

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญไทย
ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2490 : ศึกษาในแง่ประวัติศาสตร์กฎหมาย
A Study of Legal history of civilian control of the military in Thailand from 2475 - 2490 B.E.

ศุภณัฐ บุญสด

Supanut Boonsod

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน เลขที่ 66/4 ซอยลาดพร้าว 16 แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900

Thai Lawyer For Human Right, 66/4, Lat Phrao 16, Chom Phon, Chatuchak, Thailand, 10900

E-mail: jejehenry1984@gmail.com

บทคัดย่อ

งานศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่ปรากฏในวิชารัฐศาสตร์หลายฉบับได้ศึกษาค้นคว้าในเรื่องปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนในทางการเมือง แต่ทั้งนี้บทความฉบับนี้ได้มุ่งเน้นศึกษาปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนในระบบกฎหมายเป็นสำคัญ โดยอาศัยวิจัยศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายทหารนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึง พ.ศ. 2490 ว่ามีลักษณะสอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนหรือไม่ โดยผลการศึกษาพบว่า แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้วแต่ในระยะแรกระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2488 ระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับกฎหมายทหารก็ยังคงมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนหลายประการ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกฎหมายทหารจึงสอดคล้องกับทฤษฎีดังกล่าวอย่างครบถ้วน

คำสำคัญ: การควบคุมทหารโดยพลเรือน, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย

Abstract

According to political science research, there are many research studies which examine the topic of civilian control of military. Furthermore, most of the research studies focus on the conflict between the military and the civilian on political issue. The researchers intent to investigate the correlation of them. However, the main purpose of this research was to study more insight into the civilian control of military on political issue. In addition, the political history and the analysis of law were employed to investigate the changing of the function of military law since the revolution in 1932 (June,24) until 1947 and to explain the correlation between the theory of civilian control of military. The finding reveals that in 1932-1945 the military law in Thailand is still unrelated to any theory of civilian control of military even Thailand transitioned from an absolute monarchy to a constitutional era. However, after the Constitution of the Kingdom of Thailand, (B.E.2549) has provided for the establishment of a constituent, the military law has been changed a lot. It's relevant to the theory of civilian control of military as well as the past.

Keywords: Civilian control of the military, Thai legal history

1. บทนำ

“เจ้าผู้ปกครองควรระมัดระวังตนเองอย่างที่จะได้กล่าวต่อไป ระหว่างใครสักคนหนึ่งที่ดีต่ออาวุธ กับใครสักคนหนึ่งที่ไม่ดีต่ออาวุธนั้น ไม่มีคุณสมบัติใด ๆ เลยและเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล ที่ผู้ซึ่งดีต่ออาวุธจะเชื่อฟังอย่างเต็มใจต่อผู้ที่ไม่ได้ดีต่ออาวุธ หรือผู้ที่ไม่ดีต่ออาวุธจะมีความมั่นคงอยู่ได้ท่ามกลางข้ารับใช้ที่ดีต่ออาวุธ”¹

ข้อความบางส่วนดังกล่าวมาจากบทที่ 14 ของหนังสือเรื่อง เจ้าผู้ปกครอง (The Prince) ที่เขียนโดยนิคโคโล มาคิแควลลี (Niccolò Machiavelli) ซึ่งเนื้อหาของบทดังกล่าวเป็นการตั้งคำถามว่าความสัมพันธ์ระหว่างทหารซึ่งเป็นผู้ถืออาวุธกับผู้ปกครองซึ่งเป็นพลเรือนและไม่ได้ถืออาวุธ ผู้ปกครองควรจะต้องทำเช่นไรจึงจะทำให้ทหารยินยอมเชื่อฟังและอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตน การตั้งคำถามและหาคำตอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและกองทัพดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐสมัยใหม่ที่มีการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย เพราะรัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ² และมีกองทัพที่เข้มแข็งเพื่อที่จะทำภารกิจรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศจากภัยคุกคามอันเกิดจากศัตรูภายนอก³ แต่ในทางกลับกันกองทัพของรัฐสมัยใหม่ก็สามารถเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตย ความมั่นคงของรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากกองทัพไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลพลเรือนและใช้อาวุธ รวมถึงเจ้าหน้าที่ทหารหันกลับมาคุกคามรัฐบาลพลเรือนโดยการทำรัฐประหาร

สำหรับการวิธียับยั้งไม่ให้คนมีปืนอย่างกองทัพหรือทหารอยู่เหนือการบังคับบัญชาของคนไม่มีปืนอย่างรัฐบาลพลเรือนได้ จึงถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อให้ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง⁴ โดยวิธีการแก้ปัญหาอันมีอยู่ด้วยกันสองวิธี คือ วิธีที่หนึ่ง จัดความสัมพันธ์ในอำนาจทางการเมืองระหว่างพลเรือนและกองทัพให้ได้จุดสมดุลซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นพรมแดนความรู้ที่ศึกษาอยู่ในทางรัฐศาสตร์ และวิธีที่สอง ออกแบบระบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารให้สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นพรมแดนความรู้ที่สามารถศึกษาได้ในทางนิติศาสตร์

