



เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

อ.พ. 11/2567 สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง



อ.พ. 11/2567
สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(เรืออากาศโท ธนเดช เฟื่องสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

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

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายมานิช อินทนิม

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นายทนต์ศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นางสาวสุภาพิชญ์ ธีระวัฒน์

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางเมตตาพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

กรกฎาคม 2567

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 - หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท ธนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-1
- สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท ธนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-2
- ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกับร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท ธนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-5
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
- วิวัฒนาการของการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหม	3-1
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ปี 2475 ถึงปัจจุบัน	3-8
- การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน	3-12
- การควบคุมทหารโดยพลเรือน	3-19

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงกลาโหมมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงกลาโหมยังสะท้อนให้เห็นถึงการวัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและทหารได้เป็นอย่างดี

สำหรับพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีการจัดวางอำนาจของกองทัพให้อยู่เหนือรัฐบาลพลเรือน เนื่องจากแม้จะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม แต่ในขณะเดียวกันก็มีการกำหนดให้มี “สภากลาโหม” และกำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญ 6 เรื่อง “ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม” ได้แก่ นโยบายการทหาร นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม พร้อมทั้งกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติตามมติของสภากลาโหมด้วย นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจอื่นอีกหลายเรื่อง ส่วนการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทยนั้น กำหนดให้คณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้นพิจารณารายชื่อแล้วเสนอคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลพิจารณา ซึ่งแม้จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ แต่กรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร ส่งผลให้อำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินการเรื่องสำคัญ รวมถึงอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลไม่ได้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุดังกล่าวเรื่องอากาศโท ธนเดช เฟ็งสุข กับคณะ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของสภากลาโหมแก้ไขอำนาจหน้าที่ของสภากลาโหมให้เป็นเพียงที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น ตัดอำนาจของสภากลาโหมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินการใด ๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมหรือตามมติของสภากลาโหมออก นอกจากนี้ ยังได้ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลให้กลับมาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อีกทั้งกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล ต้องดำเนินการด้วยระบบคุณธรรมด้วยการเลือกผู้มีความสามารถดีตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้นแล้วเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพิจารณา และปรับปรุงเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์

กระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการส่งกำลังบำรุงร่วมและจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ให้กับ กองทัพไทย ทั้งนี้ เพื่อให้กองทัพมีความทันสมัย โปรงใส และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่กำหนดให้ กองทัพอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงมีลักษณะที่จะให้ กองทัพอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือนซึ่งเป็นไปตามหลัก “การควบคุมทหารโดยพลเรือน” ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้กันในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน และทหาร ซึ่งโดยปกติแล้วกระบวนการในการดำเนินการของประเทศต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามบริบท ทางสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ และจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมทั้งต้องอาศัยความร่วมมือกันจากทางกองทัพและรัฐบาลพลเรือนเพื่อให้การจัดความสัมพันธ์ระหว่าง กองทัพกับรัฐบาลพลเรือนเป็นไปอย่างราบรื่นและยั่งยืน

ส่วนที่ 1

หลักการและเหตุผล

ของร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(เรืออากาศโท ธนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 เพื่อให้กองทัพมีความทันสมัย โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่กำหนดให้กองทัพอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบัน ทหารและกองทัพมีอำนาจทางการเมืองผ่านโครงสร้างรัฐที่จัดวางอำนาจของกองทัพให้อยู่เหนือรัฐบาลพลเรือนในหลายกระบวนการตัดสินใจ เช่น อำนาจของสภากลาโหมในการกำหนดนโยบายและพิจารณางบประมาณทางการทหาร อำนาจของคณะกรรมการแต่งตั้งนายพลที่ประกอบไปด้วยข้าราชการทหารเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นโครงสร้างการบริหารจัดการและการใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและมีความแตกต่างเมื่อเทียบกับหน่วยงานส่วนราชการอื่น ควรที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการและการใช้อำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย

สรุปสาระสำคัญ

ของร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(เรื่องอากาศโท ธนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ชื่อร่าง (ร่างมาตรา 1)

“พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

2. วันที่มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา 2)

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

3. แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม “เจ้าหน้าที่ทางทหาร” (ร่างมาตรา 3)

กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ทางทหาร” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้

4. แก้ไขอำนาจซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบอำนาจให้ทำการแทนได้ และแก้ไขผู้รับมอบอำนาจให้ทำการแทน (ร่างมาตรา 4)

ตัดอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการ “ตามมติของสภากลาโหม” ออกเหลือเพียงอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด ๆ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบอำนาจได้โดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ หรือผู้บัญชาการทหารอากาศ ทำการแทนในนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้ และผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ และตัดตำแหน่งสมุหราชองครักษ์ และผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ออกจากการเป็นผู้รับมอบอำนาจ

5. แก้ไขอำนาจในการที่ผู้บังคับบัญชาทหารจะมอบอำนาจให้ทำการแทน (ร่างมาตรา 5)

ตัดอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการประจำที่ผู้บังคับบัญชาทหารซึ่งรองลงมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการ “ตามมติของสภากลาโหม” ออกเหลือเพียงอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการประจำที่ผู้บังคับบัญชาทหาร

ไม่ว่าจะเป็นชั้นใดซึ่งรองลงมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ๆ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ผู้บังคับบัญชาทหารผู้นั้นจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้บังคับบัญชาทหารตำแหน่งอื่นทำการแทนในนามของผู้บังคับบัญชาทหารผู้นั้นมอบอำนาจก็ได้

6. การแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล (ร่างมาตรา 6)

ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลโดยให้ดำเนินการด้วยระบบคุณธรรมด้วยการเลือกผู้มีความคุณสมบัติตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้นแล้วเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพิจารณา

7. กำหนดการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการส่งกำลังบำรุงร่วมและจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ให้กับกองทัพไทย (ร่างมาตรา 7)

ให้กระทรวงกลาโหมกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ รวมทั้งกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการส่งกำลังบำรุงร่วมและการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ให้กับกองทัพไทย โดยต้องคำนึงถึงความจำเป็นยิ่งยวด ความประหยัด มาตรฐาน ชัดความสามารถในการรบ ทั้งนี้ ในการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์จะต้องดำเนินการโดยสุจริต โปร่งใส เปิดเผย ศึกษาเปรียบเทียบคุณสมบัติเฉพาะ พิจารณาถึงการส่งกำลังบำรุง การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการให้มีการจ้างงานภายในประเทศ โดยเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ นั้นด้วยทุกขั้นตอน

8. อำนาจหน้าที่ของสภากลาโหมที่เปลี่ยนแปลงไป (ร่างมาตรา 8 และร่างมาตรา 9)

8.1 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการรบ หรือการสงคราม การปราบปราม การกบฏ หรือเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยสภากลาโหมมีอำนาจเพียงเสนอความเห็นเท่านั้น

8.2 การอนุมัติให้กระทรวงกลาโหมจัดและวางกำลังในพื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อปฏิบัติการกิจของกระทรวงกลาโหมได้ตั้งแต่มยามปกติ เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยสภากลาโหมมีอำนาจเพียงเสนอความเห็นเท่านั้น

8.3 การใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการกิจเพื่อสันติภาพเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบของสภากลาโหม

8.4 การกำหนดหน่วยงานในกระทรวงกลาโหม และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารนั้น เพื่อปฏิบัติการกิจเพื่อสันติภาพ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยสภากลาโหมมีอำนาจเพียงเสนอความเห็นเท่านั้น

10. แก้ไขชื่อหมวด 5 (ร่างมาตรา 10)

แก้ไข “หมวด 5 คณะผู้บริหาร เป็น “หมวด 5 คณะที่ปรึกษา”

11. องค์ประกอบของสภากลาโหม (ร่างมาตรา 11)

สภากลาโหมประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน
- 2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธาน
- 3) ปลัดกระทรวงกลาโหม
- 4) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- 5) ผู้บัญชาการทหารบก
- 6) ผู้บัญชาการทหารเรือ
- 7) ผู้บัญชาการทหารอากาศ

8) สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ทั่วไป ในด้านการทหาร ด้านความมั่นคง ด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม จำนวนไม่เกิน 5 คนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตามมติของคณะรัฐมนตรี

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเห็นว่ามีความเหมาะสม เป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการ

12. อำนาจหน้าที่ของสภากลาโหม (ร่างมาตรา 12)

กำหนดให้สภากลาโหมมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้นในเรื่องดังต่อไปนี้

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

13. การถือปฏิบัติตามมติของสภากลาโหม (ร่างมาตรา 13)

ยกเลิกบทบัญญัติที่ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติตามมติของสภากลาโหม

14. บทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา 14)

14.1 กำหนดให้สมาชิกสภากลาโหมที่ดำรงตำแหน่งอยู่พ้นจากตำแหน่งทันทีเมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

14.2 ในวาระเริ่มแรก ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกสภากลาโหมให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

14.3 ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งสมาชิกสภากลาโหม ในวาระเริ่มแรกหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ถือว่ายังไม่มีสภากลาโหมและให้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดของสภากลาโหมยังไม่มีผลใช้บังคับ

<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท รัตนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“เจ้าหน้าที่ทางทหาร” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมเพื่อปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>มาตรา 24 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้</p>	<p>มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”</p> <p>มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ทางทหาร” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“เจ้าหน้าที่ทางทหาร” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้ง เพื่อปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้”</p> <p>มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในวรรคห้าของมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p>

<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท รัตนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมาย</p> <p>ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน</p> <p>ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงกลาโหมมีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการประจำแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้</p> <p>อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด ๆ <u>หรือมติของสภากลาโหม</u> หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงกลาโหม <u>สมุหราชองครักษ์</u> <u>ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์</u> <u>ผู้บัญชาการทหารสูงสุด</u> <u>ผู้บัญชาการทหารบก</u> <u>ผู้บัญชาการทหารเรือ</u> หรือ<u>ผู้บัญชาการทหารอากาศ</u> ทำการแทนในนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้ และผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ ทั้งนี้</p>	<p>“อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด ๆ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงกลาโหม <u>ผู้บัญชาการทหารสูงสุด</u> <u>ผู้บัญชาการทหารบก</u> <u>ผู้บัญชาการทหารเรือ</u> หรือ<u>ผู้บัญชาการทหารอากาศ</u> ทำการแทนในนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้ และผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกลาโหมกำหนด”</p>

<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่ออากาศโท รนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกลาโหมกำหนด</p> <p>อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการประจำที่ผู้บังคับบัญชาทหารไม่ว่าจะเป็นชั้นใดซึ่งรองลงมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ๆ หรือมติของสภากลาโหม หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ผู้บังคับบัญชาทหารผู้นั้นจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้บังคับบัญชาทหารตำแหน่งอื่นทำการแทนในนามของผู้บังคับบัญชาทหารผู้มอบอำนาจก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกลาโหมกำหนด</p> <p>ให้ผู้รักษาราชการ ผู้รักษาราชการแทน หรือผู้ทำการแทน มีอำนาจและหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาราชการ รักษาราชการแทน หรือทำการแทนนั้น ๆ</p> <p>มาตรา 25 การบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมายและตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด</p> <p>การพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้น</p>	<p>มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในวรรคหกมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการประจำที่ผู้บังคับบัญชาทหารไม่ว่าจะเป็นชั้นใดซึ่งรองลงมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ๆ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ผู้บังคับบัญชาทหารผู้นั้นจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้บังคับบัญชาทหารตำแหน่งอื่นทำการแทนในนามของผู้บังคับบัญชาทหารผู้มอบอำนาจก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกลาโหมกำหนด”</p> <p>มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา 25 การบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมายและตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด</p> <p>การพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย ให้ดำเนินการด้วยระบบคุณธรรมด้วยการเลือกผู้มี</p>

<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท ธนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>แล้วเสนอคณะกรรมการตามวรรคสามพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงกลาโหมกำหนด</p> <p>ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เจ้ากรมเสมียนตราเป็นผู้ช่วยเลขานุการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของส่วนราชการตามวรรคสองและระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวง และส่วนราชการในกองทัพไทย</p> <p>ระเบียบการประชุมของคณะกรรมการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด</p> <p>มาตรา 30 ให้กระทรวงกลาโหมกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการส่งกำลังบำรุงร่วมและมาตรฐานยุทธโปกรณ์ตามความต้องการของกองทัพไทยโดยให้มีคณะกรรมการที่กระทรวงกลาโหมแต่งตั้งขึ้นรับผิดชอบการดำเนินการส่งกำลังบำรุงร่วมหรือมาตรฐานยุทธโปกรณ์ แล้วแต่กรณี</p>	<p>คุณสมบัติตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้น แต่งตั้งขึ้นแล้วเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงกลาโหมกำหนด”</p> <p>มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา 30 ให้กระทรวงกลาโหมกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ กระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการส่งกำลังบำรุงร่วมและการจัดหาอาวุธยุทธโปกรณ์ให้กับกองทัพไทย ซึ่งต้องคำนึงถึงความจำเป็นยิ่งยวด ความประหยัด มาตรฐาน ชีตความสามารถในการรบ ทั้งนี้ ในการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทธโปกรณ์จะต้องดำเนินการโดยสุจริต โปร่งใส เปิดเผย ศึกษาเปรียบเทียบคุณสมบัติเฉพาะ พิจารณาถึง การส่งกำลังบำรุง การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการให้มีการจ้างงานภายในประเทศ</p>

