



เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

อ.พ. 19/2569 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ชุดที่ 27 ปีที่ 1



อ.พ. 19/2569

สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ชุดที่ 27 ปีที่ 1

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5731, 5741, 5751

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายเชษฐา ทองยิ่ง

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นางสาวศรัณยา สีมา

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นางสาวสุภาพิชญ์ ธีระวัฒน์

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางเมณฑพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

พฤษภาคม 2569

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเป็นไปตาม “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551” และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ปรับปรุงการจัดส่วนราชการในพระองค์ ส่งผลให้กรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม ไปเป็นส่วนราชการในพระองค์ ทำให้ปัจจุบันกระทรวงกลาโหมมีส่วนราชการ 3 ส่วน ได้แก่ 1) สำนักงานรัฐมนตรี 2) สำนักงานปลัดกระทรวง และ 3) กองทัพอากาศ ซึ่งประกอบด้วย กองบัญชาการกองทัพอากาศ กองทัพเรือ กองทัพอากาศ แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ยังไม่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนภารกิจของกรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ประกอบกับเพื่อให้การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้ทรงคุณวุฒิเหมาะสมยิ่งขึ้นตามสถานการณ์ปัจจุบัน และสมควรให้มีการกำหนดแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหม และส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อพัฒนากองทัพให้มีความกะทัดรัด ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและสามารถสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการพัฒนาและป้องกันประเทศ ช่วยเหลือประชาชน และปฏิบัติงานอื่นตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยมีประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่จัดทำ “แผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม” ให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้อง กำหนดเนื้อหาของแผนปฏิรูปฯ เมื่อสภาผู้ทรงคุณวุฒิเห็นชอบแผนดังกล่าวแล้ว ให้ดำเนินการและใช้เป็นกรอบหรือแนวทางหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ให้จัดทำแผนเฉพาะเรื่องให้สอดคล้องกับแผนปฏิรูปฯ รวมทั้งกำหนดให้มีการทบทวนแผนปฏิรูปฯ ทุก 5 ปี หรือสภาผู้ทรงคุณวุฒิให้ทบทวนก่อนครบ 5 ปีก็ได้ในกรณีที่เห็นสมควร

2. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการที่กรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ไม่ได้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม

3. กำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องเป็นไปตามมติของสภาผู้ทรงคุณวุฒิด้วย

4. แก้ไขเพิ่มเติมเหตุพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เฉพาะบุคคลล้มละลายทุจริตเท่านั้นที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง

ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอจึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันโดยมีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้ทรงคุณวุฒิมีลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมยิ่งขึ้น สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี และแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการและตำแหน่ง

ให้เป็นปัจจุบัน ซึ่งแม้จะกำหนดให้มีการทำแผนปฏิรูปฯ แต่ยังคงให้ความสำคัญกับสภากลาโหมเนื่องจากกำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องแผนปฏิรูปฯ ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหมด้วย ส่งผลให้การปฏิรูปและพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมจะเป็นไปในทิศทางใด ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของสภากลาโหม ซึ่งมีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นทหาร จึงอาจไม่สอดคล้องกับ “ทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน” ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นพลเรือนที่มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนควรมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การปกครอง และบทบาทของทหาร และหลายประเทศ เช่น สเปน และอินโดนีเซีย ได้นำแนวคิดนี้มาใช้แบบค่อยเป็นค่อยไป

อย่างไรก็ตาม ในบริบทของสังคมไทย หากสภากลาโหมใช้บทบาทดังกล่าวในการช่วยผลักดันแผนการปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมให้บรรลุผลสำเร็จ จะเป็นการแสดงความร่วมมือกันจากทั้งพลเรือนและทหารที่จะช่วยให้การดำเนินการปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมสำเร็จและเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติในอนาคตต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติ จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่..)

พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

1. แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

- ให้มีหน้าที่จัดทำ “แผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหม และส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม” ให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้อง
- กำหนดเนื้อหาของแผนปฏิรูปฯ ที่จัดทำ และเมื่อสภากลาโหมให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าวแล้ว ให้ส่วนราชการและหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตามที่กำหนดไว้ในแผนจะต้องดำเนินการและใช้เป็นกรอบหรือแนวทางหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมถึงจัดทำแผนเฉพาะเรื่องต่อไป โดยการจัดทำแผนเฉพาะเรื่องจะต้องสอดคล้องกับแผนปฏิรูปฯ ด้วย
- กำหนดให้มีการทบทวนแผนทุก 5 ปี หรือสภากลาโหมจะมีมติให้ทบทวนแผนก่อนครบ 5 ปี ก็ได้ในกรณีที่เห็นสมควร

2. แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

เนื่องจากกรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ไม่ได้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมแต่มีฐานะเป็นส่วนราชการในพระองค์ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 กำหนด

3. เพิ่มกรณีเรื่องแผนปฏิรูปฯ ต้องเป็นไปตามมติสภากลาโหม

กำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในเรื่องแผนปฏิรูปฯ ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหมด้วย

4. แก้ไขเพิ่มเติมเหตุพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิ

จากเดิมหากเป็นบุคคลล้มละลาย ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นเฉพาะกรณีที่ เป็น “บุคคลล้มละลายทุจริต” จึงจะพ้นจากตำแหน่ง

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 - หลักการและเหตุผลร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	1-1
- สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	1-2
- ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 กับร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	1-3
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
- วิวัฒนาการของการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหม	3-1
- การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน	3-8
- การควบคุมทหารโดยพลเรือน	3-15
- การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 26 เกี่ยวกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	3-23

ส่วนที่ 1

หลักการและเหตุผล

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเสนอต่อสภากลาโหม และกำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องเกี่ยวกับแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13 และมาตรา 43 (1))

(2) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยยกเลิกคำว่า “กรมราชองครักษ์” คำว่า “หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์” คำว่า “สมุหราชองครักษ์” และคำว่า “ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์” ทุกแห่ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 22 และมาตรา 24 วรรคห้า)

(3) แก้ไขเพิ่มเติมเหตุแห่งการพ้นตำแหน่งของสมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิ กรณีเป็นบุคคลล้มละลาย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 45 (3))

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรให้มีการกำหนดแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อพัฒนากองทัพให้มีความกะทัดรัด ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และสามารถสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการพัฒนาและป้องกันประเทศ การช่วยเหลือประชาชน และการปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ของกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ไขเพิ่มเติมเหตุแห่งการพ้นตำแหน่งของสมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีการระบุถึงส่วนราชการและตำแหน่งบางประการให้เป็นปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปสาระสำคัญ*

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่..) พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ดังนี้

1. กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเสนอต่อสภากลาโหม และกำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องเกี่ยวกับแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม (ร่างมาตรา 3 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13 และร่างมาตรา 6 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 43 (1))

2. ยกเลิกกรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ที่กำหนดเป็นนิติบุคคลของกระทรวงกลาโหม และยกเลิกตำแหน่งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบอำนาจให้ทำการแทนได้บางตำแหน่ง ได้แก่ สมุหราชองครักษ์ และผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 และมาตรา 7 ให้ยกเลิกส่วนราชการดังกล่าวไปเป็นส่วนราชการในพระองค์ (ร่างมาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 22 และร่างมาตรา 5 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 วรรคห้า)

3. แก้ไขเพิ่มเติมเหตุแห่งการพ้นตำแหน่งของสมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิ จากเดิมบุคคลล้มละลาย เป็น บุคคลล้มละลายทุจริต เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2565 เรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย (ร่างมาตรา 7 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 45 (3))

4. กำหนดบทเฉพาะกาล เพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาว่าในวาระเริ่มแรก ให้สำนักงานปลัดกระทรวงดำเนินการจัดทำแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัตินี้ให้สภากลาโหมเห็นชอบภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และรองรับว่าในระหว่างที่ยังจัดทำแผนดังกล่าวไม่แล้วเสร็จให้การปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นไปตามแผนที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 8)

* ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 27 ปีที่ 1 ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2569

ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551
กับร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
	<p style="text-align: center;">ร่าง พระราชบัญญัติ จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม</p> <p style="text-align: center;">.....</p>

<p>พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 13 สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์ งานราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นใด มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ</p>	<p>มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”</p> <p>มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา 13 สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์ งานราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นใด <u>รวมถึงจัดทำแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้อง</u> มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ</p> <p><u>แผนตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย</u>การประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคง การประเมินภัยคุกคามทุกรูปแบบที่อาจเกิดขึ้น แนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพองค์กร แนวทางการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล การฝึกศึกษา การข่าวทางยุทธศาสตร์ การจัดเตรียมอาวุธยุทโธปกรณ์ และการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ และเมื่อสภากลาโหมให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าวแล้ว ให้ส่วนราชการและหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตามที่กำหนดไว้ในแผนจะต้องดำเนินการ</p>

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
<p>มาตรา 22 ให้สำนักงานปลัดกระทรวง กรมราชองครักษ์ หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ กองทัพอากาศ กองบัญชาการกองทัพอากาศ กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นนิติบุคคล</p> <p>มาตรา 24 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม</p>	<p><u>และใช้เป็นกรอบหรือแนวทางหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมถึงจัดทำแผนเฉพาะเรื่องต่อไป สำหรับในการจัดทำแผนเฉพาะเรื่องจะต้องสอดคล้องกับแผนตามวรรคหนึ่งด้วยเช่นเดียวกัน</u></p> <p><u>หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด</u></p> <p><u>ให้มีการทบทวนแผนทุกห้าปี หรือในกรณีที่เห็นสมควร สภากลาโหมจะมีมติให้ทบทวนแผนดังกล่าวก่อนครบระยะเวลาดังกล่าวก็ได้”</u></p> <p>มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา 22 ให้สำนักงานปลัดกระทรวง กองทัพอากาศ กองบัญชาการกองทัพอากาศ กองทัพเรือ และกองทัพอากาศเป็นนิติบุคคล”</p> <p>มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในวรรคห้าของมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p>

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
<p>เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้</p> <p>ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมาย</p> <p>ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาราชการแทน</p> <p>ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน</p> <p>ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงกลาโหมมีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการประจำ แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้</p> <p>อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด ๆ หรือมติของสภากลาโหม หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงกลาโหม สมุหราชองครักษ์ ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ หรือผู้บัญชาการทหารอากาศ ทำการแทนในนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้ และผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกลาโหมกำหนด</p>	<p>“อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ๆ หรือมติของสภากลาโหม หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ หรือผู้บัญชาการทหารอากาศ ทำการแทนในนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้ และผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกลาโหมกำหนด”</p>

