

การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย

Civilian Control of the Military in Thailand's Legal System

ศุภณัฐ บุญสด¹
Supanut Boonsod

บทคัดย่อ

บทความวิชาการชิ้นนี้ได้ศึกษาทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน การออกแบบกฎเกณฑ์การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายต่างประเทศและสำรวจการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทยเพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนในระบบกฎหมายไทยกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ วารสารและตัวบทกฎหมายเกี่ยวข้องโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ ประกอบกับวิธีการศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบและการวิเคราะห์กฎหมาย โดยผลการศึกษาของบทความฉบับนี้ปรากฏว่า กฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนของระบบกฎหมายไทยไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนในทุกด้านและต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทหารของประเทศไทยให้สอดคล้องกับแนวทางการควบคุมทหารโดยพลเรือนตามที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศต่อไป

คำสำคัญ: การควบคุมทหารโดยพลเรือน, ทหาร, รัฐธรรมนูญ

Abstract

The article studied a civilian control of the military both in theory and a concept formation perspectives. In this way, the study examined the civilian control of the military in Thailand's legal system in order to identify the contradictions of a civil-military relations in Thailand with selected theory and concept. The study applied methodologies of a document review, a law comparative particularly a constitutional law of 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand with various constitutions, and legal analysis, respectively. The study revealed that the civil-military relation in a legal system of Thailand does not comply with either theory and the concept formation of civilian control of the military. Therefore, the article proposes to revise and amend the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand and related laws regarding such theory and a concept formation.

Keywords: Civilian Control of the Military, Military, Constitution

¹ นักศึกษาปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เเมลติดต่อ: jejenhenry1984@gmail.com
Graduate student, Faculty of Law, Thammasat University, Email: jejenhenry1984@gmail.com

บทนำ

“เจ้าผู้ปกครองควรระมัดระวังตนเองอย่างที่จะได้กล่าวต่อไป เพราะระหว่างใครสักคนหนึ่งที่ดีดอาวุธ กับใครสักคนหนึ่งที่ไม่ดีดอาวุธนั้น ไม่มีความสมดุลใด ๆ เลยและเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล ที่ผู้ซึ่งดีดอาวุธจะเชื่อฟังอย่างเต็มที่ต่อผู้ที่ไม่ดีดอาวุธ หรือผู้ที่ไม่ดีดอาวุธจะมีความมั่นคงอยู่ได้ท่ามกลางข้ารับใช้ที่ดีดอาวุธ”²

ข้อความบางส่วนดังกล่าวมาจากบทที่ 14 ของหนังสือเรื่อง เจ้าผู้ปกครอง (The Prince) ที่เขียนโดย นิคโคโล มาเคียเวลลี (Niccolò Machiavelli) ซึ่งเนื้อหาของบทดังกล่าวเป็นการตั้งคำถามว่าความสัมพันธ์ระหว่างทหารซึ่งเป็นผู้ถืออาวุธกับผู้ปกครองซึ่งเป็นพลเรือนและไม่ได้ถืออาวุธ ผู้ปกครองควรจะต้องทำเช่นไรจึงจะทำให้ทหารยินยอมเชื่อฟังและอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตนการตั้งคำถามและหาคำตอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากรัฐสมัยใหม่จำเป็นจะต้องมีกองทัพที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะทำการกิจรักษาความมั่นคงจากภัยคุกคามภายนอกและภายในประเทศ แต่ในทางกลับกันกองทัพของรัฐสมัยใหม่ก็สามารถเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยความมั่นคงของรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ถ้าหากกองทัพไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลพลเรือนและใช้อาวุธ รวมถึงเจ้าหน้าที่ทหารหันกลับมาคุกคามรัฐบาลพลเรือน ดังนั้น การหาวิธีที่ยั่งยืนไม่ให้คนมีปืนอย่างกองทัพหรือทหารอยู่เหนือการบังคับบัญชาของคนไม่มีปืนอย่างรัฐบาลพลเรือนได้จึงถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อให้ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงโดยวิธีการแก้ปัญหานี้มีอยู่ด้วยกันสองวิธี คือ วิธีที่หนึ่งจัดความสัมพันธ์ในอำนาจทางการเมืองระหว่างพลเรือนและกองทัพให้ได้จุดสมดุลซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นพรหมแดนความรู้ที่ศึกษาอยู่ในทางรัฐศาสตร์ และวิธีที่สอง ออกแบบระบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดความสัมพันธ์ระหว่าง พลเรือนและกองทัพให้สอดคล้องกับการควบคุมทหารโดยพลเรือน ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นพรหมแดนความรู้ที่สามารถศึกษาได้ในทางนิติศาสตร์

แต่ในแง่สถานะความรู้เกี่ยวกับการศึกษาความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารของประเทศไทยนั้น จากการสำรวจในเบื้องต้นตรวจสอบพบว่ามีงานศึกษาเรื่องนี้อยู่พอสมควร อย่างไรก็ตามกลับปรากฏว่างานศึกษาดังกล่าวจะเป็นการศึกษาในทางรัฐศาสตร์ที่ศึกษาทางข้อเท็จจริงว่ากองทัพและบุคลากรของกองทัพในฐานะผู้กระทำทางการเมืองว่ามีบทบาทเช่นไรในทางการเมืองและพัฒนาการทางประชาธิปไตยเป็นหลัก³ จึงกล่าวได้ว่างานศึกษาดังกล่าวไม่ได้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในแง่มุมทางนิติศาสตร์มาเป็นประเด็นหลักในการศึกษา

ในทางนิติศาสตร์นั้น กล่าวได้ว่าไม่มีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในระบบกฎหมายไทย ในตำรากฎหมายมหาชนและรัฐธรรมนูญผู้เขียนตำราก็มักไม่ได้อธิบายว่าในรัฐสมัยใหม่ควรมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารเช่นไร เว้นไว้แต่ตำราของ โภคิน พลกุล ที่มีการอธิบายถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของพลเรือนและอำนาจของทหารในรัฐสมัยใหม่ไว้บางส่วน⁴

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณากระบวนการกฎหมายของไทยในปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายภายหลังรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ตั้งแต่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทหารหลายฉบับมีเนื้อหาที่มีปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนหลายประการ เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการกองทัพบกผู้บัญชาการกองทัพอากาศและผู้บัญชาการกองทัพบเรือเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง⁵ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ที่ให้สภากลาโหมมีอำนาจตัดสินใจเรื่อง

² นิคโคโล มาเคียเวลลี, เจ้าผู้ปกครอง, แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2552), น. 223-224.

³ ดู ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, ทหารไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลา, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 4 (1), น. 89-123.

วิลาวณีย์ ยี่ทอง, บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556) รวมถึงบทความและหนังสือของสุชาติ บำรุงสุข และบทความในจุลสารความมั่นคงศึกษา

⁴ โภคิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525).

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 269

นโยบายที่สำคัญของการทหารเหนือรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงกลาโหม⁶ เป็นต้น

ด้วยข้อจำกัดในแง่สถานะความรู้และปัญหาปัจจุบันในระบบกฎหมายไทยที่กล่าวมา ปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณา มีอยู่ระบบกฎหมายจัดวางกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารสอดคล้องกับการควบคุมทหาร โดยพลเรือนหรือไม่ และควรจะเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าวไปในทิศทางใดจึงเป็นประเด็นหลักที่บทความชิ้นนี้มุ่งแสวงหาคำตอบเพื่อตอบปัญหาดังกล่าวบทความชิ้นนี้จึงแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 หัวข้อ ได้แก่ หัวข้อแรก ทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน หัวข้อสองบทสำรวจกรณีศึกษาการออกแบบระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนในต่างประเทศโดยสังเขป ต่อมาหัวข้อที่สามและสี่ กล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในประเทศไทยโดยวิเคราะห์ว่ากฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในปัจจุบันสอดคล้องกับทฤษฎีในหัวข้อแรกหรือไม่และกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารของประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงเช่นไรโดยอาศัยการเปรียบเทียบกับกฎหมายความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในต่างประเทศตามหัวข้อสองเป็นแม่แบบ และหัวข้อสุดท้าย คือ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1.การควบคุมทหารโดยพลเรือน

