

ลับ-เฉพาะ

บันทึก

เรื่อง การบริหารราชการแผ่นดินและการประสานงานระหว่างองค์การบริหาร

ในการบริหารราชการแผ่นดินตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ที่จะดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินนั้นสืบต่อจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙ บัญญัติไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี จึงมีหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นองค์การซึ่งดำเนินราชการบริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่าสิบห้าคนและไม่มากกว่ายี่สิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้แยกออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารกำหนดไว้ว่า ทุกกระทรวงมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ว่าการบังคับบัญชารับผิดชอบ ถ้าจำเป็นจะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการก็ได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการสั่งราชการแทนก็ได้

มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีเหตุจำเป็นที่จะสั่งราชการไม่ได้ และถ้ากระทรวงนั้นไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการ ก็ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้หนึ่งเป็นผู้สั่งราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้

อำนาจในการสั่งหรือการอนุญาตหรือการให้อนุมัติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติตามบทกฎหมายใด ๆ จะมอบให้ปลัดกระทรวงทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ และถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับราชการของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ จะมอบให้อธิบดีกรมนั้น ๆ ทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่การมอบอำนาจเช่นนี้ให้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา

เพราะฉะนั้น อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละกระทรวงจึงอยู่ตามขอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงนั้น ๆ อันกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงข้าราชการทั้งปวงอันสังกัดอยู่ในกระทรวงใด ย่อมขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งมีอำนาจสั่งการได้เต็มที่ตามขอบอำนาจซึ่งมีอยู่

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยได้ยกเว้นไม่ได้กล่าวถึงเรื่องราชการกลาโหมไว้ โดยโยงไปให้เป็นเรื่องอันบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันราชอาณาจักรโดยใช้

กำลังทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย และตามกฎหมายว่าด้วยสภาพป้องกันราชอาณาจักร

ตามมาตรา ๕ บัญญัติว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมปกครองกระทรวงกลาโหมและรับผิดชอบในราชการกลาโหมต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนูญและนโยบายของคณะรัฐมนตรี

อำนาจในการสั่งหรือการอนุญาตหรือการให้อนุมัติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติราชการประจำใด ๆ ตามกฎหมายให้มอบให้ปลัดกระทรวงกลาโหมทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

แม้จะได้มีกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งต่างหากก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี และกระทรวงกลาโหมก็เป็นราชการบริหารส่วนหนึ่ง แต่ที่มีกฎหมายแยกบัญญัติไว้เป็นพิเศษก็เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทหารอันติดกับการพลเรือน มีระเบียบวินัย มีวิธีปฏิบัติแตกต่างกันอยู่ จึงสมควรได้แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก แต่ว่าโดยส่วนรวมแล้วก็นับรวมอยู่ในการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีด้วย

มีข้ออันน่าคิดอยู่ข้อหนึ่ง คือ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ ดูออกจะผิดแปลกจากอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในกิจการของกระทรวงนั้น ๆ แต่อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมนั้น ตามกฎหมายกำหนดไว้ว่า ปกครองกระทรวงกลาโหมและรับผิดชอบในราชการกลาโหมต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนูญและนโยบายของคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง อำนาจในการสั่งการอนุญาตหรือการให้อนุมัติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะปฏิบัติตามบทกฎหมายใด ๆ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ มีอำนาจทำได้ หรือจะมอบให้ปลัดกระทรวงทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ว่าอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในกรณีเช่นนี้กฎหมายมอบให้แก่ปลัดกระทรวงกลาโหมเลยทีเดียว ความแตกต่างกันเช่นนี้ยากที่จะให้เหตุผลได้โดยถูกต้อง อาจเป็นเรื่องจะแบ่งเบาภาระของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมออกไป หรืออาจต้องการทอนอำนาจรัฐมนตรีว่าการกลาโหมก็ได้ เพราะในกรณีดังกล่าวถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเห็นว่างานเหลือมือก็อาจมอบอำนาจได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร

แต่ว่าการที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๙๑ บัญญัติความไว้ดังกล่าวมาแล้วนี้ มีข้ออันควรได้พิจารณาว่าอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะไม่มีอยู่เลยหรือประการใดในข้อที่เกี่ยวกับราชการทหาร พิจารณาความพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักรแล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่มอบไปให้ปลัดกระทรวงทำแทนนั้น ได้แก่อำนาจในการสั่ง การอนุญาต และการอนุมัติซึ่งจะต้องปฏิบัติประจำตามกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงอำนาจอื่น ๆ ซึ่งรัฐมนตรีมีอยู่ในฐานะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมย่อมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกระทรวงกลาโหม ไม่ว่าข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเหมือนกับอำนาจ

ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งมีอำนาจสั่งการได้ในกระทรวงซึ่งตนรับผิดชอบบังคับบัญชาอยู่

แต่มีข้ออันน่าสังเกตอยู่ก็คือ ตามความในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๙๑ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมปกครองกระทรวงกลาโหม แต่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ว่า ทุกกระทรวงให้มีรัฐมนตรีหนึ่งคนเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบความแตกต่างจึงอยู่ในคำที่ว่า ปกครอง กับคำว่า บังคับบัญชารับผิดชอบ การที่เขียนถ้อยคำให้แตกต่างกันในครั้งตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๙๑ นั้น ก็คือต้องการแยกอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกลาโหมโดยแบ่งให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจในหน้าที่ประจำทั้งหมด และให้รัฐมนตรีว่าการกลาโหมเป็นผู้ปกครองกระทรวงเท่านั้น ไม่ให้สั่งการในราชการประจำ แต่การที่จำกัดอำนาจไว้โดยใช้ถ้อยคำแตกต่างเพียงเล็กน้อยเช่นนี้จะทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหมดอำนาจสั่งการใด ๆ ได้จริงหรืออย่างไร คำว่าปกครองย่อมหมายความว่าบังคับบัญชาได้ ถ้าบังคับบัญชาไม่ได้จะเรียกว่าปกครองได้อย่างไร

เพราะฉะนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมยังมีอำนาจที่จะสั่งการใด ๆ ได้ ถ้าเป็นงานประจำวันเป็นการดำเนินธุระตามปกติประจำวันแล้ว ปลัดกระทรวงก็สั่งการได้ในนามของรัฐมนตรี แต่ถ้าไม่ใช่เป็นงานประจำโดยปกติ กล่าวคือ การสั่งการในกรณีพิเศษ รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจสั่งการได้

ในเรื่องการสั่งการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมีอำนาจเพียงใดหรือไม่ ข้อนี้จะต้องพิจารณาถึงตัวบทในรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ด้วย

ตามมาตรา ๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง”

ตามมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคล หรือพรรคการเมืองใด ๆ”

และตามมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามหรือเพื่อปราบปราม การจลาจล และจะใช้ได้ก็แต่โดยกระแสนพระบรมราชโองการ เว้นแต่กรณีที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๙๑ (ซึ่งไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา) ไม่ได้กล่าวถึงการสั่งการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารไว้ แต่ก็ปรากฏว่ากำลังทหารทั้งสามกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ สังกัดอยู่ในกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารทั้งสามกองทัพบกขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และอยู่ในบังคับบัญชาในทางปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ส่วนการสั่งการในการใช้กำลังทหารนั้น เมื่อมีกระแสนพระบรมราชโองการให้ใช้กำลังทหารได้แล้ว เรื่องก็มาสู่คณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องปรึกษากันในการที่จะใช้อย่างไรโดยวิธีใด

เมื่อคณะรัฐมนตรีตกลงกันอย่างใดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมย่อมมีอำนาจสั่งการแก้ทหารทั้งปวงให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ถ้ามีแผนการวางไว้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็สั่งการให้ปฏิบัติตามแผนการที่ได้วางไว้โดยกตัวอย่างเช่น หลักการใช้อำนาจทหารซึ่งสภากลาโหมได้วางแนวไว้ การสั่งการก็ย่อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้สั่งให้ดำเนินการก่อน ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยออกไป ปลัดกระทรวงจึงสั่งการได้ ทั้งนี้ราชการกลาโหมเป็นเรื่องทหารต้องมีระเบียบแบบแผนในการบังคับบัญชา ถ้าไม่มีหัวหน้าบังคับบัญชาแล้วก็จะต่างคนต่างดำเนินการไปตามลำพังไม่มีการประสานกำลังอันเป็นการไม่ถูกต้องหลักวิชาการทหาร