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
<p>อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการประจำที่ผู้บังคับบัญชาทหารไม่ว่าจะเป็นชั้นใดซึ่งรองลงมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ๆ หรือมติของสภากลาโหม หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ผู้บังคับบัญชาทหารผู้นั้น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้บังคับบัญชาทหารตำแหน่งอื่นทำการแทนในนามของผู้บังคับบัญชาทหารผู้มอบอำนาจก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกลาโหมกำหนด</p> <p>ให้ผู้รักษาราชการ ผู้รักษาราชการแทน หรือผู้ทำการแทน มีอำนาจและหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาราชการ รักษาราชการแทน หรือทำการแทนนั้น ๆ</p> <p>มาตรา 43 ในการดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องดังต่อไปนี้ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) นโยบายการทหาร (2) นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร (3) นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม (4) การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณ 	<p>มาตรา 6 ให้ยกเลิกความใน (1) ของมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“(1) นโยบายการทหาร รวมถึงแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม”</p>

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
<p>ของกระทรวงกลาโหม</p> <p>(5) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร</p> <p>(6) เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม</p> <p>มาตรา 45 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 (26) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ</p> <p>(1) ตาย</p> <p>(2) ลาออก</p> <p>(3) เป็นบุคคลล้มละลาย</p> <p>(4) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ</p> <p>(5) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท</p> <p>(6) สมาชิกสภากลาโหมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการกระทำหรือมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภากลาโหม</p>	<p>มาตรา 7 ให้ยกเลิกความใน (3) ของมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“(3) เป็นบุคคลล้มละลาย<u>ทุจริต</u>”</p>

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
	<p>มาตรา 8 ในวาระเริ่มแรก ให้สำนักงานปลัดกระทรวงดำเนินการจัดทำแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สภากลาโหมเห็นชอบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p> <p>ในระหว่างที่ยังจัดทำแผนตามวรรคหนึ่งไม่แล้วเสร็จให้การปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นไปตามแผนที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p> <p>มาตรา 9 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรี</p>

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

การบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหม และการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากกระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการป้องกันความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น

การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมจึงเป็นไปตาม “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551” และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเนื่องจากได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2560 ด้วยเหตุที่สำนักพระราชเลขาธิการสังกัดสำนักพระราชวัง กรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ สังกัดกระทรวงกลาโหม เป็นส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับราชการในพระองค์และพระราชกรณียกิจขององค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งต้องถวายงานตามโบราณราชประเพณีและพระราชอัธยาศัย การปฏิบัติราชการมีความแตกต่างจากส่วนราชการของฝ่ายบริหารทั่วไป จึงต้องกำหนดฐานะของส่วนราชการดังกล่าวขึ้นใหม่ให้เป็นส่วนราชการในพระองค์โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ส่งผลให้กรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ซึ่งเคยเป็นส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมไม่ได้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมอีกต่อไป ทำให้ปัจจุบันกระทรวงกลาโหมมีส่วนราชการ 3 ส่วน ได้แก่ 1) สำนักงานรัฐมนตรี 2) สำนักงานปลัดกระทรวง และ 3) กองทัพอากาศ ซึ่งประกอบด้วย กองบัญชาการกองทัพอากาศ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ (มาตรา 10 ประกอบมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551) แต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ยังไม่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจของกรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ให้เป็นส่วนราชการในพระองค์

สำหรับการบริหารราชการในกระทรวงกลาโหมนั้น พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 24 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และจะให้ให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้ อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 43 ได้กำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญ 6 เรื่องต้องเป็นไปตามมติสภากลาโหมด้วย ได้แก่

1. นโยบายการทหาร
2. นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร
3. นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม
4. การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

5. การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร

6. เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม

สภากลาโหม ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ 1) สมาชิกโดยตำแหน่ง 21 ตำแหน่ง* เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานสภากลาโหม จเรทหารทั่วไป ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด เสนาธิการทหาร และ 2) สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ทั่วไปในด้านการทหาร ด้านความมั่นคง ด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม จำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตามมติของสภากลาโหม (มาตรา 42 (6)) สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒินี้จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกิน 2 วาระ และหากพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอาจแต่งตั้งผู้อื่นแทนได้ และให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว (มาตรา 44) และอาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท หรือสมาชิกสภากลาโหมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการกระทำหรือมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภากลาโหม (มาตรา 45)

นอกจากนั้น มาตรา 46 วรรคสี่ ยังมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “มติของสภากลาโหม ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติ” ดังนั้น การบริหารราชการในกระทรวงกลาโหมจึงมีลักษณะพิเศษเนื่องจาก “สภากลาโหม” ซึ่งสมาชิกสภากลาโหมส่วนใหญ่เป็นทหารมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในการกำหนดนโยบายสำคัญของกระทรวงกลาโหม

ประเด็นสำคัญของร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

ด้วยเหตุที่บทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับส่วนราชการและตำแหน่งบางตำแหน่งไม่เป็นปัจจุบัน และสมควรให้มีการกำหนดแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหม และส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อพัฒนากองทัพให้มีความกะทัดรัด ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและสามารถสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการพัฒนาและป้องกันประเทศ ช่วยเหลือประชาชน และปฏิบัติงานอื่นตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิเหมาะสมยิ่งขึ้นตามสถานการณ์ปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ในประเด็น ดังต่อไปนี้

* รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภากลาโหมสามารถศึกษาได้ในส่วนที่ 3 หน้า 3-11 และ 3-12

1. แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมให้มีหน้าที่จัดทำ “แผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม” ให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้อง และกำหนดเนื้อหาของแผนปฏิรูปฯ ที่จัดทำต้องประกอบด้วย การประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคง การประเมินภัยคุกคามทุกรูปแบบที่อาจเกิดขึ้น แนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพองค์กร แนวทางการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล การฝึกศึกษา การข่าวทางยุทธศาสตร์ การจัดเตรียมอาวุธยุทโธปกรณ์ และการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ และเมื่อสภากลาโหมให้ความเห็นชอบแผนปฏิรูปฯ ดังกล่าวแล้ว ให้ส่วนราชการและหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิรูปฯ จะต้องดำเนินการและใช้เป็นกรอบหรือแนวทางหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมถึงจัดทำแผนเฉพาะเรื่องต่อไป โดยการจัดทำแผนเฉพาะเรื่องจะต้องสอดคล้องกับแผนปฏิรูปฯ ด้วย รวมทั้งกำหนดให้มีการทบทวนแผนปฏิรูปฯ ทุก 5 ปี หรือสภากลาโหมจะมีมติให้ทบทวนแผนปฏิรูปฯ ก่อนครบ 5 ปี ก็ได้ในกรณีที่เห็นสมควร (ร่างมาตรา 3)

2. แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการที่กรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ไม่ได้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ทั้ง 2 ส่วนราชการมีฐานะเป็นส่วนราชการในพระองค์ ทำให้จำเป็นต้องแก้ไขโดยยกเลิกไม่ให้กรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ เป็นนิติบุคคลของกระทรวงกลาโหม รวมทั้งยกเลิกตำแหน่งสมุหราชองครักษ์ และผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ไม่ให้เป็นตำแหน่งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบอำนาจให้กระทำแทนได้ (ร่างมาตรา 4 และร่างมาตรา 5)

3. กำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหมด้วย (ร่างมาตรา 6)

4. แก้ไขเพิ่มเติมเหตุพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิ จากเดิมที่กำหนดให้สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นบุคคลล้มละลายมาเป็นเฉพาะกรณีที่เป็น “บุคคลล้มละลายทุจริต” เท่านั้นที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง (ร่างมาตรา 7) ซึ่ง “บุคคลล้มละลายทุจริต” ตามคำนิยามในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 หมายความว่า บุคคลล้มละลายที่ถูกศาลพิพากษาว่า มีความผิดตามมาตรา 163 ถึงมาตรา 170 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 หรือเป็นบุคคลล้มละลายอันเนื่องมาจากหรือเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดฐานยักยอกหรือฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการกั๊ยเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกั๊ยเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

การกำหนดไว้ดังกล่าวเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2565 เรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย ซึ่งให้ส่วนราชการนำหลักเกณฑ์การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคล

ล้มละลายในกฎหมายไปตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ หากเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในโอกาสแรก¹

เหตุผลหนึ่งที่ควรมีการเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย เนื่องจากคณะอนุกรรมการทบทวนกฎหมายล้ำสมัยได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบของการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการดำรงชีวิตของประชาชนมากเกินไป และข้อจำกัดนั้นมีความล้าสมัย ไม่มีแนวทางที่ชัดเจน และมีความล้ำสมัย เพราะการคิดแบบเหมารวมว่าบุคคลล้มละลายไร้ความสามารถเป็นความคิดที่ล้าสมัย เนื่องจากการล้มละลายมีหลายรูปแบบ การเป็นบุคคลล้มละลายมิได้กระทบต่อความสามารถในการทำงาน การล้มละลายไม่ได้เกิดจากพฤติกรรมไม่ดีเสมอไป อาจมีสาเหตุจากปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ทำให้บุคคลล้มละลายได้ แม้จะดำเนินการอย่างสุจริต และใช้ความระมัดระวังอันสมควรแล้วก็ตาม รวมทั้งการกำหนดข้อจำกัดนั้นไม่เป็นประโยชน์และไม่คุ้มค่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการที่ลูกหนี้ไม่มีรายได้และภาครัฐต้องเสียบุคลากรโดยไม่จำเป็น ทั้งยังขัดต่อหลักสากลในการเคารพสิทธิของบุคคลและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุของฐานะทางเศรษฐกิจ จึงสมควรกำหนดแนวทางเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยการนำเหตุแห่งการเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย หรือการเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุกจริตมาเป็นข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพต้องเป็นไปตามหลักการได้สัดส่วนตามความจำเป็นเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวม แต่สำหรับบุคคลล้มละลายทุจริตอาจนำมาเป็นข้อจำกัดต่อไปได้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกลับมาสร้างความเสียหายต่อสังคมได้อีก ทั้งนี้ ให้พิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็นของกฎหมายในแต่ละฉบับเป็นสำคัญ²

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) จะเห็นได้ว่า เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันโดยมีการกำหนดให้สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิมีลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมยิ่งขึ้น สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี และแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการและตำแหน่งให้เป็นปัจจุบัน รวมทั้งให้ความสำคัญในการปฏิรูปหรือพัฒนาประสิทธิภาพของกระทรวงกลาโหม โดยการกำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อพัฒนากองทัพให้มีความกะทัดรัดทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการกำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องแผนปฏิรูปฯ ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม ซึ่งแม้จะช่วยให้แผนปฏิรูปฯ ดังกล่าวผูกพันให้ส่วนราชการ

¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (27 กรกฎาคม 2565). การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย [หนังสือราชการ]. (นร 0503/18594).

