# ภาค 3 สถาบัน

## บทที่ 8 คณะรัฐมนตรี

### 1) ความนำ

**อำนาจบริหาร** คืออำนาจในการนำกฎหมายไปบังคับใช้และดำเนินกิจการของรัฐเพื่อ **บำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชน** อำนาจนี้มี **ขอบเขตกว้าง** และกระทบชีวิตประชาชน **มากที่สุด** เมื่อเทียบกับอำนาจนิติบัญญัติและตุลาการ ในทางปฏิบัติ อำนาจบริหาร **ไม่จำกัดแค่** การนำกฎหมายไปใช้ แต่ครอบคลุมกิจกรรมอื่น ๆ ที่แม้กฎหมาย **มิได้บัญญัติไว้โดยตรง** หากจำเป็นต่อประโยชน์สุขของประชาชน

องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารคือ **รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers)** หัวหน้า **ฝ่ายบริหาร** คือ **นายกรัฐมนตรี**

* ในระบอบ **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา** (**Parliamentary Democracy**) นายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากรัฐสภา หรือเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองที่มี **เสียงข้างมาก**
* ตรงกันข้าม ในระบอบ **ประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี** (**Presidential Democracy**) **ประธานาธิบดี** เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ **มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน** แม้พรรคของประธานาธิบดีจะมี **เสียงข้างน้อย** ในสภาก็ตาม สภา **ไม่มีอำนาจลงมติถอดถอน** ประธานาธิบดีในทางการเมือง (impeachment มีหลักเกณฑ์เฉพาะ) จึงมักมี **เสถียรภาพ** ในตำแหน่งพอสมควร

**ประเทศไทย** หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ใช้ระบบ **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา** จึงมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร **ต่อเนื่อง** ยกเว้นช่วง **ปฏิวัติ/รัฐประหาร** ที่หัวหน้าคณะผู้ยึดอำนาจทำหน้าที่ปกครองสูงสุด (โดยไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) การจัดตั้งนายกรัฐมนตรีจะเกิดขึ้น **เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ/ธรรมนูญการปกครอง**

### 2) จำนวนและที่มาของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย **นายกรัฐมนตรี 1 คน** และ **รัฐมนตรี** อีกจำนวนหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ใน **ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475** ใช้คำว่า **ประธานคณะกรรมการราษฎร** และ **คณะกรรมการราษฎร** ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็น **นายกรัฐมนตรี** และ **คณะรัฐมนตรี** ตั้งแต่ **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475** เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ **กำหนดเพดานจำนวนรัฐมนตรี** ไว้ชัด เช่น

* **พ.ศ. 2517**: นายกฯ 1 + **รัฐมนตรีไม่เกิน 30 คน**
* **พ.ศ. 2521**: นายกฯ 1 + **รัฐมนตรีไม่เกิน 44 คน**
* **พ.ศ. 2534**: นายกฯ 1 + **รัฐมนตรีไม่เกิน 48 คน**

ยกเว้น **ธรรมนูญฯ 2502, 2515, 2520 และ 2534 (ช่วงแรก)** ที่ **ไม่กำหนดจำนวน** รัฐมนตรีแน่นอน ระบุเพียงว่ามี **นายกรัฐมนตรี 1 คน** จึงปล่อยให้ **ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี** เป็นผู้กำหนดจำนวนที่เหมาะสม

โดยหลักในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีต้องมี **เสียงข้างมากสนับสนุน** เพราะเมื่อเข้ารับหน้าที่ต้องนำคณะรัฐมนตรีมา **แถลงนโยบาย** ต่อสภา และสภามีอำนาจ **ควบคุมรัฐบาล** ด้วยการ **อภิปรายไม่ไว้วางใจ** ระหว่างการทำหน้าที่

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญไทยบางฉบับที่มุ่ง **เสถียรภาพรัฐบาล** จึง **ตัดอำนาจ** สภาในเรื่อง **ลงมติไว้วางใจต่อ “นโยบาย”** ของรัฐบาล ได้แก่ **ธรรมนูญฯ 2502, รธน. 2511, ธรรมนูญฯ 2515, รธน. 2519, ธรรมนูญฯ 2520, รธน. 2521, ธรรมนูญฯ 2534** และฉบับ **2534** (ในบางช่วง) แม้กระนั้น **รธน. 2511, 2521, 2534** ยัง **ยินยอม** ให้ **ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ “รัฐบาล/รัฐมนตรี”** ได้ แต่ต้องทำ **ในที่ประชุมรัฐสภา** ซึ่งมี **วุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง** ร่วมประชุมและ **ลงมติได้** ทำให้เสียงของวุฒิสภาเป็น **ฐานค้ำรัฐบาล**

