



คณะรัฐมนตรี

ความนำ

การปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) เป็นการปกครองที่ถือหลักการที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (popular sovereignty) คงมีการ "กำหนดให้สภาเป็นที่ประชุมของผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่แทนปวงชน ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยอำนาจอื่น ๆ ทุกหน่วย"¹ โดยหลักการแล้วเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบหนึ่ง ที่ให้อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารรวมกัน และอำนาจฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่ออำนาจนิติบัญญัติ หรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการทำหน้าที่บริหารประเทศสำหรับประเทศไทยเริ่มใช้รูปการปกครองแบบรัฐสภาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และได้มีการกำหนดโครงสร้างการปกครองประเทศโดยให้มีสถาบันสำคัญ ดังนี้ 1) พระมหากษัตริย์ 2) สภาผู้แทนราษฎร 3) คณะกรรมการราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี และ 4) ศาล² โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุขแห่งรัฐและทรงใช้อำนาจอธิปไตยเป็น 3 ทางด้วยกันคือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจตุลาการทางศาล และอำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี³

¹ จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบและหลักวิเคราะห์ (ประชาธิปไตย : เติ้ดจการ) การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2519), หน้า 563.

² นิยม รัฐอมฤต, การเมืองยุคปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 41.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 3.

คณะรัฐมนตรีอื่น เป็นหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตยนั้นหมายถึง "คณะบุคคลซึ่งประกอบกันเป็นฝ่ายบริหารของประเทศ มีหน้าที่ดำเนินกิจการทุกอย่างเพื่อให้ประเทศประสบความสำเร็จและประชาชนมีความกินดีอยู่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศด้วย"⁴ สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีในระบบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นกลไกสำคัญที่จะต้องกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และทำให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยเฉพาะเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 3 กำหนดไว้ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางการรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" ดังนั้น ภายใต้นแนวคิด อุดมการณ์ประชาธิปไตยจึงสามารถกำหนดหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับ "คณะรัฐมนตรี" โดยสรุปได้ดังนี้⁵

1. คณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกสรรโดยรัฐสภา และผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง
2. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐ และการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นการตัดสินใจทางกฎหมายที่ถือว่าชอบธรรม เพราะเป็นการตัดสินใจแทนประชาชน โดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา
3. คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อสภาไว้วางใจ จึงจะสามารถบริหารประเทศได้ และต้องพร้อมที่จะตอบข้อซักถามจากสมาชิกรัฐสภา
4. รัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility of the cabinet) ในนโยบายทั่วไป มติ และต่อการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี

⁴ คลิน บัญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สารานชน, 2525), หน้า 42.

⁵ อรรถมย์ พงษ์สมุทร, "ระบบคณะรัฐมนตรีไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 14-16.

5. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ขึ้นอยู่กับการรับรองและไว้วางใจจากรัฐสภา ดังรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกหรือยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น

6. รัฐมนตรีมีสิทธิอภิปรายประชุม ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง

7. รัฐมนตรีต้องตอบข้อซักถาม กระทู้ และต้องแถลงนโยบายเมื่อถูกซักถามโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปในการประชุมรัฐสภา

8. รัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สภาพิจารณาออกใช้เป็นกฎหมายหลัก การดังกล่าว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตรา เช่น มาตรา 150 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาซึ่งตนไม่ได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน" มาตรา 151 บัญญัติว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ" และ มาตรา 152 บัญญัติว่า "ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี" คณะรัฐมนตรีสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ ในมาตรา 153 ที่บัญญัติไว้ว่า "ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้"

จากหลักการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะเห็นได้ว่ามีการนำแนวความคิดและรูปแบบคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและบริบททางการเมืองของสังคมไทย ดังนั้น ในรายละเอียดและในทางปฏิบัติจึงมีความแตกต่างไปจากต้นแบบ เช่น การแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลโดยไม่ต้องลงมติไว้วางใจ เป็นต้น ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากที่สุด ดังที่