1.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือน

ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนเป็นทฤษฎีที่ส่วนใหญ่อ้างอิงและศึกษาในวิชารัฐศาสตร์โดยจะนำไปวิเคราะห์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของทหารและพลเรือนว่าใครมีอำนาจมากกว่ากัน แต่ในโลกของนิติศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำอธิบายทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศที่ยึดถือระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ได้มีการกล่าวถึงทฤษฎีนี้ไว้ด้วยเช่นกัน โดยอังกฤษได้อธิบายว่าทหารประจำการต้องอยู่ภายใต้ควบคุมองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนอย่างรัฐสภาหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม⁷ และในสหรัฐอเมริกา บิดาผู้ก่อตั้งสหรัฐอเมริกาอย่าง เจมส์ เมดิสัน (James Madison) จอห์น เจย์ (John Jay) และ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) ได้เขียนเกี่ยวกับอันตรายของทหารต่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในเดอะ เฟดเอร์ลิสต์ เปเปอร์ (The Federalist Papers) เอกสารทางการเมืองที่สำคัญของอเมริกาที่อธิบายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญโดยเน้นย้ำว่าการจัดตั้งบำรุง จัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับทหารและการประกาศสงครามต้องอยู่ภายใต้ดุลพินิจของรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของพลเรือน⁸ รวมถึงให้ประธานาธิบดีที่เป็นพลเรือนดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ⁹ จนนักวิชาการบางท่านแสดงความคิดเห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญอเมริกาสถาปนาการควบคุมทหารโดยพลเรือนได้สำเร็จถือว่าเป็นมหัศจรรย์ทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาปลอดภัยจากการรัฐประหาร¹⁰ สำหรับในประเทศไทย เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชนของ ศ.โกธิน พลกุล ได้อธิบายว่า ทฤษฎีนี้เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของอำนาจรัฐในรัฐสมัยใหม่ที่อำนาจของพลเรือนต้องอยู่เหนืออำนาจของทหาร¹¹ และตามหลักการเช่นนี้ เมื่ออำนาจพลเรือนอยู่เหนืออำนาจทหารย่อมส่งผลให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญทางรัฐธรรมนูญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹²

อย่างไรก็ตามแม้จะมีหนังสือและบทความวิชาการจำนวนมากที่เขียนเกี่ยวกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้

⁶พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551, มาตรา 34 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 42 และมาตรา 43

⁷Albert Venn Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, (Indianapolis : Liberty/Classics, 1959), p. 297. and Emlyn Capel Stewart Wade and Anthony Wilfred Bradley, Constitutional and administrative law, (London : English Language Book Society, 1985), pp. 408-410.

⁸อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตันและเจมส์ เมดิสัน, เดอะเฟดเอร์ลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน, แปลโดย สมบัติ จันทวงศ์และคณะ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 317-327.

⁹อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตันและเจมส์ เมดิสัน, เรื่องเดียวกัน, น. 535-537.

¹⁰John R. Vile, A companion to the United State Constitution and its amendment, (Westport, Conn : Praeger Publishers, 2006), p. 70.

¹¹โกธิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น. 71.

¹²นับตั้งแต่การปฏิวัติฝรั่งเศสการแสดงออกถึงหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนมักจะแสดงออกผ่านบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญที่ยืนยันให้อำนาจอธิปไตยของประชาชน รายละเอียดดูได้ที่ Claude E. Welch Jr. eds., Civilian Control of the Military: Theory and Cases From Developing Countries, (New York : State University of New York Press, 1976), p. 6.

แต่เรายังไม่อาจหาหาคานิยามและข้อความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีดังกล่าวนี้ที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปได้ ดังนั้นการให้คำอธิบายทางทฤษฎีและรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวการควบคุมทหารโดยพลเรือนในงานชิ้นนี้ในส่วน (1) นิยาม (2) ขอบเขตทางอำนาจตามกฎหมายที่พลเรือนมีอำนาจเหนือทหาร และ (3) วิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือนจึงสร้างคำอธิบายจากการใช้บทความและหนังสือของนักวิชาการหลายท่านได้แก่ Aurel Croissant David Kuehn, Samuel P. Huntington, Harold A. Trinkunas และ Byron Shibata ซึ่งมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

1.2 นิยามของการควบคุมทหารโดยพลเรือน

การควบคุมทหารโดยพลเรือน หมายถึง การที่นักการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การปกครองและบทบาทของทหาร รวมถึงกิจการทางทหารต่าง ๆ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การเตรียมตัวเข้าสู่สงคราม การประกาศสงคราม เป็นต้น¹³

1.3 ขอบเขตทางอำนาจที่พลเรือนมีอำนาจเหนือทหาร¹⁴

การที่รัฐใดจะสร้างให้พลเรือนมีอำนาจควบคุมทหารและกิจการทางทหารได้ตามนิยามข้างต้น ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในรัฐดังกล่าวจะต้องปรากฏพลเรือนแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศชาติและอำนาจที่จะกำหนดให้ทหารจะต้องปฏิบัติตามภารกิจเช่นไรเพื่อให้บรรลุนโยบายดังกล่าวรวมถึงพลเรือนสามารถเข้าควบคุม แทรกแซงและเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติตามภารกิจของทหารได้ตลอดเวลานอกจากนี้การกำหนดเส้นแบ่งว่าอะไรคือการตัดสินใจนโยบายการบริหารประเทศชาติและอะไรคือการปฏิบัติตามภารกิจเพื่อให้บรรลุนโยบายดังกล่าวนั้นก็เป็อำนาจที่เฉพาะพลเรือนจะกำหนดได้ โดยการที่พลเรือนมีอำนาจเช่นที่กล่าวมานี้ได้จะต้องปรากฏว่าพลเรือนมีอำนาจสูงกว่าทหารในสามขอบเขตทางอำนาจ ดังต่อไปนี้

ขอบเขตแรก การเข้าดำรงตำแหน่งของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ บุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งทางสาธารณะที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศชาติได้จะต้องเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีทางที่เป็นตามหลักการการปกครองในระบบประชาธิปไตยเท่านั้นกล่าวคือกระบวนการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมจะเป็นช่องทางเดียวที่ใช้ในการคัดเลือกกว่าบุคคลใดเข้ามามีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารประเทศได้โดยตัวอย่างการละเมิดต่อหลักการนี้และเป็นการทำลายการควบคุมทหารโดยพลเรือน คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาให้กับบุคลากรของทหารหรือทหารมีอำนาจที่จะทำลายการตัดสินใจทางนโยบายการบริหารประเทศชาติของพลเรือนได้หรือทหารมีอิสระที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทางการเมืองและการบังคับบัญชาภายในทหารอย่างเต็มที่โดยที่พลเรือนไม่มีอำนาจที่จะเข้ามาตัดสินใจในส่วนนี้ได้

ขอบเขตที่สอง การกำหนดนโยบายการป้องกันประเทศ การกิจการป้องกันประเทศถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดของทหาร แต่ตามหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนกำหนดว่าขอบเขตทางอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกา กำหนดนโยบายการป้องกันประเทศและการปฏิบัติตามภารกิจทางทหารเพื่อบรรลุนโยบายดังกล่าวจะต้องเป็นของพลเรือนเท่านั้น โดยทหารจะมีอิสระเพียงใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตนออกแบบรายละเอียดของการปฏิบัติตามภารกิจทางทหารดังกล่าวเท่านั้น และเช่นเดียวกันกับขอบเขตแรกตัวอย่างต่อการละเมิดหลักการนี้และทำลายการควบคุมทหารโดยพลเรือน คือ ทหารมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการป้องกันประเทศอย่างอิสระโดยที่พลเรือนไม่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องในส่วนนี้ได้ขอบเขตที่สาม การกำหนดนโยบายการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ขอบเขตทางอำนาจที่สามถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดที่ประเมินได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารมีรูปแบบเช่นไร แม้ว่าเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ทหารจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในป้องกันสาธารณภัย สนับสนุนการปฏิบัติตามภารกิจของฝ่ายพลเรือนและตำรวจ ลาดตระเวนชายแดน หรือปราบปรามกบฏและการก่อการร้าย แต่ในการปฏิบัติตามภารกิจดังกล่าวนี้ตามหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนต้องถือว่าเฉพาะแต่พลเรือนเท่านั้นที่มีอำนาจตัดสินใจได้ว่าทหารจะต้องปฏิบัติ

¹³ Harold A. Trinkunas, *Crafting civilian control of the military in Venezuela : a comparative perspective*, (Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2005), p. 6.