โดยหากพิจารณาจากประวัติศาสตร์กฎหมายไทยนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2490 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบบกฎหมายไทยถือว่าเป็นกฎหมายที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงจำนวน 3 ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับทำการศึกษาทางกฎหมายอย่างยิ่ง เริ่มจากประเด็นแรกคือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพภายใต้คำแนะนำและยินยอมของรัฐมนตรี ประเด็นที่สอง การเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรทางรัฐธรรมนูญอย่างสมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีหรือข้าราชการทหาร ประเด็นที่สาม อำนาจบังคับบัญชาทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ดังนั้น การวิเคราะห์พัฒนาการของการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทยในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะเช่นไรและระบบกฎหมายวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารของไทยในปัจจุบันสอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนหรือไม่จึงเป็นประเด็นคำถามหลักในบทความชิ้นนี้

2. ทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

2.1 ความหมายของการควบคุมทหารโดยพลเรือน

ในทางทฤษฎี คำว่า “การควบคุมทหารโดยพลเรือน” เป็นคำซึ่งถอดความมาจากภาษาอังกฤษว่า “civilian control of the military” โดยการให้คำอธิบายทางทฤษฎีเกี่ยวกับความหมายของการควบคุมควบคุมทหารโดยพลเรือนสามารถให้ความหมายได้สองความหมายผ่านมุมมองกระบวนการการใช้อำนาจ สามารถให้ความหมายของการควบคุมทหารโดยพลเรือนให้หมายถึงการที่องค์กรทาง

¹ นิคโคโล มาคิแควลลี, *เจ้าผู้ปกครอง*, แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2552), น. 223-224.

² มักซ์ เวเบอร์, *การยึดมั่นในอาชีพการเมือง*, แปลโดย กมลรัตน์ ศีลประเสริฐ, (กรุงเทพฯ : สมมติ, 2560), น. 33-34.

³ สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560), น.138.

⁴ Aurel Croissant and David Kuehn, “Pattern of civilian control of the military in east asia’s new democracies,” *Journal of East Asian Studies*, Vol.9 No.2, May-August 2009, pp. 187-217.

รัฐธรรมนูญที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การปกครองและบทบาทของทหาร รวมถึงกิจการทางทหารต่าง ๆ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การเตรียมตัวเข้าสู่สงคราม การประกาศสงคราม เป็นต้น⁵

2.2 ขอบเขตทางอำนาจที่พลเรือนมีอำนาจเหนือทหาร⁶

การที่รัฐใดจะสร้างให้พลเรือนมีอำนาจควบคุมทหารและกิจการทางทหารได้ตามนิยามข้างต้น ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในรัฐดังกล่าวจะต้องปรากฏว่าพลเรือนแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศชาติและอำนาจที่จะกำหนดให้ทหารจะต้องปฏิบัติตามภารกิจเช่นไรเพื่อให้บรรลุนโยบายดังกล่าว รวมถึงพลเรือนจะต้องมีอำนาจเข้าควบคุม แทรกแซงและเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติภารกิจของทหารได้ การที่พลเรือนมีอำนาจเช่นที่กล่าวมานี้ได้จะต้องปรากฏว่าพลเรือนมีอำนาจสูงกว่าทหารในสามขอบเขตทางอำนาจ ได้แก่

ขอบเขตแรก การเข้าดำรงตำแหน่งของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ บุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศชาติได้จะต้องเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิถีทางที่เป็นตามหลักการการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น กล่าวคือ ผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมจะเป็นช่องทางเดียวที่ใช้ในการคัดเลือกว่าบุคคลใดจะเข้ามามีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารประเทศได้

ขอบเขตที่สอง การกำหนดนโยบายการป้องกันประเทศ ภารกิจการป้องกันประเทศแม้ว่าจะเป็นการกิจที่สำคัญที่สุดของทหาร แต่ตามหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนแล้วต้องกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการป้องกันประเทศและการปฏิบัติภารกิจทางการทหารเพื่อบรรลุนโยบายดังกล่าวเป็นของพลเรือนเท่านั้น โดยทหารจะมีอิสระเพียงใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตนออกแบบรายละเอียดของปฏิบัติการกิจการทางการทหารเท่านั้น

ขอบเขตที่สาม การกำหนดนโยบายการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ขอบเขตทางอำนาจที่สามถือส่วนนี้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดที่ใช้ประเมินความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารมีรูปแบบเช่นไร แม้ว่าภารกิจรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ทหารจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันสาธารณภัย สนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของฝ่ายพลเรือนและตำรวจ ลาดตระเวนชายแดนปราบปรามกบฏและการก่อการร้าย แต่ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวนั้นตามหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนต้องถือว่าเฉพาะแต่พลเรือนเท่านั้นที่มีอำนาจตัดสินใจได้ว่าทหารจะต้องปฏิบัติตามภารกิจดังกล่าวได้เมื่อไร ภายในขอบเขตใด และระยะเวลาเท่าไร รวมถึงพลเรือนมีอำนาจที่จะควบคุมและแทรกแซงการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวของทหารได้ตลอดเวลา