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย กล่าวไว้ว่า "...ในรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งเกือบทุกฉบับจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในลักษณะที่ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้"⁶

การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

การปกครองแบบรัฐสภาของไทย กล่าวได้ว่าเป็นการปกครองที่ใช้ระบบ 2 สภา หรือสภาคู่ (bicameral system) โดยที่รัฐสภาไทยจะประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร⁷ ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (representative democracy) ผู้แทนนั้นจะต้องได้มาจากการเลือกตั้งเสรี (free election) เพื่อให้ได้มาซึ่ง "ตัวแทนของประชาชนไปทำหน้าที่ผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ"⁸ ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร ในรัฐสภา ดังนั้นการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และรับผิดชอบ

⁶ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 7.

⁷ เป็นข้อบัญญัติของมาตราที่ 74 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และเป็นสภาคู่ที่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับเช่น รัฐธรรมนูญ 2489, รัฐธรรมนูญ 2490 รัฐธรรมนูญ 2492, รัฐธรรมนูญ 2511, รัฐธรรมนูญ 2517 และรัฐธรรมนูญ 2521.

⁸ ดูแนวคิดและความหมายของผู้แทนโดยละเอียด ใน กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 59-61, 369-374.

⁹ กระทบ ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 13.

ในการกำหนดและควบคุมนโยบายการบริหารประเทศ ตลอดจนถึงควบคุมการบริหารราชการ ในแต่ละกระทรวงนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และตามหลักการแล้วจะต้องเป็น พรรคการเมืองที่มีเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี ใน กรณีที่ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมากโดยเด็ดขาด หัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นที่ยอมรับ ของหัวหน้าพรรคอื่น และมีจำนวนสมาชิกรวมกันเป็นเสียงข้างมากในสภา ก็จะสามารถจะจัดตั้ง รัฐบาลผสม (coalition government) หลายพรรคขึ้นมาบริหารประเทศ (party government) โดยความเห็นชอบของรัฐสภา และนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะ รัฐมนตรีจะเป็น "ผู้เลือกสรรบุคคลมาเป็นรัฐมนตรี"¹⁰ (cabinet government) ตามหลัก การ "First Among the Equals" ที่ถือว่าเป็นรัฐมนตรีคนแรกของคณะรัฐมนตรี ใน กระบวนการทางการเมืองไทย "พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีก ไม่เกินสี่สิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ให้ประชาชนรัฐสภาเป็น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี"¹¹ นั้นหมายความว่าประชาชนรัฐสภา จะเป็นผู้คัดเลือกตัวนายกรัฐมนตรี ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการตกลงกันในระหว่างสมาชิกสภา แต่ในทางปฏิบัติมักจะมีการตกลงกันแล้วภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปและการเปิดประชุมรัฐสภา เพราะ "ปรกติประชาชนสภามักจะเป็นกลุ่มที่มีเสียงข้างมาก ในสภาสันนิษฐานอยู่แล้วเช่นเดียวกับ ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี"¹² ดังนั้นการตั้งคณะรัฐมนตรีจึงมี 2 ขั้นตอนคือ

- 1) พระบรมราชโองการฯแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
- 2) พระบรมราชโองการฯแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี

¹⁰ สุ่ม นวลสกุล และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 146.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 146.

¹² สุ่ม นวลสกุล, เรื่องเดิม, หน้า 143.

ทั้งนี้โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ว่าจะเป็นการ ซึ่ง มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองมิได้¹³ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้กำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน ทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีใช้สมาชิกสภาเข้าเป็นรัฐมนตรีได้ และเมื่อนายกรัฐมนตรีเลือกรัฐมนตรีได้ครบตามที่ต้องการและตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ให้นำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ และสามารถกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของความชอบธรรมสำหรับรัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ (constitutional government)¹⁴ ทั้งนี้ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ต้องมีการถวายสัตย์ปฏิญาณ ดังนี้

ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้า จะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ¹⁵

¹³ มาตรา 148, 149 และ 167 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้ภายหลังการยกเลิกบทเฉพาะกาล (ซึ่งกำหนดไว้เป็นระยะเวลา 4 ปี) เมื่อพ.ศ. 2526.