¹⁴ Aurel Croissant and David Kuehn, *Pattern of civilian control of the military in east asia's new democracies*, *Journal of East Asian Studies*, (9 No.2) (May-August 2009), pp. 187-217.

ภารกิจดังกล่าวได้เมื่อไร ภายในขอบเขตใดระยะเวลาเท่าไรและต่อเนื่องเพียงใด รวมถึงพลเรือนมีอำนาจที่จะควบคุมและแทรกแซงการปฏิบัติการดังกล่าวของทหารได้ตลอดเวลา

1.4 วิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

พลเรือนจะมีอำนาจเหนือทหารในสามขอบเขตอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้นได้ กฎเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารจะต้องกำหนดวิธีการที่พลเรือนจะควบคุมทหารได้ โดย Samuel P. Huntington ได้เสนอวิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้ด้วยกัน 2 วิธี¹⁵ ดังนี้

วิธีแรก การควบคุมเชิงอัตวิสัย (Subjective Civilian Control) โดยรัฐธรรมนูญมอบอำนาจการควบคุมให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือน

การควบคุมเชิงอัตวิสัยมีอยู่ด้วยกันสามรูปแบบได้แก่ รูปแบบแรก การควบคุมโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือน รูปแบบที่สอง การควบคุมโดยชนชั้นทางสังคมและสุดท้ายรูปแบบที่สาม การควบคุมโดยรูปแบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรูปแบบการควบคุมที่อยู่ในขอบเขตการศึกษาทางนิติศาสตร์ได้จำกัดอยู่เฉพาะรูปแบบที่หนึ่งและรูปแบบที่สามเท่านั้น โดยทั้งสองรูปแบบกำหนดว่ารัฐธรรมนูญต้องมอบอำนาจตามกฎหมายให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนอย่างรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน หรือฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือนอย่างประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจควบคุมทหารหรือกองทัพ

สำหรับอำนาจตามกฎหมายที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนจำเป็นต้องมีเพื่อให้สามารถควบคุมทหารได้ประกอบด้วย 4 อำนาจ¹⁶ ดังต่อไปนี้

1) อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร รัฐธรรมนูญจะต้องประกันหลักความเป็นสูงสุดของพลเรือนเหนือกองทัพโดยบัญญัติรับรองให้ฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือนอย่าง ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพมีอำนาจควบคุมบุคคลากรของกองทัพและสั่งการเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารทั้งหมด

2) อำนาจในการประกาศสงคราม รัฐธรรมนูญต้องกำหนดมอบอำนาจการประกาศสงครามให้เป็นอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐสภาก็ตาม แต่สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญโดยแบ่งแยกไม่ให้อำนาจในการบังคับบัญชาทหารกับอำนาจประกาศสงครามอยู่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดแต่เพียงองค์กรเดียวตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจโดยผู้ร่างมอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญประการแรกให้กับประธานาธิบดีและอำนาจประการหลังให้กับรัฐสภาเพื่อป้องกันไม่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเบ็ดเสร็จเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ของสหราชอาณาจักร¹⁷ และรูปแบบการมอบอำนาจประกาศสงครามให้รัฐสภาดังกล่าวได้กลายมาเป็นรูปแบบหลักของรัฐธรรมนูญในนานอารยประเทศ

3) อำนาจในการจัดตั้งกองทัพถาวรและระดมสรรพกำลัง รัฐสภาถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนองค์กรเดียวที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์การเมืองโดยการถือกำหนดของหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนในประเทศอังกฤษช่วงการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในศตวรรษที่ 17 เกิดการแย่งชิงอำนาจในการจัดตั้งและควบคุมกองทัพระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ก่อนที่สุดท้ายจะจบลงด้วยชัยชนะของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวจึงตกเป็นของรัฐสภาดังที่ปรากฏในเอกสารทางการเมืองที่ชื่อว่า Bill of Right 1689

4) อำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของทหาร ตามหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนในส่วนนี้เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณประจำปีของทหารมีเนื้อหาสอดคล้องโดยตรงกับหลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณรัฐธรรมนูญ

¹⁵Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (London : Harvard University Press, 1957), pp. 80-83.

¹⁶Byron Shibata, *The Spirit of Civilian Control Over the Military: Lessons from the United States Constitution*, *Ritsumeikan law review*, (19) (2002-03), pp. 13-30.

¹⁷ Samuel P. Huntington, *Civilian Control and the Constitution*, *The American Political Science Review*, (50 No.3) (Sep 1956), pp. 679-699.

มอบอำนาจอำนาจรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนมีอำนาจอนุมัติเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีตามหลักความยินยอม และให้อำนาจฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือนอย่างประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ งบประมาณประจำปีที่ต้องเสนอต่อรัฐสภา

วิธีที่สอง การควบคุมเชิงภววิสัย (Objective Civilian Control) โดยการแบ่งแยกภารกิจของทหาร ออกจากพลเรือน

การควบคุมเชิงภววิสัยคือการทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพมากขึ้นและกลายสถานะเป็นแค่เพียงเครื่องมือทางกำลัง ที่ทำหน้าที่รักษาความมั่นคงให้กับรัฐเท่านั้น โดยวิธีการควบคุมรูปแบบนี้ รัฐธรรมนูญต้องไม่มีบทบัญญัติให้ทหารมีอำนาจในการกิจ ของพลเรือน ตัวอย่างเช่น ไม่มีการสำรองตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาให้กับบุคลากรของกองทัพหรือให้ทหาร มีอำนาจได้แย่งหรือตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศชาติ การป้องกันประเทศและความมั่นคงภายในประเทศ เหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนอย่างประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐสภาได้

กล่าวโดยสรุปแล้วการควบคุมทหารโดยพลเรือนคือการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าสมาชิกของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอย่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็น พลเรือนและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนเหล่านี้ต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการแสดงเจตนาตัดสินใจ เกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศ นโยบายทางการทหารทั้งหมด และมีอำนาจบังคับบัญชาทหารทั้งในแง่บุคคล การกระทำ และงบประมาณได้โดยแต่เพียงลำพัง

2. บทสำรวจกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายต่างประเทศโดยสังเขป

การออกแบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนเป็นสิ่งที่ปรากฏใน ประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งที่รูปของรัฐเป็นราชอาณาจักร และ เป็นสาธารณรัฐ โดยการศึกษาและสำรวจกฎหมายเปรียบเทียบเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดมุมมองเกี่ยวกับการควบคุม ทหารโดยพลเรือนในทางปฏิบัติให้มากขึ้นซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้ในวิเคราะห์และปรับปรุงระบบกฎหมายของ ประเทศไทยต่อไป โดยจะขอนำสำรวจกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนจาก 12 ประเทศที่ปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยโดยแบ่งเป็นประเทศที่เป็นสาธารณรัฐซึ่งมีรูปของรัฐแตกต่างกับประเทศไทย 6 ประเทศ ได้แก่ อเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศส เกาหลีใต้ อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ประเทศที่เป็นราชอาณาจักรเหมือนกับประเทศไทย 6 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สเปน เดนมาร์ก และเบลเยียม อนึ่งผู้เขียนตระหนักดีว่าการศึกษากฎหมาย เปรียบเทียบที่แท้จริงจำเป็นจะต้องศึกษาประวัติศาสตร์ อันเป็นที่มาของกฎหมายที่ตลอดจนบริบทการบังคับใช้กฎหมาย ดังกล่าวในทางความเป็นจริงด้วย แต่เนื่องจากบทความฉบับนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายความสัมพันธ์ ระหว่างทหารและพลเรือนเป็นสำคัญ ในที่นี้จึงจะกล่าวถึงเฉพาะเนื้อหาของกฎหมายการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่ปรากฏ ในระบบกฎหมายต่างประเทศเท่านั้นโดยพิจารณาผ่านประเด็นสำคัญ 6 ประเด็น ได้แก่ รูปแบบการรับรองหลักการควบคุม ทหารโดยพลเรือน การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจกำหนดนโยบายบริหาร ประเทศ อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจในการจัดตั้งกองทัพบ และระดมสรรพกำลัง และอำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกองทัพ

2.1 รูปแบบการรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือน

เมื่อพิจารณากฎเกณฑ์ของประเทศต่าง ๆ เราอาจแบ่งการรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนได้เป็น 2 ระบบใหญ่ คือ ระบบแรก ระบบที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้โดยตรง โดยประเทศอย่างฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติรับรองหลักการควบคุมทหาร โดยพลเรือนให้เป็นหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์โดยตรง¹⁸ ที่ทำหน้าที่เป็นที่มาและข้อจำกัดของการใช้อำนาจบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการทั้งปวง

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 2 ข้อ 3 “อำนาจของพลเรือนเป็นอำนาจสูงสุดเหนือทหารตลอดเวลา” (Civilian authority is, at all times, supreme over the military [...])

ระบบที่สอง ระบบที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยอ้อมโดยระบบนี้เราสามารถจำแนกความแตกต่างที่สำคัญระหว่าง กฎเกณฑ์ของประเทศที่เป็นราชอาณาจักรกับสาธารณรัฐออกจากกัน กล่าวคือ ประเทศที่เป็นสาธารณรัฐจะกำหนดกฎเกณฑ์ รับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนโดยการสร้างกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่มอบอำนาจการควบคุมทหารในเรื่อง ต่าง ๆ ให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือน อย่าง ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือรัฐสภา มีอำนาจควบคุมการบริหารและกิจการต่าง ๆ ของกองทัพ¹⁹

ในขณะที่กฎเกณฑ์ของประเทศที่เป็นราชอาณาจักรทั้งหมดรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้ในรัฐธรรมนูญ ผ่านหลักการพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด (The king can do no wrong) และกลไกตามรัฐธรรมนูญอย่างการลงนาม รับสนอง (Countersign) โดยประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอย่างสเปน²⁰ เบลเยียม²¹ นอร์เวย์²² และเดนมาร์ก²³ ได้ออกแบบอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีตามรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ แต่กลับกำหนดว่าการกระทำ ของพระมหากษัตริย์จะมีผลบังคับตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองเท่านั้นจึงทำให้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการสั่งการและจัดการกิจการของกองทัพที่แท้จริงเป็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนอย่าง คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในขณะที่ประเทศที่เหลือโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหราชอาณาจักรซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์ อักษร กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาอย่างเช่น Military Lands Act 1892 และ Defence (Transfer of Functions) Act 1964 เป็นต้น รวมถึงจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอันเป็นผลจากพัฒนาการ ทางประวัติศาสตร์การเมืองถือว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากในการรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือน

2.2 การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจกำหนดนโยบายบริหารประเทศ

เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนเป็นกลุ่ม ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหมด ดังนั้นรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจบริหาร และนิติบัญญัติอย่างประธานาธิบดี²⁴ นายกรัฐมนตรี²⁵ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม²⁶ และรัฐสภา²⁷ ต้องมีความ เชื่อมโยงโดยตรงผ่านการเลือกตั้งของประชาชนและโดยอ้อมผ่านการเลือกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน โดยไม่มีกำหนดสำรองตำแหน่งในองค์กรดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ทหารในกองทัพแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตามสำหรับกรณีของอินโดนีเซียควรศึกษาเพิ่มเติมเป็นพิเศษ เนื่องจากภายหลังจากการลงจาก อำนาจของนายพลซูฮาร์โต อินโดนีเซียได้เริ่มการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยและสร้าง

¹⁹ รายละเอียดของรูปแบบนี้จะกล่าวอย่างละเอียดต่อไปในหัวข้อ 2.2 ถึงหัวข้อ 2.6

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 64

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 88

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 31

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953, มาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา, มาตรา 2 ข้อ 1 กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 6 เอ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 7 ข้อ 4 และรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 67

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 86 กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 99 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 96 และมาตรา 101 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 12 ประกอบธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ต้องมาจากบุคคลที่ได้รับการ สนับสนุนจากรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953, มาตรา 14 และมาตรา 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์, มาตรา 43 ประกอบ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ต้องมาจากบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร และในส่วนของสหราชอาณาจักร ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าของพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 100 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 87 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 8 และกฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 64

²⁷ กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 38 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 24 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 41 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 6 ข้อ 2 และข้อ 5 รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา, มาตรา 1 ข้อ 2 และรัฐธรรมนูญแก้ไข เพิ่มเติม ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 68 และมาตรา 69 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953, มาตรา 31 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์, มาตรา 53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 61 และมาตรา 67 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 49

หลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้ในรัฐธรรมนูญโดยที่สำคัญคือการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาสูงสุดซึ่งคอยทำหน้าที่ให้ปรึกษาและเสนอแนะทางนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้กับรัฐบาลทั้งหมด²⁸ เนื่องจากสมาชิกสภาดังกล่าวประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทหารของกองทัพอินโดนีเซียเป็นส่วนใหญ่

2.3 อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญให้พลเรือนบังคับบัญชากองทัพและทหารในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดอย่างมาก แต่หากเราอาศัยเกณฑ์ลักษณะของรูปแบบของรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และรูปแบบของรัฐบาลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารมาเป็นเครื่องมือในการพิจารณาและวิเคราะห์รายละเอียดความแตกต่างในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ แล้ว เราจึงสามารถแบ่งรูปแบบการมอบอำนาจบังคับบัญชากิจการทหารให้กับพลเรือนที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศออกมาได้ทั้งหมด 4 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 รัฐที่เป็นสาธารณรัฐ แบ่งแยกอำนาจในระบบประธานาธิบดีและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรเดี่ยว (Monocratic organ) อย่างประธานาธิบดี ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จะกำหนดไปทิศทางเดียวกันคือกำหนดให้ประธานาธิบดีซึ่งเป็นพลเรือนนอกจากเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารแล้วยังเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพด้วย²⁹

รูปแบบที่ 2 รัฐที่เป็นสาธารณรัฐ แบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภาและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรกลุ่ม (Collegial organ) อย่างคณะรัฐมนตรี ได้แก่ เยอรมัน โดยความสัมพันธ์ภายในคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจบริหารของเยอรมันมีลักษณะที่นายกรัฐมนตรีกำหนดนโยบายการบริหารประเทศทั่วไปและรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอิสระในการรับผิดชอบการบริหารกระทรวงของตน³⁰ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้อำนาจบังคับบัญชากองทัพในสถานการณ์ปกติเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม³¹ แต่ในสถานการณ์สงครามอำนาจดังกล่าวจะถูกโอนมาเป็นของนายกรัฐมนตรี³² นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหารในการบังคับบัญชากองทัพผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญในการให้ความไว้วางใจในการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรี³³ และคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกองทัพ ได้แก่ คณะกรรมการธิการด้านกลาโหม³⁴ และผู้ตรวจการกองทัพ³⁵

รูปแบบที่ 3 รัฐที่เป็นสาธารณรัฐ แบ่งแยกอำนาจในระบบกึ่งรัฐสภาทั้งประธานาธิบดีและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรร่วมระหว่างประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ฝรั่งเศส ซึ่งได้กำหนดรูปแบบกฎเกณฑ์การควบคุมบังคับบัญชากองทัพโดยพลเรือนให้ผสมระหว่างรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพ³⁶ และในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีอื่นประกอบโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการของกองทัพและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหารร่วมด้วยเช่นกัน³⁷

รูปแบบที่ 4 รัฐที่เป็นราชาณาจักร แบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภาและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรกลุ่ม ได้แก่ สเปน แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ³⁸ แต่อย่างไรก็ตามการบัญญัติรับรองตำแหน่งดังกล่าวก็เป็นแต่เพียง การถวายพระเกียรติยศแด่พระมหากษัตริย์เท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่าการกระทำต่าง ๆ ย่อมหมายรวมถึงการบังคับบัญชากองทัพและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหาร จะมีผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามรับสนองเท่านั้น³⁹ โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับ

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา, มาตรา 2 ข้อ 3 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ.1945, มาตรา 10 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1945, มาตรา 74 (1) และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 5 ข้อ 18

³⁰ กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 65

³¹ กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 66

³² กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 115 บี

³³ กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 67

³⁴ กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 45 เอ

³⁵ กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 45 บี

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 15

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 20

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 62

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 64

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมกองทัพ⁴⁰ ในทางกฎหมาย กองทัพจึงขึ้นตรงและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนไม่ใช่พระมหากษัตริย์ และนอกจากนี้สำหรับสหราชอาณาจักรก็มีมติต้องศึกษาเพิ่มเติม เนื่องจากการบังคับบัญชากองทัพตามกฎหมาย Defence (Transfer of Functions) Act 1964 มีการกำหนดให้มืองค์กรกลุ่ม อย่าง Defence Council ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ทหารในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของกองทัพต่าง ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับคณะรัฐมนตรีในเรื่องยุทธศาสตร์ การปฏิบัติการทางทหาร อันเกี่ยวกับนโยบายการป้องกันประเทศด้วย⁴¹

2.4 อำนาจในการประกาศสงคราม

เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศสงครามของประเทศต่าง ๆ แล้ว เราอาจแบ่งการให้อำนาจประกาศสงครามเป็นของพลเรือนได้เป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบที่ 1 เราพบว่าประเทศส่วนใหญ่ได้แก่รัฐที่เป็นสาธารณรัฐอย่างสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เยอรมัน ฝรั่งเศส และรัฐที่เป็นราชอาณาจักรอย่าง สเปน เบลเยียม เดนมาร์ก และเนเธอร์แลนด์ ได้ออกแบบรัฐธรรมนูญมอบอำนาจการประกาศสงครามให้กับองค์กรนิติบัญญัติอย่างรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร⁴² ระบบที่ 2 ประเทศที่เหลือนอร์เวย์⁴³ และ สหราชอาณาจักร⁴⁴ ได้มอบอำนาจประกาศสงครามให้กับประมุขของรัฐอย่างพระมหากษัตริย์ แต่อย่างไรก็ตามการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำและยินยอมขององค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือนอย่างคณะรัฐมนตรี

2.5 อำนาจในการจัดตั้งกองทัพและระดมสรรพกำลัง

โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดไปในรูปแบบเดียวกันให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างรัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจตรากฎหมายจัดตั้งกองทัพและตัดสินใจเกี่ยวกับการเกณฑ์กำลังพลเข้ารับราชการทหารในกองทัพ เช่น เกาหลีใต้⁴⁵ อินโดนีเซีย⁴⁶ ฝรั่งเศส⁴⁷ เยอรมัน⁴⁸ นอร์เวย์⁴⁹ อังกฤษ⁵⁰ เบลเยียม⁵¹ โดยในกลุ่มประเทศเหล่านี้ สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศที่มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจของรัฐสภาไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐสภามีอำนาจจัดตั้งและสนับสนุนกองทัพ รวมถึงมีอำนาจจัดหาและบำรุงกองทัพเรือ⁵²

2.6 อำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกองทัพ

รัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่เป็นกรณีศึกษาทั้งหมดได้กำหนดเรื่องอำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกองทัพเอาไว้ในรูปแบบเดียวกันกับอำนาจในการจัดตั้งกองทัพและระดมสรรพกำลัง กล่าวคือรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของประชาชนแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งย่อมหมายถึงรวมถึงงบประมาณของกองทัพ ด้วยเช่นกัน⁵³ โดยในกลุ่มประเทศเหล่านี้ สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศที่มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจของรัฐสภาไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐสภามีอำนาจอนุมัติงบประมาณให้กับกองทัพ

⁴⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 97

⁴¹Emlyn Capel Stewart Wade and Anthony Wilfred Bradley, Op. cit., pp. 406-410.

⁴²กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 115 เอ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 35 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 60 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 6 ข้อ 23 รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา, มาตรา 1 ข้อ 8 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953, มาตรา 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์, มาตรา 96 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 167

⁴³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 26 และมาตรา 31

⁴⁴Emlyn Capel Stewart Wade and Anthony Wilfred Bradley, Op. cit., p. 249.

⁴⁵รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1945, มาตรา 40 และมาตรา 74 (1)

⁴⁶รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 30 (5)

⁴⁷รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 34

⁴⁸กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949, มาตรา 73

⁴⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 25

⁵⁰Emlyn Capel Stewart Wade and Anthony Wilfred Bradley, Op. cit., pp. 406-410.

⁵¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 182 และมาตรา 183

⁵²รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา, มาตรา 1 ข้อ 8

⁵³กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 110 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 6 ข้อ 24 รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา, มาตรา 1 ข้อ 8 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 23 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 134 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953, มาตรา 46 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์, มาตรา 81-89 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 174 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 75

3. บทสำรวจกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน และทหารเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย

หลังจากที่ได้กล่าวเกี่ยวกับทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือน ตลอดจนตัวอย่างในทางปฏิบัติของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายต่างประเทศแล้ว ในส่วนของหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอเป็นการพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันว่ามีสาระสำคัญ เช่นไรจากการวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายสำคัญจำนวน 7 ฉบับได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 โดยพิจารณาผ่านประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจกำหนดนโยบายบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติคือคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา⁵⁴ และกำหนดวิธีการเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้มีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป สำหรับรัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา⁵⁵ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญ⁵⁶ ในขณะที่วิธีการบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการให้ได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้อย่างพิสดาร กล่าวคือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกเริ่มและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่สองไว้แตกต่างกัน ในส่วนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกเริ่มมาจากพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือและผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง⁵⁷ ในขณะที่การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่สองซึ่งจะมีขึ้นภายหลังสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกเริ่มหมดวาระลง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มาจากการสรรหาและเลือกกันเองของบรรดาบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา⁵⁸

สำหรับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีอย่าง นายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการได้มาไว้พิสดารเช่นเดียวกันวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในระหว่างห้าปีแรกนับตั้งแต่วันที่ที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้และการได้ซึ่งนายกรัฐมนตรีภายหลังจากห้าปีแรกดังกล่าว ในส่วนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในระหว่างห้าปีแรกมาจากบุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งไว้บัญชีและได้รับความเห็นชอบสมาชิกทั้งหมดยของรัฐสภาซึ่งรวมถึงสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกเริ่มด้วย โดยจำนวนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ในขณะที่หากไม่สามารถเลือกบุคคลใดที่อยู่ในบัญชีของพรรคการเมืองเป็นนายกรัฐมนตรีได้รัฐธรรมนูญก็กำหนดวิธีการให้สมาชิกรัฐสภาเห็นชอบให้บุคคลอื่นที่อยู่นอกบัญชีที่พรรคการเมืองแจ้งไว้เป็นนายกรัฐมนตรีได้⁵⁹ ส่วนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีภายหลังระยะเวลาห้าปี รัฐธรรมนูญกำหนดให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกึ่งหนึ่งเท่านั้นที่มีอำนาจให้เห็นชอบให้บุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ในบัญชีเป็นนายกรัฐมนตรี⁶⁰

นอกจากนี้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลง

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 3

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 79

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สมาชิกผู้แทนราษฎร

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 269

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 107

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 272

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 159

นโยบายบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาและการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ⁶¹ โดยแผนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นแผนและขั้นตอนการพัฒนาประเทศที่ถูกจัดทำโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นกรรมการยุทธศาสตร์ชาติโดยตำแหน่ง⁶² และในท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้วุฒิสภาติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการหรือบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ⁶³

3.2 อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร โดยมอบตำแหน่งจอมทัพไทยให้กับประมุขของรัฐอย่างพระมหากษัตริย์⁶⁴ โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการเกี่ยวกับราชการแผ่นดินจะใช้บังคับได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามสนองพระบรมราชโองการเว้นแต่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁶⁵ ต้องถือว่าโดยหลักทั่วไปแล้วการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะจอมทัพของพระมหากษัตริย์อันเกี่ยวกับการบังคับบัญชากองทัพ หรือทหารต้องอยู่ภายใต้การแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐธรรมนูญออกแบบสร้างข้อยกเว้นไว้เช่นนี้จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญมาตราอื่นได้กำหนดกฎเกณฑ์ให้แตกต่างขึ้นมาเป็นการเฉพาะโดยให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง จัดระเบียบได้ตามพระราชอัธยาศัย โดยไม่จำเป็นต้องมีรัฐมนตรีรับสนองพระราชโองการขึ้นมา⁶⁶ ประกอบกับปัจจุบันระบบกฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการฝ่ายทหารบางส่วนและกองทัพในนาม “หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์” ย้ายออกจากการเป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงกลาโหมให้มีสถานะเป็นส่วนราชการในพระองค์ ดังนั้นหน่วยบัญชาการดังกล่าวจึงมีสภาพทางกฎหมายเป็นกองทัพขึ้นต่อการบังคับบัญชาโดยตรงของพระมหากษัตริย์⁶⁷