2.3 วิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

วิธีการที่ทำให้พลเรือนมีอำนาจเหนือทหารในสามขอบเขตอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้น รวมถึงสามารถสร้างระบบการเมือง-ระบบกฎหมายที่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระดับสูงได้ กฎเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการที่พลเรือนจะควบคุมทหารได้ โดย Samuel P. Huntington ได้เสนอวิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบอบเสรีประชาธิปไตยไว้ด้วยกัน 2 วิธี⁷ ดังนี้

วิธีแรก การควบคุมเชิงอัตวิสัย (Subjective Civilian Control) โดยรัฐธรรมนูญมอบอำนาจการควบคุมให้กับองค์กรทางรัฐธรรมนูญของพลเรือน

อำนาจตามกฎหมายที่องค์กรทางรัฐธรรมนูญของพลเรือนจำเป็นต้องมีเพื่อให้สามารถควบคุมทหารได้ประกอบด้วย 4 อำนาจ⁸ ได้แก่ 1) อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร รัฐธรรมนูญจะต้องประกันหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือน ด้วย

⁵ Harold A. Trinkunas, *Crafting civilian control of the military in Venezuela: a comparative perspective*, (Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2005), p. 6.

⁶ Aurel Croissant and David Kuenh, “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.

⁷ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (London : Harvard University Press, 1957), pp. 80-83.

⁸ Byron Shibata, “The Spirit of Civilian Control Over the Military: Lessons from the United States Constitution”, *Ritsumeikan law review*, (19) (2002-03), pp. 13-30.

การบัญญัติรับรองให้ฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือนอย่างประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพมีอำนาจควบคุมบุคลากรของกองทัพและสั่งการเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารทั้งหมด 2) อำนาจในการประกาศสงคราม รัฐธรรมนูญต้องกำหนดมอบอำนาจการประกาศสงครามให้เป็นอำนาจขององค์กรทางรัฐธรรมนูญของพลเรือนได้ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาก็ตาม 3) อำนาจในการจัดตั้งกองทัพและระดมสรรพกำลัง รัฐสภาถือว่าเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญของพลเรือนเพียงองค์เดียวที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ โดยที่เป็นเช่นนั้น สืบเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์การเมือง โดยการถือกำหนดของหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนในประเทศอังกฤษช่วงการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในศตวรรษที่ 17 เกิดการแย่งชิงอำนาจในการจัดตั้งและควบคุมกองทัพระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ก่อนที่สุดท้ายจะจบลงด้วยชัยชนะของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวจึงตกเป็นของรัฐสภา และ 4) อำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของทหาร ตามหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนในส่วนนี้เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณประจำปีของทหารมีเนื้อหาสอดคล้องโดยตรงกับหลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณ รัฐธรรมนูญมอบอำนาจรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนมีอำนาจอนุมัติเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีตามหลักความยินยอม

วิธีที่สอง การควบคุมเชิงภววิสัย (Objective Civilian Control) โดยการแบ่งแยกภารกิจของทหารออกจากพลเรือน

การควบคุมเชิงภววิสัยคือการทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพมากขึ้นและกลายสถานะเป็นแต่เพียงเครื่องมือทางการคลังที่ทำหน้าที่รักษาความมั่นคงให้กับรัฐเท่านั้น โดยวิธีการควบคุมรูปแบบนี้ รัฐธรรมนูญต้องไม่มีบทบัญญัติให้ทหารมีอำนาจในการกิจของพลเรือน ตัวอย่างเช่น ไม่มีการสำรองตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภาให้กับบุคลากรของกองทัพ หรือให้ทหารมีอำนาจโต้แย้งหรือตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศชาติ การป้องกันประเทศและความมั่นคงภายในประเทศเหนือองค์กรทางรัฐธรรมนูญของพลเรือนอย่างประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาได้

นอกจากการแบ่งแย่งไม่ให้ทหารเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกขององค์กรทางรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศชาติแล้ว บางประเทศอย่างสหรัฐอเมริกายังได้เสริมสร้างข้อจำกัดทางกฎหมายให้กว้างออกไปยิ่งขึ้นโดยเรียกว่า “The Posse Comitatus Restrictions” ซึ่งเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายที่ป้องกันไม่ให้กองทัพและทหารเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกิจการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศของพลเรือน⁹

ดังนั้น สำหรับการควบคุมทหารโดยพลเรือนหากกล่าวโดยสรุป คือการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอย่างประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาจะต้องเข้าดำรงตำแหน่งโดยผ่านการเลือกตั้งตามระบอบเสรีประชาธิปไตย และองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนเหล่านี้ต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการแสดงเจตนาตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศ นโยบายการรักษความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกทั้งหมด รวมถึงมีอำนาจบังคับบัญชาทหารทั้งในแง่บุคคล การปฏิบัติหน้าที่และงบประมาณได้เพียงลำพังโดยปลอดจากการตกอยู่ภายใต้อำนาจหรือการแทรกแซงของข้าราชการทหาร หากระบบกฎหมายในประเทศต่าง ๆ ได้ออกแบบให้สอดคล้องตามหลักการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้อำนาจพลเรือนอยู่เหนืออำนาจทหารในทางกฎหมายย่อมจะส่งผลในทางกฎหมายทำให้อำนาจอธิปไตยกลายมาเป็นของประชาชนซึ่งถือว่าเป็นรากฐานสำคัญทางรัฐธรรมนูญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹⁰ พร้อมกับเอื้อให้ระบอบการปกครองดังกล่าวดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง¹¹

⁹ Kealy, Sean J. “Reexamining the Posse Comitatus Act: Toward a Right to Civil Law Enforcement.” *Yale Law & Policy Review*, Vol.21, No.2 (Spring 2003) pp. 383-442.

¹⁰ นับตั้งแต่การปฏิวัติฝรั่งเศส การแสดงออกถึงหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนมักจะแสดงออกผ่านบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญที่ยืนยันให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน 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.

¹¹ Aurel Croissant and David Kuenh, “Pattern of civilian control of the military in east asia’s new democracies,” *Journal of East Asian Studies*, Vol.9 No.2, May-August 2009, pp. 187-217.

3. การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 จนกระทั่งถึงก่อนการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490

3.1 คณะราษฎรกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการทางทหารภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

สำหรับภาพรวมของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการทางทหารในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีลักษณะเด่นที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ในฐานะเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดของรัฐ มีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับราชการทหารทั้งปวงตามประเพณี โดยพระราชอำนาจดังกล่าวครอบคลุมทั้งหมดเกี่ยวกับการควบคุมทหารตั้งแต่การที่พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นจอมพลหรือจอมทัพซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ และพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจจัดตั้งกองทัพ ปรับเปลี่ยนการบริหารราชการเกี่ยวกับทหารทั้งในส่วนการจัดส่วนราชการภายในและการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองทัพ ซึ่งในส่วนของลักษณะเด่นดังกล่าวถือว่าสอดคล้องกับคำบอกเล่าของพระยาพลพลพยุหเสนาที่ระบุว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เมื่อมีการประชุมปรึกษาราชการหรือราชการประจำปีที่กระทรวงกลาโหมนั้นมีประเพณีว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในฐานะเป็นจอมทัพจะทรงนั่งเป็นประธานในที่ประชุมร่วมกับนายทหารผู้ใหญ่เสมอ¹²

แต่เมื่อคณะราษฎรได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกซึ่งคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักทั่วไปในการปกครองประเทศที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ซึ่งถือว่าอำนาจสูงสุดภายในรัฐเป็นของพระมหากษัตริย์ด้วยผลของมาตรา 1 และมาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญ¹³ กล่าวคือผลทางกฎหมายของบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีด้วยกันสองประการ โดยประการแรก เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้ถืออำนาจสูงสุดภายในรัฐจากพระมหากษัตริย์ให้กลายเป็นของประชาชนและประการที่สองคือ สถานะของพระมหากษัตริย์ภายหลังวันที่ 27 มิถุนายน 2475 แปรเปลี่ยนจากผู้ทรงอำนาจสูงสุดในรัฐมาเป็นองค์การทางรัฐธรรมนูญที่ได้การจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประมุขของรัฐเท่านั้นส่งผลให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดลงเท่าที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ให้ โดยไม่อาจมีพระราชอำนาจใดได้เช่นเดียวกับสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป จึงทำให้อำนาจในทางเนื้อหานั้นเกี่ยวกับการบริหารราชการทางทหารทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการบังคับบัญชาทหาร การประกาศสงคราม การตรากฎหมายจัดตั้งกองทัพและการพิจารณาประมาณของกองทัพ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กลายเป็นขององค์การทางรัฐธรรมนูญของระบอบใหม่อย่างคณะกรรมการราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรแทน¹⁴ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังไม่ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งจอมทัพไว้อย่างเฉพาะเจาะจงจึงเท่ากับว่าสถานะของพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพตามประเพณีในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ย่อมเป็นสิ้นสุดลงเมื่อเข้าสู่ระบอบใหม่ด้วยเช่นกัน

3.2 ลักษณะของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนบางประการที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนภายใต้ระบอบใหม่

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนผ่านกองทัพเข้าสู่ระบอบใหม่แล้ว แต่ในระหว่างปี พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2488 ก็ยังคงมีการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการทางทหารผ่านรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังปรากฏลักษณะสำคัญ 3 ประการที่ยังไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน ดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญมิได้มีบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกในองค์การทางรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 แม้ว่าจะได้กำหนดให้องค์การทางรัฐธรรมนูญอย่างคณะกรรมการราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรมีควบคุมทหารในเรื่องสำคัญตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นและได้รับก็ได้รับการสืบทอดต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับที่สละอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475¹⁵ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับในส่วนการกำหนด

¹² กุหลาบ สายประดิษฐ์, *เบื้องหลังการปฏิวัติ 2475*, (กรุงเทพฯ : มิ่งมิตร, 2548), น. 37.

¹³ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 1 และมาตรา 2

¹⁴ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 3 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 31 มาตรา 35 และมาตรา 37

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 40 และมาตรา 46

คุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการราษฎร รัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นสมาชิกประเภทที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือสมาชิกประเภทที่มาจากแต่งตั้งของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารหรือพระมหากษัตริย์ต่างก็ไม่มี การบัญญัติห้ามบุคคลที่ประกอบอาชีพเป็นข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่อย่างใด¹⁶ จึงส่งผลให้บุคคลที่ประกอบอาชีพ เป็นข้าราชการทหารสามารถเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้อีกหนึ่งตำแหน่งด้วย

(2) คณะกรรมการกลางกลาโหมมีอำนาจบังคับบัญชากระทรวงกลาโหม

เมื่อผ่านการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สภาผู้แทนราษฎรได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหม ฉบับสำคัญออกมาหนึ่งฉบับ คือ “ประกาศกำหนดหน้าที่เสนาบดีและตั้งคณะกรรมการกลางกลาโหม” ซึ่งประกาศดังกล่าวกำหนดให้ เสนาบดีกระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชางานของกระทรวงกลาโหมเฉพาะงานธุรการที่ไม่สำคัญเท่านั้น และให้อำนาจหน้าที่ ในการรับผิดชอบเรื่องสำคัญภายในกระทรวงกลาโหมไม่ว่าจะเป็นอำนาจควบคุมงานบริหารบุคคลภายในกระทรวงกลาโหม ควบคุม อัตรากำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพ และควบคุมการวางงบประมาณภายในกระทรวงให้กับองค์กรใหม่ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาคือ “คณะกรรมการกลางกลาโหม” ซึ่งองค์กรที่มีสมาชิกจำนวน 17 คน ประกอบไปด้วย เสนาบดีกระทรวงกลาโหมเป็นประธานกรรมการ มีผู้ บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารเรือเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการที่มาจากแต่งตั้งของบัญชาการทหารบกและ ผู้บัญชาการทหารเรืออีก 14 ตำแหน่งซึ่งต้องเป็นข้าราชการทหารบกและข้าราชการทหารเรือในจำนวนที่เท่ากัน¹⁷ ผลของประกาศ ดังกล่าวจึงทำให้ข้าราชการทหารซึ่งมีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมกองทัพในเรื่องสำคัญ ๆ เหนือเจ้ากระทรวงอย่างเสนาบดี กระทรวงกลาโหม (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเวลาต่อมา) ที่ถูกลดบทบาทให้ทำหน้าที่ทางธุรการและงานติดต่อยังการติดต่อ เท่านั้น

(3) การกำเนิดของตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินแบบพิเศษในยามสงครามช่วง การประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา

ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในระหว่างปี พ.ศ. 2483 – 2487 ได้มีการจัดตั้งตำแหน่งข้าราชการทหารที่เรียกว่า “ผู้บัญชาการ ทหารสูงสุด” และระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบพิเศษขึ้นมา โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้มีอำนาจบังคับบัญชาแม่ทัพบก แม่ทัพเรือ แม่ทัพอากาศ และมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการได้ตามสมควรเพื่อป้องกันประเทศเท่านั้น¹⁸ ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดอำนาจ หน้าที่เช่นเดียวกันให้กับผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีกครั้งในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2484¹⁹ ปรากฏว่าภายหลังจากนั้นอำนาจหน้าที่ ของผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้มีการขยายให้มากขึ้นตามลำดับด้วยการอ้างถึงเหตุความจำเป็นในการปฏิบัติภารกิจป้องกันประเทศในช่วง สงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มตั้งแต่ถ่ายโอนอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงกลาโหมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้ มาเป็นของผู้บัญชาการทหารสูงสุด²⁰ และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2484²¹ โดยผลทางกฎหมายของการประกาศกฎอัยการศึกดังกล่าวทำให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ในการออกข้อบังคับเพิ่มเติมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศได้โดยข้อบังคับ

¹⁶ โปรดดูพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ส่วนที่กำหนดคุณสมบัติบุคคลที่มีสิทธิลงสมัครรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ไม่มีการกำหนดห้ามข้าราชการประจำลงสมัครแต่อย่างใด นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจากแต่งตั้งก็มีไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติใน ทำนองดังกล่าวไว้จำกัดการใช้ดุลยพินิจเลือกบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารด้วยเช่นกัน จึงส่งผลโดยอ้อมให้ข้าราชการ ทหารสามารถเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการราษฎรซึ่งที่มาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน และส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในส่วนของคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีก็มิได้มีการกำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งไว้

¹⁷ พระบรมราชโองการ ประกาศกำหนดหน้าที่เสนาบดีและตั้งคณะกรรมการกลางกลาโหม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ตอน ก (20 กรกฎาคม 2475): 209-212.

¹⁸ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุด แม่ทัพบก แม่ทัพเรือ แม่ทัพอากาศ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 ตอน ก (13 พฤศจิกายน 2483): 728-730.

¹⁹ พระบรมราชโองการ ประกาศกำหนดอำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุด พุทธศักราช 2484, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ตอน ก (18 พฤศจิกายน 2484): 1681-1682.

²⁰ พระบรมราชโองการ ประกาศกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้บัญชาการทหารสูงสุด และรองผู้บัญชาการทหารสูงสุดเกี่ยวกับราชการของกระทรวงกลาโหม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ตอน ก (25 พฤศจิกายน 2484): 1720-1722.

²¹ พระบรมราชโองการ ประกาศใช้กฎอัยการศึก, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ตอน ก (10 ธันวาคม 2484): 1781-1782.

ดังกล่าวจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกด้วย²² นอกจากนี้ยังมีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจสั่งการคณะรัฐมนตรีและข้าราชการต่าง ๆ ในกิจการด้านสงครามให้กับผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย²³ จึงทำให้ฝ่ายทหารอย่างผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเหนือกว่าองค์กรทางรัฐธรรมนูญอย่างคณะรัฐมนตรีไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตามภายหลังสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้วผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ตราพระบรมราชโองการยุบเลิกตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดไปในท้ายที่สุด²⁴

3.3 การสถาปนาหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร

แม้ว่าระบบกฎหมายของระบอบใหม่ในเบื้องต้นระหว่างปี พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2488 จะลักษณะกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการทางทหารที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนบางประการตามที่กล่าวไปข้างต้น แต่พัฒนาการทางกฎหมายภายใต้ระบอบใหม่ก็มีการแปรเปลี่ยนไปในทิศทางที่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนมากขึ้นตามลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างปี 2489 – 2490 อันเป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ถูกประกาศใช้บังคับ โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวปรากฏผ่านลักษณะ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) พระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่าเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สองซึ่งคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จะได้ปรากฏบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ถวายพระเกียรติให้กับพระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นจอมทัพสยาม จึงเป็นการเปลี่ยนหลักการเดิมที่วางไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ดีขาดพระมหากษัตริย์ออกจากการกองทัพทั้งหมดและเปลี่ยนแปลงเรื่องสถานะของพระมหากษัตริย์กับกองทัพไปในทำนองเดียวกับสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกครั้ง²⁵ แต่ในชั้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร พระยาราชวังสัน เสนาบดีกระทรวงกลาโหมได้ตอบข้อสงสัยดังกล่าวไว้ว่าตำแหน่งจอมทัพสยามเป็นแต่เพียงการถวายพระเกียรติตามแบบรัฐธรรมนูญนานาประเทศ แต่อำนาจการบังคับบัญชาทหารในทางเนื้อหาแล้วต้องกระทำผ่านคณะกรรมการราษฎร ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเรียกตำแหน่งเป็นคณะรัฐมนตรี เท่านั้น²⁶ ประกอบกับในทางคำรา อาจารย์หยุด แสงอุทัยก็ได้อธิบายเกี่ยวกับอำนาจของจอมทัพไปในทิศทางเดียวกัน²⁷ ดังนั้นจากคำอธิบายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญและความเห็นทางวิชาการต่างเห็นตรงกันว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แล้ว พระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพสยามย่อมไม่อาจสั่งการทหารได้เพียงลำพัง แต่การใช้อำนาจสั่งการทหารตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐมนตรีที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

(2) การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเพื่อคืนอำนาจบังคับบัญชากระทรวงกลาโหมแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2477 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการจัดระเบียบหน่วยงานภายในกระทรวงกลาโหมใหม่ จากเดิมที่เคยแบ่งหน่วยงานภายในเพียงแค่ 3 ส่วนเพิ่มเป็น 4 หน่วยได้แก่ สำนักเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง สำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและราชการประจำทั่วไป กองทัพบก และกองทัพเรือ แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการทหารที่สำคัญที่สุดซึ่งเกิดจากพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การยกเลิกประกาศกำหนดหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและตั้งกรมการกลางกลาโหม ลงวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 ผลทางกฎหมายจากการยกเลิกประกาศดังกล่าวคือการยุบคณะกรรมการกลางกลาโหมและยุติอำนาจหน้าที่ของ

²² พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 31 ตอน ก (11 กันยายน 2457): 388-395.

²³ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการทหารสูงสุด, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอน 11 ก (17 กุมภาพันธ์ 2485): 470-476.

²⁴ พระบรมราชโองการ ประกาศ ยุบเลิกตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด และแต่งตั้งแม่ทัพใหญ่และรองแม่ทัพใหญ่ (พลเอก พจน์ พลโยธิน (พระยาพหลพลพยุหเสนา) เป็นแม่ทัพใหญ่, พลโท ชิต มั่นศิลป์สินาสโยธารักษ์ เป็นรองแม่ทัพใหญ่), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 61 ตอน 52 ก (24 สิงหาคม 2487): 754 – 755.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 5

²⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 35, สมัยสามัญ, 16 พฤศจิกายน 2475: 379.