**หลักที่มาของนายกรัฐมนตรี**: รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ **มิได้บังคับ** ว่า นายกฯ ต้องมาจากสมาชิกสภา ยกเว้น 3 ฉบับ คือ **ธรรมนูญฯ 2475, รธน. 2475 และ รธน. 2517** แต่ในสองฉบับแรก (2475) **สภามีสมาชิกแต่งตั้ง** หรือแบบ **สองประเภท** (เลือกตั้ง + แต่งตั้ง) นายกฯ จึง **อาจเป็นสมาชิกแต่งตั้ง** ได้ ส่วน **รธน. 2517** เป็น **ฉบับเดียว** ที่ไม่เปิดทางให้บุคคลที่ไม่ผ่านการเลือกตั้งเป็นนายกฯ เลย

สำหรับ **รธน. 2534** เดิม **ไม่ห้าม** นายกฯ ที่ **มิใช่ ส.ส.** แต่หลังวิกฤต **พฤษภาคม 2535** จึงแก้ไข (10 มิ.ย. 2535) ให้ **เฉพาะ ส.ส. เท่านั้น** ที่เป็นนายกรัฐมนตรีได้

**ที่มาของรัฐมนตรี**: ส่วนใหญ่ **เปิดโอกาสคนนอก** (มิใช่สมาชิกสภา) เป็นรัฐมนตรีได้ ยกเว้น **ธรรมนูญฯ 2475** ที่ **กำหนดให้รัฐมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกสภา** (แม้สภาจะมาจากการแต่งตั้งก็ตาม) ขณะที่ **รธน. 2475 และ 2517** กำหนดว่า **ต้องมีรัฐมนตรี “จำนวนหนึ่ง” มาจากสมาชิกสภา**

* **รธน. 2475**: จากรัฐมนตรีไม่เกิน 20 คน **อย่างน้อย 14 คน** ต้องเป็นสมาชิกสภา
* **รธน. 2517**: กำหนดว่า **ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง** ของรัฐมนตรีทั้งหมด (ไม่เกิน 30 คน) ต้องเป็น **ส.ส. หรือ ส.ว.**

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญบางฉบับ (เช่น **ธรรมนูญฯ 2502, รธน. 2511, ธรรมนูญฯ 2515, รธน. 2519, ธรรมนูญฯ 2520, รธน. 2534**) **ห้าม** นายกฯ/รัฐมนตรี **เป็นสมาชิกสภาในเวลาเดียวกัน** หากสมาชิกสภาคนใดไปรับตำแหน่งรัฐมนตรี **ต้องพ้นสภาพสมาชิกสภา** และจัดให้มี **การเลือกตั้ง/แต่งตั้งแทน** ตามประเภทที่นั่งนั้น

โดยภาพรวม หลายฉบับ **มิได้เน้น** ให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักในฝ่ายบริหาร จึงเปิดทาง **บุคคลนอกสภา** เป็นนายกฯ/รัฐมนตรีได้ และเพื่อค้ำเสถียรภาพรัฐบาลจึงออกแบบให้ **การอภิปรายไม่ไว้วางใจ** ต้องทำใน **รัฐสภา** (ร่วม ส.ส.–ส.ว.) หรือ **ไม่เปิดให้ลงมติเลย** ตามแนว **ธรรมนูญฯ 2502, 2515, รธน. 2519, ธรรมนูญฯ 2520, รธน. 2534** เป็นต้น

### 3) คุณสมบัติของรัฐมนตรี

ผู้จะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องมี **คุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ** (แต่ละฉบับใกล้เคียงกัน) ประเด็นที่มักถกเถียงในการร่างรัฐธรรมนูญคือ **“ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หรือไม่ โดยไม่ต้องลาออก”** หลักการประชาธิปไตยมัก **ไม่สนับสนุน** ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมือง **พร้อมกัน** เพราะจะ **กลับหลัก** ที่ฝ่ายการเมืองต้อง **กำกับ** ข้าราชการ มิใช่ให้ข้าราชการ **คุมการเมือง**