<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่ออากาศโท รนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 34 ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อการรบหรือการสงคราม การปราบปราม การกบฏหรือเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม มีอำนาจกำหนดหน่วยงาน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหารและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติภารกิจ</p> <p>เมื่อการรบหรือการสงคราม หรือการปราบปรามการกบฏสิ้นสุดลง หรือมีการยกเลิกประกาศกฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมพิจารณาสั่งยกเลิกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารที่ได้กำหนดหรือแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจกำหนดพื้นที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการทางทหารเป็นยุทธบริเวณ และกำหนดพื้นที่ส่วนที่เหลือเป็นเขตภายใน</p>	<p>โดยเปิดให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ นั้นด้วยทุกขั้นตอน</p> <p>มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา 34 ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อการรบหรือการสงคราม การปราบปราม การกบฏหรือเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดย<u>การเสนอความเห็น</u>ของสภากลาโหม มีอำนาจกำหนดหน่วยงาน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหารและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ทางทหารได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติภารกิจ</p> <p>เมื่อการรบหรือการสงคราม หรือการปราบปรามการกบฏสิ้นสุดลง หรือมีการยกเลิกประกาศกฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดย<u>การเสนอความเห็น</u>ของสภากลาโหมพิจารณาสั่งยกเลิกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารที่ได้กำหนด หรือแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดย<u>การเสนอความเห็น</u>ของสภากลาโหมมีอำนาจกำหนดพื้นที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการทางทหารเป็นยุทธบริเวณ และกำหนดพื้นที่ส่วนที่เหลือเป็นเขตภายใน”</p> <p>มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในมาตรา 37 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p>

<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่ออากาศโท รนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 37 เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจอนุมัติให้กระทรวงกลาโหมจัดและวางกำลังในพื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อปฏิบัติการกิจของกระทรวงกลาโหมได้ตั้งแต่มยามปกติ</p> <p>มาตรา 38 การใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการกิจเพื่อสันติภาพให้เป็นไปโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม และเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี</p> <p>ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม มีอำนาจกำหนดหน่วยงานในกระทรวงกลาโหม และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารนั้น เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี</p> <p style="text-align: center;">หมวด 5 คณะผู้บริหาร</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/>	<p>“มาตรา 37 เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยการเสนอความเห็นของสภากลาโหมมีอำนาจอนุมัติให้กระทรวงกลาโหมจัดและวางกำลังในพื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อปฏิบัติการกิจของกระทรวงกลาโหมได้ตั้งแต่มยามปกติ</p> <p>มาตรา 38 การใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการกิจเพื่อสันติภาพให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี</p> <p>ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยการเสนอความเห็นของสภากลาโหม มีอำนาจกำหนดหน่วยงานในกระทรวงกลาโหม และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารนั้น เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี”</p> <p>มาตรา 10 ให้ยกเลิกชื่อหมวด 5 คณะผู้บริหาร แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p style="text-align: center;">“หมวด 5 คณะที่ปรึกษา”</p> <p>มาตรา 11 ให้ยกเลิกความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบ</p>

<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท รัตนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 42 ให้มี “สภากลาโหม” ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานสภากลาโหม (2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานสภากลาโหม (3) <u>จเรทหารทั่วไป</u> (4) ปลัดกระทรวงกลาโหม (5) <u>รองปลัดกระทรวงกลาโหม</u> (6) <u>สมุหราชองครักษ์</u> (ยกเลิกโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560) (7) <u>รองสมุหราชองครักษ์</u> (อัตราจอมพล จอมพลเรือ หรือจอมพลอากาศ จำนวนไม่เกิน 3 คน) (ยกเลิกโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560) (8) <u>เสนาธิการกรมราชองครักษ์</u> (ยกเลิกโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560) (9) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด (10) <u>รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด</u> (11) <u>เสนาธิการทหาร</u> (12) ผู้บัญชาการทหารบก 	<p>ราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p style="text-align: center;">“มาตรา 42 ให้มี “สภากลาโหม” ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานสภากลาโหม (2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานสภากลาโหม (3) ปลัดกระทรวงกลาโหม (4) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด (5) ผู้บัญชาการทหารบก

<p>พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท รัตนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>(13) รองผู้บัญชาการทหารบก</p> <p>(14) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก</p> <p>(15) เสนาธิการทหารบก</p> <p>(16) ผู้บัญชาการทหารเรือ</p> <p>(17) รองผู้บัญชาการทหารเรือ</p> <p>(18) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารเรือ</p> <p>(19) เสนาธิการทหารเรือ</p> <p>(20) ผู้บัญชาการกองเรือยุทธการ</p> <p>(21) ผู้บัญชาการทหารอากาศ</p> <p>(22) รองผู้บัญชาการทหารอากาศ</p> <p>(23) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารอากาศ</p> <p>(24) เสนาธิการทหารอากาศ</p> <p>(25) (ยกเลิก)</p> <p>(26) สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ทั่วไปในด้านการทหาร ด้านความมั่นคง ด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม จำนวนไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตามมติของสภากลาโหม</p> <p>ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงกลาโหมเป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการ</p> <p>ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมมากกว่าหนึ่งคน</p>	<p>(6) ผู้บัญชาการทหารเรือ</p> <p>(7) ผู้บัญชาการทหารอากาศ</p> <p>(8) สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ทั่วไปในด้านการทหาร ด้านความมั่นคง ด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม จำนวนไม่เกินห้าคนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตามมติของคณะรัฐมนตรี</p> <p>ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเห็นว่ามีคุณสมบัติเหมาะสม เป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการ</p> <p>ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมมากกว่าหนึ่งคน</p>

<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท ธนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานเรียงตามลำดับ</p> <p style="text-align: center;">รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะเชิญบุคคลอื่นเข้าชี้แจงและแสดง ความคิดเห็นต่อสภากลาโหมเฉพาะเรื่องใดก็ได้</p> <p style="text-align: center;">มาตรา 43 ในการดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่อง ดังต่อไปนี้ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) นโยบายการทหาร (2) นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร (3) นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม (4) การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของ กระทรวงกลาโหม (5) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร (6) เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้ เสนอสภากลาโหม <p style="text-align: center;">มาตรา 44 สมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 (26) มีวาระการดำรงตำแหน่ง</p>	<p>ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานเรียงตามลำดับ</p> <p style="text-align: center;">รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะเชิญบุคคลอื่นเข้าชี้แจงหรือแสดง ความคิดเห็นต่อสภากลาโหมเฉพาะเรื่องใดก็ได้”</p> <p style="text-align: center;">มาตรา 12 ให้ยกเลิกความในมาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และให้ใช้ ความต่อไปนี้แทน</p> <p style="text-align: center;"><u>“มาตรา 43 สภากลาโหมมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมในเรื่องดังต่อไปนี้</u></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) นโยบายการทหาร (2) นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร (3) นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม (4) การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของ กระทรวงกลาโหม (5) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร (6) เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้ <u>สภากลาโหมเสนอความเห็น</u> <p style="text-align: center;">มาตรา 44 สมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 (8) มีวาระการดำรงตำแหน่ง</p>

<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่ออากาศโท รนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>คราวละสองปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระ</p> <p style="text-align: center;">ในกรณีสมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 (26) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอาจแต่งตั้งผู้อื่นแทนได้ และให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว</p> <p style="text-align: center;">มาตรา 45 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 (26) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ตาย (2) ลาออก (3) เป็นบุคคลล้มละลาย (4) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (5) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (6) สมาชิกสภากลาโหมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการกระทำหรือมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภากลาโหม 	<p>คราวละสองปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระ</p> <p style="text-align: center;">ในกรณีสมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 (8) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอาจแต่งตั้งผู้อื่นแทนได้ และให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว</p> <p style="text-align: center;">มาตรา 45 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 (8) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ตาย (2) ลาออก (3) เป็นบุคคลล้มละลาย (4) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (5) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (6) สมาชิกสภากลาโหมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการกระทำหรือมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภากลาโหม” <p style="text-align: center;">มาตรา 13 ให้ยกเลิกวรรคสี่ของมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551</p>

<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องอากาศโท รัตนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 46 การประชุมสภากลาโหมให้เป็นไปตามคำสั่งของประธานสภากลาโหมหรือเมื่อสมาชิกสภากลาโหมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมดร้องขอให้มีการประชุม</p> <p>องค์ประชุมสภากลาโหมแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมด</p> <p>ประธานสภากลาโหมเป็นประธานในที่ประชุม แต่ถ้าประธานสภากลาโหมไม่อยู่ในที่ประชุม ให้รองประธานสภากลาโหมเป็นประธานในที่ประชุมแทน โดยพิจารณาตามลำดับที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 42 แต่ถ้าทั้งประธานสภากลาโหมและรองประธานสภากลาโหมไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภากลาโหมซึ่งอาวุโสสูงสุดตามระเบียบแบบแผนของกระทรวงกลาโหมทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมแทนต่อไปตามลำดับ</p> <p><u>มติของสภากลาโหมนั้น ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติ</u></p>	<p style="text-align: center;">มาตรา 14 ให้สมาชิกสภากลาโหมที่ดำรงตำแหน่งอยู่พ้นจากตำแหน่งทันที <u>เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ</u></p> <p style="text-align: center;"><u>ในวาระเริ่มแรก ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ</u></p> <p style="text-align: center;"><u>ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งสมาชิกสภากลาโหม ในวาระเริ่มแรกหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ถือว่ายังไม่มีสภากลาโหมและให้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดของสภากลาโหมยังไม่มีผลใช้บังคับ</u></p>

<p>พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรืออากาศโท รัตนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
	<p>.....</p>

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

กระทรวงกลาโหม เป็นกระทรวงที่มีความสำคัญเนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และปฏิบัติราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหม

การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหม และการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมมีความแตกต่างจากกระทรวงอื่นเนื่องจากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น ซึ่งแต่เดิมการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่หลังจากที่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ขึ้น

ปัจจุบันการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหม ต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (มาตรา 7) ราชการของกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน ประกาศและคำสั่ง (มาตรา 9) นอกจากนั้นยังกำหนดให้มีการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมออกเป็น 3 ส่วน คือ 1. สำนักงานรัฐมนตรี 2. สำนักงานปลัดกระทรวง 3. กองทัพอากาศ ซึ่งประกอบด้วยกองบัญชาการกองทัพอากาศ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ (มาตรา 10) รวมทั้งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้ (มาตรา 24) ซึ่งปัจจุบันกระทรวงกลาโหมมี นายสุทิน คลังแสง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และไม่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม

โดยปกติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมีอำนาจบังคับบัญชาและกำหนดนโยบายและทิศทางในการดำเนินงานของกระทรวง แต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการกำหนดกลไกอื่นให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ไว้เป็นพิเศษ ซึ่งส่งผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมถูกลดทอนอำนาจลง เช่น

1. การกำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญต้องเป็นไปตาม “มติของสภากลาโหม”

มาตรา 42 กำหนดให้มีสภากลาโหม* และมาตรา 43 กำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องดังต่อไปนี้ต้องเป็นไปตาม “มติของสภากลาโหม”

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

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจอื่นอีกหลายเรื่อง เช่น อำนาจกำหนดหรือยกเลิกหน่วยงาน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร รวมทั้งกำหนดพื้นที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการทางทหารเป็นยุทธบริเวณในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการรบหรือการสงคราม การปราบปราม การกบฏ หรือเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก และมีอำนาจอนุมัติให้กระทรวงกลาโหมจัดและวางกำลังในพื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อปฏิบัติการกิจของกระทรวงกลาโหมได้ทั้งในยามปกติเพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ อีกทั้งยังมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “มติของสภากลาโหม ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติ” (มาตรา 46 วรรคสี่) ดังนั้น จึงทำให้ “สภากลาโหม” มีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในการกำหนดนโยบายสำคัญของกระทรวงกลาโหม และในการตัดสินใจในเรื่องการปฏิบัติราชการทหาร

การกำหนดให้สภากลาโหมมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องสำคัญในปัจจุบันนั้น แตกต่างจากแนวคิดในช่วงแรกที่กำหนดให้มีการตั้งสภากลาโหมขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2491 เนื่องจากแต่เดิมสภากลาโหมถูกกำหนดให้เป็นเพียง “ที่ปรึกษาหารือ” ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องต่าง ๆ เท่านั้น โดยได้นำต้นแบบมาจากประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และดัดแปลงให้เข้ากับลักษณะเฉพาะของประเทศไทย

จนกระทั่ง เมื่อปี 2528 ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ซึ่งทำให้เกิดจุดเปลี่ยนสำคัญเนื่องจากได้ให้อำนาจสภากลาโหมเพิ่มมากขึ้น

* สภากลาโหม” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธาน ซึ่งหากมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมมากกว่า 1 คน ให้แต่งตั้งเป็นรองประธานเรียงตามลำดับ และมีสมาชิกสภากลาโหม อีกจำนวน 19 คนเป็นข้าราชการทหารของกระทรวงกลาโหมซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ เช่น ปลัดกระทรวงกลาโหม รองปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นต้น และให้มีสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ทั่วไป ในด้านการทหาร ด้านความมั่นคง ด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมาย หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมอีกจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตามมติของสภากลาโหม ส่วนเลขาธิการและรองเลขาธิการสภากลาโหม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงกลาโหม (มาตรา 42)

เนื่องจากกำหนดให้มีการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของสภาทนายความจากการเป็นเพียงที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นการกำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญต้องเป็นไปตาม “มติของสภาทนายความ” ซึ่งทำให้มติของสภาทนายความมีลักษณะเป็นคำแนะนำที่ทำให้องค์กรผู้รับคำแนะนำจำต้องยอมทำตามคำแนะนำ (Avis Conform) ซึ่งในทางกฎหมายต้องถือว่าสภาทนายความคือองค์กรผู้มีความอำนาจที่แท้จริงตามกฎหมายในการควบคุมกองทัพในเรื่องที่กฎหมายกำหนด ไม่ใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม¹

