

### บทที่ 3

#### การนำบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

##### ความนำ

ในระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ใช้ระบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ฝ่ายบริหารจะเข้ามบริหารประเทศได้ย่อมจะต้องอยู่ในกฎหรือกติกาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญคือกฎข้อบังคับทางกฎหมายที่จัดตั้งอำนาจของผู้ปกครองของรัฐ กำหนดการสืบทอดอำนาจและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง<sup>1</sup> ดังนั้นรัฐธรรมนูญย่อมเป็นปัจจัยในการกำหนดที่มาของอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจบริหารประเทศ

ประเด็นที่มาของฝ่ายบริหาร หากพิจารณาเฉพาะประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบเดียวกับของไทยอันได้แก่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในลักษณะระบบรัฐสภาของอังกฤษ (parliamentary system) ซึ่งมีแนวความคิด ความเชื่อที่ว่า ฝ่ายบริหารมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>2</sup> โดยในประเทศที่ปกครองในรูปแบบการปกครองในระบบนี้มักจะมีหลักการว่า heads of state (ประมุขของรัฐ) จะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐบาล (government)<sup>3</sup> ซึ่งประเทศที่ปกครองในระบอบ

---

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 1-40.

<sup>2</sup> Michael Keating, The Politics of Modern Europe : the State and Political Authority in the Major Democracies (Hampshire:Edward Elgar, 1993), p. 11.

<sup>3</sup> Douglas V. Verney, "Parliamentary Government And Presidential Government," in Parliamentary Versus Presidential Government , ed. Arend Lijphart (New York : Oxford University Press,1992) , p. 34.

ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา heads of state มักจะอยู่ใน 2 รูปแบบ<sup>4</sup> คือ 1. อยู่ในนามของประธานาธิบดี ( a titular president ) และ 2. ระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ( a constitutional monarchy)<sup>5</sup> ซึ่ง อำนาจและบทบาทหน้าที่ของ heads of state จะเป็นในรูปของสัญลักษณ์ (symbol) มีบทบาทหน้าที่ในเชิงพิธีการ เท่านั้น<sup>6</sup> ส่วนผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ รัฐบาล<sup>7</sup>

ในประเด็นที่มาของฝ่ายบริหาร ก็มีใช้ว่าประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษทุกประเทศที่จะยอมรับถึงความจำเป็นที่รัฐมนตรี(ฝ่ายบริหาร)จะต้องมาจากสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>8</sup> ดังนั้นประเทศที่ใช้ระบอบรัฐสภาแบบอังกฤษได้มีการกำหนดถึงที่มาของฝ่ายบริหารไว้

<sup>4</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics :An Introduction*, 2nd ed. ( London: Macmillian ,1987), p. 220.

<sup>5</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติม เรื่องกระบวนการจัดตั้งรัฐบาลของประเทศที่ปกครองโดยระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญได้ใน Vernon Bogdanor, “The Government Formation Process in the Constitutional Monarchies of North - West Europe,” in *Comparative Government and Politics: Essays in Honour of S.E.Finer*, ed. Dennis Kavanagh and Gillian Peele ( Colorado : Westview Press , 1984 ) ,p. 49-72.

<sup>6</sup> Gregory S. Mahler, *Comparative Politics : An Institutional and Cross-National Approach*, 2nd ed. (New Jersey : Prentice - Hall, 1992), p. 105.

<sup>7</sup> S. Jayakumar , “The Singapore Constitution and the United States Constitution,” in *Constitutionalism in Asia : Asian View of the American Influence*, ed. Lawrence Ward Beer (Barkeley : University of California Press, 1979) ,p. 192.

<sup>8</sup> Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction* , p. 35.

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือมีธรรมเนียมปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง การนำบุคคลที่มีชื่อสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจแบ่งออกได้ดังนี้

1. รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เช่น ประเทศมาเลเซียใน รัฐธรรมนูญระบุว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นพลเมืองโดยกำเนิดในมาเลเซียและเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร<sup>9</sup> และรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา<sup>10</sup>

ในรัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ ฉบับปัจจุบันซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม ใน คริสตศักราช 1986 ได้ระบุถึงที่มาของฝ่ายบริหารไว้ใน มาตรา 25 ว่า “ ประธานาธิบดีจะต้องแต่งตั้งผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภา (สิงคโปร์มีสภาเดียว) ซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนด้วย เสียงข้างมากในสภา และจะแต่งตั้งรัฐมนตรี ด้วยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี จากสมาชิกรัฐสภา หากการแต่งตั้งนั้นมีขึ้นในขณะที่สภาถูกยุบลง บุคคลที่เป็นสมาชิกของสภาในสมัยที่แล้วสามารถ ถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องสละตำแหน่งหลังจากมีการเปิดประชุมสภาใน ครั้งแรกของสภาในสมัยถัดไป ยกเว้นแต่บุคคลนั้นจะเป็นสมาชิกของสภาสมัยนั้น ”<sup>11</sup>

ในรัฐธรรมนูญของนิวซีแลนด์ได้ระบุว่า ผู้จะเป็นสมาชิกสภาบริหาร (a member of the Executive Council) หรือเป็นรัฐมนตรี (a Minister of the Crown) จะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา ยกเว้นในกรณี ดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

\* คูตารางซึ่งแสดงถึงที่มาของฝ่ายบริหารในประเทศที่ปกครองโดยระบอบรัฐสภาว่าจำเป็นต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ใน ภาคผนวก

<sup>9</sup> R.S. Milne and Diane K. Mauzy, Politics and Government in Malaysia (Singapore : Times Books International, 1980), p. 292.

<sup>10</sup> Tun Mohamed Suffian bin Harhim, An Introduction to the Constitution of Malaysia, 2 nd ed. (Kuala Lumpur : Ibrahim bin Johari P.L.S.P.K, 1976), p. 54.

<sup>11</sup> The Constitution of the Republic of Singapore( Singapore : Government Printer, 1986), p. 20.

<sup>12</sup> Constitution : Constitution of New Zealand (Wellington : VR.Ward, Government Printer, 1986), p. 3.



