



ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะรัฐมนตรี



คณะรัฐมนตรี

พศ.ดร.เกวลิน ต่อบัญญาชาญ¹



1

หนึ่งในการใช้อำนาจอธิปไตย: ความเป็นมาและความสำคัญของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองของรัฐที่มีอิสระ เสรีภาพ และมีความเป็นเอกราช มีอำนาจในการบริหารราชการทั้งกิจการภายในและนอกประเทศ โดยอำนาจอธิปไตยทั่วไปนั้นแบ่งเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

หลักการการแบ่งอำนาจอธิปไตยดังกล่าวได้มีการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” อันเป็นการสอดคล้องกับแนวคิดของนักคิดคนสำคัญ คือ มองเตสกีเออ ที่ได้เขียนไว้ในหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (The Spirit of Law) ความว่า “อิสรภาพย่อมไม่อาจดำรงอยู่ได้ ถ้าหากอำนาจทั้งสามฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ไม่แยกออกจากกัน เพื่อให้เกิดการต้านถ่วงดุลระหว่างกัน แต่ไปรวมอยู่ที่คนคนเดียว หรือองค์กรเดียวกัน” ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นผู้มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของอำนาจบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ



2

ที่มาจากประชาชน: องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนำมาสู่อำนาจบริหารหรือสถาบันบริหาร ซึ่งหมายถึง บุคคล คณะบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรที่นำนโยบายและ นำกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วไปดำเนินการหรือปฏิบัติ ทั้งในด้านปกครองหรือบริหารประเทศ โดยแบ่งเป็นกระทรวง กรมต่าง ๆ รวมทั้งด้านการทหาร และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยการบริหาร ผ่านคณะรัฐมนตรีมีองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคหนึ่ง “พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็น คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” ในส่วนของนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งจากบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ ร่วมกัน ดังนั้น องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี คือ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี อีกไม่เกิน 35 คน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฉะนั้น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจึงเป็นบุคคลที่เสมือนหนึ่งได้รับการคัดเลือกจากประชาชน โดยทางอ้อมด้วยนั่นเอง



การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีมีการถ่วงดุลอำนาจผ่านกระบวนการต่างๆ อาทิ การถ่วงดุลโดยรัฐสภา เช่น การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาที่มีสาระสำคัญให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายใน 15 วันนับแต่วันที่เข้ารับหน้าที่ การตั้งกระทู้ถาม กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ การอนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐสภา เมื่อพระราชกำหนดประกาศใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาว่าจะอนุมัติพระราชกำหนดนั้นให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยศาล อาทิ การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจสั่งให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อลงโทษทางอาญาและพิพากษาให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน เป็นต้น ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภาและศาล ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยเป็นประเทศปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็นนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้นำมาสู่อำนาจบริหารหรือสถาบันบริหาร ซึ่งหมายถึง บุคคล คณะบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรที่นำนโยบายที่นำกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วไปดำเนินการหรือปฏิบัติทั้งในด้านปกครองหรือบริหารประเทศ นั่นคือ คณะรัฐมนตรี

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นของคณะรัฐมนตรีมีสาระสำคัญหลายประการด้วยกัน ดังตัวอย่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นของคณะรัฐมนตรีที่สามารถสะท้อนและเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยสำหรับประเทศไทยให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ได้แก่

ประการที่หนึ่ง

การกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี: การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี มีเจตนารมณ์เพื่อการป้องกันการครอบงำทางการเมือง ป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีพฤติกรรมเผด็จการ ทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรีและเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม มีการตีความและความคิดเห็นเกี่ยวกับการนับรวมระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่หลากหลาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีให้ชัดเจน โดยวิเคราะห์จากหลักการและเจตนารมณ์ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อลดความขัดแย้งและจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยภายใต้ประเทศไทย

ประการที่สอง

จริยธรรมของรัฐมนตรี: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 กำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม ข้อความดังกล่าวเป็นนามธรรมและอาจยากในการวินิจฉัยว่า จริยธรรมดังกล่าวต้องมีลักษณะหรือเงื่อนไขอย่างไร การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวอาจเป็นการตัดสินตามดุลพินิจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่อาจไม่ได้มาจากประชาชน หรือประชาชน

เป็นผู้มีส่วนร่วมในตัดสินใจและอาจเป็นการเพิกถอนบุคคลโดยขัดต่อเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงพึงมีการวิเคราะห์ประเด็นมาตรฐานจริยธรรมอย่างลึกซึ้งซึ่งผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะทำให้การกำหนดหรือการตัดสินใจมาจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม

การเสนอให้มีการออกเสียงประชามติของคณะรัฐมนตรี: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2564 มาตรา 9 กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจจัดและควบคุมดูแลการออกเสียงให้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม เสรี เสมอภาค และชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร จากบทบัญญัติดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการให้ประชาชนมีการออกเสียงประชามติ ทำให้มีความไม่ชัดเจนและการตัดสินใจจึงขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเท่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงพึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ เพื่อกำหนดกรอบดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการทำประชามติ เพื่อสนับสนุนสิทธิและเสียงของประชาชนเพื่อให้เกิดประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการที่สี่

การอนุมัติงานหรือโครงการที่มีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อ
คณะรัฐมนตรีชุดต่อไป: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 169 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง และต้องปฏิบัติหน้าที่
ต่อไป คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่กระทำการอันเป็นผลเป็นการอนุมัติงาน
หรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป
เว้นแต่ที่กำหนดไว้แล้วในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในทัศนะของผู้เขียน
จึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดโครงการหรือรายละเอียดของการดำเนินงานนั้นว่า
เป็นลักษณะการดำเนินการโครงการใดเป็นหลักเกณฑ์ว่าจะสามารถดำเนินการ
เพื่อผูกพันคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปได้หรือไม่ หรืออาจใช้วิธีการทำประชาพิจารณ์
เข้ามามีบทบาทช่วยในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เพื่อป้องกันการลดทอน
ศักยภาพการใช้งบประมาณของรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่ง และให้การใช้งบประมาณ
เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น



โดยสรุป การบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐมนตรี
พึงปฏิบัติผ่านการมีส่วนร่วมกับประชาชนมากที่สุดเท่าที่โอกาสจะเอื้ออำนวย
ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญในอนาคตจึงควรแก้ไขบทบัญญัติใด
ที่อาจลดทอนศักยภาพในการรับฟังเสียงของประชาชน และเพิ่มเติมบทบัญญัติ
ที่ให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น หรือรับฟังเสียงสะท้อนของประชาชน
ได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ซึ่งจะส่งผลให้ประชาธิปไตยเคลื่อนผ่านเครื่องมือ
การใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเป็นรูปธรรมและ
มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