¹⁴ คุราสละเอี๊ยดเพิ่มเติมใน ช็ซอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 42-45.

¹⁵ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521, มาตรา 147.

โครงสร้างของคณะรัฐมนตรี

ในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ระบบคณะรัฐมนตรีมีวิวัฒนาการตั้งแต่ตอนปลายศตวรรษที่ 17 ด้วยเงื่อนไขของชนชั้นหรือจำนวนรัฐมนตรีที่มาก ทำให้ปรึกษาหารือในการบริหารประเทศ และการวินิจฉัยตัดสินใจในเบื้องต้น เพื่อจะนำมาเสนอคณะรัฐมนตรีนั้นกระทำกันภายในกลุ่มรัฐมนตรีอาวุโสที่เป็นรัฐมนตรีชั้นนำกลุ่มเล็ก ๆ หรือกล่าวได้ว่าเป็นคณะรัฐมนตรีวงใน (inner cabinet) จึงเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีของอังกฤษมี 2 ส่วนคือ 1) พวก Cabinet และ 2) พวกรัฐมนตรี (ministers) และต่อมามีแนวความคิดที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของคณะรัฐมนตรี โดยแบ่งเป็น 2 แนวคือ¹⁶

แนวความคิดแรก ต้องการให้มีกลุ่มรัฐมนตรี 5-8 คน ที่ไม่ต้องรับผิดชอบกระทรวง แต่จะมุ่งทำงานเฉพาะเรื่อง การวางนโยบายและการวินิจฉัยตัดสินใจในปัญหาสำคัญ และคณะรัฐมนตรีแบบนี้ ปรากฏอยู่ในช่วงสงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง

แนวความคิดที่สอง ต้องการลดขนาดของคณะรัฐมนตรี โดยมีการจัดกลุ่มกระทรวงต่าง ๆ ให้เข้ากลุ่มกัน และให้มีรัฐมนตรีผู้แทนกลุ่มคนหนึ่งเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี

ส่วนคณะรัฐมนตรีไทย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 146 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกสี่สิบสี่คนเป็นคณะรัฐมนตรี หรือกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีทุกคนอยู่ในคณะรัฐมนตรี (cabinet) ทั้งหมด เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีของไทยมีขนาดใหญ่ อรรถชัย ฟองสมุทร (2532) ให้เหตุผลในเรื่องขนาดของคณะรัฐมนตรีไทย ว่าเป็นผลจากการที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภา การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องเป็นรูปแบบรัฐบาลผสม การมีรัฐมนตรีจำนวนมาก จึงเป็นที่พอใจและยอมรับของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ในการแบ่งสรร (quota) ตำแหน่ง

¹⁶ Jack Harvey, การเมืองและการปกครองของอังกฤษ แปลจาก How Britain is Governed, โดย คณิน บุญสุวรรณ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523), หน้า 172-173.