รัฐธรรมนูญไทยโดยมาก **ไม่ห้าม** ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี ยกเว้นไม่กี่ฉบับที่ **ห้าม** ได้แก่ **รธน. 2489, 2492, 2517, 2519, 2521 (เมื่อยกเลิกบทเฉพาะกาลแล้ว), และ 2534** จึงเห็นได้ว่าในหลายยุคไทยมี **นายกฯ/รัฐมนตรี** ที่เป็น **ผู้บัญชาการเหล่าทัพ** หรือ **ข้าราชการระดับสูง** ในเวลาเดียวกัน

**ตัวอย่างเกณฑ์ตาม รธน. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5)** สรุปสาระสำคัญของ **คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม** ของรัฐมนตรีไว้เช่นว่า ต้อง **มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด** (กรณีบิดาเป็นคนต่างด้าวให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง ส.ส.), **มีสิทธิสมัคร ส.ส.**, **อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์**, **ไม่เป็นข้าราชการประจำ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ/ท้องถิ่น**, **ไม่เป็นคู่สัญญาหรือผู้รับสัมปทานจากรัฐ** ในลักษณะผูกขาดตัดตอน, **ไม่รับประโยชน์พิเศษจากรัฐวิสาหกิจ**, **ไม่เป็นผู้จัดการ/กรรมการ/ที่ปรึกษา/ตัวแทน/ลูกจ้างของนิติบุคคลเพื่อค้ากำไร**, **ไม่เคยถูกพิพากษาจำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป (เว้นประมาท)** ภายใน 5 ปีก่อนแต่งตั้ง, **ไม่เคยถูกไล่ออก/ปลดออกเพราะทุจริต**, และ **ไม่เคยถูกสภามติให้พ้นจากสมาชิกภาพภายใน 4 ปี** นับจากวันที่มีมติ เป็นต้น

### 4) กระบวนการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

โดยปกติ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทำในรูป **พระบรมราชโองการ** หลังจากเปิดประชุมรัฐสภาและได้ **ประธาน–รองประธาน** ของทั้งสองสภาแล้ว รัฐธรรมนูญมักกำหนดให้ **ประธานรัฐสภา** เป็นผู้ **รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี** (ใครจะเป็นประธานรัฐสภา—ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา—ขึ้นกับบทบัญญัติในแต่ละฉบับ)

**รธน. 2534** มีข้อแตกต่างในช่วงแรก คือกำหนดให้ **ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา** แต่ให้ **ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนอง** พระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และมี **บทเฉพาะกาล** ให้ **ประธาน รสช.** เป็นผู้รับสนองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและเข้ารับหน้าที่แล้ว **ประธาน รสช. พ้นหน้าที่ดังกล่าว** ต่อมาได้ **แก้ไขรัฐธรรมนูญ** ให้ **ประธานสภาผู้แทนราษฎร** เป็น **ประธานรัฐสภาและผู้รับสนอง** ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ในทางปฏิบัติ **ประธานสภา** จะ **ไม่เลือกนายกฯ ตามใจชอบ** แต่อาจเปิดให้ลงคะแนนภายในกลุ่มสมาชิกสภา หรือเชิญหัวหน้าพรรคที่มี **เสียงมากที่สุด** มาหารือ หาก **ไม่มีพรรคใดเสียงข้างมากเด็ดขาด** ก็เชิญ **หลายพรรค** มาหารือร่วมกัน โดยทั่วไป **ข้อตกลงล่วงหน้า** ระหว่างพรรคที่มีเสียงมากมักระบุ **ทั้งผู้ที่จะเป็นประธานสภาและนายกรัฐมนตรี**

เมื่อมี **พระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี** แล้ว นายกฯ จะ **คัดเลือกบุคคล** เข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี โดยหลักเป็น **สิทธิของนายกฯ** แต่ในทางการเมืองจำเป็นต้อง **หารือพรรค/กลุ่มที่สนับสนุน** เพื่อให้รัฐบาลมี **เสถียรภาพ** การคัดเลือกนอกจากดู **ความรู้ความสามารถ** ยังต้องคำนึงถึง **แรงสนับสนุนในสภา** (จำนวนที่นั่งของแต่ละพรรคในรัฐบาลผสม ฯลฯ)

จากนั้น **นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ** เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง โดย **นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ** แล้วคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับงานจากคณะเดิม **หลังถวายสัตย์ปฏิญาณ** ซึ่งบางฉบับกำหนด **ถ้อยคำถวายสัตย์** ไว้ด้วย (เช่น **รธน. 2534**: “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”) ต่อจากนั้นต้อง **แถลงนโยบาย** ต่อ **รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร** ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