ส่วนในเรื่องการเตรียมกำลัง การสั่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหารและการเตรียมพร้อมตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุมอำนาจการยุทธในภาพรวม รวมทั้งควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ได้กำหนดให้มี “คณะผู้บัญชาการทหาร” ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธานคณะผู้บัญชาการทหาร ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เสนาธิการทหาร ทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

2. การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ “คณะกรรมการ” ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย โดยกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลเริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้นพิจารณาเสนอรายชื่อให้แก่คณะกรรมการอีกคณะหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้ากรมเสมียนตราเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลดำรงตำแหน่ง ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง (มาตรา 25 วรรคสอง และวรรคสาม) ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการ แต่องค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารและปลัดกระทรวงกลาโหม ดังนั้น จึงทำให้อำนาจในการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลไม่ได้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอย่างแท้จริง

เหตุที่มีการกำหนดไว้เช่นนี้ เนื่องจากต้องการให้มีการแบ่งแยกระหว่างอำนาจของฝ่ายการเมืองและฝ่ายทหาร และป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายทหารมากเกินไป² เพราะแต่เดิมการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารชั้นนายพล ผู้บัญชาการเหล่าทัพจะจัดทำรายชื่อแล้ว

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

² อ้างแล้วใน 1

เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อขอความเห็นชอบ³ จากนั้นจึงนำรายชื่อกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ลดทอนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในหลายเรื่องด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่..) พ.ศ. (เรืออากาศโท ธนเดช เพ็งสุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ) จึงเสนอให้มีการแก้ไขให้อำนาจในการบังคับบัญชากลับมาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล รวมทั้งปรับปรุงให้กองทัพมีความทันสมัย โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่กำหนดให้กองทัพอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน ดังนี้

1. ตัดอำนาจของสภากลาโหมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินการใด ๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม หรือตามมติของสภากลาโหมออกไปทั้งหมด

2. ปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบของสภากลาโหม โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภากลาโหมโดยตำแหน่งลดน้อยลงเหลือเพียง 7 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในกระทรวงกลาโหมเท่านั้น คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานสภากลาโหม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานสภากลาโหม ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ตัดตำแหน่ง จเรทหารทั่วไป รองปลัดกระทรวงกลาโหม รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด เสนาธิการทหาร รองผู้บัญชาการ ผู้ช่วยผู้บัญชาการ และเสนาธิการของทั้ง 3 เหล่าทัพออกไป

ส่วนสมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ทั่วไปในด้านการทหาร ด้านความมั่นคง ด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมนั้น กำหนดให้เพิ่มจำนวนจาก 3 คนเป็น 5 คน รวมทั้งจากเดิมกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตาม “มติของสภากลาโหม” แก้ไขเป็น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตาม “มติคณะรัฐมนตรี” แทน ทำให้สภากลาโหมไม่มีบทบาทในการแต่งตั้งสมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิอีกต่อไป

นอกจากนั้น ได้แก้ไขการแต่งตั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการสภากลาโหม จากเดิมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งจาก “ผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงกลาโหม” เท่านั้น เป็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้ง “บุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเห็นว่ามีความเหมาะสม” เป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการได้ (ร่างมาตรา 11) ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสามารถแต่งตั้งบุคคลที่เห็นว่ามีความเหมาะสมได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงกลาโหม

3. แก้ไขอำนาจหน้าที่ของสภากลาโหมให้มีอำนาจหน้าที่เพียง “ให้คำปรึกษา” แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญเท่านั้น (ร่างมาตรา 12) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของสภากลาโหมให้เป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมคล้ายกับที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

³ พ.ร.บ. กลาโหม-พ.ร.บ. ความมั่นคง: มรดกกฎหมายและการขยายอำนาจของกองทัพจากรัฐประหาร 19 ก.ย. 49. (19 กันยายน 2561) สืบค้น 22 เมษายน 2567 จาก <https://tlhr2014.com/archives/8964>

จัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2500 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 พร้อมกับกำหนดให้ยกเลิกการกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมต้องถือปฏิบัติตามมติของสภากลาโหมด้วย (ร่างมาตรา 13) ทำให้อำนาจของสภากลาโหมลดน้อยลงอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการเพิ่มอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในการบังคับบัญชาและตัดสินใจในเรื่องสำคัญเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

4. ปรับปรุงกระบวนการการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล โดยกำหนดให้การพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล ต้องดำเนินการด้วยระบบคุณธรรมด้วยการเลือกผู้มีความสมบัติตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้นแล้วเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพิจารณาได้โดยตรง (ร่างมาตรา 6) ไม่ต้องผ่านคณะกรรมการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลซึ่งมีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร ทำให้อำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลกลับมาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอีกครั้งหนึ่งตามร่างที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติม

5. ปรับปรุงเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ กระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการส่งกำลังบำรุงร่วมและจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ให้กับกองทัพไทย โดยตัดขั้นตอนการดำเนินการผ่านคณะกรรมการที่กระทรวงกลาโหมแต่งตั้งขึ้น เป็นการกำหนดให้กระทรวงกลาโหมกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ กระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการส่งกำลังบำรุงร่วมและการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ให้กับกองทัพไทย และกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องคำนึงถึงความจำเป็นยิ่งยวด ความประหยัด มาตรฐาน ชีตความสามารถในการรบ และในการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์จะต้องดำเนินการโดยสุจริต โปร่งใส เปิดเผย ศึกษาเปรียบเทียบคุณสมบัติเฉพาะ พิจารณาถึงการส่งกำลังบำรุง การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการให้มีการจ้างงานภายในประเทศ โดยเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ นั้นด้วยทุกขั้นตอน (ร่างมาตรา 7)

การเสนอแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 เป็นความพยายามหนึ่งในการแก้ไขการจัดวางอำนาจให้กองทัพอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน สอดคล้องกับหลัก “การควบคุมทหารโดยพลเรือน”^{**} ซึ่งมีแนวคิดที่ผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นพลเรือนหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ควรมีความตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การปกครอง และบทบาทของทหาร และกองทัพควรเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการเรื่อง การต่างประเทศและความมั่นคงเท่านั้น และหลายประเทศได้นำแนวคิดนี้มาใช้ เช่น สหรัฐอเมริกา สเปน และอินโดนีเซีย เป็นต้น หลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนเป็นคุณลักษณะหลักของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบบประชาธิปไตย และถือเป็นสัญญาณบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการปฏิรูปกองทัพ เพราะความสำเร็จของการปฏิรูปกองทัพจะเห็นได้จากการที่ผู้นำทหารยอมรับสภาวะการควบคุมกองทัพ โดยรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง⁴

^{**} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในหน้า 3-19

⁴ สุรชาติ บำรุงสุข. (2566). Transform or Die: ปฏิรูปกองทัพไทย. กรุงเทพฯ: มติชน.

แต่อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าในประเทศที่มีความพยายามในการนำหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนมาใช้อย่างสเปนและอินโดนีเซีย^{***} ซึ่งแต่เดิมทหารมีบทบาทในการบริหารประเทศเป็นอย่างมากและต่อมาได้มีความพยายามที่จะลดบทบาทของทหารลง ทั้งสองประเทศได้มีการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปใช้ระยะเวลา มีการคำนึงถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนให้มีความสมดุลกัน และได้รับความร่วมมือจากทั้งรัฐบาลพลเรือนและทหาร ซึ่งทั้งสองประเทศมีวิธีการดำเนินการที่แตกต่างกันตามบริบททางสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้น เพื่อให้การจัดความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับรัฐบาลพลเรือนเป็นไปอย่างราบรื่นและยั่งยืน จึงควรคำนึงถึงการทำความเข้าใจกับกองทัพถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงและบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การดำเนินการได้รับความร่วมมือจากกองทัพและเป็นที่ยอมรับ จากนั้นจึงจัดความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคำนึงถึงบริบททางสังคมและการเมืองของไทยประกอบด้วย

^{***} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในหน้า 3-23 และ 3-25

บรรณานุกรม

- พ.ร.บ. กลาโหม-พ.ร.บ. ความมั่นคง: มรดกกฎหมายและการขยายอำนาจของกองทัพจากระัฐประหาร 19 ก.ย. 49. (19 กันยายน 2561). สืบค้น 22 เมษายน 2567 จาก <https://tlhr2014.com/archives/8964>
- พลอย ธรรมาภิรานนท์. (24 พฤษภาคม 2560). พลเรือนควบคุมทหาร: หนทางสู่ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ. สืบค้น 24 เมษายน 2567 จาก <https://www.the101.world/civilian-control-of-the-military/>
- พัชรภา ตันตราจิน. (2559). กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการเมืองในหมู่ชนชั้นนำไปสู่การเมืองมวลชน: กรณีเปรียบเทียบประเทศสเปนกับประเทศไทย. วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง, 5(1), 42-88.
- ศุภณัฐ บุญสด. (2563). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551. สืบค้น 4 เมษายน 2567 จาก <https://www.ocs.go.th/council-of-state/#/public/doc/VTJGc2RHVmtYMTlkMG5Bdk0vandTdFl3b2Y0UDdhTEhYQWVOQUpjy3U5dz0%3D>
- _____. (2560). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560. สืบค้น 4 เมษายน 2567 จาก <https://www.ocs.go.th/council-of-state/#/public/doc/VTJGc2RHVmtYMTlkMG5Bdk0vandTcXp0ZnpRQ1lWWW1kbVJjSVh4d3ViRT0%3D>
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2566). Transform or Die: ปฏิรูปกองทัพไทย. กรุงเทพฯ: มติชน.

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

วิวัฒนาการของการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหม

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

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

1. “เสนาบดีกระทรวงกลาโหม” ในฐานะเจ้ากระทรวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะงานด้านธุรการ ได้แก่ ติดต่อกับกรมการราษฎรและเจ้ากระทรวงอื่น ๆ ดำเนินงานทางธุรการประจำและบริหารจัดการเรื่องเบี้ยหวัดเบี้ยบำนาญ จัดการเรื่องเกณฑ์ทหาร ดูแลเรื่องกฎหมายทหารและศาลทหาร ดูแลงานสุขาภิบาลและการรักษาพยาบาล รวมทั้งจัดสรรงบประมาณภายในกระทรวงตามมติของคณะกรรมการกระทรวงกลาโหม

2. “คณะกรรมการกลางกลาโหม” ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 17 คน ประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงกลาโหมเป็นประธานกรรมการ ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งของผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารเรือ 14 ตำแหน่งซึ่งต้องเป็นข้าราชการทหารบกและข้าราชการทหารเรือในจำนวนที่เท่ากัน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมงานบริหารบุคคลภายในกระทรวงกลาโหม ในการสั่งเพิ่ม ลด ปลด ย้ายข้าราชการ ควบคุมอัตรากำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพ และควบคุมการกำหนดงบประมาณภายในกระทรวง เนื่องจากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางทหารเป็นการเฉพาะ และเมื่อคณะกรรมการกลางมีมติในเรื่องใดและไม่ใช่เรื่องที่ต้องส่งให้คณะกรรมการราษฎรต้องวินิจฉัย เสนาบดีกระทรวงกลาโหมจะต้องปฏิบัติตามมติดังกล่าว ทำให้ข้าราชการทหารมีอำนาจควบคุมกองทัพในเรื่องสำคัญ ๆ เหนือเจ้ากระทรวง เป็นผลให้เสนาบดีกระทรวงกลาโหมถูกลดบทบาทลง

ต่อมาได้มี “พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช 2476” ยกเลิกประกาศจัดระเบียบป้องกันอาณาจักรและจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักรใหม่ จากนั้นใน พ.ศ. 2477 ได้มี “พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช 2477” ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช 2476 และประกาศกำหนดหน้าที่เสนาบดีและตั้งคณะกรรมการกลางกลาโหม ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2475 ยุบคณะกรรมการกลางกลาโหม และยุติอำนาจหน้าที่ของข้าราชการทหารในการควบคุมกิจการสำคัญในกระทรวงกลาโหม และกำหนดให้กระทรวงกลาโหมเป็นกระทรวงป้องกันราชอาณาจักร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกลับมามีอำนาจบังคับบัญชาทหาร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการแบ่งส่วนราชการ

กระทรวงกลาโหมพร้อมกับได้รับรองอำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไว้ในทำนองเดียวกัน ทำให้ตั้งแต่ พ.ศ. 2477-2490 การบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหมมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุด¹

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

ภายหลังจากที่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช 2477 และได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2491” ขึ้น กำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันราชอาณาจักรโดยใช้กำลังทหารและแบ่งหน้าที่ภายในกระทรวงออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรับผิดชอบงานด้านนโยบายของกระทรวงที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสามารถมอบให้ปลัดกระทรวงกลาโหมทำการแทนได้

2. งานราชการประจำทั่วไปของกระทรวงกลาโหม ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ 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 ผู้เคยดำรงตำแหน่งหรือมีความดีความชอบในราชการที่พม่าแล้วจำนวนไม่เกิน 5 นาย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งตามคำแนะนำของสมาชิกสภากลาโหมส่วนมาก

โดยสภากลาโหมมีอำนาจเป็น “ที่ปรึกษาหารือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม” ในเรื่องดังต่อไปนี้

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

- 1) การจัดโครงการส่วนใหญ่ของกองทัพ
- 2) หลักการเกี่ยวกับการฝึก การศึกษาอบรม การบำรุงหน่วยทหาร และฝ่ายบริการต่าง ๆ
- 3) หลักการใช้กำลังทหาร
- 4) หลักการระดมสรรพกำลัง
- 5) การคมนาคมทั้งปวง ซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงแผนการทัพ
- 6) การจัดหาแก้ไข และปรับปรุงอาวุธยุทโธปกรณ์
- 7) กระบวนการทั้งปวง เกี่ยวกับการป้องกันชายแดนชายฝั่ง และการป้องกันภัยทางอากาศ

ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหม

- 8) หลักการที่เกี่ยวกับการเตรียมกำลังกองทัพเพื่อป้องกันราชอาณาจักร

9) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา และร่างกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับทหาร

- 10) กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมปรึกษาหารือ

สำหรับเหตุผลที่กำหนดให้มีสภากลาโหมปรากฏในรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2490 พลโท หลวงชาตินักรบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้น ชี้แจงในการพิจารณาของวุฒิสภาที่ทำหน้าที่แทนรัฐสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 ว่ามีต้นแบบจากประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส และดัดแปลงให้เข้ากับลักษณะเฉพาะของประเทศไทย เพราะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองทหารที่เดิมอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือผู้บัญชาการทหาร แต่เพียงผู้เดียวซึ่งเหมาะกับช่วงสงครามที่ต้องการความเด็ดขาด แต่สงครามในอนาคตมีความแตกต่างจากเดิม จึงควรเปลี่ยนให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยเปลี่ยนการปกครองทหารจากบุคคลคนเดียวมาเป็นการบริหารโดยคณะบุคคลที่มีข้าราชการทหารร่วมด้วย นอกจากนี้การจำกัดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมลงเหลือเพียงการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของกระทรวงกลาโหมเท่านั้น เนื่องจากการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นพลเรือนหรือนักการเมือง ไม่รู้เรื่องการทหาร ประกอบกับเรื่องของกระทรวงกลาโหมเป็นเรื่องวิชาทหารทั้งหมด จึงเป็นการยากที่ผู้ที่ไม่ได้ศึกษาและไม่ได้ผ่านงานทางทหารจะสามารถบริหารหรือเข้าใจงานของกระทรวงได้ หากให้รัฐมนตรีที่เป็นนักการเมืองมีอำนาจบังคับบัญชาเช่นทหาร ย่อมทำให้กองทัพเกิดเสถียรภาพเพราะสั่งไม่ถูกต้องตามหลักวิชาทหาร หรืออาจใช้ทหารมาเล่นการเมืองของตนเองได้ ดังนั้น จึงควรจำกัดให้รัฐมนตรียุ่งเกี่ยวเฉพาะการดำเนินการในทางการเมือง คือ งานด้านนโยบายในการบริหารงานด้านความมั่นคงเท่านั้น

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

ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งคล้ายคลึงกับสภากลาโหม แต่แตกต่างกันเนื่องจากสมาชิกของสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นนักการเมือง เช่น ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความยินยอมของวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนี้ในระดับกระทรวงกลาโหมมี “สภาสงคราม” (War Council) ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน โดยมีสมาชิกประกอบด้วย อธิบดีกองทัพบก อธิบดีกองทัพเรือ อธิบดีกองทัพอากาศ เสนาธิการกองทัพบก เสนาธิการกองทัพเรือ และเสนาธิการกองทัพอากาศ ซึ่งองค์ประกอบมีความคล้ายคลึงกับสภากลาโหมของไทย แต่แตกต่างกันในส่วนของการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาของกระทรวงกลาโหมที่ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดเท่านั้น และสภาสงครามมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับกองทัพ และเรื่องที่รัฐมนตรีขอคำปรึกษาเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าไทยมีการกำหนดลักษณะเฉพาะของกระทรวงกลาโหมเนื่องจากต้องการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหมให้แตกต่างจากต้นแบบ คือ ต้องการลดทอนอำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนลง และเพิ่มอำนาจให้ข้าราชการทหาร²

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มี “คณะเสนาธิการผสม” ประกอบด้วย เสนาธิการกลาโหม เสนาธิการทหารบก เสนาธิการทหารเรือ และเสนาธิการทหารอากาศ เพื่อพิจารณาเรื่องที่เลขาธิการสภากลาโหมได้รับไว้ก่อนนำเข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมสภากลาโหม

จากนั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม และองค์ประกอบของสภากลาโหมอีกหลายครั้ง รวมทั้งเปลี่ยนชื่อ คณะเสนาธิการผสม เป็น “คณะผู้บัญชาการผสม” โดยกำหนดให้ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารและเสนาธิการทั้ง 3 เหล่าทัพ และเสนาธิการกลาโหม เพื่อเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับราชการทางการทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย

ต่อมา พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2500 ยังคงกำหนดให้มี “คณะผู้บัญชาการผสม” และกำหนดให้มีหน้าที่พิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

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

ดังนั้น จึงเป็นการแบ่งอำนาจบางส่วนมาเป็นของ “คณะผู้บัญชาการผสม” ในขณะที่ “สภากลาโหม” ยังคงมีอยู่ และได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของสภากลาโหม และปรับเปลี่ยนให้สมาชิกที่มา

² อ้างแล้วใน 1

จากนายทนายศนายพลขึ้นไป จำนวน 3 คน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งแทนสภากลาโหม ทำให้อำนาจของสภากลาโหมเหลือเพียงการเป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมใน 6 เรื่อง ดังต่อไปนี้

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

ต่อมา ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503” กำหนดให้ ยุคคณะผู้บัญชาการผสม แต่ให้คงสภากลาโหมไว้เพื่อเป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพียงองค์กรเดียว

จนกระทั่ง ในพ.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

อีกทั้ง ยังกำหนดให้การประชุมสภากลาโหมให้เป็นไปตามคำสั่งของประธานสภากลาโหม หรือเมื่อสมาชิกสภากลาโหมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมดร้องขอให้มีการประชุมรวมทั้งกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติตามมติของสภากลาโหมอีกด้วย

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

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

1. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจกำหนดหน่วยงาน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหารและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารได้ตาม ความเหมาะสมแก่การปฏิบัติการ ยกเลิกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารเมื่อเหตุการณ์สิ้นสุดลง รวมทั้งมีอำนาจกำหนดพื้นที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการทางทหารเป็นยุทธบริเวณ และกำหนดพื้นที่ส่วนที่เหลือ เป็นเขตภายใน ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อการรบหรือการสงคราม การปราบปราม การกบฏหรือเมื่อได้ ประกาศใช้กฎอัยการศึก (มาตรา 34)

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจอนุมัติให้ กระทรวงกลาโหมจัดและวางกำลังในพื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อปฏิบัติการของกระทรวงกลาโหมได้ตั้งแต่นิยามปกติ เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (มาตรา 37)

3. การใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพให้เป็นไปโดยความเห็นชอบของ สภากลาโหมและเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้กำลังทหารในการ ปฏิบัติการ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจกำหนด หน่วยงานในกระทรวงกลาโหม และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ทางทหารนั้น (มาตรา 38)

นอกจากนั้น ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงาน ปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทยจากเดิมที่ผู้บัญชาการเหล่าทัพเป็นผู้จัดทำรายชื่อเสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อขอความเห็นชอบ จากนั้นจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณา โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง³ เป็นให้การแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้นแล้วเสนอ “คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล” ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวง กลาโหมเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เจ้ากรมเสมียนตราเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในส่วนของเรื่องการเตรียมกำลัง การส่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม ตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุมอำนาจการยุทธในภาพรวม รวมทั้งควบคุม บังคับบัญชากองกำลัง เฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ให้มี “คณะผู้บัญชาการทหาร” ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการ ทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และเสนาธิการทหาร โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธาน ทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ต่อมา ได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 กำหนดให้มี “หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์” เป็นส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม และกำหนดให้การแบ่งส่วนราชการของหน่วยบัญชาการถวาย

³ พวงทอง ภวัครพันธุ์. (10 กรกฎาคม 2566). ปฏิรูปกองทัพกับเขี้ยวเล็บที่ผูกพร่างกายไว้ได้กฎหมาย. สืบค้น 13 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.the101.world/barrier-to-thai-military-reform/>

ความปลอดภัยรักษาพระองค์เป็นส่วนราชการลำดับรองลงไปและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการนั้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ปรับปรุงการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม องค์ประกอบของสภากลาโหมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

จากนั้น ได้มี “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560” เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมให้มีความชัดเจนว่าการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจากนั้น ในพ.ศ. 2560 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560” เนื่องจากสำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง และกรมราชองครักษ์และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ กระทรวงกลาโหม เป็นส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับราชการในพระองค์และพระราชกรณียกิจขององค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งต้องถวายงานตามโบราณราชประเพณีและพระราชอัธยาศัย การปฏิบัติราชการจึงแตกต่างจากส่วนราชการของฝ่ายบริหารทั่วไป จึงสมควรกำหนดฐานะของส่วนราชการดังกล่าวขึ้นใหม่ ให้เป็นส่วนราชการในพระองค์ โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ มีการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย เพื่อให้การบริหารราชการในพระองค์เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของราชการในพระองค์ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 15 ที่กำหนดให้การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 จึงกำหนดว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้วให้ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมถึง มาตรา 10 (3) และ (4) มาตรา 14 มาตรา 14/1 และมาตรา 42 (6) (7) และ (8) ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ส่งผลให้ปัจจุบันกระทรวงกลาโหมเหลือส่วนราชการเพียง 3 ส่วน คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกองทัพไทยเท่านั้น และทำให้บทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของกรมราชองครักษ์ (มาตรา 14) และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ (มาตรา 14/1) ถูกยกเลิกไป รวมทั้งส่งผลให้องค์ประกอบของสภากลาโหมตามมาตรา 42 เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ปี 2475 ถึงปัจจุบัน

ลำดับ	รายนาม	ช่วงเวลาที่ดำรงตำแหน่ง	หมายเหตุ
1.	พลเรือโท พระยาราชาวงษ์สัน (ศรี กมลนาวิน)	เสนาบดีกระทรวงกลาโหม 12 ส.ค. 2475-10 ธ.ค. 2475 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม 10 ธ.ค. 2475-20 มิ.ย. 2476	
2.	พลตรี พระยาประเสริฐสงคราม	เสนาบดีกระทรวงกลาโหม 29 มิ.ย. 2476-11 ส.ค. 2476 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม 24 มิ.ย. 2476-1 เม.ย. 2477	
3.	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	22 ก.ย. 2477-28 ก.ค. 2480 10 ส.ค. 2480-10 ธ.ค. 2480 21 ธ.ค. 2480-16 ธ.ค. 2481 21 ธ.ค. 2481-19 ส.ค. 2484 15 ธ.ค. 2484-7 มี.ค. 2485 10 มี.ค. 2485-15 พ.ย. 2486 28 มิ.ย. 2492-29 พ.ย. 2494 29 พ.ย. 2494-6 ธ.ค. 2494 8 ธ.ค. 2494-24 มี.ค. 2495 28 มี.ค. 2495-21 มี.ค. 2500 12 ก.ย. 2500-16 ก.ย. 2500	
4.	พลเอก มังกร พรหมโยธี	19 ส.ค. 2484-15 ธ.ค. 2484	
5.	พลโท หลวงเกรียงศักดิ์พิชิต (พิชิต เกรียงศักดิ์พิชิต)	15 พ.ย. 2486 -1 ส.ค. 2487	
6.	พลเรือเอก สินธุ์ กมลนาวิน ร.น.	2 ส.ค. 2487-31 ส.ค. 2488	
7.	พลโท ชิต มั่นศิลป์ สีนาดโยธารักษ์	1 ก.ย. 2488-17 ก.ย. 2488 19 ก.ย. 2488-14 ต.ค. 2488 2 ก.พ. 2489-24 มี.ค. 2489	
8.	พลโท จิร วิชิตสงคราม	14 ต.ค. 2488-31 ม.ค. 2489 24 มี.ค. 2489-11 มิ.ย. 2489 11 มิ.ย. 2489-23 ส.ค. 2489	

ลำดับ	รายนาม	ช่วงเวลาที่ยังดำรงตำแหน่ง	หมายเหตุ
		24 ส.ค. 2489-30 พ.ค. 2490 31 พ.ค. 2490-8 พ.ย. 2490	
9.	พลโท หลวงชาตินักรบ (ศุข ชาตินักรบ)	11 พ.ย. 2490-21 ก.พ. 2491 25 ก.พ. 2491-8 เม.ย. 2491 15 เม.ย. 2491-25 มิ.ย. 2492	
10.	จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์	31 มี.ค. 2500-12 ก.ย. 2500	
11.	จอมพล ถนอม กิตติขจร	23 ก.ย. 2500-26 ธ.ค. 2500 1 ม.ค. 2501-20 ต.ค. 2501 10 ก.พ. 2502-8 ธ.ค. 2506 11 ธ.ค. 2506-7 มี.ค. 2512 11 มี.ค. 2512-17 พ.ย. 2514 19 ธ.ค. 2515-14 ต.ค. 2516	
12.	พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์	16 ต.ค. 2516-22 พ.ค. 2517	
13.	พลเอก ครวญ สุธานินทร์	30 พ.ค. 2517-15 ก.พ. 2518	
14.	พลเอก ทวีช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา	21 ก.พ. 2518-14 มี.ค. 2518 28 เม.ย. 2519-24 ส.ค. 2519	
15.	พลตรี ประมาณ อติเรกสาร	17 มี.ค. 2518-20 เม.ย. 2519	
16.	พลเอก กฤษณ์ สีวะรา	21 เม.ย. 2519-28 เม.ย. 2519	
17.	หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช	24 ส.ค. 2519-5 ต.ค. 2519	เป็นพลเรือน และดำรง ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี อีกตำแหน่งหนึ่ง
18.	พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ร.น.	5 ต.ค. 2519-22 ต.ค. 2519 22 ต.ค. 2519-20 ต.ค. 2520	
19.	พลเอก เล็ก แนวมาลี	12 พ.ย. 2520-11 ส.ค. 2521	
20.	พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	11 ส.ค. 2521-12 พ.ค. 2522	
21.	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	24 พ.ค. 2522-3 มี.ค. 2523 12 มี.ค. 2523-30 เม.ย. 2526 7 พ.ค. 2526-5 ส.ค. 2529	
22.	พลอากาศเอก พะเนียง กานตรัตน์	11 ส.ค. 2529-4 ส.ค. 2531	