ต่อมากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกระทรวงกลาโหมอันเป็นกระทรวงที่มีอำนาจบังคับบัญชากองทัพไทย อันประกอบไปด้วยกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพอากาศ และกองทัพเรือ⁶⁸ โดยแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และมีอำนาจออกคำสั่ง กฎ ระเบียบเพื่อบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551⁶⁹ แต่ในรายละเอียดกลับปรากฏว่าการใช้อำนาจในเรื่องการกำหนดนโยบายและการสั่งการกองทัพเพื่อปฏิบัติการป้องกันประเทศ รักษาความมั่นคงในยามสงครามปราบปรามกบฏ หรือเมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกรวมถึงการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญเช่น นโยบายการทหาร นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร นโยบายการปกครองและบังคับบัญชาการภายในกระทรวงกลาโหม การพิจารณางบประมาณการทหาร การแบ่งงบประมาณของกระทรวงกลาโหม และการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามคำแนะนำของสภากลาโหม ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐประเภทองค์กรกลุ่มมีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 24 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นประธานและรองประธานตามลำดับ ส่วนสมาชิกที่เหลืออีก 22 คนแบ่งเป็นสามส่วน ส่วนแรกได้แก่ข้าราชการทหารของกระทรวงกลาโหมจำนวน 19 คนและส่วนที่สองสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คนที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามมติสภากลาโหม⁷⁰ โดยกฎหมายไม่ได้

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 162 และมาตรา 164

⁶² พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560, มาตรา 5 มาตรา 12 และมาตรา 15

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 270

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 8

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 182

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 15

⁶⁷ พระราชบัญญัติการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560, มาตรา 3 มาตรา 8 และมาตรา 10

⁶⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551, มาตรา 10 และมาตรา 17

⁶⁹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551, มาตรา 5 และมาตรา 24

⁷⁰ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 34 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 42 และมาตรา 43

กำหนดว่ามติของ สภาภิบาลใหม่ให้ถือตามเสียงเท่าใดตามหลักทั่วไปจึงต้องถือว่ามติขององค์กรกลุ่มจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากของสมาชิกที่มาประชุม⁷¹ นอกจากนี้ยังปรากฏอีกว่าการบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมกฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการทหารมีอำนาจตัดสินใจร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย⁷²

3.3 อำนาจในการประกาศสงคราม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา⁷³ โดยต่อมาสำหรับอำนาจการประกาศและยกเลิกใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร รัฐธรรมนูญได้กำหนดมอบอำนาจดังกล่าวให้พระมหากษัตริย์⁷⁴ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการเกี่ยวกับราชการแผ่นดินจะใช้บังคับได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามสนองพระบรมราชโองการเว้นแต่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁷⁵ จึงถือว่าอำนาจการประกาศและยกเลิกใช้กฎอัยการศึกดังกล่าวแท้จริงแล้วเป็นอำนาจตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ไม่อาจจะริเริ่มหรือใช้อำนาจดังกล่าวแต่เพียงลำพังโดยปราศจากรับคำแนะนำและยินยอมจากคณะรัฐมนตรีได้

3.4 อำนาจในการจัดตั้งกองทัพและระดมสรรพกำลัง

รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติมอบอำนาจในการจัดตั้งกองทัพแห่งชาติและการระดมสรรพกำลังให้รัฐสภาไว้อย่างชัดเจน แต่ปรากฏในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ.2545 กำหนดให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมจะต้องประกอบด้วยส่วนราชการใดบ้างจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย⁷⁶ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาจึงถือว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจการจัดตั้งกองทัพเป็นของรัฐสภาไปโดยปริยาย⁷⁷ แต่สำหรับอำนาจระดมสรรพกำลังบุคคลให้เข้ามาในกองทัพและกิจการทางทหาร รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ทางกฎหมายของชายที่มีสัญชาติไทยทุกคน⁷⁸ และการกำหนดนโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหารตัวอย่างเช่นว่า กำหนดในปีหนึ่งจะต้องเกณฑ์ชายที่มีสัญชาติไทยเข้าเป็นทหารกองประจำการจำนวนเท่าไรเป็นต้น กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมดำเนินการให้เป็นไปตามที่สภาภิบาลใหม่มีมติ⁷⁹

3.5 อำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกองทัพ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปีของกองทัพเป็นอำนาจของรัฐสภา⁸⁰ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการจัดทำและเสนอต่อรัฐสภา⁸¹ แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดงบประมาณของกองทัพก่อนการเสนอต่อ รัฐสภาและการแบ่งงบประมาณภายในกระทรวงกลาโหม ภายหลังจากที่รัฐสภาอนุมัติแล้ว กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาภิบาลใหม่⁸²

4. ปัญหาและอนาคตของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนระบบกฎหมายไทย

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายมีสาระสำคัญตามที่ได้กล่าวข้างต้นอย่างไรก็ตาม

⁷¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 114.

⁷² พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, มาตรา 25

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, มาตรา 156 (13) และมาตรา 177

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, มาตรา 176 บรรทัดแรก

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, มาตรา 182

⁷⁶ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545, มาตรา 8 และมาตรา 9

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.2560, มาตรา 81

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 50 (5) และพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497, มาตรา 7

⁷⁹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, มาตรา 43

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 140 และมาตรา 141

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 133

⁸² พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, มาตรา 43

หากพิจารณาให้ละเอียดจะพบว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้อาจมีปัญหาพิจารณาอยู่ ดังนั้น ในส่วนท้ายของบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจึงจะนำเสนอปัญหาของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบบกฎหมายไทยในแง่ของการควบคุมทหารโดยพลเรือน และอนาคตเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร

4.1 สภาพปัญหาของการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย

ปัญหาใหญ่เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันมีหลายประการ เริ่มจากประเด็นปัญหาแรก คือ การดำรงตำแหน่งสมาชิกในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของข้าราชการทหาร โดยปรากฏกำหนดสำรองตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกเริ่มให้กับข้าราชการทหารได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือและผู้บัญชาการทหารอากาศ และเนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่มีส่วนในการพิจารณาและตรากฎหมายและอำนาจลงมติเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้หัวหน้าของคณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจบริหาร นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดต่อไปอีกว่าให้คณะรัฐมนตรีกำหนดบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นแผนการพัฒนาประเทศที่จัดทำโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนดสำรองตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าวให้กับข้าราชการทหารจำนวนห้าตำแหน่งเช่นเดิมโดยหากปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว วุฒิสภาที่มีข้าราชการทหารดังกล่าวดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกอยู่ด้วยมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการได้

ต่อมาในประเด็นปัญหามีอำนาจบังคับบัญชากองทัพของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการกลาโหมจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนมีอำนาจบังคับบัญชากระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นส่วนราชการที่กองทัพไทยอันประกอบด้วยกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพอากาศ กองทัพเรือ สังกัดอยู่ แต่ปรากฏว่าในการแสดงเจตนาตัดสินใจเกี่ยวกับการบังคับบัญชากองทัพในเรื่องสำคัญเช่น นโยบายทางทหารและการใช้กองปฏิบัติการป้องกันประเทศ รักษาความมั่นคง และกิจการของกองทัพอื่นได้แก่ นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร นโยบายการปกครองและบังคับบัญชาการภายในกระทรวงกลาโหม การพิจารณางบประมาณการทหาร การแบ่งงบประมาณของกระทรวงกลาโหม และการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร กฎหมายกลับกำหนดรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมให้ต้องแสดงเจตนาตัดสินใจร่วมกับองค์กรร่วมอย่างสภากลาโหมซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร โดยกฎหมายกำหนดว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องดำเนินการในเรื่องข้างต้นให้เป็นไปตามมติของสภากลาโหมดังนั้นผลทางกฎหมายมหาชน มติของสภากลาโหมจึงมีลักษณะเป็นคำแนะนำที่ให้องค์กรผู้รับคำแนะนำจำต้องยอมทำตามคำแนะนำ (Avis Conform)⁸³ ในทางกฎหมายจึงต้องถือว่าองค์กรของรัฐอย่างสภากลาโหมที่มีมติแล้วทำให้รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมจำต้องปฏิบัติตามก็คือองค์กรผู้มีอำนาจที่แท้จริงตามกฎหมายในการควบคุมกองทัพ มิใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนแต่อย่างใด และยังปรากฏปัญหาต่ออีกว่ามติของสภากลาโหมตามกฎหมายจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากของสมาชิกที่มาประชุมซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ จำนวน 19 จาก 24 คนของสภากลาโหมเป็นข้าราชการทหาร โดยมีพลเรือนเป็นสมาชิกของสภากลาโหมเพียง 2 คน คือรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น ทางกฎหมายจึงถือว่าการแสดงเจตนาตัดสินใจในรูปแบบมติของสภากลาโหมจึงมาจากเสียงข้างมากของสมาชิกที่เป็นข้าราชการทหารเป็นหลัก ซึ่งปัญหาข้าราชการทหารมีอำนาจแสดงเจตนาเหนือรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมในทำนองเดียวกันนี้ปรากฏในส่วนอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารในสังกัดกระทรวงกลาโหมด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังปรากฏประเด็นปัญหาการบังคับบัญชาทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในระบบกฎหมายไทยที่สำคัญอีกประการ เนื่องจากกฎหมายได้รับรองให้กองทัพประเภทที่เรียกว่า

⁸³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับ “พระราชกำหนดนิโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2535, วารสารนิติศาสตร์, 22 (1) (2535), น. 45-54.

“หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์” เป็นองค์กรของรัฐที่ไม่สังกัดอยู่ภายใต้ราชการส่วนกลางอย่างกระทรวงกลาโหมจึงทำให้รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นพลเรือนไม่มีอำนาจบังคับบัญชากองทัพดังกล่าว และเมื่อพิจารณาจากกลไกตามรัฐธรรมนูญอย่างการลงนามสนองของรัฐมนตรีต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์ที่ไม่สมบูรณ์ของระบบกฎหมายไทยที่มีข้อยกเว้นให้บางการกระทำของพระมหากษัตริย์มีผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนอง ตัวอย่างเช่น การบริหารราชการในพระองค์⁸⁴ จึงส่งผลให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจบังคับบัญชาหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ได้ตามพระราชอัธยาศัยโดยไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนแต่อย่างใด

และสุดท้ายประเด็นปัญหาอำนาจระดมสรรพกำลังบุคคลเข้ากองทัพและเพื่อกิจการทางทหารของรัฐสภาเนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้อำนาจการกำหนดนโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหารตัวอย่างเช่นว่ากำหนดในปีหนึ่งจะต้องเกณฑ์ชายที่มีสัญชาติไทยเข้าเป็นทหารกองประจำการจำนวนเท่าไร เป็นต้น กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมดำเนินการให้เป็นไปตามที่สภากลาโหมมีมติ⁸⁵ จึงส่งผลให้ในทางกฎหมายแล้วนั้นรัฐสภาไม่มีอำนาจระดมสรรพกำลังที่เกี่ยวกับกองทัพแต่อย่างใด

4.2 ข้อพิจารณาในทางทฤษฎี

ทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน กำหนดให้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าสมาชิกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอย่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นพลเรือน กล่าวคือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นพลเรือนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนเหล่านี้ต้องเป็นองค์กรเอกเทศที่มีอำนาจแสดงเจตนาตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศนโยบายทางการทหารทั้งหมด และมีอำนาจบังคับบัญชาทหารทั้งในแง่บุคคล การกระทำ และงบประมาณได้โดยแต่เพียงลำพัง แต่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย เริ่มตั้งแต่การสำรองตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาให้กับข้าราชการทหารในรัฐธรรมนูญ และมอบอำนาจให้ข้าราชการทหารมีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจตรากฎหมาย เห็นชอบบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี รวมถึงกำหนดนโยบายการบริหารประเทศที่คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายยังกำหนดให้ทหารมีอำนาจควบคุมกองทัพเหนือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งมาจากพลเรือนและยังกำหนดให้กองทัพบางประเภทไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่ได้เป็นพลเรือนตามนิยามของทฤษฎีดังกล่าว รวมถึงแม้ว่ารัฐสภาเองก็ไม่มีอำนาจควบคุมทรัพยากรของกองทัพอย่างรอบด้านโดยเฉพาะในส่วนการจัดสรรกำลังพล จึงกล่าวได้ว่าสาระสำคัญของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบบกฎหมายไทยตามที่กล่าวมาข้างต้นเมื่อพิจารณาในทางทฤษฎีแล้วจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นไปตามทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

4.3 แนวทางการแก้ไข

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ เราจะพบว่าต่างประเทศได้ออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารเพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของปัญหาที่พลเรือนไม่มีอำนาจควบคุมทหาร ผ่านหลายกรณี เริ่มตั้งแต่ระบบกฎหมายของบาง ประเทศได้บัญญัติรับรองหลักการและสาระสำคัญของทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 ได้รับรองให้หลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนมีสถานะเป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และรับรองหลักการดังกล่าวไว้โดยอ้อมอย่างรัฐที่เป็นสาธารณรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน เกาหลีใต้และอินโดนีเซียได้บัญญัติรับรองอย่างชัดเจนให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างประธานาธิบดี หรือคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาต้องเป็นพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีอำนาจบังคับบัญชากองทัพ จัดตั้งกองทัพ ระดมกำลังพลเข้าร่วมกองทัพเพื่อป้องกันประเทศและจัดสรรงบประมาณ

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, มาตรา 182 ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ.2560, มาตรา 4

⁸⁵ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, มาตรา 43

แต่เพียงลำพังโดยที่กองทัพหรือทหารไม่มีอำนาจตามกฎหมายแสดงเจตนาตัดสินใจร่วมในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด หรือ รัฐที่เป็นราชอาณาจักรที่กำหนดกลไกให้กระทำของพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพต้องได้รับความแนะนำและยินยอมจากคณะรัฐมนตรีผ่านกลไกการลงนามรับสนองการกระทำทุกการกระทำของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้กองทัพขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน

ต่อมาในส่วนการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ.1945 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญยกเลิกสภาที่ปรึกษาสูงสุดที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นทหารและมีอำนาจเสนอแนะนโยบายการบริหารประเทศ กับประธานาธิบดีเพื่อให้พลเรือนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน และท้ายที่สุดแม้ว่านโยบายและการกิจการทางทหารจะเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยดุลยพินิจและความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของข้าราชการทหารเป็นสำคัญ เนื่องจากหากปล่อยให้พลเรือนที่ไม่มีความเชี่ยวชาญมาตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวแต่เพียงลำพังย่อมจะส่งผลให้การตัดสินใจในเรื่องนโยบายและการกิจการทางทหารอาจเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพโดยการออกแบบกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในสหราชอาณาจักร ปรากฏว่ากฎหมาย Defence (Transfer of Functions) Act 1964 ได้ออกแบบการแนวทางการแก้ไขโดยประสานความจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของข้าราชการทหารและหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนให้อยู่ร่วมกัน ด้วยการกำหนดให้มีองค์กรกลุ่มอย่าง Defence Council ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นพลเรือน และข้าราชการทหารในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของกองทัพต่าง ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับคณะรัฐมนตรีในเรื่องยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติการทางทหาร โดยคำแนะนำของ Defence Council ในทางกฎหมายมีลักษณะเป็นคำแนะนำที่องค์กรผู้รับคำแนะนำจะทำตามคำแนะนำหรือไม่ก็ได้ (Avis simple) เท่านั้นจึงส่งผลให้คณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนจึงยังคงเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างแท้จริงอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับเรื่องยุทธศาสตร์และการปฏิบัติการทางทหาร

ดังนั้น สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อสถาปนาหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนขึ้นมาในระบบกฎหมายของประเทศไทย ผู้เขียนจึงเห็นควรว่าประเทศไทยต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกับที่ปรากฏในการออกแบบกฎหมายการควบคุมทหารโดยพลเรือนของต่างประเทศข้างต้น โดยเริ่มต้นจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 **อันดับแรก** รับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้โดยตรงในหมวดบททั่วไปเพื่อให้มีหลักการดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ผูกพันการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงตั้งแต่การตรากฎหมายบังคับใช้กฎหมายและคำพิพากษาของศาล **อันดับสอง** แก้ไขกลไกทางรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องการลงนามรับสนองการกระทำของพระมหากษัตริย์ โดยกำหนดให้ทุกการกระทำของพระมหากษัตริย์จะมีผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองเท่านั้นและรับรองอำนาจตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสั่งการทหารและกองทัพให้เป็นของคณะรัฐมนตรีไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรีเพื่อสร้างความชัดเจนในระบบกฎหมายว่ากองทัพขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน **อันดับสาม** แก้ไขให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด พร้อมกับยกเลิกอำนาจในการเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อยกเลิกการสำรองตำแหน่งวุฒิสมาชิกให้กับบุคลากรของกองทัพและให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจกำหนดนโยบายบริหารประเทศอย่าง วุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยทั้งหมด **อันดับสี่** แก้ไขให้การเสนอขอประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมกับยกเลิกพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 โดยข้อเสนออันดับสามและอันดับสี่เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนที่ใช้อำนาจกำหนดนโยบายบริหารประเทศไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของทหาร **อันดับห้า** แก้ไขรับรองให้รัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจตรากฎหมายเรียกกระดมกำลังพลเพื่อรับราชการทหารได้ไว้ในหมวดรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาที่มีอำนาจควบคุมทรัพยากรของกองทัพครบด้านทั้งด้านงบประมาณและกำลังทหาร

ลำดับต่อมาแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 โดย **อันดับแรก** ยกเลิกมาตรา 34 มาตรา 37 มาตรา 38 และหมวด 5 คณะผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภากลาโหม โดยให้คงเหลือไว้เพียงมาตรา 47 ซึ่งเกี่ยวคณะผู้บัญชาการทหารที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกิจการทางทหารกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น **อันดับสอง** แก้ไขมาตรา 25 วรรคสอง สามและสี่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงกลาโหมเป็นองค์กรเอกเทศที่มีอำนาจตามกฎหมายตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมแต่เพียงองค์กรเดียว **อันดับสาม** แก้ไขให้หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์กลับมาเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงกลาโหม และ**ลำดับสุดท้าย** ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 มาตรา 3 มาตรา 8 และมาตรา 10 ที่เกี่ยวกับหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ โดยข้อเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551และพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 ทั้งสามฉบับเป็นไปเพื่อรับรองให้อำนาจการบังคับบัญชากระทรวงกลาโหมและกองทัพทั้งในด้านการทหารและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหารทุกระดับให้เป็นอำนาจตามกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นพลเรือนแต่เพียงองค์กรเดียว

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารของระบบกฎหมายไทย เราสามารถสรุปออกมาได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนจากกฎหมายจำนวน 7 ฉบับได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติบริหารราชการทหาร พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ได้ออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในทางกฎหมายให้มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนในทุกด้านทั้งอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารกระทรวงกลาโหมและกองทัพ รวมถึงในนโยบายและการกิจทางการทหารเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและรักษาความมั่นคงภายในรัฐ โดยในท้ายที่สุดเพื่อปรับปรุงและแก้ไขให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบบกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับฐานทางทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้เกี่ยวกับแก้ไขและยกเลิกกฎหมายดังต่อไปนี้

ข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย

ประการแรก แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่รับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนให้มีสถานะเป็นหลักการพื้นฐานในระดับรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดทั่วไปของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 182 พร้อมกับยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 15 เพื่อปรับปรุงกลไกทางรัฐธรรมนูญในส่วนการลงนามรับสนองการกระทำของพระมหากษัตริย์ โดยรัฐธรรมนูญต้องกำหนดให้ทุกการกระทำของพระมหากษัตริย์จะมีผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองเท่านั้น

ประการที่สาม แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 162 และมาตรา 164 กำหนดให้การเสนองบประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมกับยกเลิกพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560

ประการที่สี่ แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 107 และมาตรา 269 เพื่อให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 270 และมาตรา 272 เพื่อยกเลิกอำนาจในการเห็นชอบบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รวมอำนาจในการติดตามเสนอแนะและเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติของวุฒิสภา

ประการที่ห้า แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เพิ่มเติมบทบัญญัติที่รับรองอำนาจตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสั่งการทหารและกองทัพให้เป็นของคณะรัฐมนตรีไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี

ประการที่หก แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2560 เพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติรับรองให้รัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจตรากฎหมายเรียกระดมกำลังพลเพื่อรับราชการทหารได้ไว้ในหมวดรัฐสภา

ประกาศที่เจ็ด แก่ไขพระพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 อันดับแรก ยกเลิก มาตรา 34 มาตรา 37 มาตรา 38 และหมวด 5 คณะผู้บริหารที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภากลาโหม โดยให้คงเหลือไว้เพียงมาตรา 47 ซึ่งเกี่ยวคณะผู้บัญชาการทหารที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกิจการทางทหารกับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น อันดับสองแก้ไขมาตรา 25 วรรคสอง สามและสี่ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมเป็นองค์กรเอกเทศที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมแต่เพียง องค์กรเดียว และอันดับสามแก้ไขมาตรา 10 โดยเพิ่มเติมให้หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์กลับมา เป็นส่วนราชการภายใต้สังกัดของกระทรวงกลาโหม พร้อมกับยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการ บริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 มาตรา 3 มาตรา 8 และมาตรา 10 ที่เกี่ยวกับหน่วยบัญชาการถวาย ความปลอดภัยรักษาพระองค์

บรรณานุกรม

กฎหมาย

กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949
พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ.2560
พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560
พระพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545
พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ.2560
พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ.2497
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978
รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948
รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ 1958
รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987
รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945
รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

หนังสือ

โกคิน พลกุล. (2525). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
นิโคโล มาเคียเวลลี ผู้เขียน. (2552). *เจ้าผู้ปกครอง*. แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสาร ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน และเจมส์ เมดิสัน. (2530). *เดอะเฟเดอร์ลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน*. แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์ และคณะ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความวารสาร

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2535). ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับ “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535.” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 22 (1), 45-54.

Books and Book Articles

- Dicey, Albert Venn. (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution*. Indianapolis : Liberty/Classics.
- Huntington, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. London : Harvard University Press.
- Trinkunas, Harold A. (2005). *Crafting civilian control of the military in Venezuela : a comparative perspective*. Chapel Hill : University of North Carolina Press.
- Vile, John R. (2006). *A companion to the United State Constitution and its amendment*. Westport, Conn : Praeger Publishers.
- Wade, Emlyn Capel Stewart and Bradley, Anthony Wilfred. (1985). *Constitutional and administrative law*. London, English Language Book Society.
- Welch Jr, Claude E, eds. (1976). *Civilian Control of the Military : Theory and Cases From Developing Countries*. New York : State University of New York Press.

Articles

- Croissant, Aurel, and Kuenh, David. (2009). Pattern of civilian control of the military in east asia's new Democracies. *Journal of East Asian Studies*, (9. No.2), 187-217.
- Huntington, Samuel P. (1956). Civilian Control and the Constitution, *The American Political Science Review*, (50 No.3), pp. 679-699.
- Shibata, Byron. (2002-2003). The Spirit of Civilian Control Over the Military : Lessons from the United States Constitution. *Ritsumeikan law review*, (19), 13-30.

Translated Thai References

Legislation

- Administration of Ministry of Defense Act BE 2551
- Administration of Royal Service Act BE 2560
- Basic Law for the Federal Republic of Germany
- Constitution of France
- Military Service Act, BE 2497
- National Strategy Act BE 2560
- Reorganization of Ministry, Sub-Ministry, and Department Act BE 2545

Royal decree Organizing Governmental Affairs and Personnel Administration for Royal Service BE 2560
The Belgian Constitution
The Constitutional Act of the Kingdom of Denmark
The Constitution of Norway
The Constitution of the Kingdom of Spain
The Constitution of the Kingdom of Netherlands
The Constitution of the Kingdom of Thailand
The Constitution of the Republic of Indonesia
The Constitution of the Republic of Korea
The Constitution of the Republic of the Philippines
The Constitution of the United States

Books

Alexander Hamilton and James Madison. (1987) .The Federalist Papers. Sombut Juntornwong and Another (Tran.) . Bangkok : Thammasat University Press. (in Thai)
Niccolo Machiavelli. (2009). The Prince. Sombut Juntornwong (tran.). Bangkok : Kobfai Publishing Project. (in Thai)
Phokin Pholrakul. (1982). Principle of Public Law. Bangkok : Thammasat University Press.
Worachet Phakhirut. (2014). General Theory of State and Principle of Public Law. Bangkok : Faculty of Law Thammasat University Press.

Article

Woraphot Witsarutphit. (2535). Consideration of Amnesty Emergency Act for Offender Relate to Assembly on 17 to 21 May 1992. Nitisart Journal, (22 No.1), 45-54.