* ถ้ารัฐธรรมนูญ **กำหนดให้ต้องได้ความไว้วางใจในนโยบาย** เมื่อสภา **รับรอง** รัฐบาลจึงใช้อำนาจบริหารได้เต็มที่ หาก **ไม่รับรอง** ต้องรอให้ประธานสภาสรรหา **นายกรัฐมนตรีคนใหม่** หรือ **นายกฯ ยุบสภา** เพื่อเลือกตั้งใหม่ (โดยจารีต หาก **นโยบายไม่ผ่าน** มักเปิดทางให้จัดตั้งรัฐบาลใหม่)
* ถ้ารัฐธรรมนูญ **ไม่กำหนดให้ลงมติรับรองนโยบาย** (เช่น **ธรรมนูญฯ 2502, รธน. 2511, ธรรมนูญฯ 2515, รธน. 2521, รธน. 2534**) รัฐบาลเพียง **แถลงให้ทราบ** ไม่ต้องลงมติ

### 5) การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

**คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ** พ้นจากตำแหน่งเมื่อเกิดกรณีต่อไปนี้

1. สภา **ลงมติไม่ไว้วางใจ** ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ (เฉพาะฉบับที่เปิดให้ทำได้)
2. **ครบวาระสภา** หรือ **ยุบสภา**
3. **คณะรัฐมนตรีลาออกทั้งคณะ**
4. **นายกรัฐมนตรีลาออก** หรือสิ้นสุดความเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง (ถึงแก่อสัญกรรม, ขาดคุณสมบัติ, ถูกไม่ไว้วางใจ ฯลฯ) เพราะตามหลัก นายกฯ เป็น **ผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี** เมื่อพ้นตำแหน่ง **รัฐมนตรีคนอื่นย่อมพ้นไปด้วย**

แม้คณะรัฐมนตรีพ้นวาระแล้ว ยังต้อง **ปฏิบัติหน้าที่รักษาการ** จนกว่าจะมีคณะใหม่ เพื่อให้ราชการแผ่นดิน **ต่อเนื่อง**

ส่วน **รัฐมนตรีรายบุคคล** พ้นจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุ:

1. ถึงแก่อสัญกรรม
2. **ลาออก**
3. **ขาดคุณสมบัติ/มีลักษณะต้องห้าม** ตามรัฐธรรมนูญ
4. ถูกสภา **ลงมติไม่ไว้วางใจเฉพาะบุคคล** (เมื่อฉบับนั้นเปิดให้ทำได้)
5. **นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลให้พ้นจากตำแหน่ง** มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้น

การพ้นจากตำแหน่งเป็นรายบุคคล **ไม่กระทบ** ต่อสถานะของ **คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ** นายกฯ อาจ **แต่งตั้งบุคคลอื่นแทน** หรือ **ไม่แต่งตั้งเพิ่ม** หากเห็นว่า **ไม่จำเป็น**

### 6) ประเภทของรัฐมนตรี (ที่เคยใช้ในไทย)

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีหลากประเภท โดยรัฐมนตรี **ทุกคน** มีสิทธิร่วมประชุม ครม. **อภิปราย–เสนอความเห็น–ลงมติ** ได้ แม้เรื่องนั้นจะ **ไม่ใช่ภารกิจของตนโดยตรง** ก็ตาม ประเภทที่เคยปรากฏ ได้แก่