ลำดับ	รายนาม	ช่วงเวลาที่ย่างตำแหน่ง	หมายเหตุ
23.	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	9 ส.ค. 2531-30 มี.ค. 2533 21 มี.ย. 2533-9 ธ.ค. 2533 14 ธ.ค. 2533-23 ก.พ. 2534	
24.	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	30 มี.ค. 2533-11 มี.ย. 2533 18 ก.ค. 2538-25 พ.ย. 2539 29 พ.ย. 2539-9 พ.ย. 2540 17 ก.พ. 2544-3 ต.ค. 2545	
25.	พลเรือเอก ประพัฒน์ ฤกษ์ จันทร์ ร.น.	6 มี.ค. 2534-7 เม.ย. 2535	
26.	พลเอก สุจินดา คราประยูร	17 เม.ย. 2535-10 มี.ย. 2535	
27.	พลเอก บรรจบ บุนนาค	14 มี.ย. 2535-23 ก.ย. 2535	
28.	พลเอก วิจิตร สุขมาก	29 ก.ย. 2535-13 ก.ค. 2538	
29.	นายชวน หลีกภัย	14 พ.ย. 2540-17 พ.ย. 2544	เป็นพลเรือน และดำรง ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี อีกตำแหน่งหนึ่ง
30.	พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา	3 ต.ค. 2545-10 มี.ค. 2547 11 มี.ค. 2548-19 ก.ย. 2549	
31.	พลเอก เชษฐา ฐานะจาโร	10 มี.ค. 2547-5 ต.ค. 2547	
32.	พลเอก สัมพันธ์ บุญญานันต์	6 ต.ค. 2547-11 มี.ค. 2548	
33.	พลเอก บุญรอด สมทัศน์	8 ต.ค. 2549-6 ก.พ. 2551	
34.	นายสมักร สุนทรเวช	6 ก.พ. 2551-9 ก.ย. 2551	เป็นพลเรือน และดำรง ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี อีกตำแหน่งหนึ่ง
35.	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	24 ก.ย. 2551-2 ธ.ค. 2551	เป็นพลเรือน และดำรง ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี อีกตำแหน่งหนึ่ง

ลำดับ	รายนาม	ช่วงเวลาที่ยดำรงตำแหน่ง	หมายเหตุ
36.	พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ	20 ธ.ค. 2551-10 พ.ค. 2554 30 ส.ค. 2557-10 ก.ค. 2562	
37.	พลเอก ยุทธศักดิ์ ศศิประภา	9 ส.ค. 2554-18 ม.ค. 2555	
38.	พลอากาศเอก สุกำพล สุวรรณทัต	18 ม.ค. 2555-30 มิ.ย. 2556	
39.	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	30 มิ.ย. 2556-22 พ.ค. 2557	เป็นพลเรือน และดำรง ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี อีกตำแหน่งหนึ่ง และเป็นรัฐมนตรี ว่าการกระทรวง กลาโหมหญิงคน แรกของไทย
40.	พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	10 ก.ค. 2562-1 ก.ย. 2566	
41.	นายสุทิน คลังแสง	1 ก.ย. 2566-ปัจจุบัน	เป็นพลเรือน

หมายเหตุ: ข้อมูลจากเสนาบดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กระทรวงกลาโหม และลำดับความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีไทย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน

กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร จากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาสถาบันระบอบประชาธิปไตย สันติสุขและการพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมหรือส่วนราชการที่สังกัด กระทรวงกลาโหม และการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 8 และมาตรา 9)

ปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญไว้ ดังนี้

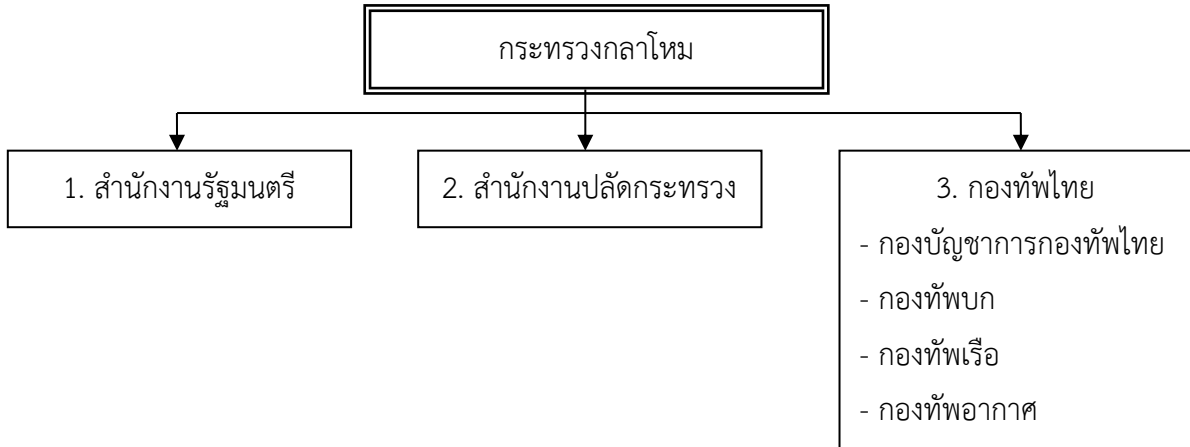
1. การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1) **สำนักงานรัฐมนตรี** มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง เพื่อสนับสนุนภารกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และการประสานนโยบายระหว่างกระทรวง มีเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ เว้นแต่สำนักงานจเรทหารทั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรีให้อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

2) **สำนักงานปลัดกระทรวง** มีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์ งานราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นใด มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

3) **กองทัพไทย** มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพไทย การป้องกันราชอาณาจักรและดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ซึ่งประกอบด้วยกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ และส่วนราชการอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งปัจจุบันยังไม่มีประกาศไว้

นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานในกำกับดูแล ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก



ภาพที่ 1 การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม

หมายเหตุ: ข้อมูลจากเว็บไซต์กระทรวงกลาโหม และมาตรา 10 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551

2. ผู้บังคับบัญชาในกระทรวงกลาโหม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้ ปัจจุบันในสมัยนายเศรษฐา ทวีสิน เป็นนายกรัฐมนตรี มีนายสุทิน คลังแสง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และไม่มีที่ตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม

3. อำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม

1) พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปรามปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด

2) พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์

3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน

4) ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหมและความมั่นคงของประเทศ

5) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

4. 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)

การแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้นแล้ว เสนอคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เจ้ากรมเสนาธิการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลดำรงตำแหน่ง ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง

การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายทหารชั้นนายพล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1) ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการทหารชั้นยศ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอกที่ครองอัตราจอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศ หรือพลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก

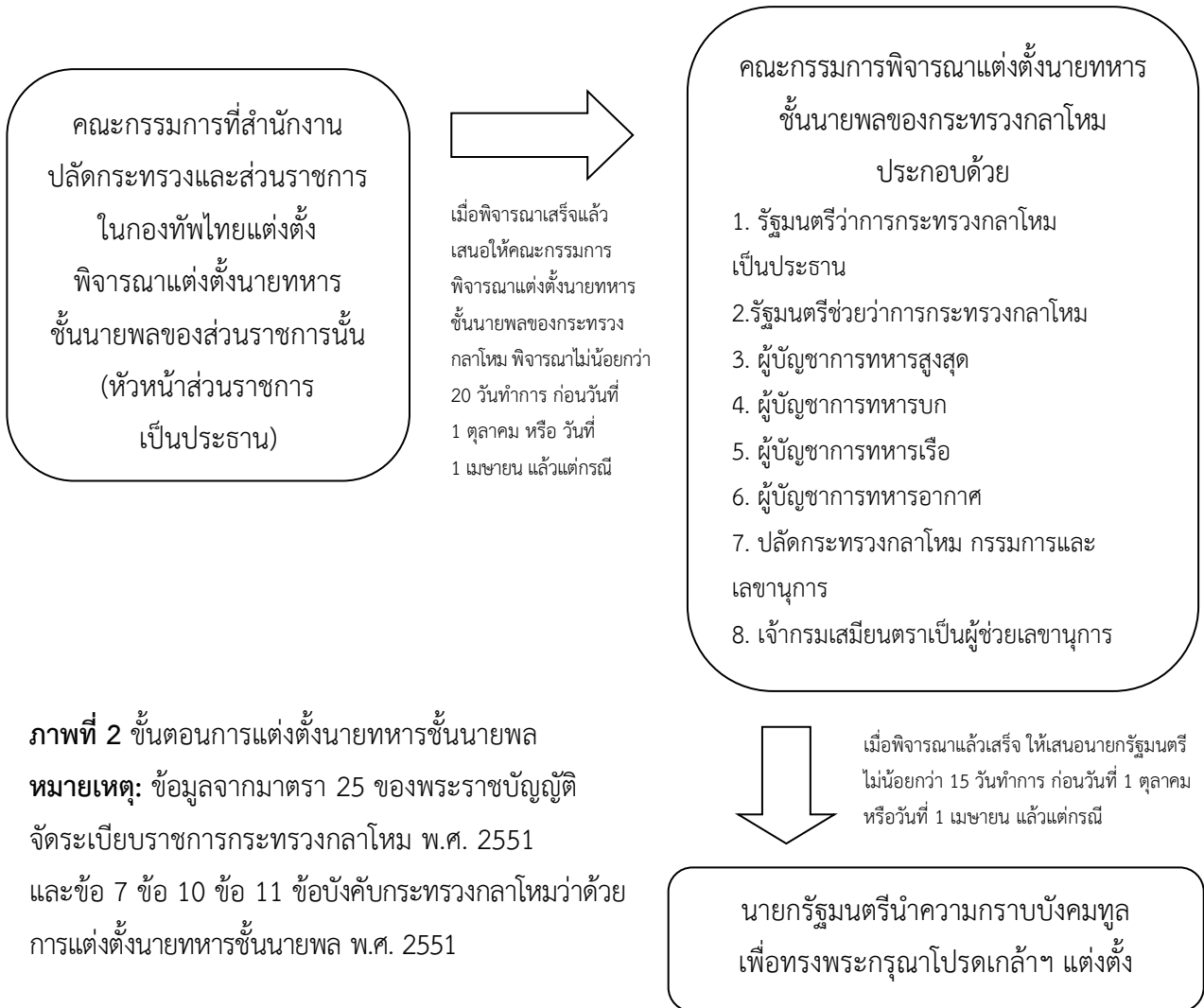
2) ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการ เสนาธิการ และประธานคณะที่ปรึกษา ชั้นยศ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก ที่ครองอัตราจอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการทหารชั้นยศ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก ที่ครองอัตราจอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศ หรือ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก

3) ตำแหน่งและมีชั้นยศพลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการทหารชั้นยศพลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก หรือ พลโท พลเรือโท พลอากาศโท

4) ตำแหน่งและมีชั้นยศพลโท พลเรือโท พลอากาศโท พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการทหารชั้นยศ พลโท พลเรือโท พลอากาศโท หรือพลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี

5) ตำแหน่งและมีชั้นยศพลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการทหารชั้นยศ พลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี หรือพันเอก นาวาเอก นาวาอากาศเอก อัตราเงินเดือนพันเอกพิเศษ นาวาเอกพิเศษ นาวาอากาศเอกพิเศษ

ทั้งนี้ การแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ส่วนราชการโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการของส่วนราชการเสนอรายชื่อให้คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหม พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (ข้อ 13 และข้อ 14 ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. 2551)



5. สภากลาโหม

5.1 สภากลาโหม ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้

- 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) สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ทั่วไปในด้านการทหาร ด้านความมั่นคง ด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม จำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตามมติของสภากลาโหม

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงกลาโหมเป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการ

ในกรณีที่ให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมมากกว่า 1 คน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานเรียงตามลำดับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะเชิญบุคคลอื่นเข้าชี้แจงและแสดงความคิดเห็นต่อสภากลาโหมเฉพาะเรื่องใดก็ได้

สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกิน 2 วาระ

5.2 การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหมในเรื่อง ดังต่อไปนี้

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

5.3 การประชุมสภากลาโหม มีได้ 2 กรณี คือ

- 1) เป็นไปตามคำสั่งของประธานสภากลาโหม

2) เมื่อสมาชิกสภาสภาโหมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาสภาโหมทั้งหมดร้องขอให้มีการประชุม

5.4 องค์ประชุมของสภาสภาโหม

ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาสภาโหมทั้งหมด

5.5 ผลของมติสภาสภาโหม

มติของสภาสภาโหมนั้น ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงสภาโหมถือปฏิบัติ

6. คณะผู้บัญชาการทหาร

“คณะผู้บัญชาการทหาร” ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธาน
- 2) ผู้บัญชาการทหารบก
- 3) ผู้บัญชาการทหารเรือ
- 4) ผู้บัญชาการทหารอากาศ
- 5) เสนาธิการทหาร

หน้าที่ของคณะผู้บัญชาการทหาร คือ เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมในเรื่องการเตรียมกำลัง การสั่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหารและการเตรียมพร้อมตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุมอำนาจการยุทธในภาพรวม รวมทั้งควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

7. กรณีอื่นที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมโดยความเห็นชอบของสภาสภาโหม

1) ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อการรบหรือการสงคราม การปราบปราม การกบฏหรือเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมโดยความเห็นชอบของสภาสภาโหมมีอำนาจกำหนดหน่วยงาน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหารและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติการกิจ และมีอำนาจกำหนดพื้นที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการทางทหารเป็นยุทธบริเวณ และกำหนดพื้นที่ส่วนที่เหลือเป็นเขตภายใน (มาตรา 34 วรรคหนึ่งและวรรคสาม)