นอกจากการทหารแล้ว ยังมีเรื่องกำลังตำรวจซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย กำลังตำรวจนี้ไม่ได้มีกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นจึงอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่เป็นผู้บังคับบัญชาสั่งการได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจนั้นจึงอยู่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการได้ตามกฎหมาย ถ้าใครทำผิดกฎหมายอาญาก็มีอำนาจจับได้ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่อื่นนั้นก็ต้องฟังคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะได้วางระเบียบให้ปฏิบัติ เพราะถ้าตำรวจปฏิบัติการไปโดยลำพังไม่ต้องฟังคำสั่งผู้ใดแล้วก็จะปราศจากระเบียบอันอาจเสียหายแก่ราชการได้ การตำรวจก็เป็นราชการส่วนหนึ่งต้องอยู่ในกรอบการบังคับบัญชาตามระเบียบราชการบริหาร คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในราชการบริหารงานของประเทศ ย่อมเป็นผู้ที่บังคับบัญชาสั่งการแก่ตำรวจได้

การประสานงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้ดำเนินไปได้โดยเรียบร้อยนั้นอยู่ที่คณะซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นายกรัฐมนตรีย่อมเป็นบุคคลที่จะต้องทำการดูแลประสานงานในหน้าที่ต่าง ๆ ระหว่างรัฐมนตรีทั้งหลาย นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ตั้งคณะรัฐบาลขึ้นจึงต้องเป็นผู้ดูแลให้งานประสานกันทั้งในด้านการเมืองและในด้านการปกครอง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้กล่าวถึงอำนาจของนายกรัฐมนตรีไว้ ซึ่งผิดกับวิธีของอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งนับว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยเก่าแก่ ในรัฐธรรมนูญควรจะได้กล่าวถึงฐานะและอำนาจของนายกรัฐมนตรีไว้ด้วย เช่นในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๖ ได้กล่าวถึงอำนาจไว้หลายอย่างและมีอาทิ เช่น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาทหารทั้งปวงและจัดวางระเบียบหลักการในการป้องกันประเทศ

ในประเทศอังกฤษก็ดี ฝรั่งเศสก็ดี ตัวนายกรัฐมนตรีปรากฏเด่นชัด โดยให้อำนาจดำเนินการงานได้ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญของเรานี้ตัวนายกรัฐมนตรีถูกกลืนหายไป คณะรัฐมนตรีทั้งคณะเป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี ในฐานะที่คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจควบคุมราชการบริหารทั้งปวงให้ดำเนินไปตามแนวนโยบายซึ่งได้แถลงไว้ และได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีควบคุมงานบริหารทั้งปวงได้โดยมติของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ลงมติไปอย่างไรแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของหน่วยราชการทั้งปวงที่จะต้องปฏิบัติตามมติที่ได้มีไปแล้วเป็นคำสั่งขององค์การ

บริหารสูงสุดซึ่งจะต้องมีการปฏิบัติตามนั้นให้ถูกต้อง การขัดคำสั่งอันเป็นมติของคณะรัฐมนตรีย่อมเป็นการขัดขึ้นต่อคำสั่งรัฐบาลอันทำให้มีโทษทางวินัย

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้ระบุอำนาจไว้ให้ก็ตาม นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ย่อมมีอำนาจสอดส่องให้การบริหารราชการได้เป็นไปโดยถูกต้อง เพราะเป็นผู้ที่จะนำรัฐบาลไปในการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ ในการประสานงานทั้งปวงนั้น ตามหลักการการปกครองระบอบประชาธิปไตย นายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจสั่งการได้ ถ้ามีฉะนั้นแล้วการบริหารราชการบ้านเมืองย่อมจะรวนเรไม่เป็นระเบียบ จริงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารแต่ก็ต้องทรงบริหารงานทางคณะรัฐมนตรีอันมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ความเข้าใจในหลักปกครองแบบประชาธิปไตยนี้บางคนไม่เข้าใจซาบซึ้งในวิธีการก็เข้าใจผิดไปเป็นอย่างอื่น ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมเป็นการถอยหลังแทนที่จะก้าวหน้า

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๔๙๔