1. **นายกรัฐมนตรี** — หัวหน้าคณะรัฐมนตรี/ฝ่ายบริหาร ปกติได้ตำแหน่งเพราะมี **เสียงสนับสนุนจากสภา** มากที่สุด (มักเป็นหัวหน้าพรรคแกนนำรัฐบาล) ในรัฐบาลผสมมักเป็นหัวหน้าพรรคที่มี **ที่นั่งมากที่สุด** แต่ไม่ใช่กฎตายตัว บางกรณีอาจเป็น **คนนอก** (ไม่ใช่ ส.ส.) ทั้งนี้ตาม **ข้อตกลงการเมือง** และบริบท (หากมาจากคณะปฏิวัติ/รัฐประหาร ก็เป็นผู้ที่คณะฯ เห็นสมควร) หลังแก้รัฐธรรมนูญ **10 มิ.ย. 2535** กำหนดว่า **ต้องเป็น ส.ส. เท่านั้น** นายกฯ มีสถานะ **First among Equals** ในหมู่รัฐมนตรี เพราะเป็นผู้ **คัดเลือกทีม ครม.**
2. **รองนายกรัฐมนตรี** — ทำหน้าที่ **รักษาราชการแทนนายกฯ** เมื่อจำเป็น อาจมีหลายคน มักคัดจาก **รองหัวหน้าพรรคใหญ่** หรือหัวหน้าพรรคที่ร่วมรัฐบาล และโดยปกติ **ควบ** ตำแหน่ง **รัฐมนตรีว่าการ** กระทรวงหนึ่งด้วย
3. **รัฐมนตรีว่าการกระทรวง** — ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ **กระทรวง** นั้น ๆ แม้มิใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็ได้ เพราะหน้าที่หลักคือ **กำกับ–วางนโยบาย** (มิใช่ปฏิบัติงานเชิงเทคนิค) มีการอภิปรายในสภา **พ.ศ. 2478** ที่ **พลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา** ชี้ว่า รัฐมนตรีว่าการ **ไม่จำเป็นต้องเป็น “เอ็กซ์เพิร์ต”** ทางเทคนิค เพราะงานเทคนิคเป็นหน้าที่ของ **เจ้าหน้าที่ประจำ**
4. **รัฐมนตรีว่าการทบวง** — กำกับ **ทบวง** (หน่วยงานเฉพาะด้าน ใหญ่กว่า “กรม” แต่เล็กกว่า “กระทรวง”) อาจขึ้นกับกระทรวง หรือ **ไม่สังกัดกระทรวงใด** (เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย)
5. **รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง** — ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการ รับ **มอบหมายงาน** ในกระทรวงตามที่เห็นสมควร บางกระทรวง **ไม่มี** รัฐมนตรีช่วยฯ เลย ขณะที่บางกระทรวงที่งานมากอาจมี **มากกว่าหนึ่ง** คน
6. **รัฐมนตรีสั่งราชการ** — ใกล้เคียงรัฐมนตรีช่วยฯ คือรับ **มอบหมายให้ “สั่งการเฉพาะเรื่อง”** บางกรณีเกิดจากนายกฯ หรือ ครม. มอบหมายให้ไป **สั่งราชการ** ในกระทรวงอื่น ปัจจุบัน **ไม่นิยมตั้ง** แล้ว
7. **รัฐมนตรี (ไร้กรม/ไม่มีพอร์ต)** — หรือ **Minister without Portfolio** ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี แต่ **ไม่ว่าการ** กระทรวง/ทบวงใด ทำหน้าที่เข้าประชุม ครม. **เสนอ/อภิปราย/ลงมติ** ได้เช่นเดียวกับรัฐมนตรีอื่น อดีตนิยมใช้เมื่อ **จำนวนกระทรวงยังไม่มาก** หรือเพื่อ **ตอบแทนบุคคลสำคัญทางการเมือง** ปัจจุบัน **ไม่นิยม** เช่นกัน นิยมตั้ง **รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี** หลายคนแทน

### 7) อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีในฐานะ **หัวหน้าฝ่ายบริหาร** มีอำนาจและหน้าที่ทั้งที่เกิดจาก **รัฐธรรมนูญ** และ **กฎหมายอื่น** เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน โดยสรุปได้ดังนี้

* **กำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน** และ **แถลงนโยบาย** ต่อสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ **ต้องได้รับความไว้วางใจ** แล้ว **ไม่ผ่าน** ครม. ต้องพ้นจากตำแหน่ง/จัดตั้งรัฐบาลใหม่ หาก **ผ่าน** ต้องบริหารให้ **เป็นไปตามนโยบาย** หากล้มเหลวหรือไม่ปฏิบัติตาม สมาชิกสภาอาจ **ตั้งกระทู้/ยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ** (เมื่อฉบับนั้นเปิดให้ทำ)
* **อำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ** ต่อสภา และ **ตราพระราชกำหนด** ในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน
* **ถวายคำแนะนำ** ให้ตรา **พระราชกฤษฎีกายุบสภา**, ขอเปิด **วิสามัญ** และ **รับสนองพระบรมราชโองการ** ที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน (เช่น กฎหมาย พระบรมราชโองการ พระราชหัตถเลขา)
* **ประสานงานระหว่างกระทรวง/ทบวง/กรม** ออกระเบียบ ข้อบังคับ และพิจารณามติในเรื่องที่หน่วยงานเสนอขึ้นมา