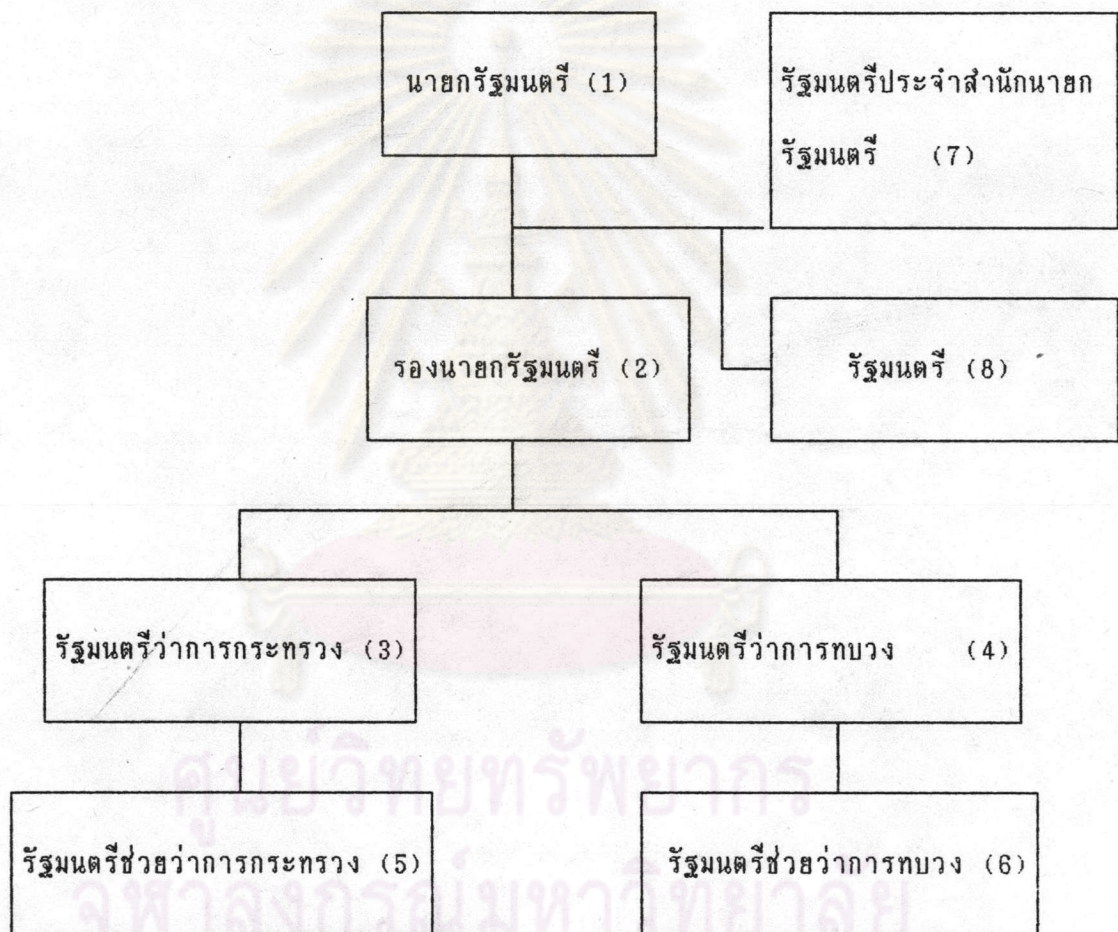
รัฐมนตรีให้กับนักการเมืองในพรรค ขนาดของคณะรัฐมนตรีจึงมีมากกว่า 40 คนขึ้นไป ดังนั้นรัฐมนตรีทุกคนจึงมีสิทธิเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี มีสิทธิจะอภิปรายเสนอความคิดเห็นและลงมติในเรื่องที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้

โครงสร้างของคณะรัฐมนตรีสามารถจำแนกได้จากประเภทหรือตำแหน่งได้ตามโครงสร้างการบริหารประเทศ และตามที่พระบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 3 กำหนดไว้ ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะต้องเป็นบุคคลที่สภารับรอง และเป็นที่ยอมรับของพรรคร่วมรัฐบาล ทำหน้าที่สำคัญคือเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นผู้นำประเทศโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
2. รองนายกรัฐมนตรี มีความสำคัญรองจากนายกฯ ทำหน้าที่ในการรักษาราชการแทนนายกฯในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ รองนายกฯส่วนใหญ่มักจะแต่งตั้งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลผสม ทั้งนี้จะตั้งแต่ตำแหน่งรองนายกฯ ได้ตามความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำในกระทรวง โดยมากมักจะเป็นนักการเมืองคนสำคัญของพรรคร่วมรัฐบาล และไม่จำเป็นต้องเชี่ยวชาญในงานของกระทรวงนั้น ๆ
4. รัฐมนตรีว่าการทบวง มีหน้าที่รับผิดชอบและอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ "ทบวง" เช่น ทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน
5. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ในงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ บางกระทรวงอาจจะมีรัฐมนตรีช่วยมากกว่าหนึ่งหรือไม่มีตำแหน่งนี้ก็ได้ ขึ้นอยู่กับขนาดและขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น ๆ
6. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง มีหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง แต่เป็นความรับผิดชอบในทบวง หรืออาจจะไม่มีการแต่งตั้งตำแหน่งนี้ก็ได้
7. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่รับผิดชอบงานในความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบ

8. รัฐมนตรี ได้แก่บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีแต่ยังไม่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในตำแหน่ง แต่สามารถเข้าร่วมประชุม มีสิทธิเสนอความคิดและลงมติในที่ประชุม คณะรัฐมนตรี หรือกล่าวได้ว่าเป็น "รัฐมนตรีลอย" (minister without portfolio)¹⁷

จากตำแหน่งที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 และหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีสามารถสรุปได้ดังแผนภาพนี้¹⁸



¹⁷ สุขุม นวลสกุล, เรื่องเดิม, หน้า 147.

¹⁸ คณะรัฐมนตรีในช่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่ผ่านมาไม่ได้แต่งตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีร่วมในคณะรัฐมนตรี จึงมีเพียงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีคือนักการเมือง (politicians) ที่ผ่านการเลือกตั้งและเข้ามาเป็นผู้บริหารประเทศโดยผ่านกลไกทางรัฐสภา ที่มีหน้าที่หลักคือกาหนดนโยบาย (policy making) ในการบริหารประเทศจากปัญหาหรือความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่เลือกตั้งนักการเมืองและพรรคการเมืองให้เข้ามาทำหน้าที่ในฐานะข้าราชการการเมืองและรัฐมนตรี ความชอบธรรมของนักการเมืองต่อการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นเพราะ "การได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเป็นผู้ลั่นกรองและสะท้อนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน"¹⁰

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีจึงมีขอบข่ายที่กว้างขวางทั้งด้านการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป

ก. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนี้คือ

1. คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์
2. คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา ซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (มาตรา 150, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521)
3. คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (collective responsibility)

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 228.

4. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการเกี่ยวกับบรรดาบทกฎหมาย พระบรมราชโองการบริหารราชการแผ่นดินและพระราชหัตถเลขา
5. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในพระปรมาภิไธยฯ ในการตราพระราชกำหนดใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้รวมถึงในการผูกเงินที่มีความจำเป็นรับด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งจะต้องกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยฯ เท่านั้น โดยที่ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนขุนมิตแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนขุนมิตการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 157, รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521) ทั้งนี้รวมถึงการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราโดยด่วน และลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน และต้องเป็นไปตามกระบวนการข้างต้นด้วย
6. คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในเรื่องที่ไม่สมควรเปิดเผยและเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ด้วยเหตุผลของความมั่นคงของชาติ (มาตรา 136)
7. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะปรับปรุงคณะรัฐมนตรีได้ตลอด (มาตรา 156) และยังสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ เมื่อเห็นว่าสภาผู้แทนฯ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจยุบสภาของนายกฯตามมาตราที่ 101 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
8. แต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่าพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 165) รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษและการออกจากราชการของข้าราชการ (มาตรา 166) ทั้งนี้พระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 168)

9. นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกให้เป็นฐานสนับสนุนการปฏิบัติงานในรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติตามมาตรา 84

ข. อำนาจหน้าที่ทั่วไป สามารถสรุปได้ดังนี้^{๕๐}

1. กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน
2. คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา
3. ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ภายใต้ภารกิจและนโยบายในการบริหารประเทศ
4. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการบริหารราชการแผ่นดินโดยวางระเบียบข้อบังคับให้แต่ละกระทรวง ทบวง กรมถือปฏิบัติ และควบคุมให้ปฏิบัติตามระเบียบวางไว้
5. พิจารณาลงมติเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เสนอมา เพื่อตัดสินใจและวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายของรัฐบาล

การสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 การสิ้นสุดสภาพของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี กำหนดไว้ดังนี้

^{๕๐} กระทบ ทองธรรมชาติ และคณะ, การปกครองและการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 175-176.