² สำนักงาน ป.ย.ป. (31 พฤษภาคม 2565). การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย [หนังสือราชการ]. (นร 1502/699).

ต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่สภากลาโหมในการกำหนดทิศทางการปฏิรูปและพัฒนากระทรวงกลาโหมต่อไปในอนาคตด้วย การปฏิรูปและพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมจะเป็นไปในทิศทางใดขึ้นอยู่กับพิจารณาของสภากลาโหม ซึ่งมีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นทหาร จึงอาจไม่สอดคล้องกับ “ทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน” ซึ่งมีแนวคิดที่ผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นพลเรือนที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนควรมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การปกครอง และบทบาทของทหาร กองทัพควรเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการเรื่องต่างประเทศและความมั่นคงเท่านั้น และหลายประเทศ เช่น สเปน และอินโดนีเซีย ได้นำแนวคิดนี้มาใช้แบบค่อยเป็นค่อยไป และใช้ระยะเวลาเพื่อปฏิรูป โดยมีการคำนึงถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนให้มีความสมดุลกัน**

อย่างไรก็ตาม สำหรับบริบทของสังคมไทย หากสภากลาโหมแสดงเจตจำนงและมีบทบาทสำคัญในการช่วยผลักดันแผนการปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมที่จัดทำขึ้น และช่วยในการขับเคลื่อนแผนการปฏิรูปฯ ให้มีการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกันจากทั้งจากภาคพลเรือนและทหารที่จะร่วมมือกันปฏิรูปหรือการพัฒนาประสิทธิภาพกระทรวงกลาโหมให้สำเร็จ และเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติในอนาคตต่อไป

** รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนสามารถศึกษาได้ในส่วนที่ 3 หน้า 3-15

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

วิวัฒนาการของการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหม

ยุคที่ 1 ระหว่าง พ.ศ. 2475-2490: คณะกรรมการกลางกลาโหม

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วง พ.ศ. 2475-2477 ได้มีประกาศจัดระเบียบป้องกันอาณาจักร และกำหนดการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหมตาม “ประกาศกำหนดหน้าที่เสนาบดีและตั้งคณะกรรมการกลางกลาโหม” ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2475 ให้แบ่งงานและมีผู้รับผิดชอบแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. “เสนาบดีกระทรวงกลาโหม” ในฐานะเจ้ากระทรวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะงานด้านธุรการ ได้แก่ ติดต่อกับกรมการราษฎรและเจ้ากระทรวงอื่น ๆ ดำเนินงานทางธุรการประจำ และบริหารจัดการเรื่องเบี้ยหวัดเบี้ยบำนาญ จัดการเรื่องเกณฑ์ทหาร ดูแลเรื่องกฎหมายทหารและศาลทหาร ดูแลงานสุขาภิบาล และการรักษาพยาบาล รวมทั้งจัดสรรงบประมาณภายในกระทรวงตามมติของคณะกรรมการกระทรวงกลาโหม

2. “คณะกรรมการกลางกลาโหม” ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 17 คน ประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงกลาโหม เป็นประธานกรรมการ ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งของผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารเรือ 14 ตำแหน่ง ซึ่งต้องเป็นข้าราชการทหารบกและข้าราชการทหารเรือในจำนวนที่เท่ากัน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมงานบริหารบุคคลภายในกระทรวงกลาโหม ในการสั่งเพิ่ม ลด ปลด ย้ายข้าราชการ ควบคุมอัตรากำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์ ของกองทัพ และควบคุมการกำหนดงบประมาณภายในกระทรวง เนื่องจากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางทหารเป็นการเฉพาะ และเมื่อคณะกรรมการกลางกลาโหมมีมติในเรื่องใดและไม่ใช้เรื่องที่ต้องส่งให้คณะกรรมการราษฎรต้องวินิจฉัย เสนาบดีกระทรวงกลาโหมจะต้องปฏิบัติตามมติดังกล่าว ทำให้ข้าราชการทหารมีอำนาจควบคุมกองทัพในเรื่องสำคัญ ๆ เหนือเจ้ากระทรวง เป็นผลให้เสนาบดีกระทรวงกลาโหมถูกลดบทบาทลง

ต่อมาได้มี “พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช 2476”^{*} ยกเลิกประกาศจัดระเบียบป้องกันอาณาจักรเดิมและจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักรใหม่ จากนั้นใน พ.ศ. 2477 ได้มี “พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช 2477” ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช 2476 และประกาศกำหนดหน้าที่เสนาบดีและตั้งคณะกรรมการกลางกลาโหม ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2475 ยุบคณะกรรมการกลางกลาโหม และยุติอำนาจหน้าที่ของข้าราชการทหารในการควบคุมกิจการสำคัญในกระทรวงกลาโหม และกำหนดให้กระทรวงกลาโหมเป็นกระทรวงป้องกันราชอาณาจักร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

^{*} การจัดระเบียบราชการในกระทรวงกลาโหมในอดีตเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร หรือพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมตามแต่ยุคสมัย.

กลับมามีอำนาจบังคับบัญชาทหาร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการแบ่งส่วนราชการกระทรวงกลาโหม พร้อมกับได้รับรองอำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงกลาโหมไว้ในทำนองเดียวกัน ทำให้ตั้งแต่ พ.ศ. 2477-2490 การบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหมมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุด¹

ยุคที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 2490-2549: กำเนิด “สภากลาโหม”

ภายหลังจากที่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดยพลโท ผิน ชุณหะวัณ ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช 2477 และได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2491” ขึ้น กำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันราชอาณาจักรโดยใช้กำลังทหาร และแบ่งหน้าที่ภายในกระทรวงออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รับผิดชอบงานด้านนโยบายของกระทรวงที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสามารถมอบให้ปลัดกระทรวงกลาโหมทำการแทนได้

2. ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานราชการประจำทั่วไปของกระทรวงกลาโหม นอกจากนั้น ได้มีการกำหนดให้มี “สภากลาโหม” ขึ้นเป็นครั้งแรก ประกอบด้วย

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
- 2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
- 3) ปลัดกระทรวงกลาโหม
- 4) เสนาธิการกลาโหม
- 5) เจ้ากรมการรักษาดินแดน
- 6) ผู้บัญชาการทหารบก
- 7) ผู้บัญชาการทหารเรือ
- 8) ผู้บัญชาการทหารอากาศ
- 9) เสนาธิการทหารบก
- 10) เสนาธิการทหารเรือ
- 11) เสนาธิการทหารอากาศ

12) นายทหารยศ พลตรี พลเรือตรี หรือพลอากาศตรีขึ้นไป ผู้เคยดำรงตำแหน่งหรือมีความดีความชอบในราชการทัพบกแล้วจำนวนไม่เกิน 5 นาย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งตามคำแนะนำของสมาชิกสภากลาโหมส่วนมาก

¹ ศุภณัฐ บุณยส. (2563). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.

โดยสภากลาโหมมีอำนาจเป็น “ที่ปรึกษาหารือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม” ในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การจัดโครงการส่วนใหญ่ของกองทัพ
- 2) หลักการเกี่ยวกับการฝึก การศึกษาอบรม การบำรุงหน่วยทหาร และฝ่ายบริการต่าง ๆ
- 3) หลักการใช้กำลังทหาร
- 4) หลักการระดมสรรพกำลัง
- 5) การคมนาคมทั้งปวง ซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงแผนการทัพ
- 6) การจัดหาแก้ไข และปรับปรุงอาวุธยุทโธปกรณ์
- 7) ภาระงานการทั้งปวง เกี่ยวกับการป้องกันชายแดนชายฝั่ง และการป้องกันภัยทางอากาศที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหม
- 8) หลักการที่เกี่ยวกับการเตรียมกำลังกองทัพเพื่อป้องกันราชอาณาจักร
- 9) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา และร่างกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องทหาร
- 10) กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมปรึกษาหารือ

สำหรับเหตุผลที่กำหนดให้มีสภากลาโหมปรากฏในรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2490 พลโท หลวงชาตินิกรบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้น ชี้แจงในการพิจารณาของวุฒิสภาที่ทำหน้าที่แทนรัฐสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ว่ามีต้นแบบจากประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส และดัดแปลงให้เข้ากับลักษณะเฉพาะของประเทศไทย เพราะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองทหารที่เดิมอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือผู้บัญชาการทหารแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเหมาะกับช่วงสงครามที่ต้องการความเด็ดขาด แต่สงครามในอนาคตมีความแตกต่างจากเดิม จึงควรเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยเปลี่ยนการปกครองทหารจากบุคคลคนเดียวมาเป็นการบริหารโดยคณะบุคคลที่มีข้าราชการทหารร่วมด้วย นอกจากนี้ การจำกัดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมลงเหลือเพียงการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของกระทรวงกลาโหมเท่านั้น เนื่องจากการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นพลเรือนหรือนักการเมือง ไม่รู้เรื่องการทหาร ประกอบกับเรื่องของการกระทรวงกลาโหมเป็นเรื่องวิชาทหารทั้งหมด จึงเป็นการยากที่ผู้ที่ไม่ได้ศึกษาและไม่ได้ผ่านงานทางทหารจะสามารถบริหารหรือเข้าใจงานของกระทรวงได้ หากให้รัฐมนตรีที่เป็นนักการเมืองมีอำนาจบังคับบัญชาเช่นทหาร ย่อมทำให้กองทัพเกิดเสียระบบเพราะสั่งไม่ถูกต้องตามหลักวิชาทหาร หรืออาจใช้ทหารมาเล่นการเมืองของตนเองได้ ดังนั้น จึงควรจำกัดให้รัฐมนตรียุ่งเกี่ยวเฉพาะการดำเนินการในทางการเมือง คือ งานด้านนโยบายในการบริหารงานด้านความมั่นคงเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการก่อตั้งสภากลาโหม เช่น พระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งชาติ ค.ศ. 1947 (National Security Act of 1947) ของสหรัฐอเมริกา มีการตั้ง “สภาความมั่นคงแห่งชาติ” (National Security Council) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา

ให้แก่ประธานาธิบดีเกี่ยวกับนโยบายภายในประเทศ ระหว่างประเทศ และทางทหารในภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งคล้ายคลึงกับสภากลาโหม แต่แตกต่างกันเนื่องจากสมาชิกของสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นนักการเมือง เช่น ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความยินยอมของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนี้ ในระดับกระทรวงกลาโหมมี “สภาสงคราม” (War Council) ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน โดยมีสมาชิกประกอบด้วย อธิบดีกองทัพบก อธิบดีกองทัพเรือ อธิบดีกองทัพอากาศ เสนาธิการกองทัพบก เสนาธิการกองทัพเรือ และเสนาธิการกองทัพอากาศ ซึ่งองค์ประกอบมีความคล้ายคลึงกับสภากลาโหมของไทย แต่แตกต่างกันในส่วนของการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาของกระทรวงกลาโหมที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดเท่านั้น และสภาสงครามมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับกองทัพและเรื่องที่รัฐมนตรีขอคำปรึกษาเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าไทยมีการกำหนดลักษณะเฉพาะของกระทรวงกลาโหม เนื่องจากต้องการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหมให้แตกต่างจากต้นแบบ คือ ต้องการลดทอนอำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนลง และเพิ่มอำนาจให้ข้าราชการทหาร²

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มี “คณะเสนาธิการผสม” ประกอบด้วย เสนาธิการกลาโหม เสนาธิการทหารบก เสนาธิการทหารเรือ และเสนาธิการทหารอากาศ เพื่อพิจารณาเรื่องที่เลขาธิการสภากลาโหมได้รับไว้ก่อนนำเข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมสภากลาโหม

จากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม และองค์ประกอบของสภากลาโหมอีกหลายครั้ง รวมทั้งเปลี่ยนชื่อคณะเสนาธิการผสม เป็น “คณะผู้บัญชาการผสม” โดยกำหนดให้ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารและเสนาธิการทั้ง 3 เหล่าทัพ และเสนาธิการกลาโหม เพื่อเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับราชการทางการทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย

ต่อมา พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2500 ยังคงกำหนดให้มี “คณะผู้บัญชาการผสม” และกำหนดให้มีหน้าที่พิจารณาในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. แผนยุทธศาสตร์และแนวปฏิบัติทางยุทธศาสตร์ของกองทัพ
2. แผนการส่งกำลังบำรุงผสมและการกำหนดความรับผิดชอบในการส่งกำลังบำรุงให้แก่กองทัพ
3. การจัดตั้งหน่วยผสมทัพ
4. ความต้องการของกองทัพที่เกี่ยวกับคน อาวุธ ยุทธภัณฑ์ที่ต้องใช้ตามแผนยุทธศาสตร์และแผนการส่งกำลังบำรุงผสม
5. นโยบายการฝึกผสมทัพ
6. นโยบายการประสานการศึกษาของกองทัพ
7. เรื่องอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมาย

² ศุภณัฐ บุณยส. (2563). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.

ดังนั้น จึงเป็นการแบ่งอำนาจบางส่วนมาเป็นของ “คณะผู้บัญชาการผสม” ในขณะที่ “สภากลาโหม” ยังคงมีอยู่ และได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของสภากลาโหม และปรับเปลี่ยนให้สมาชิกที่มาจากนายทหารยศนายพลขึ้นไป จำนวน 3 คน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งแทนสภากลาโหม ทำให้อำนาจของสภากลาโหมเหลือเพียงการเป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมใน 6 เรื่อง ดังต่อไปนี้

1. นโยบายการทหารทั่วไป
2. นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อช่วยเหลือราชการทหาร
3. นโยบายการปกครองและบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม
4. การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม
5. การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร
6. กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมปรึกษา

ต่อมาได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503” กำหนดให้ยุบคณะผู้บัญชาการผสม แต่ให้คงสภากลาโหมไว้เพื่อเป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพียงองค์กรเดียว

จนกระทั่งใน พ.ศ. 2528 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของกระทรวงกลาโหมครั้งสำคัญ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528” กำหนดให้ในการดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมใน 6 เรื่อง ดังต่อไปนี้ “ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม”

1. นโยบายการทหารทั่วไป
2. นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อช่วยเหลือราชการทหาร
3. นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม
4. การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม
5. การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร
6. เรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด

อีกทั้งยังกำหนดให้การประชุมสภากลาโหมให้เป็นไปตามคำสั่งของประธานสภากลาโหม หรือเมื่อสมาชิกสภากลาโหมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมดร้องขอให้มีการประชุม รวมทั้งกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติตามมติของสภากลาโหมอีกด้วย

ยุคที่ 3 ระหว่าง พ.ศ. 2549-ปัจจุบัน: การแก้ไขอำนาจการแต่งตั้งนายทหารยศนายพล

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในสมัยพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551” ขึ้น กำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญยังคงต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม นอกจากนั้นยังเพิ่มอำนาจให้แก่สภากลาโหม และลดทอนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมลงในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจกำหนดหน่วยงาน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหารและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารได้ตามความเหมาะสม แก่การปฏิบัติการยกเลิกลูกเรือและเจ้าหน้าที่ทางทหารเมื่อเหตุการณ์สิ้นสุดลง รวมทั้งมีอำนาจกำหนด พื้นที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการทางทหารเป็นยุทธบริเวณ และกำหนดพื้นที่ส่วนที่เหลือเป็นเขตภายใน ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อการรบหรือการสงคราม การปราบปราม การกบฏหรือเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก (มาตรา 34)

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจอนุมัติให้ กระทรวงกลาโหมจัดและวางกำลังในพื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อปฏิบัติการยกเลิกลูกเรือของกระทรวงกลาโหมได้ ตั้งแต่ยามปกติ เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (มาตรา 37)

3. การใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการยกเลิกลูกเรือให้เป็นไปโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม และเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจกำหนดหน่วยงาน ในกระทรวงกลาโหม และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ทางทหารนั้น (มาตรา 38)

นอกจากนั้น ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวง และส่วนราชการในกองทัพไทยจากเดิมที่ผู้บัญชาการเหล่าทัพเป็นผู้จัดทำรายชื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมเพื่อขอความเห็นชอบ จากนั้นจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า โปรดกระหม่อมแต่งตั้ง³ เป็นการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้น แต่งตั้งขึ้นแล้วเสนอ “คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล” ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เจ้ากรมเสมียนตราเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในส่วนในเรื่องการเตรียมกำลัง การสั่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม ตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุมอำนาจการยุทธในภาพรวม รวมทั้งควบคุม บังคับบัญชากองกำลัง เฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ให้มี “คณะผู้บัญชาการทหาร” ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และเสนาธิการทหาร โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธาน ทำหน้าที่เสนอแนะ และให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556” กำหนดให้มี “หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์” เป็นส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม และกำหนดให้การแบ่งส่วนราชการของหน่วยบัญชาการถวาย

³ พวงทอง ภาวครพันธ์. (10 กรกฎาคม 2566). ปฏิรูปกองทัพกับเขี้ยวเล็บที่ถูกพรากไปไว้ใต้กฎหมาย. สืบค้น 23 เมษายน 2569 จาก <https://www.the101.world/barrier-to-thai-military-reform/>

ความปลอดภัยรักษาพระองค์เป็นส่วนราชการลำดับรองลงไป และการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการนั้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ปรับปรุงการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม องค์ประกอบของสภากลาโหมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

จากนั้นได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560” เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมให้มีความชัดเจนว่า การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมสามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจากนั้น ใน พ.ศ. 2560 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560” เนื่องจากสำนักราชเลขาธิการ สังกัดสำนักพระราชวัง กรมราชองครักษ์และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ สังกัดกระทรวงกลาโหม เป็นส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับราชการในพระองค์ และพระราชกรณียกิจขององค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งต้องถวายงานตามโบราณราชประเพณี และพระราชอัธยาศัย การปฏิบัติราชการจึงแตกต่างจากส่วนราชการของฝ่ายบริหารทั่วไป จึงสมควรกำหนดฐานะของส่วนราชการดังกล่าวขึ้นใหม่ ให้เป็นส่วนราชการในพระองค์โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ มีการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย เพื่อให้การบริหารราชการในพระองค์เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของราชการในพระองค์ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 15 ที่กำหนดให้การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 ได้กำหนดว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 15 มีผลใช้บังคับแล้ว ให้ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรา 10 (3) และ (4) มาตรา 14 มาตรา 14/1 และมาตรา 42 (6) (7) และ (8) ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 ขึ้นใช้บังคับ ปัจจุบันกระทรวงกลาโหมจึงเหลือส่วนราชการเพียง 3 ส่วน คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกองทัพไทย และมีผลให้บทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของกรมราชองครักษ์ (มาตรา 14) และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ (มาตรา 14/1) ถูกยกเลิกไป รวมทั้งมีผลให้องค์ประกอบของสภากลาโหม (มาตรา 42) เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย

การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน

กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร จากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมหรือส่วนราชการที่สังกัด กระทรวงกลาโหม และการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบ แบบแผนว่าด้วยการนั้น (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 8 และมาตรา 9)

ปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญไว้ ดังนี้

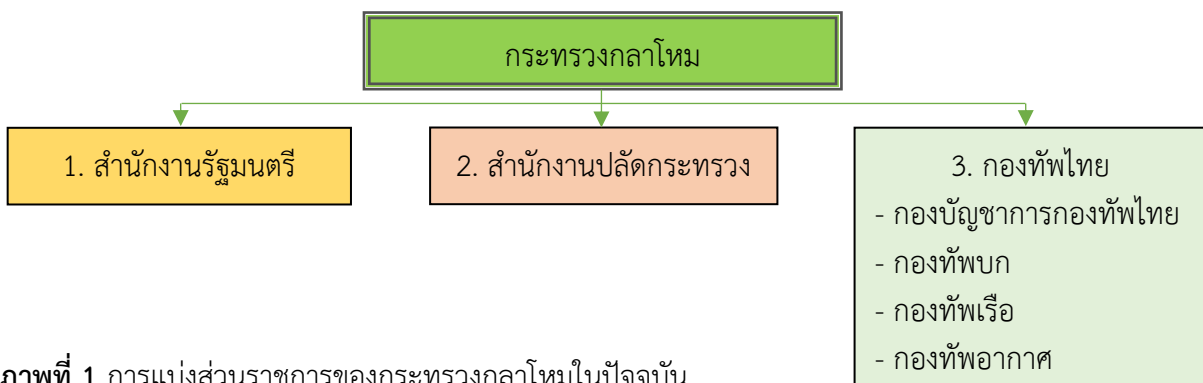
การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. **สำนักงานรัฐมนตรี** มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง เพื่อสนับสนุนภารกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และการประสานนโยบายระหว่างกระทรวง มีเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ เว้นแต่สำนักงานจเรทหารทั่วไป ในสำนักงานรัฐมนตรีให้อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

2. **สำนักงานปลัดกระทรวง** มีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์ งานราชการประจำทั่วไป ของกระทรวง และราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นใด มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