หลัง **พ.ศ. 2475–2501** มีการตรากฎหมายประมาณ **1,544 ฉบับ** และหลัง **พ.ศ. 2501** ก็มีเพิ่มเติมอีกมาก หลายฉบับ **มอบอำนาจ** หรือ **ภารกิจเฉพาะ** ให้คณะรัฐมนตรีโดยตรง จึงนับว่าภาระหน้าที่ของ ครม. **กว้างขวาง** มาก

**ความรับผิดชอบ**: ครม. ต้องรับผิดชอบ **ร่วมกัน (Collective Responsibility)** ในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล และรัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบ **ต่อสภาผู้แทนราษฎร** ในหน้าที่ของตน (ตาม **รธน. 2534**) มติคณะรัฐมนตรี **ผูกพันรัฐมนตรีทุกคน** แม้ผู้ใดไม่เห็นด้วยก็ต้อง **ปฏิบัติตาม** ถ้า **ไม่อาจฝืนใจ** ควร **ลาออก** และโดยมารยาท **ห้ามเปิดเผย** เนื้อหาการอภิปรายในที่ประชุม ครม. ต่อสาธารณะ (ยกเว้นโฆษก/ผู้ได้รับอนุญาต แถลง **สาระและมติ** ได้ แต่ **ไม่เปิดเผยรายละเอียดการถกเถียง/ผู้พูด**)

### 8) ลักษณะของคณะรัฐมนตรีไทย (ภาพรวมเชิงประวัติ)

ตั้งแต่ **พ.ศ. 2475–2539** ไทยมีรัฐบาล **52 คณะ** และมีนายกรัฐมนตรี **21 คน** รัฐธรรมนูญที่ **ห้าม** ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีมีเพียง **7 ฉบับ** (2489, 2490, 2492, 2517, 2519, 2521 และ 2534) จึงทำให้ในภาพรวม **นายกฯ/รัฐมนตรี** จำนวนมาก **มาจากข้าราชการประจำ** โดยเฉพาะ **กลุ่มทหาร** ซึ่งมีระเบียบวินัยแน่นแฟ้นและ **รวมกลุ่มเป็นพลังทางการเมือง** ได้ง่าย

แม้ในจำนวน **นายกรัฐมนตรี 21 คน** จะเป็น **พลเรือนแท้** มากถึง **14 คน** แต่หากนับ **ระยะเวลาครองตำแหน่ง** พบว่า **รัฐบาลพลเรือนมักขาดเสถียรภาพ** เมื่อเทียบกับ **รัฐบาลทหาร/อดีตทหาร** ช่วง **กว่า 50 ปี** (2475–2535) มีการเลือกตั้ง **18 ครั้ง** แต่ **ไม่เคยมีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง** ที่บริหารได้ **ครบวาระ 4 ปี** ส่วนรัฐบาลที่อยู่ **เกินวาระสภา** ล้วนเกิดจาก **ปฏิวัติ/รัฐประหาร** นายกรัฐมนตรีพลเรือนที่อยู่นานที่สุด คือ **นายชวน หลีกภัย** รวม **2 ปี 9 เดือน 26 วัน**

บรรยากาศการเมืองไทยถูก **ครอบงำโดยกลุ่มทหาร** มายาวนาน ส่งผลให้มี **การยกย่องเชิดชูสถานะทางทหาร** ในรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การ **พระราชทานยศทางทหาร** ให้บุคคลการเมืองพลเรือนสำคัญ หรือการที่นายกรัฐมนตรีบางคน (พลเรือน) ได้รับ **ยศทหารสูง** เมื่อดำรงตำแหน่ง **นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกลาโหม** สะท้อน **ทัศนคติที่ให้ความสำคัญกับความเป็นทหาร** ซึ่งขัดกับ **หลักประชาธิปไตย**

ใบหน้าของคณะรัฐมนตรีไทย **เปลี่ยนชัด** หลังการเลือกตั้ง **มกราคม 2518** เพราะ **รธน. 2517** ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมือง ทำให้ ครม. **เป็นพลเรือน** และส่วนใหญ่เป็น **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** เพื่อคุมเสียงในสภา ต่อมา **รธน. 2519** แม้ให้สภามาจากการแต่งตั้ง แต่ก็ **ห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี** ทำให้รัฐบาลเป็น **พลเรือนทั้งหมด** (ทหารที่เป็นรัฐมนตรีเป็น **นอกประจำการ**) กระทั่งมี **ปฏิวัติ 20 ต.ค. 2520** และใช้ **ธรรมนูญฯ 2520** ซึ่ง **ไม่ห้าม** จึงกลับมามี **ข้าราชการประจำ** ใน ครม. อีกครั้ง