ก. การพ้นตำแหน่งทั้งคณะ (มาตรา 154)

1. สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137
2. สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
3. คณะรัฐมนตรีลาออก
4. ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 155

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับตำแหน่ง

ข. การพ้นตำแหน่งรัฐมนตรี (มาตรา 155) ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดเฉพาะ

ตัวเมื่อ

1. ตาย
2. ลาออก
3. ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 94 (1) (2) หรือ (4) ในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตามมาตรา 94 (1) (2) (3) หรือ (4) ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีลักษณะต้องห้าม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตราที่ 96 (1) (2) (3) (5) หรือ (6)
4. ต้องคำพิพากษาให้จำคุก
5. สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137 รวมถึงมาตรา 81 มาตรา 82 และมาตรา 83 มาใช้บังคับด้วย
6. กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 149 เช่น เป็นผู้จัดการกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างขององค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร เป็นต้น
7. มีพระบรมราชโองการตามมาตรา 156 ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

ตำแหน่งรัฐมนตรีกับกระบวนการทางการเมือง

จากที่กล่าวมาแล้ว คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนมีที่มา มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นตำแหน่งข้าราชการการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ จึงสามารถกล่าวได้ว่าการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองนับเป็นช่องทางที่สำคัญที่สุดต่อตำแหน่งรัฐมนตรี กล่าวคือ นักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นจะต้องสังกัดพรรคการเมืองตามกฎหมาย และรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะรัฐบาลผสม หลายพรรคการเมืองเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภานั้น จำเป็นจะต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคต่าง ๆ ที่ร่วมรัฐบาล ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในพรรคร่วมรัฐบาลย่อมมีโอกาสที่จะได้เป็นฝ่ายบริหาร หรือมาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลผสม การเลือกตั้งจึงเป็นขั้นตอนเบื้องต้นของการเป็นรัฐมนตรี และถ้าจะกล่าวในเชิงเป้าหมายจะพบว่า "ถ้าพรรคการเมืองลงแข่งขันในการเลือกตั้ง เพื่อเป้าหมายในการเป็นหรือร่วมเป็นรัฐบาล แล้วเป้าหมายของนักการเมือง หรือ ส.ส. ก็คือการเป็นรัฐมนตรี" จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าตำแหน่งรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่การเป็นนักการเมืองที่ต้องสังกัดพรรคการเมืองและลงสมัครแข่งขันเข้ารับการเลือกตั้ง เพื่อเป็นผู้แทนราษฎร เมื่อเป็นผู้แทนราษฎรแล้วบทบาทหลักย่อมเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ระบบรัฐสภาเป็น ระบบการเมืองที่ไม่ได้แยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น ถ้าได้เป็นพรรครัฐบาล และมีโอกาสได้เป็นรัฐมนตรีแล้วนักการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรี ย่อมจะต้องทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร เพื่อตัดสินใจเลือกและกำกับกำกับการปฏิบัตินโยบายในฐานะข้าราชการการเมืองอีกทางหนึ่ง การที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องอยู่ในฐานะข้าราชการการเมืองนั้น บทบาทและพฤติกรรม

ของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองย่อมอยู่ภายใต้คุณลักษณะของนักการเมืองที่สำคัญ 3 ประการ²¹ พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1) คุณลักษณะในเชิงหน้าที่ รัฐมนตรีในฐานะข้าราชการการเมืองนั้น มีหน้าที่หลักคือเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยการนำความคิด ปัญหา และความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นเป้าหมายของนโยบายภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบาย (policy-making process) เพื่อบริหารประเทศโดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัตินโยบาย

2) คุณลักษณะในเชิงคุณค่า นักการเมืองหรือรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองย่อมมีคุณค่า (value) ในการทำงานที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์และคุณค่าทางการเมืองและสังคม (political and social values) ที่เน้นความไวในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการทางการเมือง (political sensitivity) หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐมนตรีและนักการเมืองจะคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ลงคะแนนเลือกตั้งตนเอง และสามารถสรุปได้ว่าคุณลักษณะในเชิงคุณค่านี้ มักจะปรากฏในรูปของ "เหตุผลทางการเมือง" (political rationality) ในการทำงานของนักการเมืองเสมอ

3) คุณลักษณะในเชิงเป้าหมายและวิธีการ นักการเมืองมักจะให้ความสำคัญกับวิธีการ และเป้าหมาย ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและผลประโยชน์ที่มีขอบเขตกว้าง โดยเฉพาะรัฐมนตรีมักจะปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ประชาชนในเขตที่เลือกตน และกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตนและพรรคของตนเองเป็นหลัก ทำให้นักการเมืองมีความโน้มเอียงที่จะใช้ความรู้สึก อุดมคติ หรืออุดมการณ์สำหรับการแสวงหาความนิยม (publicity) จากประชาชน

²¹ ลักษณะของข้าราชการการเมือง 3 ลักษณะ คือ 1) ลักษณะเชิงหน้าที่ 2) ลักษณะในเชิงคุณค่า (values) และ 3) ลักษณะในเชิงเป้าหมายและวิธีการ ดูรายละเอียดใน กนก วงษ์ตระหง่าน, "ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ : การชี้ความขัดแย้งและปัญหา," เอกสารการศึกษาของสำนักงาน ก.พ., (อัครสำเนา)

คุณลักษณะทั้ง 3 ประการ อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นธรรมชาติของรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการการเมืองสำหรับกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย อีกทั้งตำแหน่งรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรียังเป็นสิ่งที่มีคุณค่า (values) ในเชิงผลประโยชน์ทั้งทางรูปธรรมและนามธรรม กล่าวคือ ประโยชน์ (value indulgent) จากการได้เป็นรัฐมนตรีนั้นสามารถจำแนกออกเป็น 8 ประการ²² คือ การมีอำนาจ (power) ความรู้แจ้ง (enlightenment) ความมั่งคั่ง (wealth) การมีอภิสิทธิ์สวัสดิการ (well-being) ทักษะและความชำนาญ (skill) ความภักดี (affection) การได้รับความเคารพ (respect) เกียรติยศชื่อเสียง และได้รับการยอมรับ (rectitude) หรือกล่าวโดยสรุปคือ นักการเมืองใช้ข้อเรียกร้องการเมืองตอบสนองความต้องการตำแหน่งรัฐมนตรี และรัฐมนตรีใช้รัฐบาลเป็นองค์กรเพื่อตอบสนองคุณค่าในเชิงผลประโยชน์ ดังนั้นตำแหน่งรัฐมนตรีจึงเป็นความต้องการของนักการเมืองในทุกพรรคการเมือง และจะได้กล่าวถึงกระบวนการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยพรรคการเมือง และวิธีการกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลโดยละเอียด เพื่อพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดตัวรัฐมนตรีในการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในบทต่อไป

²²Lasswell ศึกษาพฤติกรรมของคนซึ่งพบว่าคุณค่าที่เป็นต้นเหตุของพฤติกรรมเป็นคุณค่าที่มนุษย์ต้องการ (value indulgent) 8 ประเภท อันปรากฏใน Harold D. Lasswell, A Pre-View of Policy Science (New York: American Elsevier, 1971), p. 20.