3. **กองทัพไทย** มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพไทย การป้องกันราชอาณาจักรและดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ซึ่งประกอบด้วย กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ และส่วนราชการอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา (ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีประกาศไว้)

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่มีความเชื่อมโยงกับกระทรวงกลาโหมแต่ไม่ได้เป็นส่วนราชการของ กระทรวงกลาโหม ได้แก่ 1) สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นองค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และเคยเป็นองค์การมหาชนแห่งแรกของกระทรวงกลาโหม 2) บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ในความควบคุมของกองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม และ 3) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นองค์การของรัฐ เพื่อการกุศลได้รับเงินอุดหนุนของกระทรวงกลาโหม



ภาพที่ 1 การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน

ที่มา: ข้อมูลจากเว็บไซต์กระทรวงกลาโหม และมาตรา 10 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551

ผู้บังคับบัญชาในกระทรวงกลาโหม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม

1. พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปรามปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด
2. พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์
3. ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน
4. ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหมและความมั่นคงของประเทศ
5. ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

การแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย

การแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล หมายความว่า ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหารที่ดำรงตำแหน่งและมีชั้นยศ พลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี พลโท พลเรือโท พลอากาศโท พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก และพลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก ที่ครองอัตราจอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศ โดยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลให้แต่งตั้งได้ในตำแหน่งและมีชั้นยศชั้นเดียวกัน หรือสูงกว่า แต่จะแต่งตั้งในตำแหน่งข้ามชั้นยศไม่ได้ (ข้อ 4 และ ข้อ 5 ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. 2551)

การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายทหารชั้นนายพล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งจากข้าราชการทหารชั้นยศ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก ที่ครองอัตราจอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศ หรือพลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก
2. ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการ เสนาธิการ และประธานคณะที่ปรึกษา ชั้นยศ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก ที่ครองอัตราจอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณา

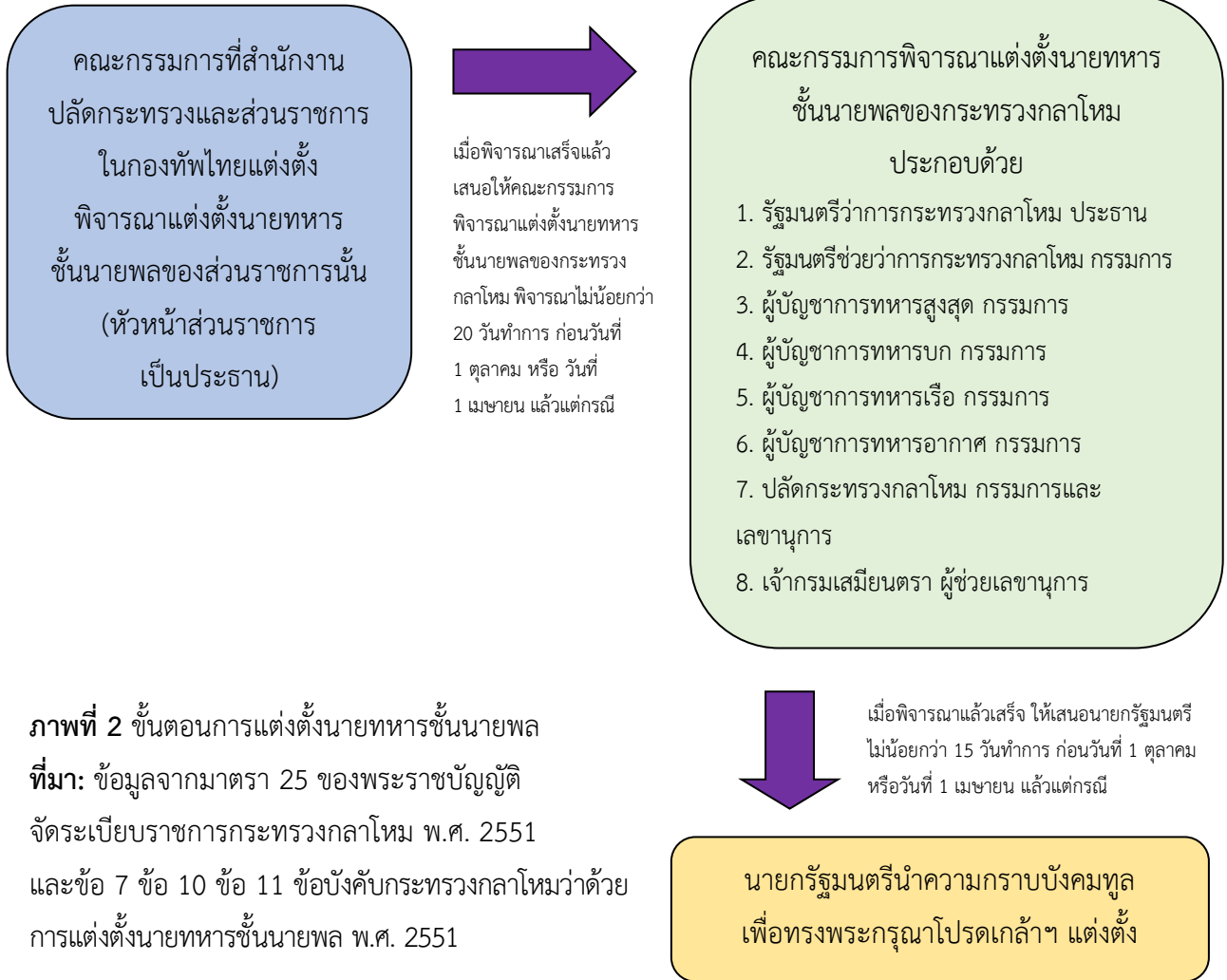
โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งจากราชการทหารชั้นยศ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก ที่ครองอัตราจอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศ หรือ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก

3. ตำแหน่งและมีชั้นยศพลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งจากราชการทหารชั้นยศ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก หรือ พลโท พลเรือโท พลอากาศโท

4. ตำแหน่งและมีชั้นยศพลโท พลเรือโท พลอากาศโท พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งจากราชการทหารชั้นยศ พลโท พลเรือโท พลอากาศโท หรือพลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี

5. ตำแหน่งและมีชั้นยศพลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งจากราชการทหารชั้นยศ พลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี หรือพันเอก นาวาเอก นาวาอากาศเอก อัตราเงินเดือนพันเอกพิเศษ นาวาเอกพิเศษ นาวาอากาศเอกพิเศษ

ทั้งนี้ การแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ส่วนราชการโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการของส่วนราชการเสนอรายชื่อให้คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหม ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เจ้ากรมเสมียนตรา เป็นผู้ช่วยเลขานุการ พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง (ข้อ 7 ข้อ 13 และข้อ 14 ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. 2551)



สภากลาโหม

1. สภากลาโหม ประกอบด้วย

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน
- 2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธาน
- 3) จเรทหารทั่วไป
- 4) ปลัดกระทรวงกลาโหม
- 5) รองปลัดกระทรวงกลาโหม
- 6) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- 7) รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- 8) เสนาธิการทหาร
- 9) ผู้บัญชาการทหารบก
- 10) รองผู้บัญชาการทหารบก

- 11) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก
- 12) เสนาธิการทหารบก
- 13) ผู้บัญชาการทหารเรือ
- 14) รองผู้บัญชาการทหารเรือ
- 15) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารเรือ
- 16) เสนาธิการทหารเรือ
- 17) ผู้บัญชาการกองเรือยุทธการ
- 18) ผู้บัญชาการทหารอากาศ
- 19) รองผู้บัญชาการทหารอากาศ
- 20) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารอากาศ
- 21) เสนาธิการทหารอากาศ

22) สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ทั่วไป ในด้านการทหาร ด้านความมั่นคง ด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ของกระทรวงกลาโหม จำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตามมติของสภากลาโหม

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงกลาโหมเป็นเลขาธิการ และรองเลขาธิการ

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมมากกว่า 1 คน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่งตั้งให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานเรียงตามลำดับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะเชิญบุคคลอื่นเข้าชี้แจงและแสดงความคิดเห็นต่อสภากลาโหม เฉพาะเรื่องใดก็ได้

สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกิน 2 วาระ

2. การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม ในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) นโยบายการทหาร
- 2) นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร
- 3) นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม
- 4) การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม
- 5) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร
- 6) เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม

3. การประชุมสภากลาโหม มีได้ 2 กรณี คือ

- 1) เป็นไปตามคำสั่งของประธานสภากลาโหม
- 2) เมื่อสมาชิกสภากลาโหมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมดร้องขอให้มีการประชุม

4. องค์ประชุมของสภาสภาโหม

ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาสภาโหมทั้งหมด

5. ผลของมติสภาสภาโหม

มติของสภาสภาโหมนั้น ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงสภาโหมถือปฏิบัติ

คณะผู้บัญชาการทหาร

“คณะผู้บัญชาการทหาร” ประกอบด้วย

1. ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธาน
2. ผู้บัญชาการทหารบก
3. ผู้บัญชาการทหารเรือ
4. ผู้บัญชาการทหารอากาศ
5. เสนาธิการทหาร

หน้าที่ของคณะผู้บัญชาการทหาร คือ เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหม ในเรื่องการเตรียมกำลัง การสั่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหารและการเตรียมพร้อม ตลอดจนรับผิดชอบ ในการควบคุมอำนาจการยุทธในภาพรวม รวมทั้งควบคุมบังคับบัญชาองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นในกรณี ที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

กรณีอื่นที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมโดยความเห็นชอบของสภาสภาโหม

1. ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อการรบหรือการสงคราม การปราบปราม การกบฏหรือเมื่อได้ ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมโดยความเห็นชอบของสภาสภาโหมมีอำนาจ กำหนดหน่วยงาน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหารและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ทางทหารได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติการกิจ และมีอำนาจกำหนดพื้นที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการ ทางทหารเป็นยุทธบริเวณ และกำหนดพื้นที่ส่วนที่เหลือเป็นเขตภายใน (มาตรา 34 วรรคหนึ่งและวรรคสาม)

2. เมื่อการรบหรือการสงคราม หรือการปราบปรามการกบฏสิ้นสุดลง หรือมีการยกเลิกประกาศ กฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมโดยความเห็นชอบของสภาสภาโหมพิจารณาสั่งยกเลิก หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารที่ได้กำหนดหรือแต่งตั้ง (มาตรา 34 วรรคสอง)

3. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมโดยความเห็นชอบของสภาสภาโหมมีอำนาจอนุมัติให้ กระทรวงสภาโหมจัดและวางกำลังในพื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อปฏิบัติการกิจของกระทรวงสภาโหม ได้ตั้งแต่ยามปกติ เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (มาตรา 37)