ภายใต้ **รธน. 2521** ในระยะใช้ **บทเฉพาะกาล** ก็ยังมีรัฐมนตรีจากข้าราชการประจำจำนวนไม่น้อย เพราะ **สภาผู้แทนราษฎร** ยัง **ควบคุมรัฐบาล** ได้ไม่เต็มที่ จน **ยกเลิกบทเฉพาะกาล** วันที่ **22 เม.ย. 2526** หลังจากนั้น **ไม่มีข้าราชการประจำ** เข้ามาเป็นรัฐมนตรี จนเมื่อ **ยกเลิกรธน. 2521** และใช้ **ธรรมนูญฯ 2534** ข้าราชการประจำ **กลับมาเป็นรัฐมนตรีได้อีก** จนถึงการประกาศใช้ **รธน. 2534** (ฉบับถาวร) จึง **ห้าม** ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมือง **อีกครั้ง**

### 9) การแทรกแซงทางการเมืองของทหาร

การที่ทหาร **แทรกแซงการเมือง** ผ่าน **ปฏิวัติ/รัฐประหาร** ขัดกับหลักประชาธิปไตย และทำให้ระบบการเมือง **วนซ้ำ** ไม่พัฒนา แม้เหตุผลหนึ่งคือทหารถูกมองว่า **มีอาวุธและกำลังพร้อม** แต่ในความเป็นจริง **ปัจจัยสำคัญยิ่งกว่า** คือ **บริบททางสังคม–การเมือง** ดังนี้

1. **รัฐบาลพลเรือน/สถาบันประชาธิปไตยขาดศรัทธา** — เมื่อแก้ปัญหาประเทศไม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมี **พฤติกรรมส่อทุจริต–แสวงหาผลประโยชน์** ประชาชนย่อมหมดความเชื่อถือ จนเมื่อทหารเข้ายึดอำนาจ ประชาชนจำนวนมาก **วางเฉย** ไม่ออกมาปกป้องรัฐบาลประชาธิปไตย
2. **สถานการณ์เอื้อต่อการยึดอำนาจ** — เช่น อ้างภัยคุกคาม ความวุ่นวาย การชุมนุม การเดินขบวน ฯลฯ ซึ่งในวัฒนธรรมการเมืองไทยที่คุ้นกับ “ความเรียบร้อย” การแสดงออกแบบประชาธิปไตยอาจถูกมองว่า **ผิดปกติ–ไม่ปลอดภัย** ทำให้สังคม **ยอมรับบททหาร** ในฐานะผู้ **รักษาความสงบเรียบร้อย**
3. **ขาดกลุ่มพลังประชาชนที่เข้มแข็ง** — กลุ่มผลประโยชน์/ภาคประชาชนที่สนับสนุนประชาธิปไตย **ไม่เป็นเอกภาพ** พรรคการเมืองเองก็ **แตกแยก** จนทหารอ้างความชอบธรรมในการยึดอำนาจได้
4. **ศักยภาพองค์กรทหารสูง** — โครงสร้าง วินัย การบังคับบัญชาที่เข้มแข็ง ทำให้เป็น **กลุ่มเดียว** ที่สามารถใช้กำลังยึดอำนาจได้ อีกทั้งบางผู้นำทหารยัง **ยืนยันบทบาทเชิง “ผู้พิทักษ์ประชาธิปไตย”** (ตั้งแต่ 24 มิ.ย. 2475) จึงอ้างเหตุผลเพื่อ **เข้าแทรกแซง** เมื่อเห็นว่ารัฐบาลแสวงหาผลประโยชน์หรือไม่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

### 10) องค์กรพิเศษ (เกี่ยวเนื่องกับฝ่ายบริหาร)

รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนด **องค์กรพิเศษ** ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ได้แก่ **รธน. 2519**, **ธรรมนูญฯ 2520**, และ **ธรรมนูญฯ 2534**