2) เมื่อการรบหรือการสงคราม หรือการปราบปรามการกบฏสิ้นสุดลง หรือมีการยกเลิกประกาศกฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมโดยความเห็นชอบของสภาสภาโหมพิจารณาสั่งยกเลิกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารที่ได้กำหนด หรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร (มาตรา 34 วรรคสอง)

3) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมโดยความเห็นชอบของสภาสภาโหมมีอำนาจอนุมัติให้กระทรวงสภาโหมจัดและวางกำลังในพื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อปฏิบัติการกิจของกระทรวงสภาโหมได้ตั้งแต่ยามปกติ เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (มาตรา 37)

4) ในกรณีที่สภาสภาโหมเห็นชอบ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการกิจเพื่อสันติภาพแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสภาโหมโดยความเห็นชอบของสภาสภาโหมมีอำนาจกำหนด

หน่วยงานในกระทรวงกลาโหม และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ทางทหารนั้น เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 38 วรรคสอง)

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนด รายละเอียดในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น การกำหนดให้ทหาร ประกอบด้วย ข้าราชการกระทรวงกลาโหมที่เป็น ข้าราชการทหาร ทหารกองประจำการ นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ขึ้นทะเบียนกองประจำการ และบุคคลที่ถูกเรียกเข้ารับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น การกำหนดให้แบ่งข้าราชการ กระทรวงกลาโหมออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนกลาโหม การกำหนดให้ การบริการราชการของกระทรวงกลาโหมต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

การควบคุมทหารโดยพลเรือน

นิยามของการควบคุมทหารโดยพลเรือน

การควบคุมทหารโดยพลเรือน หมายถึง การที่นักการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การปกครองและบทบาทของทหาร รวมถึงกิจการทางทหาร ต่าง ๆ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การเตรียมตัวเข้าสู่สงคราม การประกาศสงคราม เป็นต้น⁴

ที่มาและเหตุผลความจำเป็นในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร

ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นยุคที่มีการเกิดประเทศใหม่ ๆ ขึ้นจากประเทศที่ได้รับเอกราชจากเจ้าอาณานิคมทำให้เป็นยุคที่ทหารปฏิวัติ รัฐประหาร และการเปลี่ยนแปลงการปกครองบ่อยครั้งในประเทศแถบลาตินอเมริกา ตะวันออกกลาง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และทวีปแอฟริกา⁵ หรือเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีกองทัพเป็นผู้ช่วยเหลือ เนื่องจากกองทัพเป็นองค์กรที่ได้รับสิทธิโดยตรงจากรัฐให้เป็นผู้ถืออาวุธ และใช้อาวุธ เป็นเครื่องมือของรัฐในการป้องกันประเทศ รวมทั้งกองทัพจำเป็นต้องมีเอกภาพภายในองค์กรสูง มีความสามัคคีภายใน และมีการจัดลำดับชั้นของบุคลากรในองค์กรที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถรบชนะได้ในสงครามสมัยใหม่ ซึ่งลักษณะสำคัญ 5 ประการที่ทำให้กองทัพเหนือกว่าสถาบันการเมืองของพลเรือน (political advantages) ได้แก่

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

อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ของโลกเปลี่ยนแปลงไป หมดยุคสงครามเย็นและการทำสงครามทำให้ประเทศต่าง ๆ หันมายอมรับการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน มีการคัดสรรผู้บริหารประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่มาจาก การเลือกตั้งแทนการแต่งตั้งจากกองทัพ และหลายประเทศได้มีการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบประชาธิปไตย (democratic consolidation) รวมทั้งมีการนำหลักการ “การควบคุมโดยพลเรือน” (civilian control) หรือ “การควบคุมทหาร

⁴ ศุภณัฐ บุญสด. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561). การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย. วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์, 1(1), 13-31.

⁵ กนลา สุขพานิช เอกแสงศรี. (เมษายน-มิถุนายน 2521). ข้อคิดและแนวทางในการศึกษาบทบาทของทหารในทางการเมือง. วารสารสังคมศาสตร์, 15(2), 1-26.

โดยพลเรือน” (civilian control of the military) มาใช้ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารมากขึ้น ทั้งยังมีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นด้วย⁶

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารจึงมีความสำคัญอย่างมากเนื่องจากเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของความเป็นประชาธิปไตยของรัฐนั้น ๆ⁷ เพราะรัฐสมัยใหม่ยังคงจำเป็นต้องมีกองทัพที่เข้มแข็งเพื่อรักษาความมั่นคงจากภัยคุกคามภายนอกและภายในประเทศ แต่ในขณะเดียวกันกองทัพซึ่งเป็นผู้ถืออาวุธก็อาจเป็นภัยคุกคามต่อระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยได้เช่นกัน ถ้าทหารในกองทัพไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลพลเรือน⁸

ทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

“การควบคุมทหารโดยพลเรือน” เป็นทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ซึ่งแสดงถึงการที่พลเรือนเป็นใหญ่ (civilian supremacy) ในกระบวนการทางการเมืองของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แตกต่างจากระบอบทหารนิยมที่ฝ่ายทหารเป็นใหญ่ (military supremacy) นอกจากนี้ ยังเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งและฝ่ายทหารตามกรอบของประชาธิปไตย ซึ่งรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นผู้กุมอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง ในขณะที่กองทัพเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการเรื่องต่างประเทศและความมั่นคง⁹

นักวิชาการที่เสนอแนวคิด เรื่องการควบคุมทหารโดยพลเรือน เช่น

Samuel Huntington เสนอแนวคิดเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจการตัดสินใจทางกองทัพและทางการเมือง (Separation of Political and Military Decision-making)” โดยการทำให้กองทัพมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น การแบ่งแยกอำนาจการตัดสินใจทางนโยบายเกี่ยวกับกองทัพและทางการเมือง โดยผู้นำทางการเมืองซึ่งมาจากรัฐบาลพลเรือนจะเป็นผู้วางกรอบกฎเกณฑ์ เป้าหมาย และเงื่อนไขแบบกว้างให้กองทัพดำเนินการ และผู้นำไม่เข้าแทรกแซงการปฏิบัติการของกองทัพ ในขณะที่ด้วยกันกองทัพจะไม่สร้างอิทธิพลจนเกิดผลกระทบทางการเมือง และทหารต้องมีความเป็นกลางและมีความเป็นมืออาชีพ¹⁰

นอกจากนี้ ยังเสนอวิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือนซึ่งเป็นการทำให้อำนาจทหารลดลง 2 วิธี คือ

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

⁶ สุรชาติ บำรุงสุข. (สิงหาคม 2549). ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทย. *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, (9), 1-40.

⁷ อธิศักดิ์ นาคะวิสุทธิ. (2551). ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของไทยในทศวรรษหน้า. สืบค้น 12 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmw&db=Main&skin=S&mmid=4945&bid=20244>

⁸ อ้างแล้วใน 4

⁹ อ้างแล้วใน 7

¹⁰ ภาณุวัฒน์ เลิศรชนำ. (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2563). ระบบพลเรือนควบคุมกองทัพ: บททดสอบความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตย. *รัฐสภาสาร*, 68(1), 5-35.

- 1.1) การควบคุมโดยสถาบันของรัฐบาล (Civilian control by governmental Institute)
- 1.2) การควบคุมโดยชนชั้นในสังคม (Civilian control by social class)
- 1.3) การควบคุมโดยรูปแบบของรัฐธรรมนูญ (Civilian control by constitutional form)¹¹

การควบคุมแบบที่ 1 โดยสถาบันของรัฐบาล และแบบที่ 3 โดยรูปแบบของรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้กฎหมายในการกำหนด เนื่องจากทั้ง 2 แบบ รัฐธรรมนูญต้องมอบอำนาจตามกฎหมายให้แก่สถาบันของรัฐบาลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นของพลเรือน เช่น รัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน หรือฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือน ซึ่งอาจเป็นประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ให้มีอำนาจควบคุมทหารหรือกองทัพ โดยอำนาจที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนต้องมีประกอบด้วย อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจในการจัดตั้งกองทัพถาวรและระดมสรรพกำลัง และอำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของทหาร

2) การควบคุมเชิงภววิสัย (Objective Civilian Control) โดยการแบ่งแยกภารกิจของทหารออกจากพลเรือน คือ การทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพมากขึ้น และกลายเป็นเพียงเครื่องมือที่ทำหน้าที่รักษาความมั่นคงให้กับรัฐเท่านั้น ซึ่งการควบคุมนี้รัฐธรรมนูญต้องไม่มีบทบัญญัติให้ทหารมีอำนาจในภารกิจของพลเรือน เช่น ไม่มีการกำหนดบุคลากรของกองทัพดำรงตำแหน่งใด ๆ ในคณะรัฐมนตรี หรือเป็นสมาชิกรัฐสภา ไม่ให้ทหารมีอำนาจโต้แย้งหรือตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศ การป้องกันประเทศ และความมั่นคงภายในประเทศเหนือประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือรัฐสภา¹²

อย่างไรก็ตาม การควบคุมทหารและพลเรือนจะทำในมิติเดียวไม่ได้ต้องทำควบคู่กันไปทั้งการควบคุมเชิงอัตวิสัยและภววิสัยไปพร้อมกัน¹³ ซึ่งแนวคิดของ Samuel Huntington นี้เป็นแนวคิดที่เป็นรากฐานการศึกษาบทบาททหารกับพลเมืองที่ได้รับการอ้างอิงและแพร่หลายอย่างมากจนถึงปัจจุบัน

Alfred Stepan ได้โต้แย้งแนวคิดของ Huntington ว่า แนวคิดดังกล่าวไม่ได้พิจารณาถึงบทบาทของทหารในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา และไม่เหมาะสมที่จะใช้กับประเทศที่มีปัญหาภัยคุกคามจากภายใน เช่น มีกลุ่มแบ่งแยกดินแดน หรือกลุ่มก่อการร้าย เพราะหากกันทหารออกจากภารกิจด้านการปกครองอย่างสิ้นเชิงจะเป็นอันตรายมากกว่า ทหารจำเป็นต้องมีบทบาทก้าวภายในภารกิจบางอย่างของพลเรือนด้วยเช่นกัน¹⁴

¹¹ อ้างแล้วใน 6

¹² อ้างแล้วใน 4

¹³ อ้างแล้วใน 6

¹⁴ อรรถพล เมืองมิ่ง และศิวัช ศรีโสภากุล. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560). การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่ผิดพลาดจากรัฐประหารปี 2549 สู่รัฐประหารปี 2557: บทเรียนสู่สังคมไทยเพื่อการปฏิรูปกองทัพ. วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 4(2), 83-120.

Samuel E. Finer เสนอแนวคิดที่ตรงข้ามกับ Huntington โดยเห็นว่าความเป็นทหารอาชีพกลับเป็นสิ่งที่เอื้อให้ทหารเข้าแทรกแซงการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาเพราะสถาบันทางการเมืองของพลเรือนเพิ่งเริ่มก่อร่างสร้างตัว กองทัพที่เกิดขึ้นนานกว่าจึงเป็นสถาบันที่เข้มแข็งกว่า¹⁵

Morris Janowitz เสนอแนวคิดการบูรณาการการตัดสินใจทางนโยบายของกองทัพและทางการเมือง (Integration of Political and Military Decision Making) โดยเห็นว่าการตรวจสอบในทางประชาธิปไตยจะสำเร็จได้โดยการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบของผู้นำกองทัพที่มีเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งเป็นการหาทางให้เกิดความสอดคล้องร่วมกันของผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางการทหารและเป็นการพยายามขจัดช่องว่างในความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพ สังคม และการเมือง¹⁶

การควบคุมทหารโดยพลเรือนในต่างประเทศ

สหราชอาณาจักร ได้มีการอธิบายว่า ทหารประจำการต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนอย่างรัฐสภาหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยในสมัยการปฏิวัติใหญ่ของอังกฤษ หรือ “การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์” (The Glorious Revolution) ในปี ค.ศ. 1699 เป็นยุคแรกของการมองปัญหาบทบาททางการเมืองของกองทัพในรัฐสมัยใหม่¹⁷

สหรัฐอเมริกา เจมส์ เมดิสัน (James Madison) จอห์น เจย์ (John Jay) และ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) บิดาผู้ก่อตั้งสหรัฐอเมริกา ได้เขียนบันทึกเกี่ยวกับอันตรายของทหารต่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในเดอะ เฟดเอร์ลิสต์ เปเปอร์ (The Federalist Papers) เอกสารทางการเมืองที่สำคัญของอเมริกาที่อธิบายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ โดยเน้นย้ำว่าการจัดตั้ง บำรุง จัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับทหารและการประกาศสงครามต้องอยู่ภายใต้ดุลพินิจของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของพลเรือน รวมถึงให้ประธานาธิบดีที่เป็นพลเรือนดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ¹⁸

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 2 มาตรา 2 บัญญัติว่า “ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของทั้งกองทัพบกและกองทัพเรือแห่งสหรัฐอเมริการวมทั้งเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองกำลังอาสาสมัครของมลรัฐต่าง ๆ ด้วย เมื่อมีการเรียกระดมสรรพกำลังอาสาสมัครให้มาปฏิบัติงานรับใช้ชาติ โดยประธานาธิบดีสามารถสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการทำงานในหน้าที่ของตนต่อประธานาธิบดีได้ ประธานาธิบดี

¹⁵ พลอย ธรรมภิรานนท์. (24 พฤษภาคม 2560). พลเรือนควบคุมทหาร: หนทางสู่ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ. สืบค้น 14 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.the101.world/civilian-control-of-the-military/>

¹⁶ อ้างแล้วใน 10

¹⁷ สุรชาติ บำรุงสุข. (กันยายน 2566). ราล์ฟอาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ (3) กองทัพ สงคราม และสังคม. สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2567 จาก https://www.matichonweekly.com/column/article_713117

¹⁸ อ้างแล้วใน 4

มีอำนาจในการออกคำสั่งบรรเทาโทษและนิรโทษกรรมต่อการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสหรัฐอเมริกา ยกเว้นกรณีที่ถูกฟ้องให้ออกจากตำแหน่งและสภาองเกรสมีอำนาจในการประกาศสงคราม ตามมาตรา 1”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นว่ามีการกำหนดให้กองทัพต้องอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือนอย่างชัดเจน เนื่องจากการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายบริหารจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาองเกรสที่ต้องผ่านการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน การกำหนดไว้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในการก่อตั้งประเทศมีความเกรงกลัวว่าศักยภาพของกองกำลังของกองทัพที่มีความมั่นคงและมีขนาดใหญ่อาจส่งผลเป็นอุปสรรคต่อเสรีภาพและสังคมประชาธิปไตยได้ ดังนั้น กองทัพของสหรัฐอเมริกาก็เป็นหน่วยงานหนึ่งในรัฐบาลสหรัฐอเมริกาซึ่งมีบทบาทในการดำเนินการ ปฏิบัติตามนโยบายซึ่งกำหนดโดยสภาองเกรสและประธานาธิบดี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Secretary of Defense) ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะนโยบายด้านกลาโหมต่อประธานาธิบดี และรับผิดชอบกำหนดกรอบกฎเกณฑ์นโยบายทั่วไปทางด้านกลาโหม และบริหารงานเพื่อให้นโยบายทางกลาโหมได้รับการอนุมัติงบประมาณตามที่ได้ยื่นเสนอต่อรัฐสภา ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ใช้อำนาจทางตรงควบคุมกระทรวงกลาโหม รวมทั้งรับผิดชอบจัดเตรียมกองกำลังทหารหากมีสงครามและปกป้องความมั่นคงของประเทศ และเป็นผู้บังคับบัญชากองทัพรองจากประธานาธิบดี

นอกจากนั้น Kathleen H. Hicks ผู้อำนวยการโครงการความมั่นคงระหว่างประเทศ ศูนย์ศึกษาด้านยุทธศาสตร์และการต่างประเทศ ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจไว้เมื่อปี 2560 หนึ่งว่า “การให้คณะบุคคลซึ่งเป็นอดีตบุคลากรของกองทัพซึ่งสนิทสนมกับบุคคลระดับสูงในรัฐบาลเข้ามาร่วมทำงานกับรัฐบาลทำให้รัฐบาลที่เป็นพลเรือนเชื่อว่าจะสามารถพัฒนาให้เป็นทีมที่มีความสามารถที่หลากหลาย และถือเป็นการสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับพลเรือนที่ดี และแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการทางนโยบายเกี่ยวกับกองทัพที่จะเกิดขึ้นนั้นไม่ใช่เป็นการดำเนินการที่มาจากฝ่ายพลเรือนเท่านั้น แต่ได้ยอมรับนับถือในความสามารถของบุคลากรในกองทัพด้วย”¹⁹

ตัวอย่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงให้มีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

อินโดนีเซีย²⁰

ทหารอินโดนีเซียในยุคของประธานาธิบดีซูฮาร์โตปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หลักการ “Dwifungsi” (Dual Function) หรือ “บทบาทสองด้าน” ที่ระบุว่า กองทัพอินโดนีเซียต้องรักษาความมั่นคงของชาติจากภัยคุกคามภายนอก และต้องดูแลรักษาระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม หลักการดังกล่าวให้อำนาจแก่กองทัพอินโดนีเซียอย่างมากใน 2 ด้าน คือ

¹⁹ อ้างแล้วใน 10 .

²⁰ อ้างแล้วใน 15

1) ด้านการเมือง ทหารจำนวนมากเข้ารับตำแหน่งข้าราชการพลเรือน เป็นคณะรัฐมนตรีตลอดจนมีอำนาจปกครองท้องถิ่นในทุกระดับจากโครงสร้างคำสั่งการตามพื้นที่ (territorial command structure)

2) ด้านเศรษฐกิจ ทหารเข้าควบคุมกิจการที่เป็นของรัฐ มีส่วนร่วมในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐและในกิจการเอกชนทุกขนาด

เมื่อเศรษฐกิจอินโดนีเซียได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤตต้มยำกุ้งในปี 2540 ความไม่พอใจของประชาชนต่อรัฐบาลในขณะนั้นเพิ่มมากขึ้นจนถึงขีดสุด ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจประกอบกับการปราบปรามผู้เห็นต่างอย่างรุนแรง และการคอร์รัปชันของรัฐบาลในขณะนั้นทำให้นักศึกษาและประชาชนจำนวนมากลุกฮือเพื่อโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการ ในปี 2541 สถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากความต้องการประชาธิปไตย ประกอบกับความรู้สึกต่อต้านของสังคมต่อทหารทำให้กองทัพอินโดนีเซียและรัฐบาลเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูปเพื่อให้ทหารออกจากการเมือง โดยดำเนินมาตรการปฏิรูปกองทัพอินโดนีเซียโดยใช้ 2 มาตรการ คือ

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

2) มาตรการลดอำนาจของทหารในทางการเมือง เช่น ถอดถอนตัวแทนของทหารออกจากองค์กรนิติบัญญัติ ย้ายศาลทหารจากเดิมที่เคยอยู่ภายใต้กองทัพไปอยู่ภายใต้ศาลสูงสุดซึ่งเป็นศาลยุติธรรม ออกกฎหมายให้การดำเนินนโยบายกลาโหมอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐสภา ออกกฎหมายห้ามไม่ให้ทหารมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจ และให้กองทัพปฏิบัติตามนโยบายของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน หลักการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน รวมไปถึงกฎหมายทั้งในและระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้ง “defense policy community” เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและนักวิชาการได้เข้าร่วมกับผู้ออกนโยบาย กองทัพ และสมาชิกรัฐสภา ในการอภิปรายและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศ

การปฏิรูปทำให้อำนาจของทหารในโครงสร้างการเมืองที่เป็นทางการ (Formal politics) ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ กองทัพอินโดนีเซียไม่มีอำนาจยับยั้งการตัดสินใจของรัฐบาลพลเรือน แต่อย่างไรก็ตาม กองทัพยังคงมีอำนาจและอิทธิพลพอสมควรด้วยเหตุดังต่อไปนี้

1) การคัดค้านจากภายในกองทัพอินโดนีเซีย

ทหารส่วนหนึ่งยังต่อต้านมาตรการลดผลประโยชน์ของกองทัพในโครงสร้างการเมืองที่ไม่เป็นทางการ (informal politics) อย่างรุนแรง ทั้งมาตรการปฏิรูปโครงสร้างคำสั่งการตามพื้นที่ และมาตรการเข้าครอบครองเครือข่ายธุรกิจขนาดเล็กของทหารโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม สัญญาณที่ดีสำหรับการปฏิรูปคือผู้นำกองทัพอินโดนีเซียเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูปบทบาทของกองทัพ และแสดงความเข้าใจว่ากระบวนการดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป

2) งบประมาณทหารมีจำกัด

ภายใต้งบประมาณที่จำกัด การเพิ่มความเป็นวิชาชีพและการพัฒนาศักยภาพทหารทำได้ยาก นอกจากนี้ การที่กองทัพไม่ได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมยังทำให้ทหารมีแรงจูงใจที่จะเข้ามาจับบทบาทในทางการเมือง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตัวเองอีกด้วย ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการดูแลให้กองทัพใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

3) ทศนคติของพลเรือนต่อทหาร

นักการเมืองยังคงพึงพิงทหารในฐานะผู้สนับสนุนทางการเมืองอยู่ การปฏิรูปจึงยังไม่เข้มข้นเท่าที่ควร ทั้งที่รัฐบาลสามารถดำเนินการเพื่อให้การปฏิรูปก้าวหน้ามากขึ้นได้ เช่น การกำหนดให้กองทัพอยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงกลาโหมอย่างชัดเจน และการจัดตั้งคณะกรรมการความมั่นคงโดยมีพลเรือนเป็นผู้นำ

ประสบการณ์ของอินโดนีเซียแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารไปสู่การควบคุมกองทัพโดยพลเรือน อันจะนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ และปราศจากการแทรกแซงโดยกองทัพนั้น เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องใช้เวลา และจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีการปฏิรูปเพื่อเพิ่มความเป็นทหารอาชีพ และออกแบบโครงสร้างผลประโยชน์และอำนาจของกองทัพให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากทั้งพลเรือนและทหารเอง

สเปน ²¹

สเปนมีการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ในยุคของฟรันซิสโก ฟรังโก (Francisco Franco) ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยรัฐสภาใน ค.ศ. 1975-1982 (พ.ศ. 2518-2525) โดยมีความพยายามฟื้นฟูการเมืองใหม่ภายหลังจากฟรังโกถึงแก่อสัญกรรม และมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้รับการรับรองจากการทำประชามติใน ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญเป็นการลดบทบาทอำนาจของทหารและศาสนจักรคาทอลิก ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างทหารกับพลเรือนไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นความพยายามอีกแบบหนึ่งเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย

กองทัพสเปนมีงบประมาณ อาวุธ สิ่งอำนวยความสะดวกและอำนาจมาโดยตลอด เนื่องจากมีความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ในภาวะวิกฤตสงครามที่สเปนทำสงครามกับฝรั่งเศสและมีเหตุการณ์สงครามกลางเมือง กองทัพถูกมองว่าเป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ และมีบทบาททางการเมืองภายหลังกองทัพฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของกองทัพโดยเฉพาะในประเด็นการแทรกแซงทางการเมือง 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)

²¹ พัชรภา ดันตราจิน. (2559). กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการเมืองในหมู่ชนชั้นนำไปสู่การเมืองมวลชน: กรณีเปรียบเทียบประเทศสเปนกับประเทศไทย. วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง, 5(1), 42-88.

การปรับเปลี่ยนเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ ในสมัยรัฐบาล ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolfo Suárez) ทหารยังไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของพลเรือน แต่เป็นการประนีประนอมกันระหว่างกองทัพ โดยพลเรือนไม่ได้ควบคุมกองทัพจนกระทั่งมีความพยายามรัฐประหารใน ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) จึงเกิดความพยายามในการจำกัดบทบาทของทหารลง โดยใช้หลักการ “พลเรือนควบคุมกองทัพ (Civilian Control of the Military)” โดยมีข้อสังเกตสำคัญ คือ ในขณะที่พยายามให้พลเรือนเป็นผู้ควบคุมกองทัพ ฝ่ายพลเรือนก็พัฒนาศักยภาพให้เท่าทันทหารด้วยการตั้งหน่วยงานที่เป็นหน่วยเทคนิคในเรื่องป้องกันประเทศด้วยเพื่อไม่ให้องค์ความรู้นั้นอยู่แต่เพียงในกองทัพ อีกทั้ง ยังกำหนดบทบาทของทหารให้ชัดเจนว่าทหารพึงปฏิบัติหน้าที่ใดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งช่วยลดความคลุมเครือเรื่องบทบาทในทางการเมือง และการใช้อำนาจของทหารได้ ทำให้ไม่เป็นข้ออ้างในการก่อรัฐประหาร โดยการกำหนดไว้เป็นกฎหมายนั้นมาจากการหาฉันทามติร่วมกันของทุกฝ่ายโดยเฉพาะจากกองทัพ จึงทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับและบังคับใช้ได้จริง ไม่เป็นเพียงหลักการเท่านั้น

สเปนนำการจำกัดอำนาจของกองทัพที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงทางการเมืองมาใช้ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย จุดเปลี่ยนสำคัญ คือ ให้พลเรือนเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางของกองทัพ ซึ่งพลเรือนจะต้องมีความรู้ความสามารถในเรื่องความมั่นคงหรือรอบรู้ศาสตร์ในการป้องกันประเทศเพียงพอที่จะได้รับการยอมรับจากทหาร โดยมีการสรุปปัจจัยที่มีต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพสเปน 4 ประการ คือ

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

การเปรียบเทียบการควบคุมทหารโดยพลเรือนในกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย²²

การเปรียบเทียบนี้เป็นการเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่เป็นสาธารณรัฐ จำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ฝรั่งเศส เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ และประเทศที่เป็นราชอาณาจักรอีก 6 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สเปน เดนมาร์ก และเบลเยียม

²² อ้างแล้วใน 4

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบการควบคุมทหารโดยพลเรือนในกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

ประเด็น เปรียบเทียบ	กฎหมายต่างประเทศ	กฎหมายไทย
<p>1. รูปแบบการรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือน</p>	<p>กฎหมายของต่างประเทศแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ</p> <p>1) รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยตรง เช่น ฟิลิปินส์</p> <p>2) รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยอ้อม</p> <p>2.1) ประเทศที่ปกครองแบบสาธารณรัฐ สร้างกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่มอบอำนาจการควบคุมทหารในเรื่องต่าง ๆ ให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือน เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือรัฐสภา ให้มีอำนาจควบคุมการบริหารและกิจการต่าง ๆ ของกองทัพ</p> <p>2.2) ประเทศที่ปกครองแบบราชอาณาจักร รับรองหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญผ่านหลักการพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด (The king can do no wrong) และกลไกตามรัฐธรรมนูญอย่างการลงนามรับสนอง (Countersign) โดยประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอย่างสเปน เบลเยียม นอร์เวย์ และเดนมาร์ก แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ แต่กำหนดให้การกระทำของพระมหากษัตริย์จะมีผลบังคับได้ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองเท่านั้นจึงทำให้อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการสั่งการและจัดการกิจการของกองทัพที่แท้จริงเป็นขององค์กร</p>	<p>ระบบกฎหมายของไทยภายหลังรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกิจการทางทหารหลายฉบับมีเนื้อหาที่มีปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องกับการควบคุมทหารโดยพลเรือน เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551</p>

ประเด็น เปรียบเทียบ	กฎหมายต่างประเทศ	กฎหมายไทย
	<p>ตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนอย่าง คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา</p> <p>ในขณะที่สหราชอาณาจักรไม่มี รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่มีกฎหมาย ที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา เช่น Military Lands Act 1892 และ Defence (Transfer of Functions) Act 1964 เป็นต้น รวมถึงจารีต ประเพณีทางรัฐธรรมนูญและธรรมเนียม ปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอันเป็นผลจาก พัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมือง ที่ รับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือน</p>	
<p>2. การเข้าสู่ ตำแหน่งของ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตาม รัฐธรรมนูญที่มี อำนาจกำหนด นโยบายบริหาร ประเทศ</p>	<p>เนื่องจากเป็นประเทศที่ปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยทั้งหมด ทั้งประเทศที่มี รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร และ รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจบริหาร และนิติบัญญัติ เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม และรัฐสภา ต้องมีความ เชื่อมโยงโดยตรงผ่านการเลือกตั้งของ ประชาชน และมีความเชื่อมโยงโดยอ้อมผ่าน การเลือกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มา จากการเลือกตั้งของประชาชน</p> <p>สำหรับอินโดนีเซีย เมื่อมีการปฏิรูปและ เข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้มี การยกเลิกสภาที่ปรึกษาสูงสุดซึ่งทำหน้าที่ให้ คำปรึกษาและส่งข้อเสนอแนะทางนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดินให้กับรัฐบาล เนื่องจากสมาชิกสภาที่ปรึกษาสูงสุด</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะกำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการ เลือกตั้งจากประชาชน แต่ได้มีการ กำหนดให้การได้มาซึ่งสมาชิก วุฒิสภาในวาระเริ่มแรกมีการ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการ ทหารเรือและผู้บัญชาการ ทหารอากาศเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยตำแหน่ง ส่วนสมาชิกวุฒิสภา ชุดต่อไป กำหนดให้มาจากการ สรรหาและเลือกกันเองของบรรดา บุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา</p>

ประเด็น เปรียบเทียบ	กฎหมายต่างประเทศ	กฎหมายไทย
	ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทหารของกองทัพอินโดนีเซียเป็นส่วนใหญ่	นอกจากนั้น ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและการบริหารราชการแผ่นดินต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นแผนและขั้นตอนการพัฒนาประเทศที่ถูกจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นกรรมการยุทธศาสตร์ชาติโดยตำแหน่ง
3. อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร	<p>ในประเด็นนี้มีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่สามารถแบ่งรูปแบบการมอบอำนาจบังคับบัญชากิจการทหารกับพลเรือนได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้</p> <p>1) รัฐที่เป็นสาธารณรัฐ แบ่งแยกอำนาจในระบบประธานาธิบดีและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรเดียว (Monocratic organ) อย่างประธานาธิบดี ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จะกำหนดไปทิศทางเดียวกัน คือ กำหนดให้ประธานาธิบดีซึ่งเป็นพลเรือนนอกจากเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารแล้วยังเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพด้วย</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย และกำหนดให้บทกฎหมาย ราชทัณฑ์และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ</p> <p>ส่วนการบริหารกระทรวงกลาโหม พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ</p>

ประเด็น เปรียบเทียบ	กฎหมายต่างประเทศ	กฎหมายไทย
	<p>2) รัฐที่เป็นสาธารณรัฐ แบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภาและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรกลุ่ม (Collegial organ) อย่างคณะรัฐมนตรี ได้แก่ เยอรมนี</p> <p>โดยความสัมพันธ์ภายในคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจบริหารของเยอรมนีมีลักษณะที่นายกรัฐมนตรีกำหนดนโยบายการบริหารประเทศทั่วไปและรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอิสระในการรับผิดชอบการบริหารกระทรวงของตน รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้อำนาจบังคับบัญชากองทัพในสถานการณ์ปกติเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่ในสถานการณ์สงครามอำนาจดังกล่าวจะถูกโอนมาเป็นของนายกรัฐมนตรี</p> <p>นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหารในการบังคับบัญชากองทัพผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญในการให้ความไว้วางใจในการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกองทัพ ได้แก่ คณะกรรมการด้านกลาโหม และผู้ตรวจการกองทัพ</p> <p>3) รัฐที่เป็นสาธารณรัฐ แบ่งแยกอำนาจในระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรร่วมระหว่างประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ฝรั่งเศส ซึ่งได้กำหนดรูปแบบกฎเกณฑ์การควบคุมบังคับบัญชากองทัพโดยพลเรือนเป็นแบบผสมระหว่างรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้</p>	<p>กระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม แต่กลับกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญหลายเรื่องต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามคำแนะนำของสภากลาโหม นอกจากนั้นในการบริหารจัดการกำลังพลยังกำหนดให้ข้าราชการทหารมีอำนาจตัดสินใจร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย</p>

ประเด็น เปรียบเทียบ	กฎหมายต่างประเทศ	กฎหมายไทย
	<p>ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพ และใน ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดนโยบาย เกี่ยวกับกิจการของกองทัพและการแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่ทหารร่วมด้วยเช่นกัน</p> <p>4) รัฐที่เป็นราชอาณาจักร แบ่งแยก อำนาจในระบบรัฐสภาและรูปแบบของ รัฐบาลเป็นองค์กรกลุ่ม ได้แก่ สเปน แม้ว่า รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของ กองทัพ แต่การบัญญัติรับรองตำแหน่ง ดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงการถวาย พระเกียรติยศแด่พระมหากษัตริย์เท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่าการกระทำ ต่าง ๆ ย่อมหมายรวมถึงการบังคับบัญชา กองทัพและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหาร จะมี ผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องมี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามรับสนอง เท่านั้น โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจควบคุมกองทัพ ในทางกฎหมาย กองทัพจึงขึ้นตรงและอยู่ภายใต้การบังคับ บัญชาของคณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน ไม่ใช่พระมหากษัตริย์</p> <p>สหราชอาณาจักร มีความพิเศษ เนื่องจากการบังคับบัญชากองทัพตาม กฎหมาย Defence (Transfer of Functions) Act 1964 มีการกำหนดให้มี Defence Council ซึ่งประกอบด้วยฝ่าย</p>	

ประเด็น เปรียบเทียบ	กฎหมายต่างประเทศ	กฎหมายไทย
	<p>การเมืองและเจ้าหน้าที่ทหารในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของกองทัพต่าง ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับคณะรัฐมนตรีในเรื่องยุทธศาสตร์ การปฏิบัติการทางการทหารอันเกี่ยวกับนโยบายการป้องกันประเทศด้วยโดยคำแนะนำของ Defence Council</p> <p>ในทางกฎหมายมีลักษณะเป็นคำแนะนำที่องค์กรผู้รับคำแนะนำจะทำตามคำแนะนำหรือไม่ก็ได้ จึงส่งผลให้คณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนยังคงเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างแท้จริง</p>	
<p>4. อำนาจในการประกาศสงคราม</p>	<p>กลุ่มที่ 1 ประเทศที่เป็นสาธารณรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เยอรมัน ฝรั่งเศส และรัฐที่เป็นราชอาณาจักร เช่น สเปน เบลเยียม เดนมาร์ก และเนเธอร์แลนด์ ได้ออกแบบรัฐธรรมนูญมอบอำนาจการประกาศสงครามให้กับองค์กรนิติบัญญัติอย่างรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>กลุ่มที่ 2 นอร์เวย์ และ สหราชอาณาจักร ได้มอบอำนาจประกาศสงครามให้กับประมุขของรัฐ คือ พระมหากษัตริย์ แต่การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำและยินยอมขององค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือน คือ คณะรัฐมนตรี</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา</p> <p>สำหรับอำนาจการประกาศและยกเลิกการใช้กฎอัยการศึกที่วราชาอาณาจักร รัฐธรรมนูญได้กำหนดมอบอำนาจดังกล่าวให้พระมหากษัตริย์ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บทกฎหมายพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการเกี่ยวกับราชการแผ่นดินจะใช้บังคับได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงถือว่า</p>

ประเด็น เปรียบเทียบ	กฎหมายต่างประเทศ	กฎหมายไทย
		อำนาจการประกาศและยกเลิกใช้ กฎอัยการศึกดังกล่าวแท้จริงแล้วเป็น อำนาจตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ไม่อาจจะริเริ่ม หรือใช้อำนาจแต่เพียงลำพังโดย ปราศจากคำแนะนำและความ ยินยอมจากคณะรัฐมนตรีได้
5. อำนาจในการ จัดตั้งกองทัพและ ระดมสรรพกำลัง	<p>โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญของ ประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดไปในรูปแบบ เดียวกัน คือ ให้รัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจตรา กฎหมายจัดตั้งกองทัพและตัดสินใจเกี่ยวกับ การเกณฑ์กำลังพลเข้ารับราชการทหารใน กองทัพ เช่น เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย ฝรั่งเศส เยอรมนี นอร์เวย์ สหราชอาณาจักร และเบลเยียม</p> <p>สำหรับสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศที่ มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจของรัฐสภาไว้ อย่างชัดเจนว่ารัฐสภามีอำนาจจัดตั้งและ สนับสนุนกองทัพ รวมถึงมีอำนาจจัดหาและ บำรุงกองทัพเรือ</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้มีการกำหนด ไว้อย่างชัดเจนในการจัดตั้งกองทัพ แห่งชาติและการระดมสรรพกำลัง แต่พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้การจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหมต้องประกอบด้วย ส่วนราชการใดต้องเป็นไปตาม กฎหมาย เมื่อการตรากฎหมาย เป็นอำนาจของรัฐสภาจึงถือว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจ การจัดตั้งกองทัพเป็นของรัฐสภา ไปโดยปริยาย ส่วนการกำหนด นโยบายระดมสรรพกำลัง เพื่อการทหาร มาตรา 43 ของ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 กำหนดให้การดำเนินการของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม</p>
6. อำนาจในการ จัดสรร งบประมาณ	รัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่เป็น กรณีศึกษาทั้งหมดกำหนดเรื่องอำนาจในการ จัดสรรงบประมาณประจำปีของกองทัพเอาไว้	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ อำนาจในการพิจารณาและอนุมัติ

ประเด็น เปรียบเทียบ	กฎหมายต่างประเทศ	กฎหมายไทย
ประจำปีของ กองทัพ	<p>ในรูปแบบเดียวกัน คือ รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของประชาชน แต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอเพื่อจะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งหมายความรวมถึงงบประมาณของกองทัพด้วย</p> <p>สำหรับสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศที่มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจของรัฐสภาไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐสภามีอำนาจอนุมัติงบประมาณให้กับกองทัพ</p>	<p>งบประมาณประจำปีเป็นอำนาจของรัฐสภา</p> <p>แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดงบประมาณของกองทัพก่อนการเสนอต่อรัฐสภาและการแบ่งงบประมาณภายในกระทรวงกลาโหม หลังจากรัฐสภาอนุมัติแล้ว พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 กำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม</p>

หมายเหตุ: ข้อมูลจากวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ เรื่อง การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย โดย ศุภณัฐ บุญสด

บรรณานุกรม

- กนลา สุขพานิช-เอกแสงศรี. (เมษายน-มิถุนายน 2521). ข้อคิดและแนวทางในการศึกษาบทบาทของทหารในทางการเมือง. *วารสารสังคมศาสตร์*, 15(2), 1-26.
- บันทึกท้ายพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560. (ม.ป.ป.). สืบค้น 7 กุมภาพันธ์ 2567 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2130&filename=government
- พลอย ธรรมาภิรานนท์. (24 พฤษภาคม 2560). พลเรือนควบคุมทหาร: หนทางสู่ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ. สืบค้น 14 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.the101.world/civilian-control-of-the-military/>
- พวงทอง ภาวัชรพันธ์. (10 กรกฎาคม 2566). ปฏิรูปกองทัพกับเขี้ยวเล็บที่ถูกร่างกายไว้ได้กฎหมาย. สืบค้น 13 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.the101.world/barrier-to-thai-military-reform/>
- พัชรภา ตันตรจิน. (2559). กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการเมืองในหมู่ชนชั้นนำไปสู่การเมืองมวลชน: กรณีเปรียบเทียบประเทศสเปนกับประเทศไทย. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 5(1), 42-88.
- ภาณุวัฒน์ เกียรติรณำ. (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2563). ระบบพลเรือนควบคุมกองทัพ: บททดสอบความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตย. *รัฐสภาสาร*, 68(1), 5-35.
- ศุภณัฐ บุญสด. (2563). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (สิงหาคม 2549). ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทย. *จุดสารความมั่นคงศึกษา*, (9), 1-40.
- _____. (กันยายน 2566). *รำลึกอาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ (3) กองทัพ สงคราม และสังคม*. สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2567 จาก https://www.matichonweekly.com/column/article_713117
- เสนาบดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม. (ม.ป.ป.). สืบค้น 12 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.mod.go.th/Recommend/Commander.aspx>
- อรรถพล เมืองมิ่ง และศิวัช ศรีโศคางกุล. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560). การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่ผิดพลาดจากรัฐประหารปี 2549 สู่รัฐประหารปี 2557: บทเรียนสู่สังคมไทยเพื่อการปฏิรูปกองทัพ. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 4(2), 83-120.
- อิทธิศักดิ์ นาคะวิสุทธิ์. (2551). ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของไทยในทศวรรษหน้า. สืบค้น 12 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&skin=S&mmid=4945&bid=20244>



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