทรวงไม่มากพอที่จะตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการหลาย ๆ คน แต่ปัจจุบันนี้ไม่นิยมตั้งเช่นกัน กล่าวกันว่า "ตำแหน่งรัฐมนตรีเช่นนี้มีไว้สำหรับตอบแทนบุคคลสำคัญของพรรคการเมืองซึ่งสนับสนุนรัฐบาลอยู่ เพื่อให้มีโอกาสเป็นรัฐมนตรีบ้าง แต่ยังไม่มีการทวงให้ว่าการหรือช่วยว่าการ"

ปัจจุบันนี้ไม่มีการตั้งรัฐมนตรีสั่งราชการและรัฐมนตรี (ลอย) อีกแล้ว แต่นิยมตั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนหลายคนแทน

7. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี

ในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบมากมายทางด้านการเมืองและการปกครอง ทั้งอำนาจและหน้าที่อันเกิดจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ตลอดจนความรับผิดชอบในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่งานนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเข้ารับตำแหน่งต้องนำคณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายต่อสภา ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดว่านโยบายนั้นต้องผ่านการรับรองของสภาหากสภาไม่รับรองนโยบายนั้นคณะรัฐมนตรีก็จะพ้นจากตำแหน่ง หากผ่านการรับรองของสภาคณะรัฐมนตรีก็ต้องบริหารราชการไปตามนโยบายนั้น ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายล้มเหลวหรือไม่ได้ผลหรือไม่ปฏิบัติตามนโยบาย สมาชิกสภามีสิทธิตั้งกระทู้หรือรวบรวมจำนวนสมาชิกสภาเท่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ให้สิทธินี้แก่สภา คณะรัฐมนตรีก็แถลงนโยบายให้สภารับทราบเท่านั้น ไม่มีการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

นอกจากนี้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญยังมีอีกหลายประการคือ อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภา, การตราพระราชกำหนด หรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วน, อำนาจในการถวายคำแนะนำให้ตราพระราชกฤษฎีกาขุบสภา อำนาจในการทูลเกล้าฯ ให้ออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมวิสามัญสภา และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถูกกำหนดให้เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการเกี่ยวกับบทกฎหมาย, พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

ในฐานะเป็นรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจะต้องทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ วางระเบียบข้อบังคับให้กระทรวงทบวงกรมถือปฏิบัติ และพิจารณาลงมติเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวงทบวงกรมเสนอมา และยังมีอำนาจหน้าที่อีกหลายประการที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ๆ

ปรากฏว่าระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2501 รัฐสภาได้ตรากฎหมายขึ้นประมาณ 1,544 ฉบับ และหลังจากการปฏิวัติใน พ.ศ. 2501 ก็ได้มีการตรากฎหมายต่าง ๆ ออกมาอีกเป็นจำนวนมาก กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีอยู่หลายฉบับที่บทบัญญัติในตอนใดตอนหนึ่งมอบอำนาจบางประการให้รัฐมนตรีทั้งชุดเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ หรือมีอำนาจหน้าที่บางอย่างที่จะต้องกระทำ กล่าวคือ มอบให้คณะรัฐมนตรีบริหารงานตามกฎหมายนั้น หรือมีส่วนในการปฏิบัติการด้วย โดยเหตุที่กฎหมายต่าง ๆ มีมากด้วยกันจึงไม่มีใครรวบรวมบัญชีรายการได้ครบถ้วน⁹

คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล และรัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบงานในกระทรวงของตนดังที่รัฐธรรมนูญ 2534 ระบุว่า "รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"⁹

ความรับผิดชอบร่วมกันมีขอบเขตในทางปฏิบัติรวมไปถึงการประชุมคณะรัฐมนตรีมติของคณะรัฐมนตรีถือว่าผูกพันรัฐมนตรีทุกคน แม้รัฐมนตรีคนใดจะไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน ถ้ารัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยกับมติและไม่สามารถที่จะฉวยใจปฏิบัติตามมติได้โดยมารยาททางการเมืองก็ควรลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี นอกจากนี้ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรียังหมายถึงการที่รัฐมนตรีแต่ละคนจะต้องไม่เปิดเผยต่อสาธารณะถึงการอภิปรายในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

การประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้งก็ถือเป็นความลับ รัฐมนตรีหรือผู้ใดจะเอาข้อความที่อภิปรายกันในคณะรัฐมนตรีว่าผู้ใดมีความคิดเห็นอย่างไร หรือผู้ใดค้าน ผู้ใดสนับสนุนเหล่านี้ โดยมารยาทแล้วก็จะนำไปกล่าวไม่ได้เลย สำหรับบุคคลบางตำแหน่ง เช่น โฆษกประจำสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี หรืออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อาจได้รับอนุญาตให้นำมติดคณะรัฐมนตรีบางเรื่องเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบได้ แต่ก็แถลงได้เพียงเนื้อเรื่องและมติย่อ ๆ เท่านั้น จะกล่าวถึงลักษณะการอภิปรายหรือผู้ใดพูดว่าอย่างไรย่อมไม่ได้¹⁰

8. ลักษณะของคณะรัฐมนตรี

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

ข้าราชการประจำมาเป็นรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นจึงปรากฏว่า ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเท่าที่เป็นมาจึงเป็นข้าราชการประจำหรือมาจากข้าราชการประจำเสียเป็นส่วนใหญ่ และกลุ่มข้าราชการประจำที่รวมตัวกันได้เหนียวแน่นเพราะมีระเบียบวินัย คือกลุ่มทหารจึงสามารถเข้าครอบงำตำแหน่งสำคัญฝ่ายบริหารได้เสมอ โดยอาศัยพลังสนับสนุนของกลุ่ม

แม้ในจำนวนนายกรัฐมนตรีของไทย 21 คนจะเป็นพลเรือนแท้ ๆ มิใช่มาจากทหาร หรือออกจากทหารมาเป็นอยู่ถึง 14 คน แต่ถ้าเทียบอายุหรือระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง จะพบว่า รัฐบาลที่มีพลเรือนเป็นนายกรัฐมนตรีมักจะขาดเสถียรภาพผิดกับรัฐบาลที่มีทหารประจำการ หรือทหารนอกราชการที่ออกมาเป็น

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

การที่บรรยากาศการเมืองส่วนใหญ่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทหาร และนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่รวมทั้งรัฐมนตรีมักจะมาจากข้าราชการทหาร ทำให้มีการยกย่องให้ความสำคัญแก่ความเป็นทหาร จะเห็นได้จากการที่พลเรือนที่ได้รับตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐบาลมักจะได้รับการประดับยศทางทหารให้เป็นเกียรติ เช่น พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้ารวิภังษประพันธ์ ซึ่งได้รับพระราชทานยศพลตรีทั้ง ๆ ที่ไม่ได้เป็นทหารประจำการ เป็นต้น หรือ ในรัฐบาลชุดพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2531 ก็มีการขอพระราชทานยศพลเอกให้พลตรีชาติชาย ในฐานะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แสดงให้เห็นค่านิยมที่มักจะยึดว่าผู้นำทางด้านการบริหารจะต้องเป็นทหาร ซึ่งนับเป็นทัศนคติที่ไม่ถูกต้องตามหลักการประชาธิปไตย และให้ความสำคัญของการเป็นทหารในทางการเมือง

ปกติคณะรัฐมนตรีของไทยส่วนใหญ่มักมาจากข้าราชการประจำ โฉมหน้าของคณะรัฐมนตรีเพิ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัดภายหลังจากการเลือกตั้ง มกราคม 2518 เพราะรัฐธรรมนูญ 2517 ห้ามข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งการเมือง คณะรัฐมนตรีจึงประกอบด้วยผู้มีได้เป็นข้าราชการประจำ และเกือบทั้งหมดหรือบางชุดทั้งหมดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะรัฐธรรมนูญ 2517 ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ที่คุมเสียงแต่ละกลุ่มของสมาชิกสภาฯ เพื่อประโยชน์ที่จะได้รับเสียงสนับสนุนให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความราบรื่น

รัฐธรรมนูญ 2519 ที่ประกาศใช้ภายหลังการยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 แม้จะให้สภามาจากการแต่งตั้ง แต่ก็มิบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำมาเป็นรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ข้อบังคับแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นพลเรือนทั้งสิ้น ทหารที่ร่วมเป็นรัฐมนตรีก็เป็นทหารนอกประจำการ จนกระทั่งเมื่อมีการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2520 ซึ่งไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมือง รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นส่วนใหญ่จึงเป็นข้าราชการประจำอีก รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2521 ในระยะที่ยังใช้บทเฉพาะกาลก็มีรัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยที่มาจากข้าราชการประจำ เพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลอย่างเต็มที่ จนกระทั่งบทเฉพาะกาลถูกยกเลิกเมื่อ 22 เมษายน 2526 คณะรัฐมนตรีนับจากนั้นจึงไม่มีข้าราชการประจำเข้ามาเป็น ภายหลังจากที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2521 และใช้รัฐธรรมนูญ 2534 ข้าราชการประจำก็สามารถเข้ามาเป็นรัฐมนตรีได้อีก จนมีตราประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2534 จึงห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

๑. การแทรกแซงทางการเมืองของทหาร

การที่ทหารสามารถเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองได้ด้วยวิธีการปฏิวัติและรัฐประหาร ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการที่ขัดกับหลักการประชาธิปไตย และทำให้ระบบการเมืองไม่พัฒนาหมุนเวียนในวิถฎฎจักรแห่งความชั่วร้าย อาจมองง่าย ๆ ว่าเป็นเพราะทหารมีกำลังอาวุธและรวมกันเป็นกองทัพ เป็นกลุ่มเดียวที่สามารถใช้กำลังได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด หากกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมเข้าขัดขวางก็อาจถูกกวาดล้างโดยอาวุธ แต่หากพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วการมีกำลังอำนาจเพียงอย่างเดียวคงไม่ใช่องค์ประกอบสำคัญที่สุดที่ทำให้ทหารสามารถครองอำนาจทางการเมืองได้ มิฉะนั้นแล้วในประเทศอื่น ๆ ที่มีกองทัพที่ทรงอำนาจภาพอย่างสหรัฐอเมริกาหรือสหราชอาณาจักร กลุ่มทหารก็น่าจะครอบงำอำนาจทางการเมืองได้ เพราะฉะนั้นการที่ทหารสามารถเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองได้นั้นน่าจะมีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย

ในการเมืองการปกครองไทย การที่ทหารหรือกองทัพสามารถเข้ามาแทรกแซงหรือกุมอำนาจทางการเมืองได้นั้น น่าจะมีเหตุผลดังต่อไปนี้

1. การที่รัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลพลเรือนตลอดจนสถาบันหลักทางประชาธิปไตยอื่น ๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง ไม่เป็นที่ศรัทธาของประชาชน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในบางโอกาสยังทำให้

ประชาชนเสื่อมศรัทธา เช่น มีพฤติกรรมส่อไปในทางไม่สุจริตหรือคอร์รัปชัน การแก่งแย่งผลประโยชน์ระหว่างนักการเมือง เมื่อไม่ได้รับความเชื่อถือทำให้เมื่อกลุ่มทหารเข้ามายึดอำนาจล้มล้างรัฐบาล ประชาชนส่วนใหญ่จึงวางเฉยไม่ออกมาปกป้อง เพราะไม่ศรัทธาและไม่เห็นประโยชน์ของการมีรัฐบาลแบบประชาธิปไตย

2. สถานการณ์เอื้ออำนวย กล่าวคือมักมีสภาพของการขาดความมั่นคง เช่น ในสมัยก่อนมักจะกล่าวถึงสถานการณ์คุกคามของผู้ก่อการร้าย หรือสภาพความสับสนวุ่นวาย เช่น การประท้วง การชุมนุม การเดินขบวน เป็นต้น โดยสภาพต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้บางทีอาจจะเป็นไปตามธรรมชาติ หรือวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยที่เห็นการแสดงออกเป็นเรื่องธรรมดา แต่ในสังคมไทยนั้นเคยชินกับความสงบเรียบร้อยแบบวัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้าทำให้เห็นการแสดงออกตามวิธีการประชาธิปไตยเป็นเรื่องไม่ปกติธรรมดา รู้สึกไม่ปลอดภัยขาดความมั่นคง ทำให้เห็นว่าทหารเป็นกลุ่มที่สามารถทำให้บ้านเมืองเรียบร้อยไม่มีการรวมกลุ่มเรียกร้อง การเดินขบวน การชุมนุมทหารจึงมักใช้เหตุผล "เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย" เป็นข้ออ้างหนึ่งในการเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง

3. ในการเมืองไทยยังขาดกลุ่มพลังที่มีประสิทธิภาพหรือสามารถรวบรวมมวลชนเข้าสนับสนุนในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อถ่วงดุลย์ทางการเมือง การรวมตัวของกลุ่มนักศึกษาและกลุ่มประชาธิปไตยต่าง ๆ ยังไม่มีเอกภาพหรือเข้มแข็งพอที่จะคานกับองค์การทางทหาร พรรคการเมืองเองก็เป็นสถาบันหลักทางการเมืองไม่ได้บางครั้งกลับแตกแยกและมีพฤติกรรมที่ทำให้ฝ่ายทหารใช้อ้างเพื่อความชอบธรรมในการยึดอำนาจด้วยซ้ำไป

4. เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มต่าง ๆ แล้ว ทหารเป็นกลุ่มพลังที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดไม่ว่าจะในด้านการจัดองค์การ วินัยและการบังคับบัญชา อาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มเดียวที่สามารถใช้กำลังเข้ายึดอำนาจทำรัฐประหารหรือปฏิวัติได้ นอกจากนี้ผู้นำทางการเมืองทหารยังยืนยันว่าเนื่องจากสถาบันทหารเป็นผู้ก่อสร้างระบอบประชาธิปไตยในประเทศเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ทหารก็จะต้องมีบทบาทที่จะต้องรักษาและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์แบบต่อไป การเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองของทหารเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลมีการแสวงประโยชน์หรือไม่ยึดประชาชนเป็นหลัก เพราะฉะนั้นสาเหตุหนึ่งของการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองของทหารก็เป็นเพราะทำที่หรือจุดยืนของผู้นำกองทัพตลอดจนความเป็นกลุ่มพลังที่มีประสิทธิภาพเหนือกลุ่มอื่นใด¹²

10. องค์กรพิเศษ

รัฐธรรมนูญบางฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ 2519 และรัฐธรรมนูญ 2520 ได้กำหนดให้มีองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล โดยรัฐธรรมนูญ 2519 กำหนดให้มี “สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี”, ธรรมนูญ 2520 กำหนดให้มี “สภานโยบายแห่งชาติ”, และธรรมนูญ 1 2534 กำหนดให้มี “สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ”

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภาดังกล่าวข้างต้นมีดังนี้

1. สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ประกอบขึ้นด้วยบุคคลซึ่งเป็นคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ยึดอำนาจการปกครองเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 ยกเว้นแต่ผู้ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สภานี้มีหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องที่นายกรัฐมนตรีปรึกษา หน้าที่ที่สำคัญคือ ร่วมกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญ 2519 ของนายกรัฐมนตรี เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 21 ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเสียก่อน นอกจากนี้ในระยะแรกที่ยังไม่ได้ตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาฯ นี้จะทำหน้าที่เป็นรัฐสภาแทนสภาปฏิรูปฯ ไปก่อน

2. สภานโยบายแห่งชาติ ประกอบขึ้นด้วยคณะบุคคลซึ่งเป็นคณะปฏิวัติที่ยึดอำนาจการปกครองเมื่อ 20 ตุลาคม 2520 โดยหัวหน้าคณะปฏิวัติดำรงตำแหน่งประธานสภานโยบายฯ ซึ่งมีหน้าที่เลือกสรรบุคคลเสนอให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี มีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีโดยถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ และรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หน้าที่ของสภานโยบายฯ มีอำนาจกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ, ให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา 27 แห่งธรรมนูญ 2520 นอกจากนี้ในระยะแรกที่ยังไม่ได้ตั้งคณะรัฐมนตรี สภานโยบายฯ จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารไปก่อน โดยประธานสภานโยบายปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี และสภานโยบายฯ ปฏิบัติหน้าที่คณะรัฐมนตรี

3. สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ประกอบด้วยคณะบุคคลซึ่งเป็นคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ยึดอำนาจการปกครองเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และประธานสภา รสช.สามารถตั้งเพิ่มได้อีกไม่เกิน 15 คน หัวหน้าคณะปฏิวัติดำรงตำแหน่งประธานสภา รสช. สภา รสช.มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสภานโยบายแห่งชาติของธรรมนูญ 2519 แต่นอกจากเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา 27 แล้ว ประธานสภา รสช.ยังมีอำนาจใช้เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

องค์กรทั้ง 2 แม้จะใช้ชื่อว่า “สภา” แต่ไม่ถือเป็นรัฐสภา เพราะไม่ได้ทำหน้าที่พิจารณากฎหมาย แม้สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ 2519 จะทำหน้าที่พิจารณากฎหมายแทนสภาปฏิรูปฯ บ้างก็เป็นเฉพาะในระยะแรกที่ยังไม่ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปฯ เท่านั้น เมื่อแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปฯ แล้ว ก็ไม่ได้ทำหน้าที่พิจารณากฎหมายอีกต่อไป คงทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลเท่านั้นเพราะฉะนั้นจึงถือว่าสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และสภานโยบายแห่งชาติ และสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร

11. ความส่งท้าย

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนับว่าเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจการปกครอง เพราะอยู่ในฐานะองค์กรบริหาร คือ เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนนับว่าเป็นผู้มีอำนาจ

กล่าวได้ว่าในบรรดาสถาบันการเมืองการปกครองทั้งหลายของประเทศ คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายที่มีอำนาจมากที่สุด ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจบริหารได้รวมเอาอำนาจนิติบัญญัติและตุลาการเข้าไว้ด้วย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการแยกอำนาจทั้งสามออกจากกัน แต่ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารการแยกมีลักษณะเป็นนามธรรมเพียงมากกว่า อำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งเกือบทุกฉบับจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในลักษณะที่ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้¹³

อำนาจของฝ่ายบริหารนั้นเป็นนิติอำนาจ คือมีกฎหมายเป็นฐานรองรับ อย่างไรก็ตามก็มิได้หมายความว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะสามารถใช้อำนาจไปในทางเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือคณะอำนาจที่จะใช้ได้นั้นจำกัดอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและหลักการแห่งการปกครองตามทฤษฎีสัญญาประชาคม คือ ต้องใช้อำนาจเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชนเท่านั้น หากใช้อำนาจไปในทางอื่นย่อมถือได้ว่าเป็นการละเมิดสัญญาประชาคม เป็นเหตุให้ประชาชนผู้ถูกปกครองเสื่อมศรัทธาขาดความไว้วางใจ การที่รัฐบาลใช้อำนาจเพื่อพุงฐานะและเสถียรภาพของตำแหน่งของตนจึงเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง และไม่อาจอ้างได้ว่าเป็นการปฏิบัติในหน้าที่หรือมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจเพื่อจุดประสงค์นั้น รัฐบาลที่ดีจะต้องปกครองเพื่อให้เกิดสภาพดังพุทธภาษิตที่ว่า ปชา สุภ มหุตตม คือ ความเป็นเลิศเกิดขึ้นเมื่อประชาชนมีความสุข¹⁴

เชิงอรรถ

- ¹Jacobsen and Lipman. *Political Science* (New York: Barnes and Noble, Inc.), 124.
- ²มาตรา 165, 166, 167 รัฐธรรมนูญฯ 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)
- ³มาตรา 160, รัฐธรรมนูญฯ 2534.
- ⁴ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, การปกครองของไทย (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514), 130-6.
- ⁵ประเสริฐ บัทมะสุนทร์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (ข. ชุมนุมการช่าง, 2517), 200-1.
- ⁶ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, การปกครองของไทย, 135.
- ⁷เล่มเดียวกัน, 135.
- ⁸สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (ไทยวัฒนาพานิช, 2515), 15.
- ⁹มาตรา 166, รัฐธรรมนูญ 2534.
- ¹⁰ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, การปกครองของไทย, 144.
- ¹¹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ธำชิตการเมือง (อักษรเจริญทัศน์, 2519), 159.
- ¹²พลเอกสุจินดา คราประยูร, "ทหารกับการพัฒนาประชาธิปไตย," ใน ประถม นันทียกุล, (บก.), *จิตวิทยาความมั่นคง 2535* (บริษัทลีลากราฟ จำกัด, 2535), 156-165.
- ¹³พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), 6-7.
- ¹⁴บรรพต วีระสัย, "พุทธศาสนาในเชิงทฤษฎีการเมือง," ใน สุภูมิ นवलสกุล, *ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), 115.

ภาคผนวกบทที่ 8 (1)

รายชื่อนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี	ระยะเวลา	เข้าสู่ตำแหน่งโดย	ออกจากตำแหน่งโดย
1. พระยามโนปกรณนิติธาดา	28 มิ.ย. 75- 10 ธ.ค. 75	มติของสภาที่แต่งตั้ง โดยคณะราษฎร	มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2475
2. พระยามโนปกรณ ๖	10 ธ.ค. 75- 1 เม.ย. 76	ความเห็นชอบของ สภาที่ได้รับแต่งตั้ง	พระราชกฤษฎีกาปิดประ ชุมสภา
3. พระยามโนปกรณ ๖	1 เม.ย. 76- 20 มิ.ย. 76	พระราชกฤษฎีกา	รัฐประหาร
4. พ.อ.พระยาพหลพลพยุห- -เสนา	24 มิ.ย. 76- 16 ธ.ค. 76	ความเห็นชอบของสภา ชุดเดิม	มีการเลือกตั้งทั่วไป
5. พ.อ.พระยาพหล	16 ธ.ค. 76- 13 ก.ย. 77	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพราะสภาไม่เป็น ชอบสนธิสัญญาจำกัดยางที่ รัฐบาลทำไว้กับนานาประ เทศ
6. พ.อ.พระยาพหล	22 ก.ย. 77- 27 ก.ค. 80	ความเห็นชอบของ สภาชุดเดิม	ลาออกเพราะถูกสมาชิก สภาดังกระทุ้งเรื่องพระ คลังข้างที่
7. พ.อ.พระยาพหล	9 ส.ค. 80- 21 ธ.ค. 80	ความเห็นชอบของ สภาชุดเดิม	มีการเลือกตั้งทั่วไป
8. พ.อ.พระยาพหล	21 ธ.ค. 80- 11 ก.ย. 81	ความเห็นชอบของ สภา	รัฐบาลยุบสภา
9. พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม (จอมพล ป.พิบูลสงคราม)	16 ธ.ค. 81- 6 มี.ค. 85	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพื่อเปลี่ยนแปลง รัฐมนตรี
10. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	7 มี.ค. 85- 24 ก.ค. 87	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพราะสภามีมติ ไม่รับพระราชกำหนด
11. พ.ต.ท.ควง อภัยวงศ์	1 ส.ค. 87- 20 ส.ค. 88	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพื่อความเหมาะสม เพราะสงครามยุติและ ประกาศสันติภาพ

12. ทวี บุญยเกษตร	31 ส.ค. 88- 17 ก.ย. 88	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพื่อให้ผู้ที่เหมาะสมกว่าเป็นนายกฯ
13. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	17 ก.ย. 88- 31 ม.ค. 89	ความเห็นชอบของ สภา	มีการเลือกตั้งทั่วไป
14. พ.ต.ดวง อภัยวงศ์	31 ม.ค. 89- 18 มี.ค. 88	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพราะสภายืนยันทันทีที่จะออก พ.ร.บ.ที่รัฐบาลไม่เห็นด้วย
15. ปรีดี พนมยงค์	24 มี.ค. 89- 1 มิ.ย. 89	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพราะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2489
16. ปรีดี พนมยงค์	8 มิ.ย. 89- 9 มิ.ย. 89	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเนื่องจากรัชกาลที่ 8 สิ้นพระชนม์
17. ปรีดี พนมยงค์	11 มิ.ย. 89- 21 ส.ค. 89	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกโดยอ้างสุขภาพ
18. พล ร.ต.ถวัลย์ ท้าวรวง- -นาวาสวัสดิ์	23 ส.ค. 89- 30 พ.ค. 90	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรี
19. พล ร.ต.ถวัลย์	30 พ.ค. 90- 8 พ.ย. 90	ความเห็นชอบของ สภา	รัฐประหาร
20. พ.ต.ดวง อภัยวงศ์	10 พ.ย. 90- 21 ก.ย. 91	ความเห็นชอบของคณะ รัฐประหาร	มีการเลือกตั้งทั่วไป
21. พ.ต.ดวง อภัยวงศ์	21 ก.ย. 91- 7 เม.ย. 91	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกโดยการบังคับของคณะรัฐประหาร
22. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	8 เม.ย. 91- 25 มิ.ย. 92	ความเห็นชอบของ คณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	สิ้นสุดวาระเพราะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเพิ่มเติมตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 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 บริหารประเทศชั่วคราว	มีการตั้งสภาชั่วคราว

25. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	6 ธ.ค. 94- 24 มี.ค. 95	ความเห็นชอบของ สภา (ชั่วคราว)	มีการเลือกตั้งทั่วไป
26. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	24 มี.ค. 95 21 มี.ค. 00	ความเห็นชอบของ สภา	มีการเลือกตั้งทั่วไป
27. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	21 มี.ค. 00- 16 ก.ย. 00	ความเห็นชอบของ สภา	รัฐประหาร
28. พจน์ สารสิน	21 ก.ย. 00 1 ม.ค. 01	ความเห็นชอบของ สภาที่ได้รับการแต่งตั้ง	มีการเลือกตั้งทั่วไป
29. พล ท.ถนอม กิติขจร	1 ม.ค. 01- 20 ต.ค. 01	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกก่อนหน้าการปฏิ วัติ 1 วัน
30. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	9 ก.พ. 02- 8 ธ.ค. 06	ความเห็นชอบของ สภาที่ได้รับการแต่งตั้ง	อสังกรรม
31. จอมพลถนอม กิติขจร	9 ธ.ค. 06- 7 มี.ค. 12	ความเห็นชอบของ สภาที่ได้รับการแต่งตั้ง	มีการเลือกตั้งทั่วไป
32. จอมพลถนอม กิติขจร	7 มี.ค. 12- 17 พ.ย. 14	ความเห็นชอบของ สภา	ปฏิวัติ
33. จอมพลถนอม กิติขจร	18 ธ.ค. 15- 14 ต.ค. 16	ความเห็นชอบของ สภาที่ได้รับการแต่งตั้ง	ลาออกเพราะเกิดการ จลาจลโดยนิสิตนักศึกษา และประชาชน
34. นายสัญญา ธรรมศักดิ์	14 ต.ค. 16- 22 ต.ค. 17	พระบรมราชโองการ	ลาออก
35. นายสัญญา ธรรมศักดิ์	27 ต.ค. 17- 15 ก.พ. 18	ความเห็นชอบของ สภาที่ได้รับการแต่งตั้ง	มีการเลือกตั้งทั่วไป
36. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	15 ก.พ. 18- 6 มี.ค. 18	ความเห็นชอบของ สภา	สภาลงมติไม่รับนโยบาย
37. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	14 มี.ค. 18- 12 ม.ค. 19	ความเห็นชอบของ สภา	ยุบสภา
38. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	20 เม.ย. 19- 17 ก.ย. 19	ความเห็นชอบของ สภา	ลาออกเพราะถูกสมาชิก สภาอภิปรายโจมตีกรณี จอมพลถนอม กิติขจรเดิน ทางกลับเข้ามาในประเทศ

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

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

ภาคผนวกบทที่ 8 (2)

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ 2550

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ

1. การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี มิได้

รัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส. จากเขตเลือกตั้งหรือ ส.ส. จากสัดส่วนก็ได้) โดยต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่รับรอง เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบไปแล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติให้กระทำโดยลงคะแนนโดยเปิดเผย ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำรายชื่อผู้ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป

ในกรณีที่พ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคลทูลภายใน 15 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี

เมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะเลือกสรรบุคคลเข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรีไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (มาตรา 171 - 173)

2. คุณสมบัติของรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฯ 2550 กำหนดว่ารัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไว้ใน มาตรา 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) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีก่อนได้รับการ แต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดมาแล้ว ยังไม่เกิน 2 ปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102 ตาม (4) ข้างต้น หมายถึง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ ใช้สิทธิสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ดิถยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคล ล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือก ตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เคยถูก ไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริต ต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติ เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง เป็น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

3. การถวายสัตย์ปฏิญาณฯ

ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรัก

ภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของ ประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกประการ” (มาตรา 175)

4. การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจทั้งนี้ ภายใน 15 วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตาม มาตรา 76

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้ (มาตรา 176)

5. การเข้าประชุมสภาของรัฐมนตรี

รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม และให้นำเอกสารที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ถ้ารัฐมนตรีผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะ เดียวกันด้วย ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งการปฏิบัติ หน้าที่หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น (มาตรา 177)

6. ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี

ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 176 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 178)

7. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อฟังความคิดเห็น

ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร จะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยัง

ประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 179)

8. การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรี

การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรี อาจเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ คือ รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง และความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว

8.1 รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 180 เมื่อ

(1) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 182 กล่าวคือ ความเป็นนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเช่นเดียวกับรัฐมนตรี ดังนั้นเมื่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเสนอแต่งตั้งรัฐมนตรีพ้นตำแหน่งรัฐมนตรีรวมคณะจึงต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย

(2) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(3) คณะรัฐมนตรีลาออก

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 180 (2) กล่าวคือกรณีอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ให้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(1) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(2) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(3) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(4) ไม่ใช่ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใด ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งและไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 181)

8.2 ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา 182 เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้น

แต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(4) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 158, หรือมาตรา 159 กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีถูกลงมติไม่ไว้วางใจหรือรัฐมนตรีถูกลงมติไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคล

(5) ขาดคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 174 กล่าวคือ ขาดคุณสมบัติ ของรัฐมนตรี

(6) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 183 กล่าวคือ พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

(7) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 267 มาตรา 268 หรือมาตรา 269 เช่น ไม่รับ หรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายเข้าสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ต้องไม่รับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากหน่วยงาน ดังกล่าวปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ ไม่เป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นใน กิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือโทรคมนาคม ไม่ว่าในนามของตนเอง หรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน ฯลฯ

(8) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง (มาตรา 182)