1. **สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (รธน. 2519)** — ประกอบด้วย **คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน** ผู้ยึดอำนาจเมื่อ **6 ต.ค. 2519** (ยกเว้นผู้ไปเป็นรัฐมนตรี) หน้าที่คือ **ให้ความเห็น** ในเรื่องที่นายกฯ ปรึกษา ร่วม **กำหนดนโยบายความมั่นคง** กับคณะรัฐมนตรี และ **ควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา 21** ของนายกรัฐมนตรี โดยนายกฯ จะใช้อำนาจตามมาตรา 21 ได้ **ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบ** จากทั้ง **คณะรัฐมนตรี** และ **สภาที่ปรึกษาฯ** ระยะแรกก่อนตั้ง **สภาปฏิรูปฯ** สภาที่ปรึกษาฯ **ปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาแทน** ไปก่อน
2. **สภานโยบายแห่งชาติ (ธรรมนูญฯ 2520)** — มาจาก **คณะปฏิวัติ 20 ต.ค. 2520** หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็น **ประธานสภานโยบายฯ** มีหน้าที่ **เลือกสรรบุคคลทูลเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี**, มีอำนาจ **ถวายคำแนะนำถอดถอนนายกฯ**, เป็นผู้ **รับสนองพระบรมราชโองการ** แต่งตั้ง **สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**, **กำหนดแนวนโยบายของรัฐ**, ให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรี และ **ควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา 27** แห่งธรรมนูญฯ 2520 ในระยะแรกที่ยังไม่มีคณะรัฐมนตรี สภานโยบายฯ ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร **ชั่วคราว** (ประธานสภานโยบายฯ ทำหน้าที่นายกฯ และสภานโยบายฯ ทำหน้าที่ ครม.)
3. **สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ – รสช. (ธรรมนูญฯ 2534)** — มาจากการยึดอำนาจ **23 ก.พ. 2534** ประธาน รสช. ตั้งเพิ่มได้ไม่เกิน **15 คน** มีอำนาจหน้าที่ **เช่นเดียวกับสภานโยบายแห่งชาติ** ของธรรมนูญฯ 2520 และ **ควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา 27** นอกจากนั้น **ประธาน รสช.** ยังมี **อำนาจเช่นนายกรัฐมนตรี** ในบางกรณีอีกด้วย

องค์กรทั้งสาม แม้ใช้คำว่า **“สภา”** แต่ **ไม่ใช่รัฐสภา** เพราะไม่ได้ทำหน้าที่ **พิจารณากฎหมาย** (ยกเว้นสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในระยะแรก ที่ทำหน้าที่แทนสภาปฏิรูปฯ ชั่วคราว) กล่าวโดยสรุปคือเป็น **องค์กรพิเศษฝ่ายบริหาร** ที่เกิดจาก **บริบทการยึดอำนาจ**

### 11) ความส่งท้าย

คณะรัฐมนตรีเป็น **ศูนย์กลางอำนาจการปกครอง** ในฐานะองค์กรบริหารที่ใช้อำนาจเพื่อ **บำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชน** ในบรรดาสถาบันทางการเมืองทั้งหลาย **ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากที่สุด** ภายใต้สมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจบริหาร **ผนวก** อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการไว้ด้วยกัน แต่หลัง 2475 มีการ **แยกอำนาจ** ออกจากกัน อย่างไรก็ดี **เส้นแบ่งระหว่างนิติบัญญัติกับบริหาร** ในทางปฏิบัติยังเป็น **นามธรรม** เพราะอำนาจแท้จริงหลายส่วน **อยู่ที่คณะรัฐมนตรี**

รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับ **จัดความสัมพันธ์** ระหว่างนิติบัญญัติกับบริหาร **ในลักษณะที่ฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้** อำนาจของบริหารเป็น **นิติอำนาจ** คือมี **กฎหมายรองรับ** แต่ **มิได้หมายความว่า** นายกฯ/รัฐมนตรีจะใช้อำนาจเพื่อ **ประโยชน์ส่วนตน/พวกพ้อง** ได้ การใช้อำนาจต้องอยู่ **ภายใต้กฎหมาย** และ **หลักสัญญาประชาคม** คือเพื่อ **ประโยชน์ประชาชนเท่านั้น** หากฝ่าฝืนย่อมทำให้ประชาชน **เสื่อมศรัทธา** รัฐบาลที่ใช้อำนาจเพื่อ **พยุงอำนาจตนเอง** จึง **ไม่ชอบธรรม**

**รัฐบาลที่ดี** ต้องปกครองให้เกิด **“ปชา สุขํ มหุตตมํ”** — ความเป็นเลิศย่อมเกิดขึ้น **เมื่อประชาชนมีความสุข**.