4. ในกรณีที่สภาสภาโหมเห็นชอบ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการกิจเพื่อ สันติภาพแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมโดยความเห็นชอบของสภาสภาโหมมีอำนาจกำหนด หน่วยงานในกระทรวงสภาโหม และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ทางทหารนั้น เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 38)

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดรายละเอียดในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น การกำหนดให้ทหาร ประกอบด้วย ข้าราชการกระทรวงกลาโหมที่เป็นข้าราชการทหาร ทหารกองประจำการ นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ขึ้นทะเบียนกองประจำการและบุคคลที่ถูกรับเข้ารับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น การกำหนดให้แบ่งข้าราชการกระทรวงกลาโหมออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนกลาโหม การกำหนดให้การบริการราชการของกระทรวงกลาโหมต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

การควบคุมทหารโดยพลเรือน

นิยามของการควบคุมทหารโดยพลเรือน

การควบคุมทหารโดยพลเรือน หมายถึง การที่นักการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การปกครองและบทบาทของทหาร รวมถึงกิจการทางทหารต่าง ๆ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การเตรียมตัวเข้าสู่สงคราม การประกาศสงคราม เป็นต้น¹

ที่มาและเหตุผลความจำเป็นในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร

ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นยุคที่มีการเกิดประเทศใหม่ ๆ ขึ้นจากประเทศที่ได้รับเอกราชจากเจ้าอาณานิคมทำให้เป็นยุคที่ทหารปฏิวัติ รัฐประหาร และการเปลี่ยนแปลงการปกครองบ่อยครั้งในประเทศแถบลาตินอเมริกา ตะวันออกกลาง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และทวีปแอฟริกา² หรือเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีกองทัพเป็นผู้ช่วยเหลือ เนื่องจากกองทัพเป็นองค์กรที่ได้รับสิทธิโดยตรงจากรัฐให้เป็นผู้ถืออาวุธและใช้อาวุธเป็นเครื่องมือของรัฐในการป้องกันประเทศ รวมทั้งกองทัพจำเป็นต้องมีเอกภาพภายในองค์กรสูง มีความสามัคคีภายใน และมีการจัดลำดับชั้นของบุคลากรในองค์กรที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถรบชนะได้ในสงครามสมัยใหม่ ซึ่งลักษณะสำคัญ 5 ประการ ที่ทำให้กองทัพเหนือกว่าสถาบันการเมืองของพลเรือน (Political Advantages) ได้แก่

1. มีการรวมศูนย์การบังคับบัญชาสูง
2. มีการจัดลำดับชั้นของการบังคับบัญชาและยอมรับในเรื่องของลำดับอาวุโสที่ชัดเจน
3. เป็นองค์กรที่มีวินัยเป็นกรอบของการปฏิบัติ
4. มีระบบการติดต่อสื่อสารเป็นอิสระที่เป็นของตนเอง
5. ทหารมีความรักหมู่คณะสูง และมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ของโลกเปลี่ยนแปลงไป หมดยุคสงครามเย็นและการทำสงครามทำให้ประเทศต่าง ๆ หันมายอมรับการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน มีการคัดสรรผู้บริหารประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่มาจากกรเลือกตั้งแทนการแต่งตั้งจากกองทัพ และหลายประเทศได้มีการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบประชาธิปไตย (Democratic Consolidation) รวมทั้งมีการนำหลักการ “การควบคุมโดยพลเรือน” (Civilian Control) หรือ “การควบคุมทหารโดยพลเรือน” (Civilian Control of the Military) มาใช้ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารมากขึ้น ทั้งยังมีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นด้วย³

¹ ศุภณัฐ บุญสด. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561). การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย. วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์, 1(1), 13-31.

² กนลา สุขพานิช เอกแสงศรี. (เมษายน-มิถุนายน 2521). ข้อคิดและแนวทางในการศึกษาบทบาทของทหารในทางการเมือง. วารสารสังคมศาสตร์, 15(2), 1-26.

³ สุรชาติ บำรุงสุข. (สิงหาคม 2549). ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทย. จุลสารความมั่นคงศึกษา, (9), 1-40.

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารจึงมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของความเป็นประชาธิปไตยของรัฐนั้น ๆ⁴ เพราะรัฐสมัยใหม่ยังคงจำเป็นต้องมีกองทัพที่เข้มแข็งเพื่อรักษาความมั่นคงจากภัยคุกคามภายนอกและภายในประเทศ แต่ในขณะเดียวกันกองทัพซึ่งเป็นผู้ถืออาวุธก็อาจเป็นภัยคุกคามต่อระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยได้เช่นกัน ถ้าทหารในกองทัพไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลพลเรือน⁵

ทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

“การควบคุมทหารโดยพลเรือน” เป็นทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ซึ่งแสดงถึงการที่พลเรือนเป็นใหญ่ (Civilian Supremacy) ในกระบวนการทางการเมืองของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แตกต่างจากระบอบทหารนิยมที่ฝ่ายทหารเป็นใหญ่ (Military Supremacy) นอกจากนั้น ยังเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและฝ่ายทหารตามกรอบของประชาธิปไตย ซึ่งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้คุมอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง ในขณะที่กองทัพเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการเรื่องต่างประเทศและความมั่นคง⁶

นักวิชาการที่เสนอแนวคิดเรื่องการควบคุมทหารโดยพลเรือน เช่น

Samuel Huntington เสนอแนวคิดเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจการตัดสินใจทางกองทัพและทางการเมือง (Separation of Political and Military Decision-making)” โดยการทำให้กองทัพมีความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น การแบ่งแยกอำนาจการตัดสินใจทางนโยบายเกี่ยวกับกองทัพและทางการเมืองโดยผู้นำทางการเมือง ซึ่งมาจากรัฐบาลพลเรือนจะเป็นผู้วางกรอบกฎเกณฑ์ เป้าหมาย และเงื่อนไขแบบกว้างให้กองทัพดำเนินการ และผู้นำไม่เข้าแทรกแซงการปฏิบัติการของกองทัพ ในขณะเดียวกันกองทัพจะไม่สร้างอิทธิพลจนเกิดผลกระทบทางการเมือง และทหารต้องมีความเป็นกลางและมีความเป็นมืออาชีพ⁷

นอกจากนั้น ยังเสนอวิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือนซึ่งเป็นการให้อำนาจทหารลดลง 2 วิธี คือ

1. การควบคุมเชิงอัตวิสัย (Subjective Civilian Control) ซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดที่จะทำให้อำนาจทหารลดลง คือ การให้อำนาจของฝ่ายพลเรือนบางกลุ่มเพิ่มมากขึ้นแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

- 1) การควบคุมโดยสถาบันของรัฐบาล (Civilian Control by Governmental Institute)
- 2) การควบคุมโดยชนชั้นในสังคม (Civilian Control by Social Class)

⁴ อธิศักดิ์ นาคะวิสุทธิ. (2551). ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของไทยในทศวรรษหน้า. สืบค้น 24 เมษายน 2569 จาก <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmww&db=Main&skin=S&mmid=4945&bid=20244>

⁵ ศุภณัฐ บุญสด. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561). การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย. วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์, 1(1), 13-31.

⁶ อธิศักดิ์ นาคะวิสุทธิ. (2551). ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของไทยในทศวรรษหน้า. สืบค้น 24 เมษายน 2569 จาก <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmww&db=Main&skin=S&mmid=4945&bid=20244>

⁷ ภาณุวัฒน์ เถียรचना. (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2563). ระบบพลเรือนควบคุมกองทัพ: บททดสอบความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตย. รัฐสภาสาร, 68(1), 5-35.

3) การควบคุมโดยรูปแบบของรัฐธรรมนูญ (Civilian Control by Constitutional Form)⁸

การควบคุมแบบที่ 1) โดยสถาบันของรัฐบาล และแบบที่ 3) โดยรูปแบบของรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้กฎหมายในการกำหนด เนื่องจากทั้ง 2 แบบ รัฐธรรมนูญต้องมอบอำนาจตามกฎหมายให้แก่สถาบันของรัฐบาลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นของพลเรือน เช่น รัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนหรือฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือน ซึ่งอาจเป็นประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้มีอำนาจควบคุมทหารหรือกองทัพ โดยอำนาจที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนต้องมีประกอบด้วย อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจในการจัดตั้งกองทัพถาวรและระดมสรรพกำลัง และอำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของทหาร

2. การควบคุมเชิงภววิสัย (Objective Civilian Control) โดยการแบ่งแยกภารกิจของทหารออกจากพลเรือน คือ การทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพมากขึ้น และกลายเป็นเพียงเครื่องมือที่ทำหน้าที่รักษาความมั่นคงให้กับรัฐเท่านั้น ซึ่งการควบคุมนี้รัฐธรรมนูญต้องไม่มีบทบัญญัติให้ทหารมีอำนาจในภารกิจของพลเรือน เช่น ไม่มีการกำหนดบุคลากรของกองทัพดำรงตำแหน่งใด ๆ ในคณะรัฐมนตรี หรือเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ให้ทหารมีอำนาจโต้แย้งหรือตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศ การป้องกันประเทศ และความมั่นคงภายในประเทศเหนือประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือรัฐสภา⁹

อย่างไรก็ตาม การควบคุมทหารและพลเรือนจะทำในมิติเดียวไม่ได้ต้องทำควบคู่กันไปทั้งการควบคุมเชิงอัตวิสัยและภววิสัยไปพร้อมกัน¹⁰ ซึ่งแนวคิดของ Samuel Huntington นี้เป็นแนวคิดที่เป็นรากฐานการศึกษาบทบาททหารกับพลเมืองที่ได้รับการอ้างอิงและแพร่หลายอย่างมากจนถึงปัจจุบัน

Alfred Stepan ได้โต้แย้งแนวคิดของ Huntington ว่า แนวคิดดังกล่าวไม่ได้พิจารณาถึงบทบาทของทหารในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา และไม่เหมาะสมที่จะใช้กับประเทศที่มีปัญหาภัยคุกคามจากภายใน เช่น มีกลุ่มแบ่งแยกดินแดน หรือกลุ่มก่อการร้าย เพราะหากกันทหารออกจากภารกิจด้านการปกครองอย่างสิ้นเชิงจะเป็นอันตรายมากกว่า ทหารจำเป็นต้องมีบทบาทก้าวภายในภารกิจบางอย่างของพลเรือนด้วยเช่นกัน¹¹

Samuel E. Finer เสนอแนวคิดที่ตรงข้ามกับ Huntington โดยเห็นว่า ความเป็นทหารอาชีพกลับเป็นสิ่งที่เอื้อให้ทหารเข้าแทรกแซงการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาเพราะสถาบันทางการเมืองของพลเรือนเพิ่งเริ่มก่อร่างสร้างตัว กองทัพที่เกิดขึ้นนานกว่าจึงเป็นสถาบันที่เข้มแข็งกว่า¹²

⁸ สุรชาติ บำรุงสุข. (สิงหาคม 2549). ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทย. *จลสารความมั่นคงศึกษา*, (9), 1-40.