ก. ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาบริหารหรือเป็นรัฐมนตรีโดยหากบุคคลนั้นเคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคคลดังกล่าวนี้สามารถได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาบริหาร หรือเป็นรัฐมนตรีได้โดยทันทีแต่จะต้องสละตำแหน่งภายใน 40 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเว้นแต่บุคคลนั้นจะกลายเป็นสมาชิกรัฐสภาภายในระยะเวลาดังกล่าว

ข. หากบุคคลใดดำรงตำแหน่งทั้งสมาชิกรัฐสภาและเป็นสมาชิกสภาบริหารหรือเป็นรัฐมนตรีและบุคคลนั้นได้พ้นจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา บุคคลนั้นจะต้องดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาบริหารหรือเป็นรัฐมนตรีต่อไปจนถึงระยะเวลาที่สลับแปรวันนับจากวันที่พรรคนั้นพ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

ประเทศมอลตาซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองประเทศโดยระบอบรัฐสภาแบบอังกฤษ ได้มีการกำหนดถึงที่มาของฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 ว่า<sup>13</sup>

...นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นๆ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นๆ เกิดขึ้นในขณะที่มีการยุบสภา บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่สภาจะถูกยุบ สามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นๆ ในแต่ละกรณี แต่บุคคลผู้ใดก็ตามที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องสละตำแหน่งเมื่อมีการเปิดสภาสมัยต่อมา ถ้าหากบุคคลนั้นมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ...

ประเทศอังกฤษมิได้ระบุนิยามให้บุคคลที่มิได้เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาลแต่ก็มีธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้บุคคลนั้นต้องเข้ากระบวนการเลือกตั้ง หากไม่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน บุคคลนั้นก็ไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไปได้ เช่น

<sup>13</sup> Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nations Volume III – EUROPE*, 3rd ed. (The Hague : Martinus Nijhoff, 1968), p. 610.

ประเทศอังกฤษ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญอาจจะเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาให้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลได้ โดยมีธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นเงื่อนไขว่าบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวจะต้องสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทันทีที่มีตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญว่างขึ้น หรือได้รับการเลือกฐานันดรจากสามัญชนขึ้นเป็นขุนนาง และอาศัยฐานันดรนั้นได้รับสิทธิเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ตัวอย่างเช่น ในรัฐบาลพรรคเลเบอร์ในปี 1964 ได้เลือกนายกอร์ดอน วอล์คเกอร์ ซึ่งเป็นสมาชิกสำคัญของพรรคแต่แพ้การเลือกตั้งทั่วไปในปี 1964 ให้ดำรงรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ เพื่อให้การแต่งตั้งสอดคล้องกับหลักการ นายกรัฐมนตรีอาโรลด์ วิลสันได้เสนอให้พระราชินีเลื่อนฐานันดรสมาชิกสภาสามัญ สังกัดพรรครัฐบาล (เลเบอร์) ขึ้นเป็นขุนนางและโดยมีฐานันดรเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ทำให้สมาชิกสภาสามัญจึงว่างลงหนึ่งตำแหน่ง พรรคเลเบอร์จึงส่งนายกอร์ดอน วอล์คเกอร์ เข้าสมัครรับเลือกตั้งซ่อมเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของการเป็นรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่ายังคงแพ้การเลือกตั้งจึงต้องลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี อีกกรณีหนึ่งในรัฐบาลเดียวกันนี้ นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง นายแฟรงค์ รัสชิน ซึ่งเป็นเลขาธิการของ Transport and General Workers' Union ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่นายแฟรงค์ รัสชิน ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภานายกรัฐมนตรีหาทางออกโดยวิธีเดียวกัน และนายรัสชินประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งซ่อมและได้อยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีต่อมา<sup>14</sup>

2. รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในบางประเทศแม้จะใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษมาเป็นแบบฉบับในการปกครอง แต่ภายหลังก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศ(political hybrid)<sup>15</sup> เช่น ประเทศนอร์เวย์ได้ใช้แนวคิดในการแยกการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการ

<sup>14</sup> A. H. Hanson and Malcom Walles, Governing Britain (London : Fontana, 1971), p. 96.

<sup>15</sup> Yves Meny, Government and Politics in Western Europe : Britain, France, Italy, West Germany, trans. Janet Lloyd (Oxford : Oxford University Press, 1990), p. 210.



เป็นรัฐมนตรีออกจากกัน โดยในประเทศนอร์เวย์ได้ใช้การเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคใดขึ้นเป็นรัฐมนตรีแล้วให้เลื่อนคนต่อมาไปทำหน้าที่แทน เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็กลับไปเป็นสมาชิกพรรคธรรมดา<sup>16</sup>

โดยตามรัฐธรรมนูญของนอร์เวย์ ฉบับวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ.1814 แก้ไขเพิ่มเติมในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1980. มาตรา 12 บัญญัติไว้ว่า<sup>17</sup>

“พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกคนนอร์เวย์ซึ่งอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกอย่างน้อย 7 คน

จำนวนคณะรัฐมนตรีกว่าครึ่งหนึ่งจะต้องนับถือศาสนาประจำชาติตน

พระมหากษัตริย์จะพิจารณาจัดสรรบุคคลจากวงการธุรกิจมาเป็นรัฐมนตรีก็ได้ ถ้าพระองค์เห็นว่าเป็นการเหมาะสมในกรณีพิเศษ พระมหากษัตริย์อาจจะทรงเรียกคนนอร์เวย์อื่นๆ มาเป็นรัฐมนตรี นอกเหนือไปจากรัฐมนตรีที่มีอยู่แล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา

สามีภรรยาที่ดี บิดามารดาและบุตรที่ดี หรือพี่ชายน้องสาวที่ดี จะเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะในสมัยเดียวกันไม่ได้”

ประเทศสวีเดนมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศนอร์เวย์ที่มีการแยกการเป็นส.ส.กับการเป็นรัฐมนตรีออกจากกัน นอกจากนั้นนายกรัฐมนตรีของสวีเดนจะไม่จำกัดการเลือกคณะรัฐมนตรีของตนอยู่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นเท่านั้น คณะรัฐมนตรีของสวีเดนยังประกอบด้วยรัฐมนตรีผู้ที่เคยมีประสบการณ์เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>18</sup> ส่วนประเทศลัก

<sup>16</sup> กระทบ ทงธรรมชาติ, “ย้อนอดีตรัฐธรรมนูญไทย, ” ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), หน้า 24-25.

<sup>17</sup> แปลจากรัฐธรรมนูญของประเทศนอร์เวย์ ดูรายละเอียดเพิ่มเติม . ใน *Norway Information : the Constitution of the Kingdom of Norway*, (Oslo : the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 1981), p. 2.

<sup>18</sup> Torbjorn Larsson “ Cabinet ministers and parliamentary government in Sweden ,” in *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, eds. Michael Iaver and Kenneth A. Shepsle (Melbourne:Cambridge University Press,1994), p. 171-172.

เซมเบิร์กก็มีลักษณะเดียวกันที่ห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี<sup>19</sup>

3. กรณีผสม ในรัฐธรรมนูญของบางประเทศแม้จะไม่มีภาระบุถึงที่มาของรัฐมนตรีอย่างชัดเจน แต่หากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ จะเห็นได้ว่าการเปิดโอกาสในผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ เช่นในรัฐธรรมนูญของประเทศ เบลเยียม มาตรา 88 กำหนดไว้ว่า “รัฐมนตรีจะอภิปรายหรือออกเสียงลงคะแนนในสภาได้ก็เฉพาะกรณีที่ตนเป็นสมาชิกของสภานั้นเท่านั้น”<sup>20</sup>

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับคริสตศักราช 1975 ของ กรีซ มิได้ระบุที่มาของคณะรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน แต่หากพิจารณาใน มาตรา 84 ในหมวดความสัมพันธ์ของรัฐสภากับรัฐบาล ในกรณีการลงมติไว้วางใจรัฐบาล ในวรรค 7 ระบุว่า รัฐมนตรีสามารถลงมติไว้วางใจได้หากเป็นสมาชิกของสภา<sup>21</sup>

ในบางประเทศอาจจะไม่ระบุนามบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมีคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่จะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา เช่นประเทศญี่ปุ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 68 ระบุว่านายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีร่วมคณะของตนโดยสมาชิกของคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่จะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา(Diet)<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Douglas V. Verney, “Parliamentary Government and Presidential Government,” in Parliamentary versus Presidential Government, p. 35-36.

<sup>20</sup> Amos J. Peaslee, Constitutions of Nations Volume III - EUROPE, p. 86.

<sup>21</sup> Inter- Parliamentary Union, Constitutional and Parliamentary Information : Constitution of Greece, (Geneva , Place du Petit - saconnex, 1975), p. 71.

<sup>22</sup> Walter F. Murphy and Joseph Tanenhaus, Comparative Constitutional Law and Commentaries ( New York : St. Martin’s Press, 1977), p. 716.



เมื่อรัฐธรรมนูญของประเทศได้บัญญัติในลักษณะข้างต้นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มี  
ได้เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้

จากการอธิบายมาจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ หรือธรรมเนียมปฏิบัติ ในแต่ละประเทศจะ  
เป็นปัจจัยกำหนดถึงที่มาของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารที่จะเข้ามาในการบริหารกิจการของ  
ประเทศดังนั้นในหัวข้อต่อไปจะเป็นการศึกษารัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่พุทธศักราช 2475 ถึง  
ปัจจุบันว่ามีการกำหนดถึงที่มาของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีอย่างไร

### รัฐธรรมนูญไทยกับประเด็นการนำบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ประเทศไทยได้ยึดถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มาตั้งแต่การ  
เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ.2475 หากจะพิจารณาบทบัญญัติ  
รัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ  
ถาวรฉบับแรกของประเทศ จนถึงฉบับปัจจุบันรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามีลักษณะทั้งเปิดโอกาสหรือ  
ปิดกั้นบุคคลที่อยู่ในสถาบันนิติบัญญัติเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่แตกต่างกันไป ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า “พระ  
มหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกอย่าง  
น้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย” และมาตรา 47 บัญญัติไว้ว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี  
อีกสิบสี่นายต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร นอกนั้นจะเลือกจากผู้ que เห็นว่ามีความรู้  
ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่อาจดำรง  
ตำแหน่งการเมืองได้”<sup>23</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 66 วรรคแรกบัญญัติไว้  
ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐ

<sup>23</sup> รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2475-2519 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐ  
สภา, 2520), หน้า 31.



มนตรีอีกอย่างน้อยสิบคนอย่างมากสิบแปดคน”<sup>24</sup> และมาตรา 68 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีผู้มีได้เป็นสมาชิกย่อมมีสิทธิไปประชุมแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในพหุฒิสภาสภาผู้แทนหรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>25</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 มาตรา 74 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอย่างน้อยสิบห้าคน อย่างมากยี่สิบห้าคน”<sup>26</sup> และมาตรา 76 บัญญัติไว้ว่า “รัฐมนตรีผู้มีได้เป็นสมาชิกแห่งสภา ย่อมมีสิทธิไปประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในวุฒิสภาหรือในสภาผู้แทนหรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>27</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 140 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่าสิบห้าคนและไม่มากกว่ายี่สิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”<sup>28</sup> และมาตรา 149 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีผู้มีได้เป็นสมาชิกแห่งสภา ย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนหรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>29</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 81 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และ รัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบแปดนาย” และมาตรา 82 บัญญัติ “ว่ารัฐมนตรีผู้มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ย่อมมีสิทธิไปประชุมและแสดงความคิดเห็นในสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>30</sup>

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 193.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 240.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2502 มาตรา 14 วรรคสองบัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภามิได้” และวรรคสามบัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มีสิทธิเข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>31</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2511 มาตรา 139 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้” และ มาตรา 140 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทน หรือที่ประชุมรัฐสภาแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>32</sup>

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515 มาตรา 14 วรรคสามบัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกันมิได้ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>33</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 มาตรา 177 วรรคแรกบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”<sup>34</sup> และมาตรา 182 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>35</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2519 มาตรา 16 วรรคสองบัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมิได้...วรรคสี่บัญญัติ

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 266.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 321.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 344.

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 416.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 418.



ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มีสิทธิเข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>36</sup>

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2520 มาตรา 24 บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งมิได้...วรรคสองบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมประชุมเพื่อแถลงนโยบายและชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>37</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 มาตรา 146 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมี หน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”<sup>38</sup> และมาตรา 150 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุม และแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิกแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>39</sup>

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 มาตรา 24 บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้...วรรคสองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมประชุมเพื่อแถลงนโยบาย และชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน...”<sup>40</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2538 มาตรา 163 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน วรรคสองนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และมาตรา 168 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีย่อมมี

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 451.

<sup>37</sup> ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 2(2511-2534), (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2534), หน้า 203.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 256.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 257.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 294.

สิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา ซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”<sup>41</sup>

จากรัฐธรรมนูญของไทยทั้งหมดที่กล่าวมา หากพิจารณาประเด็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิได้มีตำแหน่งในสถาบันนิติบัญญัติ เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น ส่วนใหญ่จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีได้อยู่ในสถาบันนิติบัญญัติเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่ในรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ได้มีการกำหนดจำนวนรัฐมนตรีที่จะต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วยรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเช่นนี้คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 นอกจากนี้ ยังมีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่มีแนวคิดของการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยระบุว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเช่นนี้ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2502, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2511, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

สิ่งที่น่าสนใจที่ควรจะศึกษาในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของไทยคือ วิวัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องการนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยศึกษาผ่านกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ในการศึกษาประเด็นนี้จะเน้นรัฐธรรมนูญทั้งหมด 6 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538, หน้า 43-44.



เนื่องจากรัฐธรรมนูญของไทยโดยส่วนใหญ่มักจะถูกริเริ่มให้มีการร่างขึ้นมาโดยคณะปฏิวัติ ซึ่งมีอำนาจในขณะนั้น ๆ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากจะศึกษาแนวความคิดการนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับ อาจจะไม่สามารถทำให้เกิดภาพพจน์ได้อย่างชัดเจนดังนั้นก็จึงจะศึกษารัฐธรรมนูญ 6 ฉบับข้างต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นช่วงเวลาที่อยู่ในยุคสมัยที่แตกต่างกันพอสมควร ซึ่งอาจจะเป็นการพัฒนาการที่ชัดเจนขึ้น การศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ก็เพราะว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทย ซึ่งจะช่วยในการสะท้อนถึงรากฐานแนวความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็นอย่างไร ส่วนการศึกษาการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 สืบเนื่องจากเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ร่างโดยสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญมาจากตัวแทนหลายฝ่ายที่ถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีขั้นตอนการร่างที่ค่อนข้างเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยฉบับแรกของไทย การศึกษาการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 จะช่วยให้เห็นถึงเหตุผลของการใช้แนวความคิดแยกอำนาจระหว่างนิติบัญญัติและบริหารได้เป็นอย่างดี ส่วนการศึกษาการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นภายหลังเหตุการณ์ วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นช่วงที่เป็นประชาธิปไตยมาก และได้มีการร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกว่าให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้นยังกำหนดให้รัฐมนตรี ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา การร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 และพุทธศักราช 2534 แม้ว่าจะเป็นการริเริ่มจากคณะปฏิวัติรัฐประหารในขณะนั้น แต่ก็เป็นที่น่าศึกษาเพราะในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองกันมาก มีการแสดงออกทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการถกเถียงในประเด็นสำคัญ ๆ ในรัฐธรรมนูญอย่างมาก ตลอดทั้งการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับยังเป็นช่วงที่สืบต่อกันซึ่งจะเป็นตัวช่วยให้เห็นวิวัฒนาการของแนวคิด การนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะค่อนข้างชัดเจนว่า เห็นด้วยที่จะให้บุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เข้ามาช่วยในการบริหารประเทศ โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะประธาน

อนุกรรมการในการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวว่า“คนภายนอกที่ไม่ได้อยู่ในสภาเป็นคนมีความรู้และชำนาญดี ควรใช้ด้วย เราไม่อยากให้คนพวกนั้นนอนเล่นเฉยๆ หวังงานแผ่นดินให้เป็นไปด้วยดี ควรเรียกมาช่วย”<sup>42</sup>

ในเรื่องการนำคนภายนอกที่มีใช้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้แสดงความเห็นด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่า “เรา (ประเทศสยาม) ยังอยู่ในความจำเป็นหรือต้องการที่จะใช้ข้าราชการ บางคนซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นกรรมการราษฎร (รัฐมนตรี) หรือพูดง่าย ๆ ก็เป็น เสนาบดีอยู่”<sup>43</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีตัวแทนจากหลาย ๆ ฝ่าย<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการถกเถียงกันมาก ในประเด็นเรื่องที่ต้องการระบุในรัฐธรรมนูญถึงจำนวนรัฐมนตรีที่ต้องมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยได้มีแนวคิดที่ทั้งเห็นด้วยและคัดค้านแนวความคิดดังกล่าว

ในด้านแนวคิดที่เห็นด้วยที่จะต้องระบุถึงจำนวนรัฐมนตรีที่ต้องมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยสาเหตุที่ว่าถ้าเราตั้งบุคคลภายนอกมาเป็นรัฐมนตรีมากเพียงใด ความรับผิดชอบต่อสภา ความท่างเห็นต่อสภาย่อมมีมากขึ้น, ควรให้เกียรติผู้อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเข้าบริหารราชการแผ่นดิน, หากสมาชิกสภาร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีจะทำให้คณะรัฐบาลมีความมั่นคง, การ

<sup>42</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 พ.ศ. 2475, ครั้งที่ 38/2475,” 26 พฤศจิกายน 2475.

<sup>43</sup> สิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญ (พระนคร : โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา, 2516), หน้า 99.

<sup>44</sup> สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, ประวัติรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2536), หน้า 13.



เปิดโอกาสให้คนนอกเข้ามาทำให้ระบอบประชาธิปไตยพัฒนาได้ไม่ได้เต็มที่ เป็นต้น<sup>45</sup> เช่นที่ นายบุญเที่ยง ทองสวัสดิ์ ได้กล่าวว่า“คนข้างนอกดีกว่าเปิดให้กว้างๆ ไว้ เพื่อจะเอาคนข้างนอกมา ถ้าคิดอย่างนี้เท่ากับเป็นการตัดไม้ให้ระบอบประชาธิปไตยงอกงามดีในเมืองไทย”<sup>46</sup>

ส่วนแนวคิดที่คัดค้านที่จะระบุถึงจำนวนรัฐมนตรีที่ต้องมาจากสมาชิก ฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะเป็นการปิดกั้นจนเกินไป ทั้งนี้เพราะประเทศยังอยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ ตลอดทั้งปัญหาการเลือกตั้งที่คนดี ๆ จำนวนมากไม่กล้าลงสมัครรับเลือกตั้งน่าจะเปิดโอกาสให้คนเหล่านี้ได้เข้ามาบริหารประเทศ เป็นต้น<sup>47</sup> เช่นทัศนะของนายเสนีย์ ปราโมชที่ว่า

..ต้องเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นรัฐบาล ข้าพเจ้าสงสัยจริงต่างประเทศเขาทำอย่างนั้นได้จริง เพราะว่าของเรากับของเขานั้นต่างกัน เขาปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตยมาตั้ง 5-6 ร้อยปี แต่ของเรายังอยู่ในหัวเลี้ยวหัวต่อ...<sup>48</sup> การสมัครเป็นผู้แทนข้าพเจ้าสงสัย กลัวจะไม่มีคนดีเล่นการเมือง คือว่าการเลือกตั้งออกจะหนักมือ เล่นกันไม่ค่อยดี ไม่กล้าเสี่ยง คือหยาบๆ อย่างนี้ก็ไม่ได้คนที่ดีเสียเลย...<sup>49</sup>

อย่างไรก็ตามในที่สุดที่ประชุมเห็นสมควรไม่ควรกำหนดจำนวนรัฐมนตรีว่าจะต้องเป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติด้วยคะแนนเห็นด้วย 9 เสียง และไม่เห็นด้วย 18 เสียง<sup>50</sup> ซึ่งนายหยุดแสงอุทัยได้แสดงความเห็นด้วยเพราะเหมาะสมกับประเทศไทย (ในขณะนั้น) ที่ได้ใช้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยมาไม่นานนัก<sup>51</sup>

<sup>45</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ , ครั้งที่ 61/2491,” 28 พฤศจิกายน 2491.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>51</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495 (พระนคร : สำนักพิมพ์ชูลิน, 2495), หน้า 759.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2511 เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาร่างนานที่สุดโดยเริ่มร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่พุทธศักราช 2504-พุทธศักราช 2511 โดยใช้แนวความคิดแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันโดยแนวความคิดนี้เริ่มมาตั้งแต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2502 ตามแนวความคิดดังกล่าวเป็นการชี้ให้เห็นว่า ผู้ที่เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีสิทธิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี, แม้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้สมาชิกโดยส่วนใหญ่จะมีความเห็นเป็นไปในทางเดียวกันกับแนวทางดังกล่าว แต่ก็มีสมาชิกส่วนหนึ่งเห็นว่าน่าจะเปิดโอกาส ให้ผู้ที่เป็นสมาชิกในฝ่ายนิติบัญญัติเป็นรัฐมนตรีได้ด้วยเหตุผลที่ว่า หากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นคนดีสมควรเป็นรัฐมนตรี แต่ก็ไม่สามารถเป็นได้เป็นเรื่องน่าเสียดาย, หากไม่เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาได้คณะรัฐบาลก็ต้องเลือกจากบุคคลภายนอก ซึ่งประชาชนอาจไม่รู้จักหรือเชื่อถือในความสามารถ นอกจากนั้นจะทำให้ผู้ที่มีความสามารถทอดอวยต่อการลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>52</sup> ดังเช่นที่นาวาอากาศเอกชิตชัย สุวรรณพฤษ์ กล่าวว่า

...ถ้าหากไม่เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาได้คณะรัฐบาลก็ต้องเลือกจากบุคคลภายนอก ซึ่งประชาชนอาจไม่รู้จักหรือเชื่อถือในความสามารถ...การที่สมาชิกไม่มีโอกาสเป็นรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกันย่อมจะทำให้ผู้ที่มีความสามารถบางท่านทอดอวยต่อการที่จะสมัครรับเลือกตั้ง...<sup>53</sup>

ส่วนที่ผู้ที่เห็นสมควรว่าน่าที่จะมีการแยกมิให้สมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้แทนราษฎรเรียกร้องอยากจะเป็นรัฐมนตรี, เจตนาดั้งเดิมที่มีผู้แทนขึ้นมาเพื่อควบคุมรัฐบาล จึงควรให้เขาทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลไม่ควรมาเป็นรัฐบาล เป็นต้น<sup>54</sup> ดังที่นายสมภพ โทตระกิตย์ กล่าวว่า“ด้วยเจตนาของราษฎรในครั้งแรก ซึ่งเป็นเจตนาดั้งเดิมที่มีผู้แทนขึ้นมาเพื่อควบคุมรัฐบาล เพราะฉะนั้นปัญหาเจตนาที่เราควรที่จะเคารพอยู่ต่อไป

<sup>52</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ห้องสมุดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ), ครั้งที่ 1 - 15/2504,” 30 มีนาคม 2504 - 15 ธันวาคม 2504.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน.



คือเมื่อเขาสัมครเข้ามาเพื่อควบคุมรัฐบาลเราก็ควรให้เขาทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลอยู่ต่อไป ไม่ควรที่มาให้เป็นรัฐบาล”<sup>55</sup>

ในที่สุดสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติเห็นด้วย ที่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นเป็นสมาชิกรัฐสภา ในขณะที่เดียวกันมิได้ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 104 คน และคะแนนเสียงคัดค้าน 7 คน<sup>56</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2516 ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร\*

การระบุเช่นนี้ได้มีการถกเถียงกันในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นการระบุให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเหตุผลที่ว่า เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเป็นการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยของประชาชน ซึ่งเป็นการเคารพอำนาจอิสระของราษฎร และยังเป็นการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นต้น<sup>57</sup> ดังเช่นนี้ นายใหม่ ศวิตชาติ ซึ่งเป็นกรรมาธิการ ได้กล่าวว่<sup>58</sup>

...นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็อยากจะให้เป็นไปตามมุ่งหมายซึ่งได้ผ่านรัฐธรรมนูญนี้มาโดยเคารพถึงว่าอำนาจอิสระเป็นของราษฎร เมื่ออำนาจอิสระ

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน.

\* มาตรา 177 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.

<sup>57</sup> ตุรยละเอียดเพิ่มเติมในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(ชุดที่ 2), ครั้งที่ 61-66/2517,” 5 กันยายน 2517 -14 กันยายน 2517.

<sup>58</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(ชุดที่ 2),ครั้งที่ 16/2517,” 22 มีนาคม 2517.

เป็นของราษฎรแล้ว อำนาจบริหารซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดก็น่าจะมาจากราษฎร คนที่มาจากราษฎรก็ต้องราษฎรได้เลือกตั้ง...

ส่วนผู้ที่คัดค้านที่ต้องการในเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะควรเปิดโอกาสให้บุคคลใดก็ได้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นสมควร เพราะผู้ที่มีความรู้ความสามารถอาจมิได้เป็นวุฒิสภาหรือมิได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, บางกรณีหัวหน้าพรรคที่ได้จัดตั้งรัฐบาลไม่ได้รับเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จัดตั้งรัฐบาลผสม ตลอดทั้งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ได้คนที่ไม่พร้อมที่จะเล่นการเมือง แต่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อมาช่วยบริหารประเทศ เป็นต้น<sup>59</sup> ดังที่นายมานะ พิศยาภรณ์ ได้กล่าวไว้ว่า “แต่เมืองไทยมีที่ไหน ท่านลองบอกซิว่า ที่ไหนเป็นที่นั่งที่ปลอดภัยสำหรับพรรคไหน สมมุติว่า พรรค ก. หัวหน้าพรรคพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งแล้วเรามาจำกัดต่อไปอีก บอกว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผมว่าข้อนี้ะครับ ผมว่าจะไม่ค่อยดีนัก”<sup>60</sup>

ในความคิดที่ว่าคณะรัฐมนตรีสามารถนำบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติได้นั้นมีทั้งผู้เห็นด้วยและผู้คัดค้าน ความคิดเห็นที่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวก็ด้วยเหตุผลที่ว่าจะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพเพราะบางครั้งอาจหาคนเหมาะสมมิได้, วัฒนาการเมืองไทยยังขาดการต่อเนื่องในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนขาดความรู้ความชำนาญไม่แน่ใจว่าคนดีจะได้บริหารประเทศ, บุคคลภายนอกจะมีความน่าเชื่อถือ ความสามารถความซื่อสัตย์

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>59</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมการร่างรัฐธรรมนูญ ใน สมชาติ รอบกิจ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2517”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

<sup>60</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2), ครั้งที่ 61/2517,” 5 กันยายน 2517.



สุจริตมากกว่าคนของพรรคการเมือง, คนที่มีความสามารถอีกมากที่ยังไม่ยอมสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เราควรเปิดโอกาสให้เขาเข้ามาช่วยบริหารประเทศ เป็นต้น<sup>61</sup>

ดั่งที่ พันเอก อดุลย์ คอมนันท์ กล่าวว่า<sup>62</sup>

...เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารนี้มีเส้นโลหิตจากภายนอกมาหล่อเลี้ยงทำให้มีความรอบรู้ มีความสามารถมีประสิทธิภาพสูงแล้ว...อาจจะช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย คง อยู่ได้นานกว่าที่เป็นมาในอดีต...เพราะได้รับความไว้วางใจจากประชาชน การให้โอกาสบุคคล ภายนอกเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารอาจจะดูว่าระบบการเมืองมีเสถียรภาพแต่ไม่มีโอกาสเป็น ประชาธิปไตย และ ทุกคนก็มีความเท่าเทียมกันในการลงสมัครรับเลือกตั้งที่ยุติธรรมอยู่แล้ว เป็นต้น...<sup>63</sup>

ส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้ โดยเห็นว่ารัฐมนตรีควรมาจากสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ดั่งที่ ศักดา สายบัว กล่าวไว้ว่า “ถ้าท่านไปเอาคนอื่นนอกจากบุคคลที่ประชาชนเลือกมา เป็นรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี...กระผมคิดว่าระยะสั้นครับมันอาจจะให้เราดูเสมือนว่าระยะการ เมืองการปกครองของเรามีเสถียรภาพดีพอประมาณ ทำงานกันได้หลาย ๆ อย่างแต่ท่านจะไม่มี โอกาสเห็นประชาธิปไตย...”<sup>64</sup>

อย่างไรก็ตามในหมวดคณะรัฐมนตรีนั้นได้ผ่านการลงมติในวาระที่ 1 ด้วยคะแนน เสียง 184 ต่อ 1 เสียง<sup>65</sup> ส่วนในวาระที่ 2 ได้มีการลงมติที่ละเอียด โดยประชุมเห็นชอบให้ กำหนดว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียง 131 ต่อ 1 เสียง ส่วนประเด็นกำหนดจำนวนรัฐมนตรีว่า ต้องมาจากสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจำนวน เท่าใดนั้น ที่ประชุมลงมติครั้งนี้คือ มีสมาชิกเห็นว่าควรกำหนดจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง 105 คน

<sup>61</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติ บัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2), ครั้งที่ 16/2517 และ ครั้งที่ 18/2517,” 22 มีนาคม พ.ศ.2517 และ 28 มีนาคม พ.ศ.2517.

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน.

และมีสมาชิกที่เห็นว่าควรกำหนดจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสาม 16 คนเป็นอันว่าที่ประชุมมีมติให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามร่างของคณะกรรมการ<sup>66</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีไม่เกิน 34 คนโดยรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด<sup>67</sup> ประเด็นปัญหาว่าควรจะให้เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเป็นรัฐมนตรีได้หรือไม่ โดยเฉพาะการระบุในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า รัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดนั้น ได้มีทั้งผู้เห็นด้วยและคัดค้าน โดยความคิดเห็นของผู้ที่เห็นด้วยนั้นจะเน้นปัจจัยของอำนาจอธิปไตยของประชาชนเป็นสำคัญ เป็นต้น<sup>68</sup> ดังเช่นที่ นายนิธิพัฒน์ ซาลิจันทร์ ได้กล่าวไว้ว่า “ถ้าค.ร.ม.ทั้งหมดไม่จำเป็นจะต้องมาจาก ส.ส.แล้วกระผมอยากจะถามว่าเราจะอธิบายอย่างไรครับว่าอำนาจอธิปไตยนั้นจะมาจากประชาชนชาวไทยในทางไหน”<sup>69</sup>

ส่วนผู้ที่เห็นว่าสมควรให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ด้วยเหตุผลที่ว่าควรเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองในช่วงต่าง ๆ, การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเป็นรัฐมนตรีได้อาจช่วยเป็นการลดความวุ่น

<sup>66</sup> สมชาติ รอบกิจ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2517,” หน้า 74.

<sup>67</sup> อาทรรุ กระวรรณ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2521 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 51.

<sup>68</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 36/2521,” 13 กรกฎาคม พ.ศ.2521.

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน.



วายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยากเป็นรัฐมนตรี เป็นต้น<sup>70</sup> ดังเช่นที่ พลอากาศโทอุส่าห์ ชัยนาม กล่าวไว้ว่า<sup>71</sup>

...ขอให้โปรดระลึกถึงเหตุการณ์ที่แล้ว ๆ มาความกระแสน์ที่อยากจะเป็นรัฐมนตรีกันไม่ คำนึงถึงว่าประมปีที่ 7 ก็อยากเป็น ม.ศ.3 ก็อยากเป็น อยากรเป็นรัฐมนตรีกันทั้งนั้น โดยไม่ คำนึงถึงว่าความรู้ความสามารถจะมีแค่ไหน ขอให้ม้เงินเสียอย่างหนึ่งก็เป็นได้...กระผมก็เห็นว่า มาตรานี้ในวรรคสองนั้นถ้าได้แก้คำว่า “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” เป็น “ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง” บางที เหตุการณ์ที่ซุลมุนวุ่นวายต่าง ๆ อาจจะไม่เกิดขึ้นในภายภาคหน้า...