²⁷ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ, (พระนคร : นำเขียนการพิมพ์, 2512), น. 28.

ข้าราชการทหารในการควบคุมกิจการที่สำคัญของกระทรวงกลาโหมลง นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้มีการสร้างบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับหน้าที่ของกระทรวงและอำนาจการบริหารภายในกระทรวงไว้ด้วยโดยกำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันราชอาณาจักรและกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวง²⁸ จึงส่งผลให้การบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจควบคุมงานทุกด้านของกระทรวงกลาโหมไม่ว่าจะเป็นงานที่ไม่สำคัญอย่างงานธุรการ งานกฎหมาย และงานที่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการกลางกลาโหมซึ่งเป็นเรื่องเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางทหารเป็นการเฉพาะ อันได้แก่ การจัดสรรงบประมาณภายในกระทรวง การควบคุมข้าราชการประจำของกระทรวง และควบคุมกำลังพลรบ รวมถึงอาวุธยุทโธปกรณ์ทั้งหมด การวางกรอบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการทหารเช่นนี้หากมีการกำหนดให้ที่มาและคุณสมบัติให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและแบ่งแยกระหว่างข้าราชการทหารกับข้าราชการทางการเมืองย่อมจะส่งผลให้พลเรือนที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจบังคับบัญชาทหารอย่างสมบูรณ์ได้โดยปริยายซึ่งถือว่าสอดคล้องอย่างยิ่งกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

(3) รัฐสภาเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่ทรงอำนาจในการประกาศสงครามกับรัฐอื่น

โดยเดิมทีในระหว่างปี พ.ศ. 2475 – 2488 ตามรัฐธรรมนูญสองฉบับแรกอันได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475²⁹ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475³⁰ ได้ออกแบบระบบเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการประกาศสงครามไปในทิศทางที่กำหนดให้องค์กรทางรัฐธรรมนูญอย่างคณะรัฐมนตรีมีอำนาจวางคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ประกาศสงคราม กล่าวคือ อำนาจในการประกาศสงครามเป็นของฝ่ายบริหาร แต่ปรากฏว่าภายหลังการสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ได้เปลี่ยนแปลงระบบการใช้อำนาจในการประกาศสงครามเสียใหม่ โดยยกเลิกอำนาจในการให้ยินยอมต่อพระมหากษัตริย์ของคณะรัฐมนตรีแล้วมอบอำนาจดังกล่าวให้กับผู้แทนประชาชนอย่างรัฐสภา³¹ อันนำมาสู่การแบ่งแยกอำนาจในการประกาศสงครามกับอำนาจในการทำสงครามออกจากกันขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ทำให้รัฐสภาสามารถถ่วงดุลและยับยั้งการก่อสงครามของคณะรัฐมนตรีได้

(4) การแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

โดยลักษณะประการสุดท้ายที่สำคัญที่สุดที่ให้ระบบกฎหมายในช่วงระหว่าง 2489 – 2490 สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนทุกประการ เพราะการเปลี่ยนแปลงสามลักษณะข้างต้นก่อนหน้านี้ได้ทำให้อำนาจสำคัญซึ่งเกี่ยวกับการควบคุมทหารทั้งอำนาจในการบังคับบัญชา อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจการจัดตั้งกองทัพ และอำนาจในการจัดสรรงบประมาณเป็นขององค์กรของระบอบใหม่อย่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐสภาจนครบถ้วนแล้ว แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมทหารโดยพลเรือนยังมีได้บังเกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทยได้เพราะมติเจ็อนไซทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำและกำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จึงทำให้ข้าราชการทหารยังสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วเข้ามาเกี่ยวข้องกับอำนาจควบคุมทหารข้างต้นได้

ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างหลักประกันในการแบ่งแยกระหว่างข้าราชการทหารและข้าราชการทางการเมืองออกจากกันโดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา³² สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³³ และ

²⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช 2477, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 ตอน ก (24 เมษายน 2477): 155 - 159.

²⁹ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 37

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 54

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 75

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 24

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 29

การประชุมวิชาการนิติสังคมศาสตร์ระดับชาติ หัวข้อ “จินตนาการใหม่ กฎบัตรนิติศาสตร์ไทย”

รัฐมนตรี³⁴จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ รวมถึงกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร³⁵และสมาชิกพฤฒสภาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม³⁶ การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจควบคุมทหารทั้งหมดมีสถานะเป็นพลเรือนที่มาจาก การเลือกของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยทั้งหมด ด้วยเหตุเช่นนี้ระบบกฎหมายไทยจึงสามารถสถาปนาการควบคุมทหารโดยพลเรือนได้สำเร็จในที่สุดในปีที่ 14 ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย

4. บทสรุป

เมื่อคณะราษฎรได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยและสิ้นสุดลงเมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 อันเป็นการสิ้นสุดของคณะราษฎรเป็นช่วงเวลาจากระบบกฎหมายไทยมีพัฒนาการที่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนตามลำดับเรื่อยมาในช่วงแรกจนสามารถสถาปนาระบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนทั้งระบบในช่วงท้ายได้สำเร็จ

โดยในระยะแรก แม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้วและได้มีการจัดการถ่ายโอนอำนาจบังคับบัญชากิจการทางทหารที่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ที่ดำรงตำแหน่งจอมทัพตามโบราณราชประเพณีของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้มาเป็นอำนาจขององค์ทางรัฐธรรมนูญในระบอบใหม่อย่างคณะกรรมการราษฎรซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด แต่ระบบกฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นระบบกฎหมายที่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนได้ เพราะรัฐธรรมนูญยังเปิดช่องให้ข้าราชการทหารดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ประกอบกับมีการออกแบบการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหมให้ข้าราชการทหารมีอำนาจบังคับบัญชากองทัพเหนือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในช่วงปี พ.ศ. 2475 – 2477 และสำคัญที่สุดคือมีการสถาปนาระบบกฎหมายที่มอบอำนาจให้กับตำแหน่งข้าราชการทหารอย่างผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินและควบคุมทหารเหนือองค์กรทางรัฐธรรมนูญอย่างคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรในช่วง พ.ศ. 2484 – 2487

แต่ปรากฏว่าเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 กฎเกณฑ์การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทยในยุคแรกก็ได้เข้าสู่ระยะที่สอง คือ มีการแบ่งแยกระหว่างข้าราชการการเมืองตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภากับข้าราชการประจำ แล้วกำหนดให้มีที่มาสอดคล้องระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้ข้าราชการทหารไม่อาจดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้อีกต่อ พร้อมกับมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการภายในกระทรวงกลาโหมเสียใหม่ในปี พ.ศ. 2477 ยุบเลิกคณะกรรมการกลางกลาโหมและคืนอำนาจบังคับบัญชากองทัพให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายให้สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนในช่วงนี้คือการยุบเลิกตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ส่งผลให้ระบบกฎหมายในระยะนี้เป็นระยะที่พลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจควบคุมทหารในทางกฎหมายครบถ้วนตามทฤษฎีทุกประการ

บรรณานุกรม

กุหลาบ สายประดิษฐ์. *เบื้องหลังการปฏิวัติ 2475*. กรุงเทพฯ: มิ่งมิตร, 2548.

นิคโคโล มาเคียเวลลี. *เจ้าผู้ปกครอง*. แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปโป, 2552.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการทหารสูงสุด, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอน 11 ก (17

กุมภาพันธ์ 2485): 470-476.

พระบรมราชโองการ ประกาศ ยุบเลิกตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด และแต่งตั้งแม่ทัพใหญ่และรองแม่ทัพใหญ่ (พลเอก พจน์ ทยไธรินทร์) (พระยาพลเทพยศนา)เป็นแม่ทัพใหญ่, พลโท ชิต มั่นศิลป์สินธุโยธราชกรี เป็นรองแม่ทัพใหญ่), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 61 ตอน 52 ก (24 สิงหาคม 2487): 754 – 755.

พระบรมราชโองการ ประกาศกำหนดอำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุด พุทธศักราช 2484, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ตอน ก (18 พฤศจิกายน 2484): 1681-1682.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 66

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 29

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 24

พระบรมราชโองการ ประกาศกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้บัญชาการทหารสูงสุด และรองผู้บัญชาการทหารสูงสุดเกี่ยวกับราชการของกระทรวงกลาโหม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ตอน ก (25 พฤศจิกายน 2484): 1720-1722.

พระบรมราชโองการ ประกาศใช้กฎอัยการศึก, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ตอน ก (10 ธันวาคม 2484): 1781-1782.

พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุด แม่ทัพบก แม่ทัพเรือ แม่ทัพอากาศ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 ตอน ก (13 พฤศจิกายน 2483): 728-730

พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุด แม่ทัพบก แม่ทัพเรือ แม่ทัพอากาศ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 ตอน ก (13 พฤศจิกายน 2483): 728-730

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 31 ตอน ก (11 กันยายน 2457): 388-395.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช 2477, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 ตอน ก (24 เมษายน 2477): 155 - 159.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

มักซ์ เวเบอร์. *การยึดมั่นในอาชีพการเมือง*. แปลโดย กมลรัตน์ ศีลประเสริฐ. กรุงเทพฯ: สมมติ, 2560.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 35, สมัยสามัญ, 16 พฤศจิกายน 2475: 379.

สมยศ เตื้อไทย. *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560.

หยุด แสงอุทัย. *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ*. พระนคร: นำเสียการพิมพ์, 2512.

Aurel Croissant and David Kuenh. *Pattern of civilian control of the military in east asia's new democracies. Journal of East Asian Studies*. Vol.9 No.2 (2009) : 187-217.

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

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.

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

Kealy, Sean J. "Reexamining the Posse Comitatus Act: Toward a Right to Civil law Enforcement." *Yale Law & Policy Review*. Vol.21 No.2 (2003) : 383-442.

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