

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันข้าราชการและคนงานละทิ้งหน้าที่และงานในยามสงคราม

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งภายหลังให้เรียกว่า คณะกรรมการจัดระเบียบราชการบริหารราชอาณาจักรในภาวะคับขันและการสงคราม เพื่อให้พิจารณา ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันข้าราชการและคนงานละทิ้งหน้าที่และงานในยามสงคราม และเพื่อให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติโดยสมบูรณ์ สมควรจะได้ตราเป็นกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น โดยอาศัยตามแบบอย่างของต่างประเทศ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบการจัดประเทศในยามสงครามของประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณา ร่างกฎหมายในเรื่องนี้ขึ้นสำเร็จแล้ว เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบประเทศเพื่อภาวะสงคราม พ.ศ. ๒๔.. มีสาระสำคัญและข้อเสนอต่อไปนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้อาศัยกฎหมายของฝรั่งเศส เรียกว่า Loi sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๓๘) ซึ่งเลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประธานกรรมการเป็นผู้ร่างขึ้น เป็นมูลฐานในการพิจารณา

๒. ก่อนอื่น คณะกรรมการฯ ขอทำความเข้าใจเสียก่อนว่า บทบัญญัติทั้งหลายในร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้ปฏิบัติได้ก็แต่เมื่อประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นเท่านั้น แต่เนื่องจากกิจการบางอย่างจะรอให้ปฏิบัติในสถานการณ์ดังกล่าวก็จะมีทันการหรือจะได้ผลไม่เรียบร้อยสมบูรณ์ จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเตรียมการในกิจการบางอย่างไว้ล่วงหน้าด้วย

๓. ความจริง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติส่วนมากเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการฯ ระลึกอยู่เหมือนกันว่าจะเป็นทำนองคำอธิบายการบริหารราชการแผ่นดินไป แต่เนื่องจากคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นว่า การบริหารราชการในสมัยสงครามครั้งที่แล้ว เป็นบทเรียนซึ่งควรแก่การที่จะได้มีการวางระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เสียให้เป็นที่เรียบร้อย กล่าวคือ ในสมัยสงครามครั้งที่แล้ว การปฏิบัติราชการต่าง ๆ แม้แต่ในการอำนวยการสงคราม การใช้กำลังทหาร และนโยบายในการดำเนินการสงคราม ก็มักเข้าใจกันว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเท่านั้น ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เพราะตามหลักของนานาประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น การอำนวยการสงครามตลอดจนการกำหนดความมุ่งหมายในการใช้กำลังทหาร และกำหนดนโยบายในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางจิตวิทยา นั้น เป็นอำนาจหน้าที่และอยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น ฉะนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมี

บทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ต่างๆ ไว้เป็น
ทำนองย้ำความเข้าใจให้แน่ชัดอีกครั้งหนึ่ง

๔. คณะกรรมาฯ เห็นว่า ในยามฉุกเฉินหรือสงครามนั้น รัฐบาลควรที่จะประกาศใช้
กฎอัยการศึกเฉพาะในท้องที่หรือบริเวณที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การปกครองในการดำเนินการ
สงครามจริงๆ เท่านั้น เพราะการประกาศใช้กฎอัยการศึกละเมิดกระทบกระเทือนต่อผลในทางการ
ปกครองและราษฎรเป็นอย่างมากจึงไม่ควรประกาศใช้พร่ำเพรื่อ ฉะนั้น ในร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกให้ช่วยราชการไว้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำเป็นต้องอาศัย
อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามกฎหมายอัยการศึก ดังที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิม

๕. ในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมาฯ ได้คำนึงถึงความเดือดร้อน
ของราษฎรเป็นประมาณ ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการชัดเจนทั้งใน
ด้านให้ความเข้าใจ ความสะดวก และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ได้
คำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการด้วย เฉพาะอย่างยิ่งในเวลาสงครามหรือในกรณีจำเป็นรีบด่วนก็
ได้บัญญัติให้อำนาจทางราชการไว้เป็นพิเศษ

๖. ในด้านการเศรษฐกิจนั้น นอกจากจะให้อำนาจรัฐบาลเข้าควบคุมให้เกิดผลิตผล
เพื่อประโยชน์แก่ราชการและประชาชนแล้ว คณะกรรมาฯ ได้รวบรวมเอาบรรดาบทกฎหมาย
เกี่ยวกับการป้องกันการค้ากำไรเกินควร การควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค และการควบคุมโรค
ภัยที่มาบัญญัติรวมไว้ให้สมบูรณ์เพื่อให้รัฐบาลได้มีโอกาสจัดการในเรื่องเหล่านี้ได้เต็มที่
นอกจากนั้นได้พิจารณาถึงปัญหาการเงินและการคลัง ซึ่งในสมัยสงครามครั้งที่แล้วก็จำเป็นต้อง
ตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้นขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อให้รัฐบาลบริหารราชการด้วยความราบรื่นและ
เรียบร้อย และเห็นว่าปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญมากในภาวะสงคราม คณะกรรมาฯ จึงได้
บัญญัติให้อำนาจรัฐบาลในการจัดการในเรื่องเหล่านี้ได้โดยสะดวกและเรียบร้อยไว้ในร่างนี้ด้วย
และเพื่อความรอบคอบ คณะกรรมาฯ ได้เชิญผู้เชี่ยวชาญการคลังมาร่วมปรึกษาพิจารณาด้วย

๗. คณะกรรมาฯ ได้คำนึงอยู่เสมอเหมือนกันว่า ในการบริหารราชการเกี่ยวกับ
เศรษฐกิจนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีตัวเลขเกี่ยวกับสถิติต่างๆ ไว้โดยครบถ้วน ในการนี้ได้เชิญ
เจ้าหน้าที่สภาเศรษฐกิจแห่งชาติมาร่วมประชุมด้วย ในที่สุดตกลงกันว่าสำหรับการสำรวจสถิติ
ทรัพย์สินต่างๆ หรือนัยหนึ่งแผนการ-เศรษฐกิจยามสงครามนั้น สภาเศรษฐกิจแห่งชาติรับจะเป็น
ผู้ดำเนินการตามความต้องการของทบวงการเมืองต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องมาบัญญัติไว้ในร่าง
พระราชบัญญัติฉบับนี้อีก เพราะหน้าที่โดยปกติของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วย
การสถิติได้ให้อำนาจไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม ถ้าหากสภาเศรษฐกิจแห่งชาติประสงค์จะดำเนินการ
เกี่ยวกับแผนการเศรษฐกิจยามสงครามโดยเฉพาะ ก็อาจจัดตั้งสำนักงานขึ้นเป็นพิเศษสำหรับการ
นี้ ตามร่างมาตรา ๔๗ ก็ได้

๘. สำหรับการปฏิบัติการบางอย่าง อาทิเช่นการเรียกบุคคลให้ช่วยราชการก็ดี
การเรียกทรัพย์สินให้ช่วยราชการก็ดี คณะกรรมาฯ ได้ทำความเข้าใจกันไว้ว่ากระทรวงทบวง
กรมทั้งหลายจะต้องไปทำความเข้าใจกันโดยการเรียกให้ช่วยราชการเช่นว่านั้นจะต้องให้ผ่าน
กระทรวงมหาดไทยอันเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งเรียกตาม

กฎหมายเสียก่อน จะไปสั่งให้ผู้ว่าราชการการจังหวัดสั่งเรียกเองโดยพลการไม่ได้ เว้นแต่กรณีจำเป็นรีบด่วนหรือจะมีข้อยกเว้นด้วยเหตุอื่นใด ก็แล้วแต่จะตกลงกัน

๙. สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันข้าราชการและคนงานละทิ้งหน้าที่และงานในยามสงคราม ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่คณะรัฐมนตรีประสงค์นั้น คณะกรรมการฯ ได้ยกร่างบทบัญญัติเหล่านี้ไว้แล้ว ดังปรากฏในร่างมาตรา ๒๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑

๑๐. เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการโดยทั่วไป ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ต่างๆ อยู่แล้ว คณะกรรมการฯ จึงเห็นไม่จำเป็นต้องมีมาตรารักษาการไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งไม่มีมาตรารักษาการเหมือนกัน

๑๑. สำหรับบทกำหนดโทษนั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่าเนื่องจากกฎหมายนี้มีความสำคัญเพราะเกี่ยวกับยามสงคราม จึงได้วางโทษไว้สูงกว่าปกติ และให้ถืออัตราโทษปรับหนึ่งพันบาท ต่อโทษจำคุกหนึ่งปี เว้นแต่กรณีความผิดเกี่ยวกับการเงิน (มาตรา ๖๗) คณะกรรมการฯ เห็นควรวางโทษปรับไว้สูงเป็นพิเศษ คือ จำคุกไม่เกินห้าปี ปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(นายเสริม วินิจญ์กุล)

ประธานคณะกรรมการ

(นายสัจด์ ศรีวณิก)

เลขานุการ