ในที่สุดคณะกรรมการวิสามัญได้ลงมติให้ตัดข้อความที่ว่า “รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่ง หนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ออกด้วยคะแนนเสียง 15 ต่อ 1 เสียง<sup>72</sup> และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการวิสามัญที่ ให้ตัดวรรคนี้ออกด้วยคะแนนเสียง 126 ต่อ 26 เสียง<sup>73</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกิด ขึ้นภายหลังมีการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2534 คณะกรรมการยกร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร<sup>74</sup> ในวาระที่ 1 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญด้วย คะแนนเสียง 252 เสียง โดยมีผู้งดออกเสียง 2 ท่าน และไม่อยู่ในที่ประชุม 36 ท่าน<sup>75</sup> อย่างไรก็ตาม

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>72</sup> อาทรรุควรรณ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2521 กับการพัฒนาประชาธิปไตยใน ประเทศไทย,” หน้า 116.

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

<sup>74</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประวัติรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2536), หน้า 65.

<sup>75</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่ง ชาติ, ครั้งที่ 24/ 2534,” 28 สิงหาคม 2534.

ตามคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญได้มีการตัดข้อความที่กำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไป และในวาระที่ 2 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการด้วยเสียงเป็นส่วนใหญ่<sup>76</sup>

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่มีความเห็นในลักษณะที่ควรเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาเป็นรัฐมนตรีได้ โดยเหตุผลที่ว่า การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็นรัฐมนตรีย่อมจะเป็นผลดีต่อการบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์ของประเทศมากกว่า นอกจากนี้ยังมีความคิดเห็นที่ว่า ปัญหาทางการเมืองไทยที่สำคัญคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ต้องการเป็นรัฐมนตรี การเปิดโอกาสอย่างมากที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้ ก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมืองได้ เป็นต้น<sup>77</sup>

ดังเช่นที่ ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ได้กล่าวไว้ว่า<sup>78</sup>

...ความจริงก็คือ ส.ส.จำนวนไม่น้อยไม่ใช่ทั้งหมด มิได้มีความต้องการเป็น ส.ส.แต่เพียงอย่างเดียว แต่จำนวนไม่น้อยนั้น ใช้เป็นบันไดไต่เต้าไปสู่การมีตำแหน่งรัฐมนตรี...ส.ส.ต่างแย่งจะเป็นรัฐมนตรีก่อให้เกิดความปั่นป่วนในพรรคการเมืองการเมืองกลายเป็นการต่อสู้ที่ทรหดและรุนแรงหลังจากตั้งรัฐบาลได้...

ส่วนผู้ที่ต้องการให้ผู้ที่ เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศ ซึ่งเป็นความเห็นส่วนน้อยในสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นว่าประเทศไทยควรใช้แบบอย่างที่ยารยประเทศใช้กัน นอกจากนั้นเพื่อแสดงอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนควรจะให้ตัวแทนของประชาชนเข้ามาบริหารประเทศ เป็นต้น<sup>79</sup> ดังที่ เรืออากาศตรี บุญยง วัฒนพงศ์ กล่าวไว้ว่า<sup>80</sup>

<sup>76</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประวัติรัฐธรรมนูญ, หน้า 67.

<sup>77</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 23/2534 เป็นพิเศษ ,” 27 สิงหาคม 2534 .

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน.



...ฐานะปัจจุบันนี้บ้านเมืองเราได้มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย กระผมไม่  
อยากเห็นการปกครองของเรานั้นจะไปแตกต่างกับประเทศในอารยประเทศ...กระผมยืนยันว่าผู้  
สมัครผู้แทน 360 คนที่เข้ามาได้รับเลือกตั้งจากประชาชนอย่าพึ่งดูถูกประชาชนว่า เขาเลือกตาสี  
ตาสีที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามา...อยากจะให้ตัวแทนของประชาชนคือ ผู้แทนราษฎรมา  
เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี...

อย่างไรก็ตามในปีพุทธศักราช 2535 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยกำหนด  
ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเด็นที่มาของรัฐมนตรีนั้น ทั้งการ  
แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปีพุทธศักราช 2535 และพุทธศักราช 2538 มิได้มีการแก้ไขใน  
ประเด็นนี้ ยังคงบัญญัติไว้เช่นนี้ ในการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีใช้สมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้

การศึกษาการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด 6 ฉบับข้างต้นซึ่งเป็นระยะเวลาตั้งแต่การเปลี่ยน  
แปลงการปกครอง เมื่อพุทธศักราช 2475 จนถึงปัจจุบัน ทำให้เห็นถึงพัฒนาการแนวความคิด  
เรื่องการนำบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะมิใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่า แม้รัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับจะเป็นช่วงยุคสมัยและระยะเวลาที่แตก  
ต่างกันพอสมควร(ยกเว้น 2 ฉบับหลังที่มีลักษณะติดต่อกัน) แต่ก็ยังมีความเห็นที่ตรงกันใน  
ความจำเป็นของการนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยปัจจัยที่ตรงกัน เช่น  
ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยยังไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม พอมีการใช้กลยุทธ์ในการโกง การเลือก  
ตั้งในรูปแบบต่างๆ ซึ่งทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถไม่กล้าลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนั้น  
ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ดีพอ เพราะ  
ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังคงยึดที่จะเลือกผู้สมัครที่ให้ผลประโยชน์กับตนเองรวมทั้งคนดี ๆ ที่มีฝ  
มือที่มีได้อยู่ในทางการเมืองยังมีเป็นจำนวนมากซึ่งน่าที่จะให้โอกาสบุคคลเหล่านี้เข้ามาบริหาร  
ประเทศ เป็นต้น ยังมีประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่มีการถกเถียงกันมากในการร่างรัฐธรรมนูญใน  
ช่วงการอภิปรายถึงที่มาของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เกือบทุกคนในข้อเท็จจริงที่ว่าสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรของไทยเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็หวังจะเป็น

รัฐมนตรี ซึ่งก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในการจัดตั้งรัฐบาลมาโดยตลอด จนทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหลายฉบับมีการแบ่งแยกอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่า สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเป็นรัฐมนตรีได้ \*

จากปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้น จึงทำให้เห็นว่าคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของไทยในทุกสมัยยังเห็นถึงสภาพความจำเป็นทางการเมืองของไทยที่ยังคงต้องการบุคคลภายนอก เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ

#### การนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีพิจารณาจากบริบทการเมืองไทย

จากบริบททางการเมืองไทยหากพิจารณาเฉพาะช่วงที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดห้ามให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือเป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญเปิดให้ผู้ที่มิใช่สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้นั้น อาจจำแนกการที่รัฐมนตรีซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ในสามกรณี ได้แก่

1. บุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง รัฐมนตรีส่วนหนึ่งมิใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาจากคณะปฏิวัติรัฐประหาร ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็มักจะมาจากกลุ่มผู้นำการปฏิวัติรัฐประหารเป็นส่วนใหญ่<sup>81</sup> และผู้ดำรง

\* รัฐธรรมนูญที่มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารโดยเด็ดขาดคือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเป็นรัฐมนตรีได้ มีอยู่ 6 ฉบับได้แก่ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534.

<sup>81</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมรายชื่อคณะรัฐมนตรี ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 60 ปี คณะรัฐมนตรีไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535), หน้า 76-276.



ตำแหน่งรัฐมนตรีอีกส่วนหนึ่งจะมาจากบุคคลที่กลุ่มผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารเห็นว่ามีความสามารถเข้ามาช่วยกันบริหารประเทศชาติบ้านเมือง<sup>82</sup>

2. ในช่วงที่มีการเลือกตั้งโดยพรรคการเมือง แต่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจาก “บุคคลภายนอก” ในรัฐบาลกรณีเช่นนี้จะมีรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก เช่น รัฐบาลช่วงของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ไควตัฐมนตรีในส่วนของ พล.อ.เปรม มีเป็นจำนวนมากทุกรัฐบาล<sup>83</sup> นอกจากนั้นนายกรัฐมนตรีจากภายนอกอาจจะกำหนดเงื่อนไขของรัฐมนตรีบางกระทรวง เช่น กระทรวงกลาโหม มหาดไทย และการคลังเป็นต้น ที่ให้เชิญบุคคลที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่ง<sup>84</sup>

3. บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง แต่กระทรวงที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือต้องใช้เทคนิคความเชี่ยวชาญเฉพาะเช่นกระทรวงกลาโหม หรือกระทรวงการคลังในกรณีกระทรวงกลาโหม ซึ่งด้วยเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์การเมืองของไทย กระทรวงกลาโหมมอบให้เป็นเอกสิทธิ์ของนายกรัฐมนตรีที่จะรับผิดชอบเอง เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะต้องสามารถสร้างการยอมรับจากเหล่าทัพต่างๆ ได้ ดังนั้นโดยปริยายผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจึงมักจะเป็นทหาร<sup>85</sup> นอกจากนั้นยังมีการนำบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และ พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลยังมีเอกสิทธิ์ที่จะพิจารณาให้บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในโควตาที่พรรคการเมืองนั้นได้รับก็ได้

<sup>82</sup> สุขุม นวลสกุล, การเมืองเรื่องข้ามชั้น (กรุงเทพฯ : บริษัทรายวันจำกัด, 2527), หน้า 50.

<sup>83</sup> ปริญญา โภธิสัจย์, “การกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคประชาธิปัตย์และพรรคประชากรไทย,” หน้า 112.

<sup>84</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 268.

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 258.

อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองไทยเมื่อได้ร่วมตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองก็มักจะพิจารณาสมาชิกพรรคที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน ดังเช่นที่นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวถึงสาเหตุที่พรรคการเมืองนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ดังนี้

...ในกรณีที่ตำแหน่ง (รัฐมนตรี) นั้นไม่มีคนที่เหมาะสมแล้ว จึงดึงคนนอก (ที่ไม่ได้เป็นส.ส.แต่เป็นคนของพรรค) เข้ามาแต่เป็นไปได้อย่าง เพราะ ส.ส.ทำได้ ในการเป็นรัฐมนตรีทั้งหลายเพียงแต่ขอให้มีความรู้ทางการบริหารบ้าง มีประสบการณ์ทางการเมือง เข้าใจปัญหาบ้าง มีความรู้พื้นฐาน ก็เข้ามาบริหารได้... เราไม่มีวันที่จะหาผู้เชี่ยวชาญได้แล้วส่วนใหญ่รัฐมนตรีที่ส่งไปก็ทำงานได้ ...จริงอยู่ที่ (รัฐธรรมนูญ) เปิดโอกาสให้คนนอกเข้ามา แต่ว่ายาก (ที่จะได้เป็นรัฐมนตรี) ถ้าไม่จำเป็น เพราะเขา (ส.ส.) เหนื่อยยากกันมา (จากการเลือกตั้ง)โอกาสที่จะขึ้นมาเป็นผู้บริหารควรจะเป็นของเขา(ส.ส.)...ถ้ารัฐมนตรีของพรรคไม่มั่นใจ(ในการทำงานในตำแหน่ง) พรรคก็จะช่วยดูแลมีคณะทำงานคอยติดตามช่วยเหลือเพราะ ส.ส. บางคนอาจจะเก่งกว่ารัฐมนตรีแต่ยังไม่ถึงวาระ...<sup>86</sup>

จากคำกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า การนำบุคคลภายนอกที่มีชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรคการเมืองไทยมักจะไม่นำให้เกิดปัญหาภายในพรรคการเมืองนั้นหากมีการตกลงกันได้ในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรค แต่การนำบุคคลภายนอกที่มีชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองที่ชัดเจนมากที่สุด คือ การปรับคณะรัฐมนตรีในโควตาของพรรคพลังธรรมในรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ในเดือนตุลาคม พุทธศักราช 2537 ด้วยการนำ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร และ นาย วิชิต สุรพงษ์ชัย ผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าดำรงตำแหน่ง

<sup>86</sup> สัมภาษณ์ ชวน หลีกภัย, หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์, 17 กันยายน 2534 อ้างถึงใน ปริญา โภธิสัจย์, “การกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคประชาธิปัตย์และพรรคประชากรไทย,” หน้า 112-113.



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ตามลำดับ จนเกิดการแตกแยกอย่างรุนแรงในพรรคพลังธรรมในเวลาต่อมา

ดังนั้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยในบทต่อไปของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงทัศนคติหรือความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อปัญหาการนำบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย