

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งรองสมุหราชองครักษ์ และการรับสนองพระบรมราชโองการ

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ๖๙๐๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่าเนื่องจากกระทรวงกลาโหมได้แก้ไขอัตราของกรมราชองครักษ์ใหม่เพื่อความเหมาะสม โดยกำหนดให้มีตำแหน่งรองสมุหราชองครักษ์ขึ้น และเสนอนามผู้ที่จะแต่งตั้งให้เป็นรองสมุหราชองครักษ์มาเพื่อขอให้สำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป สำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาพระราชบัญญัติราชองครักษ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐ ตลอดแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีมาตราใดที่บัญญัติให้มีตำแหน่งรองสมุหราชองครักษ์ หรือบัญญัติให้มีการแต่งตั้งรองสมุหราชองครักษ์ไว้ จึงสงสัยว่าจะมีการแต่งตั้งรองสมุหราชองครักษ์ได้หรือไม่ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติราชองครักษ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐ สมุหราชองครักษ์และราชองครักษ์ทุกประเภทแต่งตั้งโดยประกาศพระบรมราชโองการ และมีหน้าที่ปฏิบัติกิจการในส่วนพระองค์พระมหากษัตริย์ ส่วนรองสมุหราชองครักษ์ที่จะแต่งตั้งขึ้นก็จะให้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมุหราชองครักษ์ได้ด้วย จึงสงสัยว่าการแต่งตั้งราชองครักษ์และรองสมุหราชองครักษ์(ถ้าตามกฎหมายแต่งตั้งได้) จะให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘ หรือจะให้รัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๐ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหา ๒ ข้อข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. จะมีการแต่งตั้งรองสมุหราชองครักษ์ได้หรือไม่

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติราชองครักษ์ พ.ศ. ๒๔๘๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่า อันตำแหน่งราชองครักษ์แห่งพระมหากษัตริย์นั้น จะมีได้ก็แต่เฉพาะที่พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติระบุไว้ กล่าวคือ ตำแหน่งสมุหราชองครักษ์ราชองครักษ์พิเศษ ราชองครักษ์เวร และราชองครักษ์ประจำเท่านั้น ทั้งนี้ก็โดยนอกระบบจากพระราชบัญญัตินี้จะมีได้บัญญัติถึงตำแหน่งอื่นใดนอกจากตำแหน่งที่กล่าวมานั้นแล้ว ยังได้มีบทบัญญัติกำหนดถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะรับตำแหน่งที่กล่าวไว้นั้น และกำหนดเหตุที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งนั้นๆ ไว้ด้วยทุกตำแหน่ง ฉะนั้นการตั้งตำแหน่งอื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ จึงต้องนับว่าเป็นการปฏิบัตินอกเหนือความประสงค์แห่งกฎหมาย และไม่อาจที่จะกระทำได้เพราะขาดหลักเกณฑ์อันเป็นข้อสำคัญเกี่ยวแก่คุณสมบัติของบุคคลที่จะแต่งตั้ง และเหตุที่จะทำให้พ้นจากตำแหน่งของบุคคลนั้นด้วย อนึ่งเพื่อให้เห็นชัดยิ่งขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เรื่องนี้ได้ความเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงกลาโหมที่ได้ชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ตำแหน่งรองสมุหราช

ของครักษ์ที่ทางการประสงค์จะตั้งขึ้นนี้ เป็นตำแหน่งซึ่งเทียบได้กับตำแหน่งที่เคยมีมาแต่เดิม กล่าวคือ เทียบได้กับตำแหน่ง “ผู้ช่วยสมุหราชองครักษ์” ตามที่บทบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติราชองครักษ์ พ.ศ. ๒๔๕๙ หรือตำแหน่ง “ปลัดกรมราชองครักษ์” ตามที่บทบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติราชองครักษ์ พ.ศ. ๒๔๖๙ ซึ่งบัดนี้กฎหมายเดิม ๒ ฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และตามกฎหมายใหม่ กล่าวคือ พระราชบัญญัติราชองครักษ์ พ.ศ. ๒๔๘๐ ก็หาได้ระบุตำแหน่งเดิมทั้งสองนั้น หรือตำแหน่งอื่นใดซึ่งเทียบเท่ากับตำแหน่งเดิมดังกล่าวไว้ไม่ ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติราชองครักษ์ พ.ศ. ๒๔๘๐ ดังได้กล่าวมาแล้วได้ว่า นอกจากตำแหน่งสมุหราชองครักษ์กับตำแหน่งราชองครักษ์ทุกประเภทที่ระบุไว้แล้ว ก็ไม่ประสงค์จะให้มีความหมายอื่นใดอีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การตั้งตำแหน่งรองสมุหราชองครักษ์ ย่อมจะกระทำมิได้

๒. การแต่งตั้งราชองครักษ์และรองสมุหราชองครักษ์ (ถ้าตามกฎหมายแต่งตั้งได้) จะให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘ หรือจะให้รัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๐

ในส่วนที่เกี่ยวกับรองสมุหราชองครักษ์นั้น ได้กล่าวมาแล้วว่าจะตั้งขึ้นมิได้จะนั้น ปัญหาที่ว่าสละให้ใครเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาปัญหานี้ คงมีแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับราชองครักษ์เท่านั้น ดังจะได้พิจารณาต่อไป

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า

“การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และในกรณีใดที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือถอดถอนให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

คำว่า “สมุหราชองครักษ์” นี้ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติราชองครักษ์ พ.ศ. ๒๔๘๐ จะเห็นได้ว่า หาได้หมายความว่ารวมถึงราชองครักษ์ด้วยไม่ เพราะสมุหราชองครักษ์เป็นตำแหน่งหนึ่ง และราชองครักษ์ก็เป็นตำแหน่งหนึ่ง (มาตรา ๔) แต่โดยที่ราชองครักษ์มีหน้าที่ปฏิบัติการในส่วนพระองค์พระมหากษัตริย์ ปัญหาจึงมีว่า ราชองครักษ์จะเป็น “ข้าราชการในพระองค์” ตามความในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘ นี้หรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อพิเคราะห์ข้อความในพระราชบัญญัติราชองครักษ์ พ.ศ. ๒๔๘๐ ที่ว่า ราชองครักษ์สังกัดกรมราชองครักษ์ (มาตรา ๔) และราชองครักษ์ทุกประเภทแต่งตั้งจากนายทหารสัญญาบัตร (มาตรา ๗, ๘, ๙) ประกอบกับข้อความในพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวง ในกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งแสดงว่า กรมราชองครักษ์เป็นส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง (มาตรา ๔) แล้ว ก็ย่อมจะเห็นได้ชัดว่า ราชองครักษ์เป็นนายทหารสัญญาบัตรสังกัดกระทรวงกลาโหมหาใช่ข้าราชการในพระองค์ไม่ นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ตำแหน่ง “สมุหราชองครักษ์” ก็หาใช่เป็นตำแหน่งข้าราชการในพระองค์ไม่ เพราะถ้าตำแหน่งนี้จะถือว่าเป็นตำแหน่งข้าราชการในพระองค์แล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นอันใดที่มาตรา ๑๘ แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งได้ระบุว่า “ข้าราชการในพระองค์” ไว้แล้ว จะต้องระบุถึงตำแหน่ง “สมุหราชองค

รักษ์” ไว้ด้วย นี่ก็เป็นอีกเหตุหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า เมื่อตำแหน่ง “สมุหราชองครักษ์” มิใช่เป็นตำแหน่ง “ข้าราชการในพระองค์” แล้ว ก็ดูไม่มีเหตุผลอันใดที่จะเห็นได้ว่า ตำแหน่ง “ราชองครักษ์” เป็นตำแหน่ง “ข้าราชการในพระองค์” เพราะฉะนั้นการแต่งตั้งราชองครักษ์จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ นั้น ได้บัญญัติไว้ว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๕ มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๗๔ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

โดยที่การแต่งตั้งสมุหราชองครักษ์และราชองครักษ์ทุกประเภท พระราชบัญญัติราชองครักษ์ พ.ศ. ๒๔๘๐ บัญญัติว่าให้เป็นไปโดยประกาศพระบรมราชโองการ (มาตรา ๑๐) เพราะฉะนั้น การแต่งตั้งราชองครักษ์จึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๐ นี้ กล่าวคือต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๔๙๒