⁹ ศุภณัฐ บุญสด. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561). การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย. *วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์*, 1(1), 13-31.

¹⁰ สุรชาติ บำรุงสุข. (สิงหาคม 2549). ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทย. *จลสารความมั่นคงศึกษา*, (9), 1-40.

¹¹ อรรถพล เมืองมิ่ง และศิวัช ศรีโสภากุล. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560). การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่ผิดพลาดจากรัฐประหารปี 2549 สู่รัฐประหารปี 2557: บทเรียนสู่สังคมไทยเพื่อการปฏิรูปกองทัพ. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 4(2), 83-120.

¹² พลอย ธรรมาภิรานนท์. (24 พฤษภาคม 2560). *พลเรือนควบคุมทหาร: หนทางสู่ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ*. สืบค้น 24 เมษายน 2569 จาก <https://www.the101.world/civilian-control-of-the-military/>

Morris Janowitz เสนอแนวคิดการบูรณาการการตัดสินใจทางนโยบายของกองทัพและทางการเมือง (Integration of Political and Military Decision Making) โดยเห็นว่า การตรวจสอบในทางประชาธิปไตย จะสำเร็จได้ โดยการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบของผู้นำกองทัพที่มีเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งเป็นการหาทางให้เกิดความสอดคล้องร่วมกันของผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางการทหาร และเป็น การพยายามจัดช่องว่างในความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพ สังคม และการเมือง¹³

การควบคุมทหารโดยพลเรือนในต่างประเทศ

สหราชอาณาจักร ได้มีการอธิบายว่า ทหารประจำการต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนอย่างรัฐสภาหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยในสมัยการปฏิวัติใหญ่ ของอังกฤษ หรือ “การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์” (The Glorious Revolution) ในปี ค.ศ. 1699 (พ.ศ. 2242) เป็นยุคแรกของการมองปัญหาบทบาททางการเมืองของกองทัพในรัฐสมัยใหม่¹⁴

สหรัฐอเมริกา James Madison, John Jay และ Alexander Hamilton บิดาผู้ก่อตั้งสหรัฐอเมริกา ได้เขียนบันทึกเกี่ยวกับอันตรายของทหารต่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในเดอะ เฟดเอร์ลิสต์ เปเปอร์ (The Federalist Papers) เอกสารทางการเมืองที่สำคัญของอเมริกาที่อธิบายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ โดยเน้นย้ำว่าการจัดตั้ง บำรุง จัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับทหารและการประกาศสงครามต้องอยู่ภายใต้ดุลพินิจ ของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของพลเรือน รวมถึงให้ประธานาธิบดีที่เป็นพลเรือนดำรงตำแหน่งเป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ¹⁵

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 2 มาตรา 2 บัญญัติว่า “ให้ประธานาธิบดี เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของทั้งกองทัพบกและกองทัพเรือแห่งสหรัฐอเมริกา รวมทั้งเป็นผู้บัญชาการสูงสุด ของกองกำลังอาสาสมัครของมลรัฐต่าง ๆ ด้วย เมื่อมีการเรียกระดมสรรพกำลังอาสาสมัครให้มาปฏิบัติงาน รับใช้ชาติ โดยประธานาธิบดีสามารถสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารเสนอความเห็นเป็น ลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการทำงานในหน้าที่ของตนต่อประธานาธิบดีได้ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการออกคำสั่ง บรรเทาโทษและนิรโทษกรรมต่อการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสหรัฐอเมริกา ยกเว้นกรณีที่ถูกฟ้องให้ออกจาก ตำแหน่งและสภาองเกรสมีอำนาจในการประกาศสงคราม ตามมาตรา 1”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นว่า มีการกำหนดให้กองทัพต้องอยู่ภายใต้ รัฐบาลพลเรือนอย่างชัดเจน เนื่องจากการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้ นำ ฝ่ายบริหาร จะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาองเกรสที่ต้องผ่าน

¹³ ภาณุวัฒน์ เกียรติขันธ์. (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2563). ระบบพลเรือนควบคุมกองทัพ: บททดสอบความมั่นคงของระบอบ ประชาธิปไตย. รัฐสภาสาร, 68(1), 5-35.

¹⁴ สุรชาติ บำรุงสุข. (กันยายน 2566). ราตีอาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ (3) กองทัพ สงคราม และสังคม. สืบค้น 22 เมษายน 2569 จาก https://www.matichonweekly.com/column/article_713117

¹⁵ ศุภณัฐ บุญสด. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561). การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย. วารสารกฎหมาย สงขลานครินทร์, 1(1), 13-31.

การเลือกตั้งเช่นเดียวกัน การกำหนดไว้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในการก่อตั้งประเทศมีความเกรงกลัวว่า ศักยภาพของกองกำลังของกองทัพที่มีความมั่นคงและมีขนาดใหญ่อาจส่งผลเป็นอุปสรรคต่อเสรีภาพ และสังคมประชาธิปไตยได้ ดังนั้น กองทัพของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งในรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบทบาทในการดำเนินการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งกำหนดโดยสภาองเกรสและประธานาธิบดี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Secretary of Defense) ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ เป็นผู้เสนอแนะนโยบายด้านกลาโหมต่อประธานาธิบดี และรับผิดชอบกำหนดกรอบกฎเกณฑ์นโยบายทั่วไป ทางด้านกลาโหม และบริหารงานเพื่อให้นโยบายทางกลาโหมได้รับการอนุมัติงบประมาณตามที่ได้อันเสนอ ต่อรัฐสภา ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ใช้อำนาจทางตรงควบคุมกระทรวงกลาโหม รวมทั้งรับผิดชอบจัดเตรียมกองกำลังทหารหากมีสงคราม และปกป้องความมั่นคงของประเทศ และเป็นผู้บังคับบัญชากองทัพรองจากประธานาธิบดี

นอกจากนี้ Kathleen H. Hicks ผู้อำนวยการโครงการความมั่นคงระหว่างประเทศ ศูนย์ศึกษา ด้านยุทธศาสตร์และการต่างประเทศ ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจไว้เมื่อปี 2560 หนึ่งว่า “การให้คณะบุคคล ซึ่งเป็นอดีตบุคลากรของกองทัพซึ่งสนิทสนมกับบุคคลระดับสูงในรัฐบาลเข้ามาทำงานกับรัฐบาล ทำให้ รัฐบาลที่เป็นพลเรือนเชื่อว่าจะสามารถพัฒนาให้เป็นที่ที่มีความสามารถที่หลากหลาย และถือเป็นความสัมพันธ์ ระหว่างกองทัพกับพลเรือนที่ดี และแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการทางนโยบายเกี่ยวกับกองทัพที่จะเกิดขึ้นนั้น ไม่ใช่เป็นการดำเนินการที่มาจากฝ่ายพลเรือนเท่านั้น แต่ได้ยอมรับนับถือในความสามารถของบุคลากร ในกองทัพด้วย”¹⁶

ตัวอย่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงให้มีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

1. อินโดนีเซีย¹⁷

ทหารอินโดนีเซียในยุคของประธานาธิบดีซูฮาร์โตปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หลักการ “Dwifungsi” (Dual Function) หรือ “บทบาทสองด้าน” ที่ระบุว่า กองทัพอินโดนีเซียต้องรักษาความมั่นคงของชาติจากภัยคุกคาม ภายนอก และต้องดูแลรักษาระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม หลักการดังกล่าวให้อำนาจแก่กองทัพ อินโดนีเซียอย่างมากใน 2 ด้าน คือ

- 1) ด้านการเมือง ทหารจำนวนมากเข้ารับตำแหน่งข้าราชการพลเรือน เป็นคณะรัฐมนตรี ตลอดจน มีอำนาจปกครองท้องถิ่นในทุกระดับจากโครงสร้างคำสั่งการตามพื้นที่ (territorial command structure)
- 2) ด้านเศรษฐกิจ ทหารเข้าควบคุมกิจการที่เป็นของรัฐ มีส่วนร่วมในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ และในกิจการเอกชนทุกขนาด

¹⁶ ภาณุวัฒน์ เกียรติชนา. (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2563). ระบบพลเรือนควบคุมกองทัพ: บททดสอบความมั่นคงของระบอบ ประชาธิปไตย. รัฐสภาสาร, 68(1), 5-35.

¹⁷ พลอย ธรรมาภิรานนท์. (24 พฤษภาคม 2560). พลเรือนควบคุมทหาร: หนทางสู่ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ. สืบค้น 24 เมษายน 2569 จาก <https://www.the101.world/civilian-control-of-the-military/>

เมื่อเศรษฐกิจอินโดนีเซียได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤตต้มยำกุ้งในปี 2540 ความไม่พอใจของประชาชนต่อรัฐบาลในขณะนั้นเพิ่มมากขึ้นจนถึงขีดสุด ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจประกอบกับการปราบปรามผู้เห็นต่างอย่างรุนแรง และการคอร์รัปชันของรัฐบาลในขณะนั้น ทำให้นักศึกษาและประชาชนจำนวนมากลุกฮือเพื่อโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการ ในปี 2541 สถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากความต้องการประชาธิปไตย ประกอบกับความรู้สึกต่อต้านของสังคมต่อทหารทำให้กองทัพอินโดนีเซียและรัฐบาลเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูปเพื่อให้ทหารออกจากการเมือง โดยดำเนินการปฏิรูปกองทัพอินโดนีเซียโดยใช้ 2 มาตรการ คือ

1) มาตรการเพิ่มความเป็นทหารอาชีพ เช่น เพิ่มทักษะด้านเทคนิคให้ทหาร ปรับปรุงระบบอาวุธ ยุทโธปกรณ์ให้ทันสมัย ยกเลิกบทเรียนด้านสังคมและการเมือง และเพิ่มเติมบทเรียนด้านกฎหมายมนุษยธรรมในหลักสูตรการเรียนการสอนของทหาร เปลี่ยนแปลงบทบาทของกองทัพ โดยยกเลิกหน้าที่ด้านการบังคับใช้กฎหมาย การฝึกทหารกองหนุน และการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

2) มาตรการลดอำนาจของทหารในทางการเมือง เช่น ถอดถอนตัวแทนของทหารออกจากองค์กรนิติบัญญัติ ย้ายศาลทหารจากเดิมที่เคยอยู่ภายใต้กองทัพไปอยู่ภายใต้ศาลสูงสุดซึ่งเป็นศาลยุติธรรม ออกกฎหมายให้การดำเนินนโยบายกลาโหมอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐสภา ออกกฎหมายห้ามไม่ให้ทหารมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจ และให้กองทัพปฏิบัติตามนโยบายของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน หลักการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน รวมไปถึงกฎหมายทั้งในและระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้ง “Defense Policy Community” เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและนักวิชาการได้เข้าร่วมกับผู้ออกนโยบาย กองทัพ และสมาชิกรัฐสภา ในการอภิปรายและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศ

การปฏิรูปทำให้อำนาจของทหารในโครงสร้างการเมืองที่เป็นทางการ (Formal Politics) ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ กองทัพอินโดนีเซียไม่มีอำนาจยับยั้งการตัดสินใจของรัฐบาลพลเรือน แต่อย่างไรก็ตาม กองทัพยังคงมีอำนาจและอิทธิพลพอสมควรด้วยเหตุ ดังต่อไปนี้

1) การคัดค้านจากภายในกองทัพอินโดนีเซีย

ทหารส่วนหนึ่งยังต่อต้านมาตรการลดผลประโยชน์ของกองทัพในโครงสร้างการเมืองที่ไม่เป็นทางการ (Informal Politics) อย่างรุนแรง ทั้งมาตรการปฏิรูปโครงสร้างคำสั่งการตามพื้นที่ และมาตรการเข้าครอบครองเครือข่ายธุรกิจขนาดเล็กของทหารโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม สัญญาณที่ดีสำหรับการปฏิรูป คือ ผู้นำกองทัพอินโดนีเซียเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูปบทบาทของกองทัพ และแสดงความเข้าใจว่ากระบวนการดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป

2) งบประมาณทหารมีจำกัด

ภายใต้งบประมาณที่จำกัด การเพิ่มความเป็นวิชาชีพและการพัฒนาศักยภาพทหารทำได้ยาก นอกจากนี้ การที่กองทัพไม่ได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมยังทำให้ทหารมีแรงจูงใจที่จะเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตัวเองอีกด้วย ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการดูแลให้กองทัพใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

3) ทัศนคติของพลเรือนต่อทหาร

นักการเมืองยังคงพึงพิงทหารในฐานะผู้สนับสนุนทางการเมืองอยู่ การปฏิรูปจึงยังไม่เข้มข้นเท่าที่ควร ทั้งที่รัฐบาลสามารถดำเนินการเพื่อให้การปฏิรูปก้าวหน้ามากขึ้นได้ เช่น การกำหนดให้กองทัพอยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงกลาโหมอย่างชัดเจน และการจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงโดยมีพลเรือนเป็นผู้นำ

ประสบการณ์ของอินโดนีเซียแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารไปสู่การควบคุมกองทัพโดยพลเรือน อันจะนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ และปราศจากการแทรกแซงโดยกองทัพนั้น เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องใช้เวลา และจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีการปฏิรูปเพื่อเพิ่มความเป็นทหารอาชีพ และออกแบบโครงสร้างผลประโยชน์และอำนาจของกองทัพให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากทั้งพลเรือนและทหารเอง

2. สเปน¹⁸

สเปนมีการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ในยุคของ Francisco Franco ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยรัฐสภาใน ค.ศ. 1975-1982 (พ.ศ. 2518-2525) โดยมีความพยายามฟื้นฟูการเมืองใหม่ภายหลังจาก Franco ถึงแก่อสัญกรรม และมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้รับการรับรองจากการทำประชามติใน ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญเป็นการลดบทบาทอำนาจของทหารและศาสนจักรคาทอลิก ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างทหารกับพลเรือนไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นความพยายามอีกแบบหนึ่งเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย

กองทัพสเปนมีงบประมาณ อาวุธ สิ่งอำนวยความสะดวกและอำนาจมาโดยตลอด เนื่องจากมีความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ในภาวะวิกฤตสงครามที่สเปนทำสงครามกับฝรั่งเศสและมีเหตุการณ์สงครามกลางเมือง กองทัพถูกมองว่าเป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ และมีบทบาททางการเมืองภายหลังกุญ Franco มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของกองทัพโดยเฉพาะในประเด็นการแทรกแซงทางการเมือง โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดตั้งกระทรวงกลาโหม ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) การแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1984 และ 1989 (พ.ศ. 2527 และ 2532) กฎหมายความมั่นคงแห่งชาติใน ค.ศ. 1980 และ 1984 (พ.ศ. 2523 และ 2527)

การปรับเปลี่ยนเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ ในสมัยรัฐบาล Adolfo Suárez ทหารยังไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของพลเรือน แต่เป็นการประนีประนอมกันระหว่างกองทัพ โดยพลเรือนไม่ได้ควบคุมกองทัพ จนกระทั่งมีความพยายามรัฐประหารใน ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) จึงเกิดความพยายามในการจำกัดบทบาทของทหารลง โดยใช้หลักการ “พลเรือนควบคุมกองทัพ (Civilian Control of the Military)” โดยมีข้อสังเกตสำคัญ คือ ในขณะที่พยายามให้พลเรือนเป็นผู้ควบคุมกองทัพ ฝ่ายพลเรือนก็พัฒนาศักยภาพให้เท่าทันทหารด้วยการตั้งหน่วยงานที่เป็นหน่วยเทคนิคในเรื่องป้องกันประเทศด้วย เพื่อไม่ให้องค์ความรู้ขึ้นอยู่กับเพียงในกองทัพ อีกทั้งยังกำหนดบทบาทของทหารให้ชัดเจนว่าทหารพึงปฏิบัติหน้าที่ใดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งช่วยลดความคลุมเครือ

¹⁸ พัชรภา ตันตราจิน. (2559). กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการเมืองในหมู่ชนชั้นนำไปสู่การเมืองมวลชน: กรณีเปรียบเทียบประเทศสเปนกับประเทศไทย. วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง, 5(1), 42-88.

เรื่องบทบาทในทางการเมือง และการใช้อำนาจของทหารได้ ทำให้ไม่เป็นข้ออ้างในการก่อรัฐประหาร โดยการกำหนดไว้เป็นกฎหมายนั้นมาจากฉันทามติร่วมกันของทุกฝ่ายโดยเฉพาะจากกองทัพ จึงทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับและบังคับใช้ได้จริง ไม่เป็นเพียงหลักการเท่านั้น

สเปนนำการจำกัดอำนาจของกองทัพที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงทางการเมืองมาใช้ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย จุดเปลี่ยนสำคัญ คือ ให้พลเรือนเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางของกองทัพ ซึ่งพลเรือนจะต้องมีความรู้ความสามารถในเรื่องความมั่นคงหรือรอบรู้ศาสตร์ในการป้องกันประเทศ เพียงพอที่จะได้รับการยอมรับจากทหาร โดยมีการสรุปปัจจัยที่มีต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพสเปน 4 ประการ คือ

- 1) การนิยามพันธกิจ บทบาทของทหารใหม่
- 2) สร้างกระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense) ให้อำนาจพลเรือนในการควบคุมกองทัพ
- 3) สร้างคณะทำงานที่เป็นพลเรือนเชี่ยวชาญในเรื่องความมั่นคง การปกป้องประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือน
- 4) องค์กรระหว่างประเทศเข้ามาแทรกแซงและผลักดันการสร้างรูปแบบการควบคุมทหารของพลเรือน

การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 26 เกี่ยวกับการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ในสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 26 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท ธนเดช เฟ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) สรุปได้ดังนี้

เรืออากาศโท ธนเดช เฟ็งสุข กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่..) พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้กองทัพมีความทันสมัย โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่กำหนดให้กองทัพอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน โดยเสนอให้ลดทอนอำนาจของทหารในหลายเรื่อง เช่น ตัดอำนาจของสภากลาโหมโดยแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องที่ต้องกระทำ โดยความเห็นชอบของสภากลาโหม หรือตามมติของสภากลาโหมออกไปทั้งหมด ปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบของสภากลาโหม แก้ไขอำนาจหน้าที่ของสภากลาโหมให้เป็นอำนาจให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล ซึ่งในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ปีที่ 2 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ 28 สิงหาคม 2567 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท ธนเดช เฟ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และเห็นชอบให้คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้รอการพิจารณาไว้ภายในกำหนด 60 วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 118

เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2567 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่งคืนร่างฉบับดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาพร้อมแจ้งว่า กระทรวงกลาโหมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของสภากลาโหมแล้ว ควรชะลอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท ธนเดช เฟ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ) เพื่อรอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรไปพร้อมกัน¹ ซึ่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 26 ปีที่ 2 ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 22 มกราคม 2568 ที่ประชุมได้เห็นชอบให้เลื่อนการพิจารณาเรื่องดังกล่าวออกไปก่อน²

¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (25 ตุลาคม 2567). ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ [ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท ธนเดช เฟ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)] [หนังสือราชการ]. (นร 0503/23791).

² ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. (2568). สืบค้น 24 เมษายน 2569 จาก https://pis.parliament.go.th/PARWeb/doc/meeting-agenda/MeetingAgendaDetailForQRCode?meetingId=_Rg3 x5 bO0 4 WnjFe8 0 Bo&openExternalBrowser=1

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2568 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่กระทรวงกลาโหมได้ทบทวนแล้วและให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป และให้ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2567 ที่ให้ชะลอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อรอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากหลักการในร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงกลาโหมเสนอ ไม่สอดคล้องกับหลักการในร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ทั้งนี้ ตามมติคณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และรับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่กระทรวงกลาโหมเสนอ³ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กรมพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้รับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง (<http://www.law.go.th>) จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป ระหว่างวันที่ 29 มกราคม-12 กุมภาพันธ์ 2568 ผู้มีแสดงความคิดเห็น จำนวน 16 คน ส่วนใหญ่ไม่ขัดข้องกับร่างพระราชบัญญัติ โดยมีข้อสังเกต เช่น ควรมีกลไกการกำกับดูแลการดำเนินงานของส่วนราชการ ควรมีกลไกการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานของกระทรวงกลาโหมโดยรวมเป็นไปอย่างสอดคล้องและเป็นเอกภาพ รวมถึงควรมีการประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ และคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2568 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2568⁴ ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับซึ่งอยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 จึงเป็นอันตกไป

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2569 ได้ร้องขอต่อรัฐสภาภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 27 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ที่ค้างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ต่อไป ซึ่งรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2569 สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 27 จึงสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ต่อไปได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 147

³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (12 มิถุนายน 2568). ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. [หนังสือราชการ]. (นร 0503/14538).

⁴ “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2568” (12 ธันวาคม 2568). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 142 ตอนที่ 80 ก, น.1-3.



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2242 5900 ext. 5730, 5740, 5750



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร