

รัฐสภาไทยกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร: ปัญหาและแนวทางในการปฏิรูป



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THAI PARLIAMENT AND CIVIL-MILITARY RELATIONS: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR  
REFORMS

Colonel Noppanan Chanpradab



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University



นพนันต์ ชั้นประดับ : รัฐสภาไทยกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร: ปัญหาและแนวทางในการปฏิรูป (THAI PARLIAMENT AND CIVIL-MILITARY RELATIONS: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR REFORMS) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข, 446 หน้า.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูปให้รัฐสภาไทยสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลพลเรือนในการควบคุมทหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร โดยไทยได้ปฏิรูปกองทัพแบบตะวันตกพร้อมกับการสร้างรัฐสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นองค์อธิปัตย์ที่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 รัฐสภาจึงเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอธิปไตยในการตรวจสอบถ่วงดุลโดยเฉพาะกิจการทหารเพื่อให้เป็นเครื่องมือของรัฐได้อย่างเหมาะสม การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก รายงานการประชุมรัฐสภา เอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม จากการศึกษาบทบาทรัฐสภาต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ 5 ด้าน ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณทหาร การแต่งตั้งโยกย้ายทหาร การจัดหายุทโธปกรณ์ การใช้กำลังทหาร และโครงสร้างการจัดกองทัพ ผลการวิจัยสรุปว่าการที่รัฐบาลพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้งหลังปี พ.ศ.2531 เริ่มใช้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามาควบคุมกองทัพเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่รัฐสภายังมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลในรัฐสภา การขาดความรู้ด้านกิจการทหารของพลเรือนไทยรวมถึงสมาชิกรัฐสภา การขาดผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการทหารและอัตรากำลังบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร การขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อกิจการทหาร ส่งผลทำให้รัฐบาลพลเรือนใช้อำนาจบริหารต่อทหารในลักษณะที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนและทหารตามมาเป็นระยะและในบางครั้งได้ขยายตัวเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารในอดีตที่ผ่านมา การวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการปฏิรูปแก้ไขข้อจำกัดของรัฐสภาดังกล่าวให้มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลและเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกัน เพื่อช่วยลดความขัดแย้งและสร้างความเป็นมืออาชีพให้เกิดขึ้นทั้งฝ่ายรัฐบาลพลเรือนและทหารควบคู่ไปพร้อมกัน

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

ปีการศึกษา 2557

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....



# # 5281503224 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: CIVIL-MILITARY RELATIONS / PROFESSIONAL SOLDIER / POLITICAL INSTITUTIONS  
/ CIVIL CONTROL OF THE MILITARY

NOPPANAN CHANPRADAB: THAI PARLIAMENT AND CIVIL-MILITARY RELATIONS:  
PROBLEMS AND PROSPECTS FOR REFORMS. ADVISOR: PROF. SURACHART  
BAMRUNGSUK, Ph.D., 446 pp.

The objectives of this research were to investigate problems and to offer prospects to reform Thai Parliament to enable it to properly check and balance with government regarding civil control of the military according to Civil-Military Relations studies. After the Siamese Revolution of 2475 B.E., Thai parliament is one of three branches of sovereign power to check and balance the executive, especially the armed forces to be a proper state's instrument. The research applied qualitative methodology to collect information from in-depth interview, parliament conference reports, relevant documents, and participant observation. Form the exploration in five areas; military budgets, officer promotions, weapons procurement, the use of forces, and armed forces' structure and organizations, the role of Thai parliament in military affairs has gradually increased with the democratic development. The research's results concluded that after 2531 B.E., the democratically elected governments have tried to assert their executive power to control the armed forces. However, Thai Parliament could not perform this function properly with various reasons; the problem of check-balance within parliament, the lack of military knowledge in Thai civilians including members of the parliament, the lack of permanent military experts and staffs in the secretariats of the parliament, the lack of population participation in military affairs. Thus, the exercise of executive power over the armed forces lacked proper check and balance. Consequently, the conflict between civilian government and the military has erupted periodically. Sometimes the conflict escalated and eventually led to military coups. The research recommendations was Thai Parliament need to reform by addressing the above limitations in order to become a significant political institution of check and balance with civilian government, and to provide a forum for building mutual understanding. This is to reduce the conflict and to promote professionalism both civilian government and the military simultaneously.

Field of Study: Political Science

Student's Signature .....

Academic Year: 2014

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้กับผู้วิจัยตั้งแต่หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิตต่อเนื่องมาจนถึงหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิตเป็นระยะเวลาหลายปีเต็มจนกระทั่งสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความรู้ที่ได้รับในการศึกษาไม่ได้ติดตัวอยู่เฉพาะผู้วิจัยและได้ปริญญาหนึ่งใบเท่านั้น แต่ข้อค้นพบจำนวนมากจะได้ถูกนำไปขยายผลในกองทัพต่อไปในฐานะฝ่ายเสนาธิการวางแผนงานของกองทัพ ขอขอบคุณคณาจารย์รุ่นบุกเบิกด้านความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารไทย ที่เป็นรากฐานของการวิจัยนี้ซึ่งผู้วิจัยไม่มีโอกาสได้ศึกษากับท่านโดยตรง ขอขอบคุณศาสตราจารย์สุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์ที่ปรึกษาผู้จุดประกายให้มองเห็นสิ่งที่อยู่เหนือการทหารจากการติดตามผลงานของท่านตั้งแต่ยังไม่รู้จักกันจนเป็นแรงจูงใจให้ผู้วิจัยมาศึกษาในสาขารัฐศาสตร์และเห็นภาพความเชื่อมโยงการเมืองกับการทหารในแง่ของศาสตร์ขอขอบคุณศาสตราจารย์ไชยวัฒน์ คำชู อาจารย์ที่ไม่เคยเหน็ดเหนื่อยกับการให้ความรู้แก่ศิษย์ด้วยความเอื้ออารีโดยเฉพาะกรณีรัฐบาลพลเรือนญี่ปุ่นที่ยังไม่เข้มแข็งพอแต่ต้องการควบคุมทหารจนนำมาสู่การล่มสลายทางการเมืองของฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการให้ความรู้ด้านการเมืองเปรียบเทียบซึ่งเป็นแกนหลักในการวิจัย ขอขอบคุณศาสตราจารย์อนุสรณ์ ลิ้มมณี ที่ได้สอนการพัฒนาความรู้ของมนุษย์ในปรัชญาสังคมศาสตร์ จนกระทั่งผู้วิจัยสามารถอธิบายสาเหตุที่ทำให้พลเรือนและทหารของไทยแยกจากกันได้ ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์พิทยา บวรวัฒนา และรองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ ที่สอนให้เข้าใจว่ารัฐสภาเป็นองค์การหนึ่งที่จะต้องมีการจัดและมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญตามตำแหน่งจึงจะสามารถทำหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ปราณี ทิพย์รัตน์ ที่ชี้แนะการปฏิรูปด้านความมั่นคงและขยายความภาคภาษาไทยไว้ในคู่มือการกำกับดูแลความมั่นคงโดยรัฐสภารวมทั้งคู่มือหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง รวมทั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ซึ่งท่านทั้งสองได้สอนให้ผู้วิจัยเห็นความสำคัญของสถาบันทางการเมืองที่มีคุณสมบัติสร้างความร่วมมือในสภาวะอนาธิปไตยซึ่งไม่แตกต่างจากสภาวะที่รัฐยังไม่สามารถควบคุมทหารได้ ทำยที่สุดนี้ขอขอบคุณคุณภัสสร จินตวิโรจน์ ชั้นประดับ ภริยาผู้วิจัย ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเคยรับราชการในสำนักงานองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ช่วยขยายความเข้าใจรัฐสภาไทยและรัฐสภาระหว่างประเทศรวมทั้งขยายโอกาสให้ผู้วิจัยเข้าไปชิมชั้บบรรยากาศการทำงานในรัฐสภา การจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เป็นพลวัตที่ไม่หยุดนิ่งและไม่ใช่ศาสตร์บริสุทธิ์ (pure science) เมื่อประกอบกับข้อจำกัดที่ผู้วิจัยไม่สามารถนำข้อมูลเชิงลึกที่สังเกตเห็นมาบันทึกไว้ในรายงานวิจัยได้หมด ย่อมทำให้มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ขอเรียนว่าผู้วิจัยพยายามค้นหาความจริงจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยปราศจากอคติให้มากที่สุดเท่าที่มนุษย์คนหนึ่งพึงจะทำได้ หากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นหรือผลสรุปในการวิจัยกระทบต่อหน่วยงานและบุคคลใดผู้วิจัยต้องกราบขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

สารบัญ

หน้า



บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญแผนภูมิ.....	ถ
สารบัญภาพ .....	ท
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	10
3. สมมติฐานการวิจัย.....	10
4. คำถามการวิจัย.....	10
5. ขอบเขตของการวิจัย .....	10
6. ระเบียบวิธีวิจัย .....	11
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	12
8. ลำดับการแสดงผลการวิจัย .....	12
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	15
1. ทฤษฎีความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร .....	19
1.1 การพัฒนาประชาธิปไตยกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร.....	20
1.2 ความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือน.....	23
1.3 การแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหาร .....	30
1.4 การควบคุมทหารโดยพลเรือนตามระบอบประชาธิปไตย.....	35
1.5 เรื่องที่พลเรือนควบคุมทหาร .....	44

2. ทฤษฎีความมั่นคงและการทหาร .....	49
2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร .....	51
2.2 การใช้กำลังกองทัพต่อภัยคุกคามภายในและการสนับสนุนฝ่ายพลเรือน .....	54
2.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐบาลต่อกองทัพไทย .....	56
3. แนวคิดและทฤษฎีองค์การและการบริหารทรัพยากรบุคคล .....	57
3.1 ทฤษฎีการจัดองค์การ .....	57
3.2 แนวคิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล .....	59
3.3 การประเมินผลกับการแต่งตั้งโยกย้าย .....	61
4. แนวคิดและทฤษฎีบทบาทรัฐสภาต่อกิจการทหาร .....	64
4.1 ความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐสภากับบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุล .....	65
4.2 การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันรัฐสภาในการควบคุมกิจการทหาร .....	70
4.3 การตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภา .....	74
4.4 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามกฎหมาย .....	77
4.5 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการทหารรัฐสภาไทย .....	79
4.6 ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน .....	81
5. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	85
5.1 บทบาททหารกับการเมืองไทย .....	86
5.2 บทบาทรัฐสภาด้านงบประมาณทหาร .....	89
5.3 บทบาทรัฐสภาด้านการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร .....	93
5.4 บทบาทรัฐสภาด้านการจัดหายุทโธปกรณ์ .....	93
5.5 บทบาทรัฐสภาด้านการใช้จ่ายทหาร .....	94
5.6 บทบาทรัฐสภาด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ .....	94
บทที่ 3 บทบาทรัฐสภาด้านงบประมาณทหาร .....	98

1. ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทยด้านงบประมาณทหาร .....	98
2. หลักการจัดสรรงบประมาณทหาร .....	106
2.1 งบประมาณที่กระทรวงกลาโหมควรได้รับ .....	106
2.2 ความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือนด้านงบประมาณ .....	110
2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างภัยคุกคามกับงบประมาณทหาร .....	113
3. บทบาทรัฐสภาต่อการจัดสรรงบประมาณทหาร .....	114
3.1 หลักการรัฐสภาระหว่างประเทศต่อการจัดสรรงบประมาณทหาร .....	114
3.2 บทบาทรัฐสภาสหรัฐอเมริกาต่อการจัดสรรงบประมาณทหาร .....	116
3.3 บทบาทรัฐสภาอังกฤษต่อการจัดสรรงบประมาณทหาร .....	118
4. บทบาทรัฐสภาไทยต่อการจัดสรรงบประมาณทหาร .....	119
4.1 ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณทหารของรัฐสภาไทย .....	120
4.2 บทบาทคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณางบประมาณทหาร .....	124
4.3 บทบาทสมาชิกรัฐสภาไทยในการพิจารณางบประมาณทหาร .....	128
4.4 บทบาทรัฐสภาไทยในการพิจารณาเงินราชการลับของทหาร .....	134
4.5 การแบ่งแยกทางการเมืองกับการตรวจสอบงบประมาณทหาร .....	138
4.6 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบงบประมาณทหาร .....	141
5. ผลกระทบจากการที่รัฐสภาไทยมีบทบาทน้อยต่อประมาณทหาร.....	143
6. สรุป.....	146
บทที่ 4 บทบาทรัฐสภาด้านการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร.....	150
1. ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ของไทยด้านการแต่งตั้งโยกย้าย .....	151
2. การแต่งตั้งโยกย้ายทหารในกองทัพต่างประเทศ .....	156
2.1 การแต่งตั้งโยกย้ายทหารของกองทัพสหรัฐ .....	160
2.2 การแต่งตั้งโยกย้ายทหารกองทัพออสเตรเลีย .....	161

3. การแต่งตั้งโยกย้ายของกองทัพไทยปัจจุบัน .....	162
3.1 ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารสัญญาบัตรของกองทัพไทย.....	162
3.2 กรณีศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานของกองทัพบก.....	164
4. บทบาทรัฐสภาสากลต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร .....	168
4.1 หลักการสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร .....	169
4.2 บทบาทรัฐสภาสหรัฐอเมริกาต่อการแต่งตั้งนายทหาร .....	169
4.3 บทบาทรัฐสภาอังกฤษต่อการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของรัฐ.....	171
5. บทบาทรัฐสภาไทยต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร.....	173
5.1 บทบาทรัฐสภาไทยต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร .....	174
5.2 ความพยายามสร้างระบบการแต่งตั้งโยกย้ายทหารของฝ่ายทหาร .....	176
5.3 ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายทหารของรัฐสภา.....	181
6. ผลกระทบจากการที่รัฐสภาไทยไม่ได้มีบทบาทต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร .....	186
7. สรุป.....	192
บทที่ 5 บทบาทรัฐสภาด้านการจัดหาทุโปกรณ์ .....	195
1. ปราบกฏการณ์ความสัมพันธ์รัฐบาล-ทหารของไทยด้านการจัดหาทุโปกรณ์.....	195
2. ระบบการจัดหาทุโปกรณ์ของกองทัพต่างประเทศและกองทัพไทย .....	200
2.1 ความซับซ้อนของการจัดองค์การทางทหารกับการจัดหาทุโปกรณ์.....	200
2.2 ความแตกต่างระหว่างการจัดหาทุโปกรณ์ทหารกับการจัดหาพัสดุพลเรือน .....	202
2.3 ระบบการจัดหาทุโปกรณ์ของกองทัพต่างประเทศ.....	204
2.4 ระบบการจัดหาทุโปกรณ์กองทัพไทย.....	209
3. บทบาทรัฐสภาสากลต่อการจัดหาทุโปกรณ์.....	213
3.1 หลักการสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศต่อการจัดหาทุโปกรณ์.....	213
3.2 บทบาทรัฐสภาสหรัฐอเมริกาต่อการจัดหาทุโปกรณ์ .....	215

3.3 บทบาทรัฐสภาอังกฤษต่อการจัดหายุทธโศปกรณ์.....	217
4. บทบาทรัฐสภาไทยต่อการจัดหายุทธโศปกรณ์.....	218
4.1 บทบาทรัฐสภาไทยกับการจัดหายุทธโศปกรณ์ก่อนรัฐบาลพลเรือน.....	218
4.2 บทบาทรัฐสภาไทยกับการจัดหายุทธโศปกรณ์ยุครัฐบาลพลเรือน.....	221
4.3 บทบาทรัฐสภาต่อการจัดหายุทธโศปกรณ์แบบรวมการ.....	228
4.4 บทบาทรัฐสภาในการเป็นสถาบันทางการเมืองด้านการจัดหายุทธโศปกรณ์.....	232
5. ผลกระทบจากการที่รัฐสภาไทยมีบทบาทน้อยต่อการจัดหายุทธโศปกรณ์.....	235
5.1 การขาดบทบาทของรัฐสภาไทยกรณีศึกษาเครื่องจี้ที 200 ของทุกล่าทัพ.....	237
5.2 การขาดบทบาทของรัฐสภาไทยกรณีศึกษาเรือดำน้ำของกองทัพเรือ.....	238
6. สรุป.....	240
บทที่ 6 บทบาทของรัฐสภาด้านการใช้กำลังทหาร.....	242
1. ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทยด้านการใช้กำลังทหาร.....	243
2. หลักกฎหมายสากลและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทหารภายในรัฐ.....	244
2.1 หลักพื้นฐานการใช้กำลังและอาวุธโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย.....	245
2.2 ธรรมเนียมจรรยาบรรณว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ.....	245
2.3 หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect).....	247
2.4 กฎหมายการใช้กำลังทหารของไทย.....	248
3. บทบาทรัฐสภาสากลต่อการใช้กำลังทหารภายในรัฐ.....	256
3.1 หลักการสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศในการควบคุมการใช้กำลังทหารภายในรัฐ.....	258
3.2 บทบาทของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาต่อการใช้กำลังทหาร.....	260
3.3 บทบาทของรัฐสภาอังกฤษต่อการใช้กำลังทหาร.....	262
4. บทบาทรัฐสภาไทยต่อการตรวจสอบการใช้กำลังทหารภายในรัฐ.....	263
4.1 บทบาทรัฐสภาไทยต่อการใช้กำลังทหารหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง.....	263



4.2 บทบาทรัฐสภาไทยต่อการใช้กำลังทหารในปัจจุบัน .....	266
4.3 ความสามารถในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้กำลัง .....	270
4.4 ข้อจำกัดด้านกฎหมายของไทยต่อการตรวจสอบการใช้กำลังทหาร .....	271
5. ผลกระทบจากการที่รัฐสภาไทยไม่มีบทบาทต่อการใช้กำลังทหารภายในรัฐ .....	278
5.1 กรณีม็อบยึดกรือเซะและการสลายกลุ่มผู้ชุมนุมตากใบ พ.ศ.2547 .....	278
5.2 กรณีการสลายกลุ่มผู้ชุมนุม พ.ศ.2551 .....	280
5.3 กรณีการสลายการชุมนุมกลุ่ม นปช. พ.ศ.2553.....	283
6. สรุป.....	285
บทที่ 7 บทบาทรัฐสภาด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ .....	288
1. ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ของไทยด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ .....	288
2. การกำหนดโครงสร้างการจัดกองทัพต่อภัยคุกคาม .....	291
2.1 ขนาดโครงสร้างกองทัพที่เหมาะสมกับรัฐ.....	294
2.2 ผลกระทบของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนต่อการกำหนดโครงสร้างกองทัพ .....	296
3. บทบาทรัฐสภาสากลในการกำหนดโครงสร้างกองทัพ .....	298
3.1 หลักการสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศในการกำหนดโครงสร้างกองทัพ .....	298
3.2 บทบาทรัฐสภาสหรัฐอเมริกาในการกำหนดโครงสร้างกองทัพ .....	299
3.3 บทบาทรัฐสภาอังกฤษในการกำหนดโครงสร้างกองทัพ .....	300
4. พัฒนาการโครงสร้างการจัดกองทัพไทยสมัยใหม่ .....	303
4.1 โครงสร้างการจัดกองทัพไทยก่อนระบบรัฐสภา .....	303
4.2 โครงสร้างการจัดกองทัพไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง .....	304
4.3 กฎหมายโครงสร้างการจัดข้าราชการฝ่ายทหารกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน .....	307
5. บทบาทรัฐสภาไทยต่อการกำหนดโครงสร้างกองทัพ .....	310
5.1 บทบาทรัฐสภาไทยในการตรวจสอบนโยบายรัฐบาลด้านโครงสร้างกองทัพ .....	311

5.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดโครงสร้างกองทัพของรัฐสภา .....	314
5.3 กรณีศึกษาบทบาทของรัฐสภาต่อโครงสร้างกองทัพเรื่องข้าราชการพลเรือนกลาโหม...	318
6. ผลกระทบจากการที่รัฐสภาไทยไม่มีบทบาทต่อโครงสร้างการจัดกองทัพ .....	323
6.1 กรณีศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยต่อการขยายโครงสร้างการจัดสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ .....	323
6.2 กรณีศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยต่อการปรับลดโครงสร้างการจัดกองทัพสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	325
7. สรุป.....	327
บทที่ 8 ปัญหาของรัฐสภาไทยต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร .....	331
1. ชีตความสามารถในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภา .....	332
1.1 การตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาสหรัฐและรัฐสภาอังกฤษ .....	333
1.2 การตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาไทย.....	335
2. ความรู้กิจการทหารของฝ่ายพลเรือนรวมถึงสมาชิกรัฐสภา .....	344
2.1 ความรู้ด้านกิจการทหารของฝ่ายพลเรือนรวมถึงสมาชิกรัฐสภาสหรัฐและอังกฤษ .....	349
2.2 ความรู้ด้านกิจการทหารของฝ่ายพลเรือนรวมถึงสมาชิกรัฐสภาไทย.....	350
3. ผู้เชี่ยวชาญการทหารประจำรัฐสภา.....	356
3.1 ผู้เชี่ยวชาญการทหารประจำรัฐสภาสหรัฐและอังกฤษ .....	360
3.2 ผู้เชี่ยวชาญการทหารประจำรัฐสภาไทย .....	361
4. โครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	367
4.1 โครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของสำนักงานรัฐสภาสหรัฐและอังกฤษ .....	367
4.2 โครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไทย .....	368
5. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อกิจการทหาร .....	372
5.1 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อกิจการทหารในสหรัฐและอังกฤษ .....	372
5.2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อกิจการทหารในไทย .....	373

บทที่ 9 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ .....	377
1. สรุปผลการวิจัย .....	379
1.1 ด้านงบประมาณทหาร .....	380
1.2 ด้านการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร.....	381
1.3 ด้านการจัดหายุทโธปกรณ์ .....	382
1.4 ด้านการใช้กำลังทหาร.....	383
1.5 ด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ .....	383
2. สรุปลักษณะของความสัมพันธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้น .....	384
3. ข้อเสนอแนะทางในการปฏิรูประบบราชการไทยต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร .....	386
รายการอ้างอิง .....	390
ภาคผนวก.....	417
ภาคผนวก ก สรุปประวัติรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2475-2557 .....	418
ภาคผนวก ข กรอบอัตรากำลังและการศึกษาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา .....	422
ภาคผนวก ค กรอบอัตรากำลังและการศึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร .....	426
ภาคผนวก ง อัตรากำลังเจ้าหน้าที่คณะกรรมการธิการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา .....	430
ภาคผนวก จ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่คณะกรรมการธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร .....	433
ภาคผนวก ฉ สัดส่วนงบประมาณกระทรวงกลาโหมไทย พ.ศ.2500-2557 .....	437
ภาคผนวก ช กระบวนการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ .....	440
ภาคผนวก ซ บทบาทและภารกิจของกำลังทหารภายในรัฐต่างๆ.....	442
ภาคผนวก ฌ ความเป็นฝ่ายเดียวกันระหว่างรัฐบาลและกองทัพช่วงปี พ.ศ.2492-2534.....	444
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	446

## สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1.1 แนวโน้มการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยรอบ 80 ปี .....	1
ตาราง 2.1 ลำดับขั้นการศึกษาบทบาทรัฐสภาแต่ละด้านและการสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย .....	97
ตาราง 3.1 จำนวนร้อยละงบประมาณทหารต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) .....	104
ตาราง 3.2 สรุปข้อโต้แย้งงบประมาณกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2548-2556 .....	105
ตาราง 3.3 จำนวนงบประมาณของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2553 – 2557 .....	107
ตาราง 3.4 เปรียบเทียบสัดส่วนงบบุคลากรของฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน .....	111
ตาราง 3.5 ตารางเวลารัฐสภาในการพิจารณางบประมาณประจำปีสหรัฐอเมริกา .....	116
ตาราง 3.6 งบประมาณทหารสหรัฐอเมริกาที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา พ.ศ.2555 .....	117
ตาราง 3.7 พัฒนาการหน้าที่และเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2517-2550 .....	122
ตาราง 3.8 กำหนดการปฏิบัติคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 สภาผู้แทนราษฎร .....	123
ตาราง 3.9 ข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2545-2557 .....	125
ตาราง 3.10 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอสงวนคำแปรญัตติและขอปรับลดงบประมาณกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2555 .....	130
ตาราง 3.11 ผลการพิจารณางบประมาณกระทรวงกลาโหมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551-2556 .....	132
ตาราง 3.12 เปรียบเทียบการลดลงของเงินราชการลับของทหาร พ.ศ.2519 และ 2557 .....	135
ตาราง 3.13 สัดส่วนเงินราชการลับกระทรวงกลาโหมต่อทุกส่วนราชการ พ.ศ.2557 .....	137
ตาราง 3.14 ผลการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 มาตรา 6 กระทรวงกลาโหม .....	140
ตาราง 4.1 พัฒนาการการแต่งตั้งและประกาศการรับราชการทหารของไทย .....	151

ตาราง 4.2 จำนวนนายทหารสัญญาบัตรกองทัพบกสหรัฐ พ.ศ.2554.....	159
ตาราง 4.3 ผลการตรวจสอบการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในกระทรวงกลาโหมจาก คณะกรรมการการทหารวุฒิสภาชุดที่ 111 .....	171
ตาราง 4.4 ผลการพิจารณาการแต่งตั้งนายทหารจากวุฒิสภาสหรัฐ .....	171
ตาราง 4.5 การขาดบทบาทของรัฐสภาในการพิจารณาตำแหน่งข้าราชการระดับสูงของข้าราชการ ไทย .....	189
ตาราง 5.1 ตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติการจัดหาทุโประกรณ์กระทรวงกลาโหม .....	211
ตาราง 5.2 ข้อมูลการดูงานต่างประเทศคณะกรรมการการทหารวุฒิสภา .....	223
ตาราง 5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดหาทุโประกรณ์และการแบ่งฝ่ายในการอภิปรายในรัฐสภา..	234
ตาราง 6.1 ภารกิจกองทัพในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่าง ๆ .....	244
ตาราง 6.2 เปรียบเทียบกฎหมายการใช้กำลังทหารในบริบทของความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร .....	256
ตาราง 6.3 แสดงการลดบทบาทของวุฒิสภาที่มาจากฝ่ายทหาร .....	265
ตาราง 6.4 จำนวนเสียงพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านที่ส่งผลต่อความสามารถในการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้กำลังทหาร คณะรัฐบาลชุดที่ 59 (17 ธ.ค.51-10 พ.ค.54) .....	270
ตาราง 6.5 เปรียบเทียบวาระการประชุมการใช้กำลังทหารกับวาระการประชุมทั้งหมดของรัฐสภา ระหว่างเดือนมีนาคม – พฤษภาคม 2553 .....	276
ตาราง 7.1 เปรียบเทียบการจัดสภาความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐและไทย .....	293
ตาราง 7.2 กำลังประจำการกองทัพสหรัฐอเมริกาที่ได้รับความเห็นชอบจาก .....	300
ตาราง 7.3 กฎหมายอำนาจหน้าที่โครงสร้างข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนสามัญ .....	309
ตาราง 7.4 เปรียบเทียบอัตราส่วนทหารและพลเรือนในกองทัพต่างประเทศและไทย .....	321
ตาราง 7.5 ข้อมูลกองกำลังทหารและพลเรือนในกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา .....	322
ตาราง 8.1 สรุปเปรียบเทียบความแตกต่างรัฐสภาไทยกับรัฐสภาสากลต่อการจัดความสัมพันธ์.....	331
ตาราง 8.2 สัดส่วนพรรคการเมืองที่เป็นกรรมการการทหารวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาชุดที่ 112 .....	333
ตาราง 8.3 สัดส่วนคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษที่มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน.....	335
ตาราง 8.4 การประชุมคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2552-2557 .....	339

ตาราง 8.5 สัดส่วนคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23-24 .....	342
ตาราง 8.6 การแบ่งระดับของหน้าที่ การจัดองค์การ และความรู้ ด้านการป้องกันประเทศใน ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร .....	348
ตาราง 8.7 พัฒนาการของหน้าที่คณะกรรมการการสภาผู้แทนราษฎร .....	361
ตาราง 8.8 องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการการทหารวุฒิสภา ชุดที่ 24 .....	366
ตาราง 8.9 ชื่อตำแหน่งภารกิจหลัก (core function) ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา .....	370
ตาราง 8.10 สรุบบประมาณด้านการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรรัฐสภา .....	371
ตาราง 9.1 ลักษณะความสัมพันธ์รัฐบาลพลเรือน-ทหาร ไทยและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ .....	384
ตาราง 9.2 ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูประัฐสภาไทยต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ...	387



## สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิ 3.1 การเพิ่มขึ้นของงบประมาณทหารไทยระหว่างปี พ.ศ.2548 - 2557 .....	100
แผนภูมิ 3.2 การเพิ่มขึ้นของงบประมาณรัฐและงบประมาณทหาร ระหว่าง พ.ศ.2548 - 2554 .....	102
แผนภูมิ 3.3 การลดลงของสัดส่วนงบประมาณทหารระหว่าง พ.ศ.2553-2556 ตามความเห็นของ ฝ่ายที่สองที่ยึดถือตามสัดส่วนงบประมาณ .....	103
แผนภูมิ 3.4 งบประมาณรายจ่ายกระทรวงกลาโหมประจำปี 2554 แยกตามแผนงานและส่วน ราชการ .....	108
แผนภูมิ 3.5 การเพิ่มสัดส่วนงบประมาณทหารไทยหลังจากเกิดภัยคุกคาม .....	114
แผนภูมิ 4.1 โครงสร้างอัตรากำลังแบบปิรามิดของกองทัพสหรัฐอเมริกา .....	159
แผนภูมิ 8.1 สัดส่วนสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐที่มีการปรับตัวให้ใกล้เคียงกันหลังจากเกิดความขัดแย้ง ...	334
แผนภูมิ 8.2 องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการการทหารวุฒิสภา ชุดที่ 24 .....	367

## สารบัญภาพ

หน้า

ภาพ 2.1 การเปลี่ยนแปลงจากอำนาจนิยมไปสู่ประชาธิปไตยกับการลดความเข้มแข็งทางการเมืองของทหารและการเพิ่มความเข้มแข็งทางการเมืองของพลเรือน .....	23
ภาพ 2.2 การวัดผลผลิตและผลลัพธ์ของงานทางทหาร .....	27
ภาพ 2.3 การป้องกันประเทศเป็นสินค้าสาธารณะ .....	28
ภาพ 2.4 สรุปความแตกต่างระหว่างพลเรือนและทหารในสามสาขาวิชาหลัก .....	29
ภาพ 2.5 บทบาทรัฐสภาในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ต้องควบคู่กับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย .....	37
ภาพ 2.6 ขอบข่ายความสัมพันธ์ที่แยกกันตามกฎหมายระหว่างหน้าที่พลเรือนและทหาร .....	58
ภาพ 2.7 ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินผลกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคล .....	61
ภาพ 2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	96
ภาพ 4.1 โครงสร้างองค์การทางทหารที่มีสายการบังคับบัญชาสืบทอดจากบนลงล่าง .....	157
ภาพ 4.2 ขั้นตอนการแต่งตั้งโยกย้ายทหารนายทหารสัญญาบัตรของกองทัพไทย .....	163
ภาพ 4.3 บทบาทรัฐสภาในการสร้างความเป็นมืออาชีพร่วมกันทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน .....	182
ภาพ 5.1 ความสัมพันธ์เชิงระบบระหว่างกองทัพและภายในแต่ละกองทัพ .....	201
ภาพ 5.2 ระบบการจัดหายุทโธปกรณ์กระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา .....	205
ภาพ 5.3 ระบบการจัดหายุทโธปกรณ์กองทัพอังกฤษที่เชื่อมโยงกับระบบทางวิศวกรรม .....	207
ภาพ 7.1 ตัวอย่างรูปแบบความเชื่อมโยงระหว่างความต้องการทางการเมืองและความต้องการกำลังทหารโดยมียุทธศาสตร์เป็นสะพานเชื่อมระหว่างพลเรือนและทหาร .....	292
ภาพ 7.2 ความต้องการกำลังกองทัพอังกฤษในทศวรรษ 2020 ที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร .....	301
ภาพ 7.3 ขอบข่ายกฎหมายโครงสร้างการจัดกำลังกองทัพไทย .....	308
ภาพ 8.1 พัฒนาการแยกความรู้ของมนุษย์และการแบ่งงานระหว่างนักรบการเมืองและทหาร .....	344
ภาพ 8.2 ความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาศาสตร์การเมืองและการทหาร .....	346



ภาพ 8.3 การเปลี่ยนแปลงการแยกความรู้อะหว่างทหารและพลเรือนไทย พ.ศ.2430-2493.....	350
ภาพ 8.4 การจัดทหารออกเป็นกองทัพและเหล่าภายในกองทัพทุกรัฐ .....	357
ภาพ 8.5 ความสัมพันธ์ระหว่างสายงานฝ่ายเสนาธิการกับเรื่องที่ศึกษา 5 ด้าน .....	358



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ.2475 แต่พัฒนาประชาธิปไตยของไทยยังอยู่ในลักษณะวังวนโดยมีการปฏิวัติรัฐประหาร และกบฏรวม 25 ครั้ง มีรัฐธรรมนูญ 18 ฉบับ หลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ฝ่ายทหารได้ถอนตัวออกจากการเมืองและยอมรับหลักการประชาธิปไตยภายใต้ฝ่ายพลเรือน วิฤติ เศรษฐกิจ พ.ศ.2540 ส่งเสริมความจำเป็นต้องขยายระบอบประชาธิปไตยซึ่งทำให้การใช้ระบอบอำนาจนิยมเป็นไปได้ยาก<sup>1</sup> ทุกฝ่ายเชื่อว่าการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยกำลังจะก้าวไปในทิศทางที่ดีตามตาราง 1.1 จนได้รับการจัดลำดับอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง<sup>2</sup>

ตาราง 1.1 แนวโน้มการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยรอบ 80 ปี

พ.ศ.	นายกรัฐมนตรี	เสนาบดี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	แนวโน้มการพัฒนา
2475	พระยามโนปกรณนิติธาดา	พลเรือโทพระยาราชวังสัน	เปลี่ยนแปลงการปกครอง
2500	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	ยุคอำนาจนิยม
2522	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ
2531	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	รัฐบาลพลเรือนจากการเลือกตั้ง
2540	นายชวน หลีกภัย	นายชวน หลีกภัย	รพว.กท. พลเรือนยุคประชาธิปไตยเต็มใบ
2551	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมัคร สุนทรเวช	ให้มีพลเรือนในกระทรวงกลาโหม
2554	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา	นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของไทย
2556	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	รพว.กท. หญิงคนแรกของไทย

<sup>1</sup> Suchit Bunbongkarn, "Democratization and democratic consolidation in Thailand," in *Democratization and conflict management/prevention in Southeast Asia in the 21st Century*, ed. Pranee Thiparat (Bangkok: ISIS, 2001), pp. 93, 98.

<sup>2</sup> ระดับการพัฒนาประชาธิปไตยไทยตั้งแต่ พ.ศ.2540-2546 ด้านสิทธิทางการเมือง (Political Right) ของไทยได้ระดับ 2 จาก 7 และตั้งแต่ พ.ศ.2538-2548 ด้านสิทธิทางพลเมือง (Civil Right) ไทยได้ระดับ 3 จาก 7 แหล่งที่มา : [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

หลังจากมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2531 ฝ่ายพลเรือนเริ่มมีบทบาทในการบริหารประเทศมากขึ้นตามการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเริ่มมาจากพลเรือนมากขึ้น แต่ความสัมพันธ์รัฐบาลพลเรือนและทหารยังไม่ได้มีการวางระบบ โดยยังคงเป็นการรอมชอมมากกว่าการควบคุมทหารโดยฝ่ายพลเรือน (Civilian control of military) ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมาจากอดีตผู้บังคับบัญชาทหาร หรือให้นายกรัฐมนตรีควบตำแหน่งเพื่อเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพ ไม่ได้มีการพัฒนาระบบรองรับกระแสประชาธิปไตยที่เปลี่ยนแปลงทั้งในระดับรัฐ ระดับภูมิภาค และระดับโลก เพื่อให้รัฐบาลพลเรือนสามารถควบคุมทหารโดยมีการตรวจสอบถ่วงดุลจากระบบรัฐสภาได้ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลพลเรือนพยายามเข้ามาควบคุมทหารเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนในขณะที่ไม่มียุทธศาสตร์ที่เหมาะสมจึงเกิดความขัดแย้งขึ้นบ่อยครั้งจนเกิดการรัฐประหารเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 แต่ต่อมาเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 ทำให้ทหารลดบทบาททางการเมืองลงและกลับมาอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน

ความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นใหม่ในยุครัฐบาลทักษิณได้เปิดโอกาสให้ทหารกลับเข้ามาแทรกแซงการเมืองจนนำมาสู่การรัฐประหารเมื่อ 9 กันยายน พ.ศ.2549 ส่งผลทำให้ประชาธิปไตยต้องถอยกลับมาสู่จุดเริ่มต้นใหม่ หลังจากมีการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนความสัมพันธ์กับฝ่ายทหารก็ยังไม่ราบรื่นทั้งที่ปัจจัยในการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยดีกว่าหลายรัฐ แสดงให้เห็นว่าการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารของรัฐยังขาดความสมดุลซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมากในรัฐที่กำลังพัฒนา<sup>3</sup> รัฐจะจัดการอย่างไรเพื่อให้ทหารเป็นเครื่องมือของรัฐตามระบอบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกันไม่ให้ทหารเข้ามาแทรกแซงและทำลายระบอบประชาธิปไตยได้โดยเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษา “ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร (Civil-Military Relations)” เกือบทุกรัฐมาจนถึงปัจจุบัน แม้แต่ในรัฐที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยสูงเช่นสหรัฐอเมริกาก็ตาม<sup>4</sup> เพียงแต่มีระดับการแทรกแซงที่แตกต่างไปจากรัฐที่พัฒนาประชาธิปไตยต่ำ

กองทัพเป็นส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในฐานะพลเรือนที่บังคับบัญชาทหารต่อจากนายกรัฐมนตรี ในกรณีนี้ Samuel P. Huntington ได้อธิบายคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Secretary of Defense) ว่า ควรเป็นคนที่มิประสบการณั้คุ้นเคยกับปัญหาที่กำลังจัดการ การที่จะบรรลุคุณสมบัติดังกล่าวได้ควรเคยทำงานใน

<sup>3</sup> Aurel Croissant and David Kuehn, "Civilian control of the military and democracy: Conceptual and theoretical perspectives," in *Democracy under Stress: Civil-Military relations in South and Southeast Asia* (Bangkok: ISIS, 2010), pp. 21-22.

<sup>4</sup> Mackubin Thomas Owens, *US civil-military relations after 9/11: Renegotiation the civil-military bargain* (New York: Continuum, 2011), pp. 1-9.

สำนักงานกระทรวงมาก่อน พร้อมกับยกตัวอย่างอดีตรัฐมนตรีของสหรัฐอเมริกาที่ส่วนใหญ่มีประสบการณ์เป็นผู้บริหารในกองทัพมาก่อนเนื่องจากกระทรวงกลาโหมมีประเด็นปัญหาที่ซับซ้อน<sup>5</sup>

ความซับซ้อนของกระทรวงกลาโหมในทุกรัฐ นอกจากความรู้ทางทหารแล้วยังรวมความรู้ด้านพลเรือนทุกสาขาไว้ในกระทรวง แตกต่างไปจากกระทรวงอื่นที่มีหน้าที่และองค์ความรู้เฉพาะกระทรวง นอกจากนั้น หน้าที่กระทรวงกลาโหมและองค์การภายในได้ถูกออกแบบมาเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในยามปกติและยามสงคราม ในขณะที่หน้าที่ฝ่ายพลเรือนทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดหน้าที่ยามสงครามจึงไม่ได้ออกแบบโครงสร้างการจตุตถการและอัตรากำลังรองรับ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ขาดความรู้ความสามารถในการควบคุมฝ่ายทหาร หากฝ่ายพลเรือนต้องการที่จะควบคุมฝ่ายทหาร จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการศึกษาสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับกองทัพและมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะทางด้านความมั่นคงและยุทธศาสตร์ในกระทรวงกลาโหมในขณะที่กระทรวงกลาโหมไทยทุกคนเป็นทหาร ไม่ได้เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านความมั่นคงที่ได้รับการศึกษามาโดยตรง<sup>6</sup>

สุรชาติ บำรุงสุข ได้ศึกษาบทบาทของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาต่อกองทัพในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร และได้้นำแนวคิดดังกล่าวมาเสนอให้กับสังคมไทย หลังจากเหตุการณ์ในไทย 14 ตุลาคม 2516, 6 ตุลาคม 2519 และพฤษภาคม 2535 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการทหาร และแสดงให้เห็นว่าสังคมไทยต้องการการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารใหม่ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นเสถียรภาพทางการเมือง<sup>7</sup> หลังจากนั้นเป็นต้นมา ดูเหมือนว่าความสัมพันธ์ดีขึ้นมาตามลำดับส่งผลทำให้นักวิชาการไทยเลิกให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวจนกระทั่งเกิดการรัฐประหาร พ.ศ.2549 ต่อมาความขัดแย้งทางการเมืองได้เพิ่มความรุนแรงมากขึ้นมีการใช้กำลังทหารเข้าสลายการชุมนุมในปี พ.ศ. 2553 จนกระทั่งมีผู้เสียชีวิตจำนวน 91 ศพ ซึ่งมากที่สุด ในประวัติศาสตร์ความขัดแย้งทางการเมืองไทย ทำให้สังคมไทยต้องหันกลับมาช่วยกันหาทางออกโดยเสนอให้มีการปฏิรูปองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง กองทัพได้ตกเป็นเป้าหมายลำดับต้นของสังคมที่เสนอให้มีการปฏิรูป ทำให้เริ่มมีการศึกษาการแนวทางการทำให้ทหารอยู่ภายใต้พลเรือนจากรัฐที่ประสบผลสำเร็จในอดีต

<sup>5</sup> Samuel P. Huntington, *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations* (Massachusetts: Belknap of the Harvard university press, 1985), pp. 453-455.

<sup>6</sup> วิชาความมั่นคงที่นายทหารได้รับการศึกษาจากหลักสูตรทางทหาร ได้แก่ หลักสูตรวิทยาลัยการทัพ และหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรซึ่งเป็นหลักสูตรสำหรับผู้บริหาร โดยเป็นการบรรยายในจำนวน 20 ชั่วโมง แต่ไม่ได้เป็นการศึกษาทางวิชาการจากมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ.

<sup>7</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เปรียบเทียบกรณีไทย-สหรัฐฯ*, เอกสารวิชาการโครงการอเมริกาศึกษาและแคนาดาศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เช่น อาร์เจนตินา อินโดนีเซีย เป็นต้น แล้วเสนอให้นำแนวทางที่รัฐต่าง ๆ ได้ใช้ในอดีตมาเสนอใช้กับไทยในปัจจุบัน แต่เนื่องจากบริบทที่แตกต่างกันทั้งด้านเวลา สถานการณ์การเมือง ภัยคุกคาม จึงทำให้ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจ

หลังจากปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของไทยล้วนแต่เป็นอดีตทหารที่พ้นราชการแล้วหรือเป็นนายกรัฐมนตรีนี่มาจากพลเรือน ในขณะที่ไทยยังไม่มีระบบการสร้างฝ่ายพลเรือนให้มีความรู้ทางการทหารและความมั่นคงให้สามารถบริหารงานในกระทรวงกลาโหมได้เหมือนกับรัฐในโลกตะวันตก ตามที่สวนดุสิตโพลได้สำรวจความเห็นข้าราชการทหารและประชาชนทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 1,484 คน กรณี “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในสายตาประชาชน” ระหว่างวันที่ 12-15 กรกฎาคม 2554 สรุปผลว่าทหาร 82.25 % ประชาชน 54.67 % ต้องการคนในกองทัพมาเป็นรัฐมนตรี<sup>8</sup> แสดงว่ามุมมองของประชาชนและทหารไทยยังไม่เชื่อถือในความสามารถของฝ่ายพลเรือนว่าจะมีความสามารถในการควบคุมฝ่ายทหารได้

ปัจจุบันไทยยังไม่มีกรอบแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร การนำข้อเสนอจากรัฐที่ประสบความสำเร็จในอดีตมาใช้ในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ของไทยในปัจจุบัน อาจจะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งมากขึ้นเนื่องจากไม่สอดคล้องกับบริบทของไทยในปัจจุบันที่มีการพัฒนาด้านประชาธิปไตยมากแล้ว ไม่ใช่รัฐที่เพิ่งจะเปลี่ยนแปลงจากอำนาจนิยมหรือเผด็จการมาเป็นระบอบประชาธิปไตยตามที่ Paul Chambers และคณะได้ศึกษาเปรียบเทียบการควบคุมการตัดสินใจของรัฐ 6 ประเทศในเอเชียและเอเชียใต้สรุปเป็นภาพให้เห็นย่านของการควบคุมทหารโดยพลเรือนว่า หากพม่าซึ่งมีฝ่ายทหารควบคุมอยู่ย่านซ้ายสุด และญี่ปุ่นซึ่งมีฝ่ายพลเรือนควบคุมอยู่ย่านขวาสุดแล้ว ไทยจะจัดอยู่ระหว่างย่านกลาง<sup>9</sup>

ข้อเสนอการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารจากรัฐต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จในอดีตดังกล่าวควรนำมาใช้กับไทยในอดีตซึ่งยังเป็นรัฐบาลทหารอยู่ในย่านซ้ายสุด แต่ในปัจจุบันไทยได้ผ่านช่วงระยะเวลาการส่งผ่านดังกล่าวมานานแล้ว จึงจำเป็นต้องสร้างองค์ความรู้เฉพาะขึ้นมาใหม่ให้เหมาะสมกับไทย โดยการนำความรู้ทั้งด้านรัฐศาสตร์และการทหารมาผสมกันอย่างเป็นระบบ ตามที่ Huntington ได้กล่าวไว้ว่ามีทฤษฎีจำนวนมากที่พยายามจะสร้างตัวแปรอิสระเพื่ออธิบายกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย แต่ไม่ได้มีปัจจัยเดียวที่จะเพียงพอใช้อธิบายการพัฒนาประชาธิปไตยในทุกรัฐ กระบวนการที่ทำให้เกิดประชาธิปไตยในแต่ละรัฐเป็นผลมาจากการผสมของสาเหตุต่าง ๆ ซึ่งส่งผลทำ

<sup>8</sup> สวนดุสิตโพล, "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในสายตาประชาชน," 16 กรกฎาคม 2554. แหล่งที่มา:

<http://www.dusitpoll.dusit.ac.th/WEB/>

<sup>9</sup> Paul Chambers, Aurel Croissan, and Thitinan Pongsudhirak, "Introduction," in *Democracy under stress: Civil-military relations in South and Southeast Asia* (Bangkok: ISIS, 2010), pp. 14-15.

ให้ประชาธิปไตยในแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันออกไป<sup>10</sup> สอดคล้องตามที่ Zoltan Barany ได้อธิบาย การจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารโดยมีข้อเสนอว่าเป็นไปไม่ได้ที่เราจะคิดค้นทฤษฎีทั่วไป (general theory) ที่สามารถให้สาระและการอธิบายครอบคลุมความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในสภาวะแวดล้อมทางการเมืองและสังคมเศรษฐกิจที่หลากหลายเช่นนี้ เราสามารถทำได้เพียงการคิดค้นทฤษฎีที่เหมาะสมกับแต่ละสภาวะแวดล้อม แต่ไม่ใช่เป็นทฤษฎีใหญ่ (grand theory)<sup>11</sup> ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญว่าทำไมต้องทำการวิจัยในครั้งนี้ให้เหมาะสมเฉพาะกรณีของไทย

สุรชาติ บำรุงสุข ได้ให้ความเห็นในการพัฒนาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารในระดับโลกว่า ได้เปลี่ยนจากระบอบอำนาจนิยมซึ่งมีทหารเป็นใหญ่มาสู่พลเรือนเป็นใหญ่ (civilian supremacy) แต่การก้าวไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติและไม่ต้องการความคิด<sup>12</sup> ซึ่งหมายความว่ารัฐไทยจะต้องหันกลับมาพิจารณาจัดระบบความสัมพันธ์กันอย่างจริงจัง การปล่อยให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพของไทยขาดการวางระบบที่ชัดเจนดังกล่าวน่าจะส่งผลทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันและสมควรทำการศึกษาวิจัย โดยมีปัญหาการจัดการความสัมพันธ์ที่ปรากฏให้เห็นต่อสาธารณะ 5 เรื่อง ดังนี้

### 1.1 งบประมาณทางทหาร

เป็นประเด็นสำคัญที่มีการโต้แย้งสาธารณะอย่างต่อเนื่องว่ารัฐบาลจัดสรรงบประมาณทางทหารจำนวนสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังปฏิวัติ พ.ศ.2549 มาจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่ภัยคุกคามจากรัฐเพื่อนบ้านได้ลดลงจากการก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558 โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2554 ของไทยจำนวนรวมทั้งสิ้น 2,070,000 ล้านบาท เป็นงบประมาณรายจ่ายกระทรวงกลาโหมจำนวน 168,501.828 ล้านบาท หรือ 8.14% มากเป็นลำดับสามรองจากกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย<sup>13</sup>

การโต้แย้งดังกล่าวทำให้เกิดมุมมองที่แตกต่างกัน ฝ่ายคัดค้านเห็นว่ากองทัพได้ใช้โอกาสจากการปฏิวัติ พ.ศ.2549 เพิ่มงบประมาณทางทหารเพราะสถานการณ์ความมั่นคงภายในทำให้รัฐบาลพลเรือนต้องพึ่งพาทหาร ในขณะที่กระทรวงกลาโหมชี้แจงว่ากองทัพได้รับงบประมาณทางทหารน้อยมา

<sup>10</sup> Samuel P. Huntington, *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991), pp. 37-38.

<sup>11</sup> Zoltan Barany, *The soldier and the changing state: Building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and The Americas* (New Jersey: Princeton University Press, 2012), p. 342.

<sup>12</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่ปัจจุบันและอนาคต* (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), หน้า 2-8.

<sup>13</sup> "พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554," *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (28 กันยายน 2553): 1, 7.

ตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจแล้ว โดยมีสัดส่วนงบประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ร้อยละ 1.67 ซึ่งน้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านจึงสมควรได้รับเพิ่ม<sup>14</sup> แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่าสัดส่วนของจีดีพีดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการขอเพิ่มงบประมาณได้<sup>15</sup> นอกจากนี้ จำนวนงบประมาณทางทหารในปี พ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า จำนวน 14,469.3 ล้านบาท ในขณะที่ตัวเลขสัดส่วนงบประมาณทางทหารต่องบประมาณแผ่นดินลดลงจากปี พ.ศ. 2553 ร้อยละ 9.1 เหลือร้อยละ 8.1 ในปี พ.ศ. 2554<sup>16</sup> ซึ่งทำให้เกิดข้อโต้แย้งกลับว่าฝ่ายทหารได้รับส่วนแบ่งงบประมาณน้อยลง

จากข้อโต้แย้งซึ่งยังไม่สามารถหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ นำมาสู่คำถามที่ว่าใครควรมีบทบาทกำหนดงบประมาณทางทหารไทย โดยใช้ปัจจัยอะไรพิจารณา กระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐไทยมีความถูกต้องเพียงใด ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมและตรวจสอบเพื่อให้เกิดการยอมรับของทุกฝ่ายได้อย่างไร ในขณะที่รัฐสภาของรัฐที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยสูงจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและให้คำแนะนำโครงการของกองทัพรวมทั้งเปิดให้มีการไต่สวน (hearing) ดังนั้นเมื่อกำหนดเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วจึงไม่มีการโต้แย้งจากภาคส่วนต่าง ๆ แต่ในกรณีของไทยเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้แล้วเพ็งจะเป็นจุดเริ่มต้นของการโต้แย้ง

## 1.2 การแต่งตั้งโยกย้ายทหาร

ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายเริ่มปรากฏชัดเจนมากขึ้นในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้ง พ.ศ.2531 หลังจากนั้นเป็นต้นมา พลเรือนเริ่มมีบทบาทในการบริหารประเทศในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ทำให้เริ่มใช้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามาจัดการแต่งตั้งโยกย้ายทหารและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการรัฐประหารจากความระแวงในกลุ่มทหารว่านายกรัฐมนตรีนายชาติชาย ชุณหะวัณ จะใช้อำนาจปลดผู้บัญชาการทหารบกพร้อมกับโยกย้ายนายทหารครั้งใหญ่<sup>17</sup> สมุดปกขาวชี้แจงข้อเท็จจริงสาเหตุของการยึดอำนาจเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ประการหนึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลได้แทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงของรัฐและการแต่งตั้งเครือญาติและคนใกล้ชิดเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง<sup>18</sup> ซึ่งเชื่อว่าเป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการแตกหักระหว่างรัฐบาลและฝ่ายทหาร

<sup>14</sup> "เพื่อไทยอัดจัดงบเอาใจทหาร 'กรม' ได้จัดเท่าๆ 'สมัคร'," *มติชน* (27 พฤษภาคม 2553): 1, 16.

<sup>15</sup> นवलน้อย ตรีรัตน์, "งบประมาณทหาร ดุลยภาพ ดุลยพินิจ," *มติชน* (12 ตุลาคม 2554): 6.

<sup>16</sup> *มติชนออนไลน์* (30 พฤศจิกายน 2554).

<sup>17</sup> พีระพงษ์ สิทธิอมร และคณะ, *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย: ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหารของผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร* (กรุงเทพมหานคร: ซี แอนด์ เอ็น, 2549), หน้า 260.

<sup>18</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ, "ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองในประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549".

หลังรัฐประหาร พ.ศ.2549 ฝ่ายทหารแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหมใหม่ โดยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทยให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมและผู้บัญชาการเหล่าทัพเป็นกรรมการ<sup>19</sup> ถึงแม้ทำให้ฝ่ายทหารมีความพอใจที่ฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงการโยกย้ายได้ แต่เมื่อพรรคเพื่อไทยได้กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยมีเสียงข้างมากในสภาจากการเลือกตั้ง พ.ศ.2554 ได้มีความพยายามแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>20</sup> ซึ่งยังคงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญว่ารัฐไทยจะสร้างระบบการแต่งตั้งโยกย้ายทหารตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ทุกฝ่ายยอมรับได้อย่างไร

### 1.3 การจัดหายุทธโปกรณ์

เป็นประเด็นที่ทำให้กองทัพไทยถูกสังคมเพ่งเล็งมาโดยตลอดในด้านความคุ้มค่าและความโปร่งใสในการจัดหา ทั้งที่กองทัพได้อ้างว่ามีขั้นตอนการดำเนินการตามแผนความต้องการยุทธโปกรณ์ผ่านการพิจารณาและการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาตามลำดับจนถึงรัฐสภาเพื่อกำหนดเป็นพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปี แต่เมื่อถึงขั้นตอนการดำเนินการจัดหา สังคมเพ่งเล็งจะเริ่มต้นวิจารณ์ตามที่ปรากฏเป็นข่าวเสมอ เช่น การจัดหาปืนใหญ่อัตตาจร 155 มิลลิเมตร ที่มีการวิจารณ์ว่าไม่ได้เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของกองทัพ เป็นการเสียประโยชน์ทางราชการ มีราคาแพงและสิ้นเปลืองงบประมาณเกินความจำเป็น<sup>21</sup> การจัดหายานเกราะล้อจากยูเครนที่มีการวิจารณ์ว่าการเลือกแบบขาดความโปร่งใส<sup>22</sup> แต่ถ้าหากรัฐบาลไม่เสนอโครงการที่กองทัพเสนอความต้องการเข้ารับการจัดสรรงบประมาณประจำปี ก็อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งตามมา

การจัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพไทยในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะมีขั้นตอนการตรวจสอบจากรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตย แต่ก็เกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งและจำกัดเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องจนกว่าจะปรากฏเป็นข่าวจึงเริ่มให้ความสนใจโดยมีการใช้เวทีรัฐสภาโจมตีการจัดหายุทธโปกรณ์ที่จัดหาในสมัยพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามมากกว่าการตรวจสอบเพื่อผลประโยชน์ของชาติ และบ่อยครั้งข้อมูลขาดหลักฐานเลื่อนลอยมาอภิปรายในรัฐสภาเช่นกรณียานเกราะล้อจากยูเครนที่โจมตีว่ายูเครนได้นำยานเกราะเก่ามาดัดแปลง<sup>23</sup> ทั้งที่ประเด็นดังกล่าวรัฐสภาควรตรวจสอบให้ชัดเจนก่อนการอนุมัติโครงการจัดหาซึ่ง

<sup>19</sup> "พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (1 กุมภาพันธ์ 2551): 42-43.

<sup>20</sup> "แก้ พ.ร.บ.กลาโหม ทบก่ดองดวงใจเหล่าทัพ?," *มติชน* (14 ตุลาคม 2554): 11.

<sup>21</sup> ธรรมธัช เจนเจริญชัยสิน, "เมนูที่ 13 คดีปืนใหญ่ (ซัสลิท) อัตตาจร 1.3 พันล้าน," ใน *สมุดปกดำ เมฆคอร์รัปชันระบอบทักษิณ*, อลงกรณ์ พลบุตร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ธรรมรัฐไทย, 2550), หน้า 92-95.

<sup>22</sup> "โครงการจัดหารถหุ้มเกราะล้อจาก 8x8 เพื่อมาใช้งานใน ทบ," *ข่าวทหารบก* (ธันวาคม 2550): 3.

<sup>23</sup> โปรดดูบทที่ 5 บทบาทรัฐสภาไทยด้านการจัดหายุทธโปกรณ์ กรณีศึกษาการจัดหายานเกราะล้อของกองทัพบก.



บรรจู่ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงทำให้เกิดปัญหาระหว่างรัฐบาลพลเรือนซึ่งมีอำนาจอนุมัติและฝ่ายทหารซึ่งเป็นผู้เสนอโครงการ นอกจากนี้ยังมีการแทรกแซงการจัดหา ยุทโธปกรณ์จากฝ่ายการเมือง

#### 1.4 การใช้กำลังทหาร

หลังจากสงครามเย็นยุติลงภัยคุกคามระหว่างรัฐมีแนวโน้มลดลง ประชาชนภายในรัฐและประชาคมระหว่างประเทศต่างมุ่งสู่ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ บรรทัดฐานระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมีการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ การกำหนดหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง รวมทั้งการขยายตัวของภูมิภาคนิยม ทำให้การใช้กำลังทหารในรูปแบบสงครามต่อรัฐเพื่อนบ้าน จึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น รัฐต่าง ๆ จึงนำกำลังทหารมาใช้ต่อภัยคุกคามภายในรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในรัฐตามมา

การใช้กำลังทหารนอกเหนือจากสงครามของไทยในปัจจุบัน ยังขาดกฎหมายและระบบรองรับที่ชัดเจน คงระบุให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีหรือกระทรวงกลาโหมกำหนดเท่านั้น เช่น การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจล ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี<sup>24</sup> หรือการใช้กำลังทหารเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงโดยเร็วมิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นหรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>25</sup> ทั้งที่การใช้กำลังทหารดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทบต่อประชาชนในรัฐโดยตรง จึงควรมีรัฐสภาและศาลซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลและพิจารณาด้วย

รัฐบาลพลเรือนเริ่มการใช้กำลังทหารต่อภัยคุกคามภายในรัฐตั้งแต่ พ.ศ.2547 เป็นต้นมา โดยการใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ยังคงขาดการตระหนักปฏิบัติตามหลักพื้นฐานดังกล่าวทำให้การควบคุมสถานการณ์ ณ มัสยิดกรือเซะ เมื่อ 28 เมษายน พ.ศ.2547 มีผู้เสียชีวิต จำนวน 32 คน นอกจากนี้ ยังมีการใช้กำลังตำรวจและทหารสลายผู้ชุมนุมหน้าว่าการอำเภอตากใบเมื่อ 25 ตุลาคม พ.ศ.2547 มีผู้เสียชีวิตจำนวน 7 คน และมีผู้เสียชีวิตระหว่างการเคลื่อนย้ายผู้ที่ถูกควบคุมตัวมายังค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี จำนวน 78 ศพ

เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นรัฐบาล ได้ตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้าควบคุมสถานการณ์กลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดงระหว่างเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ.2553 ทำให้ประชาชนเสียชีวิตจำนวนมากที่สุด

<sup>24</sup> "พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม," ราชกิจจานุเบกษา 125 (1 กุมภาพันธ์ 2551): 44.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.

ในประวัติศาสตร์ความขัดแย้งทางการเมืองไทย<sup>26</sup> ทั้งที่พรรคประชาธิปัตย์เคยอภิปรายรัฐบาลพรรคเพื่อไทยใช้กำลังตำรวจเข้าสลายกลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตยเมื่อ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551 และการใช้กำลังทหารในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งสามกรณีในช่วงระยะเวลาเพียง 6 ปี หากรัฐสภามีบทบาทควบคุมตรวจสอบการใช้กำลังทหาร ก็อาจจะหลีกเลี่ยงการสูญเสียและไม่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและทหารตามมา จากการศึกษาที่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมายต่อผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามคำสั่งรัฐบาลพลเรือน<sup>27</sup>

### 1.5 โครงสร้างการจัดกองทัพ

กองทัพเป็นเครื่องมือแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐ แต่หลังจากกระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลต่อโลกทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการสิ้นสุดของสงครามเย็น สภาพภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ได้เปลี่ยนแปลงย่อมทำให้การจัดระเบียบระหว่างประเทศเปลี่ยนตามไปด้วย เมื่อโครงสร้างปัญหาและภัยคุกคามเปลี่ยน โครงสร้างกองทัพจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนตามไปด้วย<sup>28</sup> คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน มีข้อสังเกตว่ากองทัพควรปรับขนาดให้เล็กลง กะทัดรัด และสอดคล้องกับภารกิจหลัก โดยเฉพาะการลดกำลังคน ตำแหน่งและยุทโธปกรณ์ที่ไม่จำเป็นลง เพื่อนำทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดไปใช้ในการสร้างเสริมสมรรถนะในการปฏิบัติภารกิจหลักของกองทัพ<sup>29</sup> แต่ก็ยังไม่เคยมีใครบอกให้ชัดเจนว่าขนาดเล็กลงคืออะไรและใช้แง่คิดใด การที่จะให้รัฐบาลพลเรือนจะปรับลดโครงสร้างกองทัพโดยตรงนั้นย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งตามมา รัฐสภาสามารถแสดงบทบาทสำคัญในการช่วยลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลพลเรือนที่ต้องการปรับลดกำลังทหารเพื่อนำงบประมาณไปใช้ในโครงการอื่นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน กับฝ่ายกองทัพที่ต้องการขยายโครงสร้างกองทัพให้เท่ากันหรือมากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

รัฐสภาไทยไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบโครงสร้างกองทัพไทย แต่รัฐสภาก็ยังคงมีหน้าที่พิจารณางบประมาณประจำปีซึ่งที่ผ่านมาจะไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงไปจากงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ ทำให้โครงสร้างการจัดกองทัพมักจะไม่ค่อยมีปัญหาหากผ่านการพิจารณาจากรัฐบาลแล้ว เช่น การจัดตั้งกองพลทหารม้าที่ 3 และกองพลทหารราบที่ 7 กระทรวงกลาโหมได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความ

<sup>26</sup> "รายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553-กรกฎาคม 2555".

<sup>27</sup> "ศาลสั่งกองทัพไทยและกองทัพบกชดใช้เงิน 2.2 ล้านบาทให้ 2 แนวร่วม นปช.," สำนักข่าวเนชั่น (23 สิงหาคม 2554), แหล่งที่มา: <http://www.suthichaiyoon.com/detail/14105>.

<sup>28</sup> สุชาติ บำรุงสุข, "การบรรยายพิเศษเรื่องการปฏิรูปภาคความมั่นคง", การสัมมนาความท้าทายของการบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงในไทย, 24 มกราคม 2554, หน้า 73.

<sup>29</sup> สำนักงานปฏิรูป, "แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง", 14 พฤษภาคม 2554, หน้า 43.

เห็นชอบพร้อมกัน<sup>30</sup> การจัดตั้งทั้งสองกองพลในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่มีขึ้นอย่างรวดเร็ว ไม่ได้มาจากแนวความคิดของรัฐบาลพลเรือนและไม่ได้มีแผนการล่วงหน้า แต่ในปีต่อมารัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีนโยบายปรับขนาดกองทัพให้กะทัดรัด แสดงว่าการกำหนดโครงสร้างกองทัพไทยเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือน-ทหาร

## 2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาพัฒนาการบทบาทรัฐสภาไทยต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับทหารในระบอบประชาธิปไตย

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของการขาดบทบาทรัฐสภาไทย ต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับทหารและผลกระทบที่เกิดขึ้น

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางในการปฏิรูประบบรัฐสภาไทยให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับทหาร

## 3. สมมติฐานการวิจัย

รัฐสภามีบทบาทสำคัญในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร โดยการเป็นสถาบันทางการเมืองในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตย การที่รัฐสภาไทยไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมรัฐบาลพลเรือนจึงเป็นฝ่ายใช้อำนาจบริหารต่อกองทัพฝ่ายเดียว ส่งผลทำให้ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารไทย เกิดความขัดแย้งตามมา

## 4. คำถามการวิจัย

ปัจจัยสำคัญอะไรที่ทำให้รัฐสภาไทยมีบทบาทน้อยในการควบคุมตรวจสอบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและฝ่ายทหาร ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐสภามีบทบาทน้อยได้ทำให้เกิดปัญหาอะไรบ้าง และมีแนวทางในการปฏิรูปแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร โดยพิจารณาต่อความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่ปรากฏต่อสาธารณะ

## 5. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เป็นเรื่องที่กว้างจึงครอบคลุมเกี่ยวข้องกับศาสตร์ต่างๆ หลายด้าน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาด้านรัฐศาสตร์ในสาขาวิชาการเมืองเปรียบเทียบ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในสาขาวิชาการจัดการองค์การและการบริหารทรัพยากรบุคคล ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เกิดขึ้นได้หลายระดับ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>30</sup> โปรดดูบทที่ 7 บทบาทรัฐสภาต่อโครงสร้างการจัดกองทัพ.

กองทัพกับสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกองทัพที่เป็นชนชั้นนำกลุ่มหนึ่งกับชนชั้นนำอื่นของสังคม และความสัมพันธ์กับผู้นำกองทัพกับผู้นำระดับสูงทางการเมืองของสังคม<sup>31</sup> ในการวิจัยนี้จะมุ่งเน้นไปที่ รัฐสภา รัฐบาล และทหาร นอกจากนี้ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ยังมีหลายประเด็น การวิจัยนี้จะ จำกัดเฉพาะประเด็นสำคัญที่ปรากฏให้เห็นต่อสาธารณะซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์รัฐบาลพลเรือนและทหารของประเทศไทยมายาวนาน ได้แก่ งบประมาณทางทหาร การแต่งตั้งโยกย้ายทหาร การจัดหา ยุทโธปกรณ์ การใช้กำลังทหาร และโครงสร้างการจตุการกองทัพ

บทบาทของรัฐสภาในการวิจัยนี้มุ่งเน้นในช่วงรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ.2531 จนถึงการรัฐประหาร พ.ศ.2557 ซึ่งเป็นช่วงสุดท้ายของการศึกษาเนื่องจากหลังจากการรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เป็นต้นมา เป็นการปกครองโดยคณะรัฐบาลทหาร จึงไม่อาจนับได้ว่าเป็นความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร อย่างไรก็ตามเนื่องจากบริบททางสังคมในด้านการพัฒนาประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องกันมาทำให้ไม่สามารถศึกษาแบบตัดตอนได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาตั้งแต่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยบางส่วนด้วย

## 6. ระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องจากการศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เป็นสหวิทยาการที่เกี่ยวกับรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ และกฎหมาย โดยที่การวิจัยครั้งนี้มุ่งไปที่รัฐศาสตร์ในสาขาวิชาการเมือง เปรียบเทียบ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้ การวิจัยเป็นการศึกษาบทบาทรัฐสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งจากระดับสมาชิกรัฐสภาโดยตรงหรือจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร ผ่านกระทรวงกลาโหมซึ่งแบ่งออกเป็นระดับกองทัพที่มีผู้นำทหารเป็นตัวแสดงหลัก ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้จึงเหมาะแก่การใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐสภา รัฐบาล และกองทัพ แบบองค์รวม ก่อนที่จะขยายผลไปศึกษาต่อเฉพาะประเด็นและระดับด้วยระเบียบวิธีวิจัยเฉพาะกับกรณีศึกษาในโอกาสต่อไป

การเก็บข้อมูลรวบรวมจากรายงานการประชุมรัฐสภาและคณะกรรมการ การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งในส่วนของรัฐสภาและทหาร การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมของผู้วิจัยระหว่างปี พ.ศ.2552-2558 ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับทุกประเด็นที่ศึกษา และเอกสารอื่น เช่น วิทยุทัศน์การประชุมสภาและคณะกรรมการทั้งไทยและต่างประเทศ ข่าวเหตุการณ์ เป็นต้น แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาจัดระเบียบแยกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่ งบประมาณทางทหาร การแต่งตั้งโยกย้ายทหาร การจัดหา

<sup>31</sup> Samuel P. Huntington, "Civil-Military Relations," in *International Encyclopedia of the Social Sciences* (United States of America: The Macmillan Company & The Free Press, 1968), p. 487.

ยุทธศาสตร์ การใช้จ่ายอาหาร และโครงสร้างการจัดกองทัพ หลังจากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์หาความสัมพันธ์เชิงเหตุผลที่เกิดจากความแตกต่างระหว่างรัฐสภาไทยกับรัฐสภาที่มีระดับประชาธิปไตยสูง และผลกระทบที่มีต่อความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เพื่อหาปรากฏการณ์ที่มีรูปแบบคล้ายกันทั้ง 5 ประเด็น แล้วนำรูปแบบดังกล่าวมาสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย (analytic inductive) พร้อมทั้งอธิบายสาเหตุของปัญหาที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าว (causal explanation) รวมถึงข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปให้รัฐสภาไทยสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลกิจการทหารได้อย่างแท้จริง

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทราบพัฒนาการของบทบาทรัฐสภาไทยต่อการจัดระบบความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในฐานะสถาบันทางการเมืองที่มีหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลตามการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

7.2 ทราบความแตกต่างบทบาทรัฐสภาไทยกับรัฐสภาของรัฐที่มีระดับประชาธิปไตยสูงต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ทั้งด้านหลักการและการปฏิบัติ

7.3 ทราบปัญหาและแนวทางการปฏิรูปรัฐสภาไทยให้มีขีดความสามารถในการเป็นสถาบันทางการเมืองที่จะช่วยในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและฝ่ายทหารของไทย

## 8. ลำดับการแสดงผลการวิจัย

- บทที่ 1 บทนำ

กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทย วัตถุประสงค์ในการวิจัย และขอบเขตของการวิจัย สมมติฐานการวิจัย คำถามวิจัย ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ และประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

- บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เป็นการสรุปแนวคิดทฤษฎีความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ทฤษฎีความมั่นคงและการทหาร แนวคิดและทฤษฎีองค์การและการบริหารทรัพยากรบุคคล แนวคิดและทฤษฎีบทบาทรัฐสภาต่อกิจการทหาร และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างกรอบแนวคิดสำหรับนำไปศึกษาในประเด็นต่าง ๆ โดยความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร จะค่อย ๆ พัฒนาควบคู่กับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเนื่องจากการจัดความสัมพันธ์ต้องใช้รัฐสภาทำหน้าที่สถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลพลเรือนด้านกิจการทหารให้มีความเป็นอาชีพและอยู่ในขอบเขตไม่แทรกแซงทางการเมืองในลักษณะของการยอมรับบทบาทซึ่งกันและกัน

- บทที่ 3 บทบาทรัฐสภาด้านประมาททหาร

เป็นการแสดงผลการวิจัยโดยรัฐบาลพลเรือนซึ่งมีหน้าที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณ ต้องการที่จะปรับลดงบประมาณทางทหารเพื่อนำไปใช้ในด้านอื่น ฝ่ายทหารต้องการเพิ่มงบประมาณใน

ขณะที่ยังไม่มีหลักการจัดสรรงบประมาณทหารที่ยอมรับของทุกฝ่าย แต่จากการที่รัฐสภาไทยไม่สามารถตรวจสอบงบประมาณทางทหารของไทยให้เป็นที่ยอมรับต่อสังคมตามเหตุผลได้ ทำให้รัฐบาลพลเรือนต้องเผชิญหน้ากับฝ่ายทหาร

- บทที่ 4 บทบาทรัฐสภาด้านการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร

เป็นการแถลงผลการวิจัยโดยรัฐบาลพลเรือนพยายามเข้ามามีบทบาทการแต่งตั้งโยกย้ายทหารมากขึ้น ในขณะที่ฝ่ายทหารพยายามป้องกันไม่ให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซง จากการที่รัฐสภาไทยไม่ได้เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งโยกย้ายทหารตามแนวทางของรัฐสภาระหว่างประเทศ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและฝ่ายทหารยังคงมีความหวาดระแวงและเป็นประเด็นความขัดแย้งทางการเมือง

- บทที่ 5 บทบาทรัฐสภาด้านการจัดหายุทโธปกรณ์

เป็นการแถลงผลการวิจัยโดยรัฐบาลพลเรือนซึ่งเป็นผู้เสนออนุมัติโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ต้องการนำงบประมาณไปใช้ในด้านอื่น หรือต้องการเข้ามาแทรกแซงการจัดหายุทโธปกรณ์ ในขณะที่ฝ่ายทหารต้องการยุทโธปกรณ์เพิ่ม แต่โครงสร้างการจัดของรัฐสภาไทยไม่เอื้ออำนวยให้สามารถตรวจสอบควบคุมการจัดหายุทโธปกรณ์ทหารได้โดยเป็นเพียงการนำการจัดหายุทโธปกรณ์มาตอบโต้ทางการเมืองมากกว่า ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพ

- บทที่ 6 บทบาทรัฐสภาด้านการใช้กำลังทหาร

เป็นการแถลงผลการวิจัยโดยรัฐบาลพลเรือนซึ่งมีอำนาจในการใช้กำลังทหารต้องการใช้กำลังทหารบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายทหารไม่เต็มใจปฏิบัติ จากการที่รัฐบาลพลเรือนยังขาดความรู้ในการใช้กำลังทหารสลายกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมือง การที่รัฐสภาไม่มีบทบาทในการตรวจสอบติดตามการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจึงเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพ

- บทที่ 7 บทบาทของรัฐสภาด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ

เป็นการแถลงผลการวิจัยโดยรัฐบาลพลเรือนต้องการปรับลดกำลังกองทัพในขณะที่ฝ่ายทหารต้องการขยายกำลังกองทัพ ทำให้การเพิ่มหรือลดขนาดกองทัพขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพ การที่รัฐบาลต้องการปรับลดกำลังกองทัพแต่รัฐสภาไม่ได้เข้ามาตรวจสอบโครงสร้างการจัดกองทัพไทย ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระเผชิญกับกองทัพโดยตรง

- บทที่ 8 ปัญหาของรัฐสภาไทยต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

เป็นการนำผลการศึกษาในบทที่ 3-7 มาสรุปปัญหาของรัฐสภาไทยต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร โดยเปรียบเทียบกับแนวทางของรัฐสภาระหว่างประเทศและรัฐสภาในรัฐที่มีระดับประชาธิปไตยสูง ทำให้รัฐสภาไม่สามารถแสดงบทบาทสถาบันทางการเมืองในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลพลเรือนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- บทที่ 9 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

เป็นการนำผลสรุปที่ได้จากการศึกษาในบทที่ 3-7 มาสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัยว่า การที่รัฐสภาไทยไม่สามารถแสดงบทบาทสถาบันทางการเมืองในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลพลเรือนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามบทที่ 8 นั้น ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพไทย และเป็นการจัดทำข้อเสนอแนวทางในการปฏิรูปจากปัญหาในบทที่ 8 เพื่อสร้างรัฐสภาไทยให้มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความพร้อมในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร



## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เป็นประเด็นที่มีการศึกษามาอย่างต่อเนื่องในช่วงต้นทศวรรษ 2500 เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีรัฐเกิดใหม่จำนวนมากหลังยุคอาณานิคมในเอเชียและแอฟริกา แต่หลังจากนั้นไม่นานทหารได้แทรกแซงการเมืองโดยการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้นในรัฐต่าง ๆ ในลาตินอเมริกา เอเชีย และเมดิเตอร์เรเนียน หรือหากกล่าวตามแนวคิดของ Samuel Huntington ที่อธิบายกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยเป็นการส่งผ่านจากระบอบประชาธิปไตยไปยังระบอบที่ไม่ใช่เป็นประชาธิปไตยนั้น ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร จะเริ่มศึกษาตั้งแต่ช่วงคลื่นลูกที่สองหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อเนื่องมาจนถึงคลื่นลูกที่สามเริ่มขึ้นในโปรตุเกส ปี พ.ศ.2517 และขยายมาจนถึงระดับการระเบิดหลังจากปี พ.ศ.2532 จนถึงปัจจุบัน ส่งผลทำให้เกิดการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและรัฐที่มีการปกครองระบอบอื่นมีประเด็นที่ศึกษาแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐตามเวลาและสถานที่ ในช่วงเวลาเดียวกันแต่รัฐต่างก็ทำให้ประเด็นที่ศึกษาแตกต่างกัน

รัฐที่มีพัฒนาการระบอบประชาธิปไตยสูงอาจจะศึกษาวิธีการให้กองทัพเป็นเครื่องมือของรัฐที่ส่งมอบความมั่นคงให้กับประชาชนในรัฐอย่างโปร่งใสและคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาลและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ส่วนในรัฐที่มีระดับประชาธิปไตยต่ำอาจจะศึกษาวิธีการทำให้กองทัพเป็นเครื่องมือของรัฐโดยไม่ใช้อำนาจจากการผูกขาดในการครอบครองอาวุธเข้าทำลายระบอบประชาธิปไตยด้วยการยึดอำนาจจากฝ่ายพลเรือน นอกจากนี้ ในรัฐเดียวกันแต่เวลาต่างก็ทำให้ประเด็นศึกษาแตกต่างกันออกไปอีกด้วยตามพัฒนาทางการเมือง เช่น การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารไทยหลังยุคเผด็จการทหาร มุ่งไปที่การหาวิธีการทำให้กองทัพยอมรับอำนาจรัฐบาลพลเรือนที่มาจากเลือกตั้ง แต่หลังจากนั้นเมื่อกองทัพอยู่ภายใต้อำนาจรัฐบาลพลเรือนแล้วก็ไม่มีคามจำเป็นที่จะศึกษาประเด็นดังกล่าวอีกต่อไป จึงต้องเปลี่ยนไปศึกษาว่าจะทำอย่างไรจึงจะจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพให้เกิดขึ้นอย่างสมดุลเพื่อสร้างความเป็นทหารอาชีพให้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ที่มุ่งเน้นการศึกษบทบาทรัฐสภาไทยในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลพลเรือนเพื่อให้กองทัพมีความเป็นมืออาชีพ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไม่ได้หยุดอยู่กับที่แต่มีความเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงไปตามระดับการพัฒนาประชาธิปไตยของแต่ละรัฐซึ่งมีความแตกต่างกันตามพัฒนาการของรัฐที่ไม่เท่ากัน



ในด้านรัฐศาสตร์ กองทัพมีความเป็นมาคู่กับประวัติศาสตร์มนุษยยาวนานพร้อมกับหน่วยในระบบระหว่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลา<sup>1</sup> จากเผ่า นครรัฐ อาณาจักร จักรวรรดิ จนกระทั่งมาเป็นรัฐอธิปไตย (sovereign state) ตามแนวคิดเวสต์ฟาเลียตั้งแต่ปี พ.ศ.2119 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน<sup>2</sup> ก่อนหน้านั้น ไม่ได้มีกำลังทหารประจำการที่มีโครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของรัฐ เหมือนในปัจจุบัน แต่เป็นกองกำลังของขุนนาง เจ้าผู้ครองนคร รวมทั้งทหารรับจ้างตามแบบของหน่วย ซึ่งยังไม่ใช่อธิปไตย เมื่อเกิดสงครามในแต่ละครั้งจึงจะมีการระดมกำลังจัดเป็นกองทัพขนาดใหญ่ ทำให้ทหารในอดีตไม่ได้มีลักษณะเป็นอาชีพเหมือนกับอาชีพอื่น แต่หลังจากที่หน่วยในระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนมาเป็นรัฐอธิปไตยจึงได้มีการพัฒนากำลังทหารให้เป็นทหารของรัฐตามไปด้วย<sup>3</sup>

ศตวรรษที่ 17-18 องค์กรอภิปัตย์ของรัฐต่างๆ ยังคงเป็นกษัตริย์ซึ่งมีอำนาจสูงสุดเพียงคนเดียว จึงเกิดความสัมพันธ์เฉพาะระหว่างกษัตริย์กับกองทัพ ต่อมาในศตวรรษที่ 19 เมื่อมีการพัฒนาการเมืองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยได้เปลี่ยนจากกษัตริย์มาเป็นอำนาจสามฝ่ายตามระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพมากขึ้น<sup>4</sup> แต่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการใช้อำนาจในลักษณะของการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังนั้น การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือนทหารจึงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพเท่านั้น

ก่อนปี พ.ศ.2475 สยามมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ (Head of State) และหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Head of Government) ด้วย ทำให้ฝ่ายทหารขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์และหล่อมหลอมแนวความคิดในการเป็นทหารเพื่อ “ชาติ ศาสน์ กษัตริย์”<sup>5</sup> ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารในช่วงเวลาดังกล่าวจึงยังไม่มี หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จึงเริ่มมีรัฐบาลตาม

<sup>1</sup> Thucydides นักประวัติศาสตร์ชาวกรีกโบราณ ได้บันทึกหลักฐานที่กล่าวถึงการใช้อำนาจทางทหารในสงครามเปโลพอนเนเซียน (พ.ศ.112-139) ระหว่างเอเธนส์และพันธมิตรกับกลุ่มเปโลพอนเนเซียนซึ่งนำโดยสปาร์ตา โปรดดู *The Landmark Thucydides: A Comprehensive Guide to the Peloponnesian War* (New York: Simon & Schuster), pp. 14, 33, 65-68, 314-315, 352.

<sup>2</sup> Barry Buzan and Richard Little, *International Systems in World History: Remaking the study of International Relations* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 41, 384.

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*, pp. 39-58.

<sup>4</sup> "Civil-Military Relations," in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, pp. 487-488.

<sup>5</sup> แนวคิดการรักชาติ เสียสละเพื่อชาติ และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์นั้น ได้เริ่มในการศึกษาของนักเรียนไทยให้เป็นพลเมืองที่ดีของชาติในสมัยรัชกาลที่ 5 และขยายเข้ามาสู่กองทัพตามที่ปรากฏในพระราชดำรัสตอบและคำถวายไชยมงคลของทหารตัวอย่างเช่น “เรามีความสมนัสยิ่งนักที่ได้ฟังคำอำนวยดังกล่าวแล้วนั้น เป็นที่จับใจในถ้อยคำแสดงความจงรักภักดี แลปฏิญาณความตั้งใจที่จะรักษา ชาติ ศาสนา แลบ้านเมือง” ใน “พระราชดำรัสตอบกรมทหารบก”, *ราชกิจจานุเบกษา* 20 (29 พฤศจิกายน ร.ศ. 122), หน้า 606.

ระบอบประชาธิปไตยมาแทรกความสัมพันธ์ที่เคยมีระหว่างกองทัพกับพระมหากษัตริย์ แต่ก็ยังสืบทอดแนวคิดเดิมตามที่ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 59 ว่า “...กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคลหรือพรรคการเมืองใด ๆ...”<sup>6</sup> ถึงแม้ว่าในเวลานั้นมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายทหารก็ตามแต่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาทหารควบตำแหน่งทางเมืองด้วย

ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เริ่มมีการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมในยุคประชาธิปไตยเต็มใบ ที่มาจากการเลือกตั้ง พ.ศ.2531 ฝ่ายพลเรือนเริ่มมีบทบาทในการบริหารมากขึ้นทำให้มีการจัดระบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง แต่ความสัมพันธ์ยังอยู่ในลักษณะของการที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาทหารหรือนายกรัฐมนตรีควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อเชื่อมโยงฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารเข้าไว้ด้วยกัน โดยที่รัฐยังไม่ได้พัฒนาการจัดความสัมพันธ์อย่างเป็นระบบมารองรับให้ชัดเจน

หลังการปฏิวัติในปี พ.ศ.2475 ไทยพยายามจัดระบบให้มีการคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาโดยตลอดตามที่ปรากฏในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 ว่า “...ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันตามควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ...”<sup>7</sup> แต่ก็ยังมีปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ และปัญหา รูปแบบของรัฐสภาที่รัฐไทยควรใช้ระหว่างแบบสภาเดียวและสองสภา ตามที่ปรากฏในอารัมภบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 เหมือนกันว่า

“บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่ได้มีมาทุกฉบับมีสาระสำคัญเหมือนกันที่ยึดมั่นในการปกครองในหลักการปกครองตามประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล จะมีเนื้อหาแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในเรื่องสถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารเพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น”<sup>8,9</sup>

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, ราชกิจจานุเบกษา 66 (23 มีนาคม 2492): 25.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511, ราชกิจจานุเบกษา 85 (20 มิถุนายน 2511): 3.

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521, ราชกิจจานุเบกษา 95 (22 ธันวาคม 2521): 2.

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534, ราชกิจจานุเบกษา 108 (9 ธันวาคม 2534): 2.

ความพยายามพัฒนาระบบการวัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสามฝ่าย เพื่อให้ไทยมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมมีมาต่อเนื่องแต่ก็ยังคงเป็นปัญหามาจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้แก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้แก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและการสรรหา ต่อมาได้มีความพยายามแก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าไทยยังไม่สามารถหาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการวัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและทหารตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากการตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภาจะเป็นกลไกสำคัญในการวัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ดังนั้นการวัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารจึงเกิดขึ้นควบคู่กับกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization Process) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารควบคู่กับการพัฒนาทางการเมือง จึงเกี่ยวข้องกับสาขาวิชารัฐศาสตร์ (Political Science) มากที่สุดซึ่งทำให้เกิดคำถามตามมาว่าแล้วเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาย่อย (sub-disciplines) ไດบ้าง มุมมองความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ที่มีมานานคือความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำรัฐหรือหน่วยในแต่ละสมัยที่ต้องการใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับกองทัพ จึงมีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ในวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่ารัฐเป็นตัวแสดงหลักในระบบระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาวะอนาธิปไตย และไม่สามารถไว้วางใจได้โดยเฉพาะแนวคิดทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neorealism) ที่อธิบายโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของรัฐ โดยโครงสร้างแบบหลายขั้ว (multipolars) มีโอกาสเกิดสงครามมากกว่าแบบสองขั้ว (bipolar) ในขณะที่ทฤษฎีสัจนิยมเดิม (Classical Realism) เชื่อว่าสงครามเกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์ที่เป็นผู้นำรัฐ<sup>10</sup>

ทฤษฎีที่กล่าวมาล้วนแต่มุ่งเน้นไปที่กระบวนการตัดสินใจ (decision making process) ของผู้นำรัฐในการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยมียุทธศาสตร์เป็นวิธีการ (way) ที่เชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ทางการเมือง (end) กับเครื่องมือทางทหาร (mean) ซึ่งเป็นการอธิบายว่ารัฐต้องการพลังอำนาจทางทหาร (military power) มากน้อยเพียงใดตามที่ Hans J. Morgenthau ได้อธิบายว่าความพร้อมของกำลังทหารเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของพลังอำนาจของชาติ (national power) ที่จะสนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐประกอบด้วยความเป็นผู้นำกองทัพ คุณภาพและ

---

<sup>10</sup> John J. Mearsheimer, "Structural Realism," in *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (NewYork: Oxford University Press, 2007), pp. 72, 78-80.

ปริมาณกำลังพลและยุทธโศปกรณ์ และเทคโนโลยีอาวุธยุทธโศปกรณ์<sup>11</sup> ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร แต่สาขาวิชานี้ไม่ได้อธิบายรายละเอียดว่ารัฐจะต้องมีการเตรียมกำลังทหารในด้านต่าง ๆ ให้พร้อมได้อย่างไรบ้าง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพยังต้องใช้ความรู้ในสาขาวิชาอื่นอีกด้วย

นอกจากการศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว ยังมีการศึกษาในสาขาวิชาการเมืองเปรียบเทียบซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและทหารในรัฐต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันออกไปในระหว่างกระบวนการทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยเพื่อให้รัฐสามารถใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือโดยที่ไม่ย้อนกลับมาทำลายระบอบประชาธิปไตยเสียเอง โดยศึกษาทั้งการเตรียมกำลังทหารและการใช้กำลังทหาร ดังนั้น การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร จำเป็นต้องกำหนดประเด็นและระดับที่จะศึกษาให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถนำแนวคิดและทฤษฎีมาอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างเหมาะสม สำหรับการวิจัยนี้จะทบทวนทฤษฎีความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ทฤษฎีความมั่นคงและการทหาร แนวคิดบทบาทของรัฐสภาต่อกิจการทหาร ทฤษฎีการจัดโครงสร้างองค์การและความรู้ด้านความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร รวมทั้งวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทยดังต่อไปนี้

## 1. ทฤษฎีความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

รัฐธรรมนูญหลายรัฐกำหนดให้มีกำลังทหารหรือกำหนดขอบเขตหน้าที่ทหารต่อรัฐ หรือความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับอำนาจอธิปไตยทั้งสามฝ่ายไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 77 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทธโศปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยจำเป็น และเพียงพอ<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชากองทัพและฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือฝ่ายทหาร<sup>13</sup> และกำหนดให้สภาองเกรสมีสอำนาจต่อกองทัพในการพิจารณาด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ อาวุธยุทธโศปกรณ์ และการแต่งตั้งโยกย้าย<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

<sup>11</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for power and peace* (New York: McGraw-Hill, 2006), p. 133.

<sup>12</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550," *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (24 สิงหาคม 2550): 21-22.

<sup>13</sup> "The Constitution of The United State of America", United States Government Printing Office, 2007, Article 2 Section 2.

<sup>14</sup> *Ibid.*, Article 1 Section 8.

กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาทหาร<sup>15</sup> ส่วนรัฐบาลมีหน้าที่จัดการกองทัพ<sup>16</sup> และยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาในด้านกำลังทหาร โดยรัฐบาลมีหน้าที่แจ้งให้รัฐสภารับทราบการตัดสินใจใช้กำลังทหารนอกประเทศภายในสามวัน<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญเยอรมนีกำหนดให้รัฐมีกำลังทหารเพื่อการป้องกันประเทศรวมทั้งในสภาวะไม่สงบ โดยจำนวนกำลังพลและโครงสร้างการจัดให้กำหนดไว้ในงบประมาณ<sup>18</sup>

จากที่กล่าวมาถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแต่ละรัฐมีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่ก็สามารถสรุปได้ว่ารัฐได้กำหนดความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับทหารไว้สองประเด็นคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพในด้านการเตรียมกำลังและการใช้กำลังกองทัพ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาในด้านการตรวจสอบรัฐบาลต่อกิจการทหาร ทำให้มีทฤษฎีในการจัดความสัมพันธ์พลเรือนทหารหลายด้าน ในการวิจัยนี้จะกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การพัฒนาประชาธิปไตยกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือน การแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหาร การควบคุมทหารโดยฝ่ายพลเรือนตามระบอบประชาธิปไตย และเรื่องที่พักผ่อนควบคุมทหาร

### 1.1 การพัฒนาประชาธิปไตยกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

การจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไม่สามารถแยกออกจากบริบททางการเมืองได้ เนื่องจากการจัดความสัมพันธ์ให้ทหารเป็นเครื่องมือทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยนั้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาจำนวนมากซึ่งทุกประเด็นล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งประชาชนในรัฐ ดังนั้นการพัฒนาการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร จึงมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาทางการเมืองด้วยโดยมีลักษณะความสัมพันธ์เชิงบวกกล่าวคือ หากรัฐมีการพัฒนาไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพก็จะมีการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารที่มีคุณภาพตามไปด้วยเช่นกัน

การที่จะให้ทหารเป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐ ไม่น่าจะสรุปความหมายง่าย ๆ เฉพาะการที่ทหารจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลเท่านั้น เพราะรัฐบาลเป็นองค์ประกอบหนึ่งของอำนาจอธิปไตยของรัฐ หากจะจำกัดความหมายของคำว่า “ทหารต้องยอมรับอำนาจพลเรือนสูงสุด (civilian

<sup>15</sup> "French Constitution of October 4, 1958," Title II - The President of the Republic, Article 15. Available from <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>

<sup>16</sup> Ibid., Title III - the Government, Article 20.

<sup>17</sup> Ibid., Title V - On Relations between Parliament and the Government, Article 35.

<sup>18</sup> German Bundestag, Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 87a [Armed Forces], (Berlin: Public Relations Division, 2010), p. 73

supermacy)” ซึ่งหมายถึงอำนาจของรัฐบาลพลเรือนแล้วย่อมนำมาสู่คำถามจำนวนมาก ได้แก่ ใครจะตรวจสอบว่าคำสั่งของรัฐบาลที่มีต่อทหารนั้นเพื่อบรรลุผลประโยชน์ของชาติหรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาล ตามที่ Larry Diamond ได้ชี้ให้เห็นตัวชี้วัดความยั่งยืนของประชาธิปไตยว่าผู้นำทางการเมืองจะต้องไม่พยายามใช้ทหารเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของตน<sup>19</sup> เป็นที่ทราบกันดีว่าการใช้กำลังทหารจะต้องควบคู่กับการใช้อาวุธ ซึ่งถ้าหากทหารจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งรัฐบาลและส่งผลกระทบต่อประชาชนแล้วทหารจะต้องรับผิดชอบด้วยหรือไม่ และในกรณีที่ทหารพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายทหารมีสิทธิที่จะปฏิเสธคำสั่งนั้นหรือไม่

จากตัวอย่างคำถามที่กล่าวมา จะต้องมีสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจในระดับเดียวกันกับรัฐบาลทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างสมดุล ประการสำคัญคือการเตรียมกองทัพจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากซึ่งย่อมกระทบต่องบประมาณที่รัฐจะต้องจัดสรรเพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน ใครจะตรวจสอบว่าการใช้งบประมาณเพื่อการเตรียมกำลังกองทัพมีความเหมาะสม ดังนั้นการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ย่อมเป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการทางการเมืองในระดับรัฐ จึงทำให้ไม่สามารถแยกออกจากบริบททางการเมืองโดยเฉพาะการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้ ในขณะที่การเมืองของรัฐมีการพัฒนาตามลำดับขั้นการเปลี่ยนแปลงของประชาธิปไตยตลอดเวลา ไม่ได้หยุดอยู่กับที่จึงทำให้การจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร มีการพัฒนาควบคู่ไปด้วยเช่นกัน

ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนงค์ ได้ศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างคุณภาพประชาธิปไตยและคุณภาพทางสังคมโดยมีข้อสังเกตสำคัญ ได้แก่ มีปัจจัยเชิงสถาบันนอกเหนือจากประชาธิปไตยอีกมากที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพทางสังคม เช่น ระบบราชการ ทหาร ตำรวจ สถาบันตุลาการ ระบบการศึกษา ภาคธุรกิจ การหาข้อสรุปที่ชัดเจนและแน่ชัดถึงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุ-ผลของคุณภาพประชาธิปไตยและคุณภาพทางสังคมว่าตัวแปรใดเป็นตัวแปรต้น และตัวแปรใดเป็นตัวแปรตาม หรือตัวแปรทั้งสองจะส่งผลกระทบกันในลักษณะใดนั้นเป็นไปได้ยาก แต่แนวคิดทั้งสองมีความเกี่ยวพันและทับซ้อนกันในหลากหลายมิติ คุณภาพประชาธิปไตยเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของคุณภาพทางสังคม คุณภาพทางสังคมจะเกิดขึ้นได้ยากในระบบการปกครองแบบเผด็จการ หรือในระบบประชาธิปไตยที่ขาดคุณภาพ ในระยะยาวกระบวนการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตยและสังคมจะส่งเสริมซึ่งกันและกันในลักษณะที่สังคมที่มีคุณภาพจะเป็นรากฐานที่มั่นคงสำหรับการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันประชาธิปไตยที่มีคุณภาพจะช่วยยกระดับสังคมให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), p. 69.

<sup>20</sup> ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนงค์, "คุณภาพประชาธิปไตย และคุณภาพทางสังคม: ความเชื่อมโยงที่จำเป็น", เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 2, หน้า 9-36.

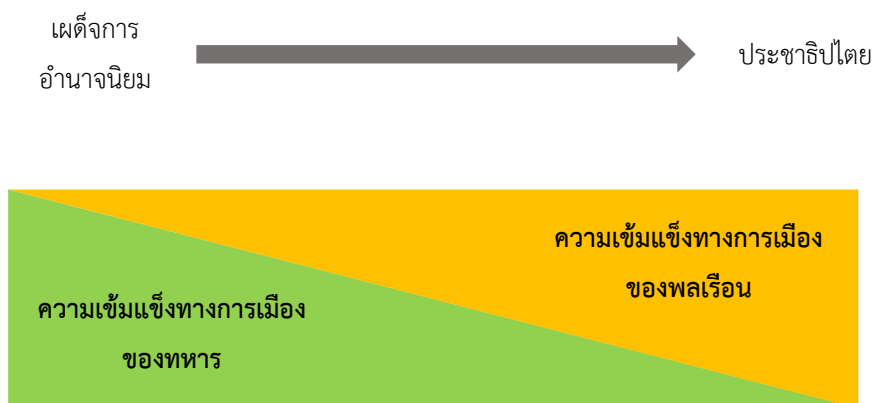
จากการศึกษาความเชื่อมโยงดังกล่าวอาจจะสรุปในขั้นต้นได้ว่า การจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารซึ่งมีความสัมพันธ์กับคุณภาพของประชาธิปไตยนั้น ย่อมเชื่อมโยงกับคุณภาพของสังคมด้วย สังคมที่มีคุณภาพย่อมเป็นรากฐานสำคัญในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร และสร้างความ เป็นทหารอาชีพได้ง่ายกว่าสังคมที่ขาดคุณภาพ

ไชยวัฒน์ และนิธิ ยังได้สำรวจสถานการณ์และทิศทางการศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) สรุปภาพรวมพัฒนาการของการศึกษาแบ่งได้เป็นระลอกคลื่น ระลอกแรกเป็นการศึกษาเงื่อนไขของการพัฒนาประชาธิปไตยที่เริ่มจากงานของ Samuel Martin Lipset ทำให้เกิดความเข้าใจถึงเงื่อนไขพื้นฐานหรือปัจจัยในเชิงโครงสร้างของการทำให้เป็นประชาธิปไตย ระลอกที่สองเป็นการศึกษาการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่เริ่มจากงานของ Dankwart Rustow ที่ได้เติมเต็มมิติของตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ระลอกที่สามเป็นการศึกษาการสร้าง ความมั่นคงและความยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยโดย Juan Linz และ Alfred Stepan ได้สร้างความเข้าใจกลไกและการทำงานของขั้นตอนสำคัญของการทำให้เป็นประชาธิปไตยคือการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย และระลอกล่าสุดที่กำลังก่อตัวคือคุณภาพประชาธิปไตยและการสนับสนุนประชาธิปไตยที่นำโดย Larry Diamond ได้อุดช่องว่างของปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตย และมีมิติการประเมินคุณภาพและการทำงานของประชาธิปไตยสรุปว่าการศึกษ การทำให้เป็นประชาธิปไตยมีความก้าวหน้าไปอย่างต่อเนื่องทั้งในมิติของทฤษฎี และในแง่มุมของการศึกษาเชิงประจักษ์<sup>21</sup>

จากข้อสรุปที่กล่าวมาทำให้เริ่มเห็นความหวังในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ที่สัมพันธ์กับกระบวนการทางการเมือง ซึ่งย่อมมีความก้าวหน้าตามการทำให้เป็นประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงจากเผด็จการอำนาจนิยมมาเป็นการที่ทหารอยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจนกระทั่งการเป็นประชาธิปไตย ซึ่งทำให้ความเข้มแข็งทางการเมืองของฝ่ายพลเรือนค่อยๆ เพิ่มมากขึ้นในขณะที่ความเข้มแข็งทางการเมืองของฝ่ายทหารค่อย ๆ ลดน้อยลงตามตามลำดับจนกระทั่งทหารต้องอยู่ภายใต้การควบคุมพลเรือนอย่างแท้จริงตามภาพ 2.1

<sup>21</sup> "คลื่นลูกที่สี่ของการศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตย: จากลิปเซตสู่โดมอนต์," วารสารสถาบันพระปกเกล้า 10 (มกราคม-เมษายน 2555): 48.

ภาพ 2.1 การเปลี่ยนแปลงจากอำนาจนิยมไปสู่ประชาธิปไตยกับการลดความเข้มแข็งทางการเมืองของทหารและการเพิ่มความเข้มแข็งทางการเมืองของพลเรือน



## 1.2 ความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือน

สุรชาติ บำรุงสุข ได้เสนอแนวทางการสร้างความรู้ต่อสังคมไทย ซึ่งเป็นข้อพิจารณาจากกลุ่มรัฐในอเมริกาใต้เพื่อให้ระบบการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกองทัพ จนสามารถจัดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพลเรือนและกองทัพอย่างถูกต้องได้และอาจจะเป็นหนทางหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างสถาบันทั้งสอง โดยมี 2 ด้านใหญ่ คือ ด้านสังคมและด้านการเมือง

ใน “ด้านสังคม” จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านทหารและยุทธศาสตร์ เพื่อให้การโต้แย้งจากภาคสังคมเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยควรมีสถาบันวิจัยอิสระของพลเรือนที่ทำหน้าที่ศึกษาและวิจัยประเด็นด้านความมั่นคงและการทหารเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับรัฐบาลพลเรือน เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ นอกจากนี้ จะต้องมีการเรียนรู้ในมหาวิทยาลัยให้ครอบคลุมการจัดองค์กร การจัดวางกำลัง การจัดสรรงบประมาณ หลักนิยม และการศึกษาเรื่องระบบอาวุธ และระบบข่าวกรอง สำหรับใน “ด้านการเมือง” นั้น คณะกรรมการการทหารควรมีเจ้าหน้าที่ประจำที่มาจากหน่วยงานพลเรือน หรือพรรคการเมืองที่มีความรู้ด้านยุทธศาสตร์ งบประมาณการทหาร รวมถึงนักวิจัยและวิเคราะห์เพื่อช่วยเหลือกรรมการการทหารให้สามารถดูแลกิจการด้านการทหารและความมั่นคง รวมทั้งการช่วยเหลือรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวด้วย<sup>22</sup>

<sup>22</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เปรียบเทียบกรณีไทย-สหรัฐฯ, เอกสารวิชาการโครงการอเมริกาศึกษาและแคนาดาศึกษา (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 3-11.



แต่การที่ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารจะมีความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกันนั้น จะต้องไม่นำมุมมองของตนเองที่ปฏิบัติเป็นประจำจนเป็นความเคยชินมาเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินใจหรือวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีมุมมองที่ไม่ตรงกันและขยายเป็นความขัดแย้งตามมา เนื่องจากฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนมีความแตกต่างกันหลายด้านตามที่ได้มีนักวิชาการจำนวนมากได้อธิบายความแตกต่างระหว่างทั้งสองฝ่ายไว้ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการจัดความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ความแตกต่างระหว่างพลเรือน-ทหาร ด้านรัฐศาสตร์ในฐานะที่กำลังทหารเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเมืองระหว่างประเทศซึ่งปัจจุบันรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายภายในรัฐด้วย ความแตกต่างด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่กองทัพเป็นองค์การภาครัฐขนาดใหญ่ซึ่งต้องมีผลผลิตต่อประชาชนที่เสียภาษีเช่นเดียวกับองค์การภาครัฐอื่นแต่สังเกตผลลัพธ์ที่ได้ยาก และความแตกต่างด้านเศรษฐศาสตร์ในฐานะที่กองทัพใช้งบประมาณของรัฐในการผลิตสินค้าจำเป็นต้องมีการพิจารณาความคุ้มค่าแต่เป็นสินค้าสาธารณะที่ทุกคนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

**1.2.1 ความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือนด้านรัฐศาสตร์** Huntington ได้อธิบายความแตกต่างระหว่างทหารกับอาชีพอื่นโดยแนวคิดความเป็นทหารอาชีพ (professionalism) มีคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ ที่มีความเป็นสากลไม่ว่าจะเป็นทหารของรัฐใดก็ตาม ได้แก่ ความเชี่ยวชาญ ความรับผิดชอบ และความเป็นหมู่คณะ<sup>23</sup>

1.2.1.1 ความเชี่ยวชาญ (expertise) ทหารเป็นอาชีพที่ใช้ความรู้และความชำนาญพิเศษที่มาจากการศึกษาและประสบการณ์ที่ยาวนาน โดยเป็นความเชี่ยวชาญเพื่อจัดการกับความรุนแรงซึ่งทำให้แตกต่างจากความเชี่ยวชาญในอาชีพอื่น

1.2.1.2 ความรับผิดชอบ (responsibility) ทหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมที่ไม่สามารถบอกเลิกได้ ความชำนาญของทหารคือการจัดการกับความรุนแรงโดยมีความรับผิดชอบต่อสังคมทำให้อาชีพทหารมีความแตกต่างจากอาชีพอื่น

1.2.1.3 ความเป็นหมู่คณะ (corporateness) การได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้เป็นนายทหารเช่นเดียวกับการได้รับใบประกอบอาชีพแพทย์ แต่การทำงานของทหารที่เป็นหมู่คณะในรูปแบบขององค์การแบบมืออาชีพ การมีเครื่องแบบและชั้นยศที่เปิดเผยทำให้อาชีพทหารมีความแตกต่างไปจากคนธรรมดา

Huntington ยังได้อธิบายว่าการเป็นทหารอาชีพคือผู้เชี่ยวชาญที่จำกัดอยู่ในสมาชิกของกองทัพซึ่งมีขีดความสามารถเฉพาะในสาขาของทหาร และมีความสามารถนอกสาขาจำกัด ความสัมพันธ์ของการเป็นมืออาชีพต่อรัฐอยู่บนพื้นฐานของธรรมชาติการแบ่งงานกันทำ (Division of

<sup>23</sup> Samuel P. Huntington, *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*, pp. 7-18.

labor) โดยความสัมพันธ์จะเกี่ยวข้องกับขอบเขตของความสามารถของผู้เชี่ยวชาญทางทหาร (military expert) และผู้เชี่ยวชาญทางการเมือง (political expert) หรือรัฐบุรุษ (statesman) ซึ่งก่อนศตวรรษที่ 19 บุคคลเดียวกันมีความสามารถได้ทั้งสองด้านพร้อมกัน แต่หลังจากนั้นเป็นไปได้ โดยมียุทธศาสตร์ (Strategy) เป็นสิ่งเชื่อมโยงระหว่างทั้งสองฝ่าย<sup>24</sup>

ความเป็นทหารอาชีพซึ่งเกิดการจัดการศึกษาและการฝึกอบรมเฉพาะอาชีพ ทำให้พลเรือนที่ไม่ได้รับการศึกษาและขาดประสบการณ์ จะประสบปัญหาความยุ่งยากในการตัดสินใจและควบคุมฝ่ายทหารไม่แตกต่างไปจากอาชีพอื่น เช่น แพทย์ ครู วิศวกร ซึ่งต้องการฝ่ายการเมืองที่มีความรู้และประสบการณ์มาควบคุมตรวจสอบเช่นกัน เมื่อรวมความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือนตามที่ Huntington อธิบายมาแล้วก็ยิ่งทำให้การควบคุมทหารมีความยากกว่าวิชาชีพทั่วไป ทำให้รัฐจำเป็นต้องมีระบบการศึกษาเพื่อผลิตผู้เชี่ยวชาญทางทหารทำงานในองค์การภาครัฐฝ่ายพลเรือนทั้งรัฐบาลและรัฐสภา

Samuel E. Finer อธิบายข้อได้เปรียบทางการเมืองของกองทัพที่มีมากกว่าองค์การฝ่ายพลเรือน ได้แก่ การจัดองค์การที่มีความเหนือกว่าอย่างสูง การมีสถานะสัญลักษณ์ในความรู้สึกอย่างสูง และการมีอำนาจผูกขาดในการครอบครองอาวุธ กองทัพที่มีการจัดแยกที่สุดก็ยังมีโครงสร้างที่ดีกว่าฝ่ายพลเรือนมาก ทหารมีหน้าที่แตกต่างจากสังคมที่ล้อมรอบและต้องการสิ่งทำให้เกิดความแตกต่างจากพลเรือนคือ การมีเครื่องแบบ การมีที่อยู่แยกจากพลเรือน การแยกแนวทางการปฏิบัติ ศีลธรรมและพฤติกรรมออกจากประชาชน เช่น เสรีภาพในชีวิต การลาพัก ทหารมีการจัดองค์การที่มีความสามัคคีเหนียวแน่นโดยมีคุณสมบัติพิเศษ ได้แก่ มีการรวมการควบคุมบังคับบัญชา การจัดลำดับชั้น การมีวินัย การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน และความสามัคคี องค์การอื่นอาจจะมีความสามัคคีดังกล่าวด้วยแต่เป็นแบบอาสาสมัคร ซึ่งการเข้าหรือออกจากองค์การก็ทำได้โดยไม่มีภาระโทษหากขัดคำสั่ง<sup>25</sup> จากความแตกต่างระหว่างทหารกับอาชีพอื่นของ Huntington และข้อได้เปรียบทางการเมืองของกองทัพของ Finer ดังกล่าว ทำให้กองทัพต้องมีกฎหมาย หลักการ แนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นมาเฉพาะเพื่อให้มีความเหมาะสมกับความแตกต่างดังกล่าว ผลที่ตามมาคือทำให้ฝ่ายพลเรือนประสบปัญหาความยุ่งยากในการควบคุมกองทัพที่มีความเฉพาะดังกล่าว

<sup>24</sup> Ibid., p. 70.

<sup>25</sup> S. E. Finer, *The man on horseback: The role of the military in politics* (New York: Frederick A. Praeger, 1967), pp. 6-10.

### 1.2.2 ความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือนด้านรัฐประศาสนศาสตร์

นอกจากความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือนด้านรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว ยังมีความแตกต่างในด้านการบริหารภาครัฐ การที่รัฐบาลพลเรือนจะสามารถควบคุมฝ่ายทหาร หรือการที่รัฐสภาจะสามารถตรวจสอบรัฐบาลพลเรือนได้นั้น จำเป็นต้องเข้าใจความแตกต่างดังกล่าว ในปัจจุบันได้นำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้ในการบริหารภาครัฐซึ่งรวมถึงฝ่ายกองทัพด้วยเพื่อส่งมอบการบริการที่ดีแก่ประชาชน การจัดการภาครัฐแนวใหม่ใช้ทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์สามทฤษฎี โดยมีทฤษฎีนายจ้างและตัวแทน (Principal-Agent) ซึ่งเป็นการประยุกต์ทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการทหาร แต่ก็มีข้อโต้แย้งตามมาเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับรัฐไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและตัวแทนตามแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์อย่างเดียว การทำสัญญาไม่ใช่สิ่งที่จะประกันได้ว่าจะทำเช่นนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมืองแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทและลูกค้า การบริหารงานภาครัฐไม่ได้ขึ้นอยู่กับมิติด้านเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว ภาคเอกชนจะปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเท่านั้นทำให้เกิดปัญหาการไม่สนใจเรื่องที่อยู่ นอกสัญญาจ้าง การขาดความเชื่อมโยงและการประสานงานระหว่างงานย่อยต่าง ๆ ที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการ และการที่รัฐไม่สามารถควบคุมการจ้างภาคเอกชนที่กระจายอยู่จำนวนมากได้<sup>26</sup> เพราะการทำหน้าที่ของทหารต่อสังคมไม่ได้เกิดจากสัญญาทางธุรกิจ แต่มีองค์ประกอบของคุณสมบัติอื่นที่ฝ่ายพลเรือนไม่มีหรือมีน้อยกว่า เช่น ความรับผิดชอบต่อสังคม ความสามัคคี ความรักหมู่คณะ

ธนาคารโลกร่วมกับสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จัดทำรายงานการจัดการแบบมุ่งผลลัพธ์ของไทย ได้เสนอบทเรียนที่ได้จากการประเมินผลประเทศต่าง ๆ โดยนำแนวคิดการแบ่งองค์การออกเป็นสี่แบบตามการวัดผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ของ James Q. Wilson มาชี้ให้เห็นถึงปัญหาการวัดผลของไทยที่พยายามวัดผลทุกองค์การว่า การประเมินผลเปลี่ยนแปลงไปตามกิจกรรมไม่ว่าจะวัดได้ทั้งหมด<sup>27</sup> องค์การบางประเภทการวัดผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) แตกต่างไปจากองค์การอื่น ตัวอย่างองค์การที่เป็นผลผลิต (Production organizations) เช่น งานไปรษณีย์ งานเก็บภาษี งานทะเบียนยานพาหนะ องค์การแบบนี้วัดได้ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ ในขณะที่องค์การแบบ (Coping organizations) เช่น การทูต การข่าว การวิจัย

<sup>26</sup> R. A. W. Rhodes, "The new governance: Governing without government," in *Political Studies* (1996): 661-662.

<sup>27</sup> เจมส์ คิว. วิลสัน ได้แบ่งองค์การออกเป็นสี่แบบตามการวัดผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) องค์การที่วัดได้ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์เรียกว่า (production organizations) องค์การที่วัดได้เฉพาะผลผลิตแต่ไม่สามารถวัดผลลัพธ์ได้เรียกว่า (procedural organization) องค์การที่วัดได้ผลผลิตไม่ได้แต่วัดผลลัพธ์ได้เรียกว่า (craft organization) องค์การที่วัดไม่ได้ทั้งสองแบบเรียกว่า (cope organization) โปรดดู James Q. Wilson, *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. (New York: Basic Books, 1989), pp. 158-171.

จะวัดไม่ได้ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ สำหรับงานทางทหารในยามสงบจัดเป็น (Procedural organizations) ซึ่งวัดผลผลิตได้แต่วัดผลลัพธ์ไม่ได้ ส่วนในยามสงครามจัดเป็น (Craft organizations) ซึ่งวัดผลผลิตไม่ได้แต่วัดผลลัพธ์ได้ตามภาพ 2.2<sup>28</sup> ซึ่งความไม่ชัดเจนในการวัดผลผลิตและผลลัพธ์ดังกล่าวได้ทำให้เกิดข้อโต้แย้งได้ง่าย ดังนั้น การวัดความสัมพันธ์พลเรือนทหารซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภาจำเป็นต้องเข้าใจความแตกต่างดังกล่าว

ภาพ 2.2 การวัดผลผลิตและผลลัพธ์ของงานทางทหาร

	สังเกตผลลัพธ์ได้	สังเกตผลลัพธ์ไม่ได้
สังเกต ผลผลิตได้	<b>Production Organizations</b> บริการไปรษณีย์, เก็บภาษี, สาธารณสุข, งานทะเบียน รถยนต์, งานสรรพากร	<b>Procedural Organizations</b> สุขภาพจิต, ที่ปรึกษา, <b>ทหาร (ยามปกติ)</b> , กักกันเยาวชน
สังเกต ผลผลิตไม่ได้	<b>Craft Organizations</b> การตรวจสอบในสนาม, <b>ทหาร (ยาม สงคราม)</b> , หมอ, เจ้าหน้าที่ป่าไม้	<b>Coping Organizations</b> การทูต, การข่าว, การวิจัย

ที่มา: 1. Jame Q. Wilson, Bureaucracy: what government agencies do and why they do it. (New York: Basic Books, 1989), pp. 158-171.

2. The World Bank, Final Report: Results Based Management in Thailand, Implementing Results Based Management in Thailand, January 2011, pp. 11-12.

### 1.2.3 ความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือนด้านเศรษฐศาสตร์

การที่รัฐสภาจะพิจารณาได้ว่างบประมาณทางทหารซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับจำนวนกำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์ตามที่นายกรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภานั้นจะมีความคุ้มค่าหรือไม่จำเป็นต้องเข้าใจความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือนด้านเศรษฐศาสตร์ในเรื่องสินค้าและการบริการสาธารณะ ซึ่งแบ่งได้ตามการแข่งขัน (rival) และการกีดกัน (exclude) ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ สินค้าเอกชน (private goods) สินค้าที่ใช้ร่วมกัน (common goods) สินค้าเฉพาะกลุ่ม (club goods) และสินค้าสาธารณะ (public goods) ตามภาพ 2.3

<sup>28</sup> The World Bank, "Final Report: Results Based Management in Thailand, Implementing Results Based Management in Thailand," January 2011, pp. 11-12.

ภาพ 2.3 การป้องกันประเทศเป็นสินค้าสาธารณะ

	กีดกันได้	ไม่สามารถกีดกันได้
แข่งขันได้	<b>สินค้าเอกชน</b> อาหาร, เสื้อผ้า, รถยนต์, สินค้าอิเล็กทรอนิกส์	<b>สินทรัพย์ร่วม</b> ประมง, ชุง, ถ่านหิน
ไม่สามารถแข่งขันได้	<b>สินค้าเฉพาะกลุ่ม</b> โรงหนัง, สวนเอกชน, โทรทัศน์ดาวเทียม	<b>สินค้าสาธารณะ</b> อากาศ, โทรทัศน์, การป้องกันประเทศ

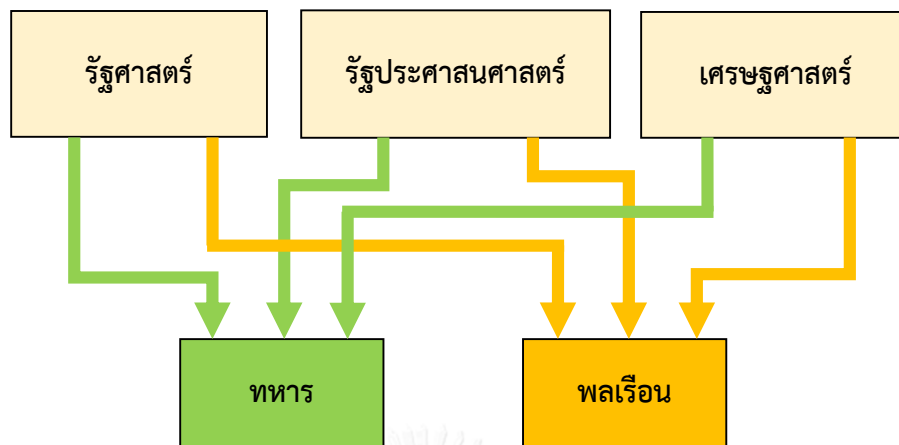
- ที่มา: 1. Mancur Olson, The logic of collective action: Public goods and the theory of groups (Massachusetts: Harvard University Press, 1971), pp. 13-15.
2. ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาพร. นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุดทอง, 2552), หน้า 114-120.

การป้องกันประเทศจัดเป็น “สินค้าสาธารณะ” ซึ่งเป็นสินค้าหรือบริการพิเศษที่แตกต่างไปจากสินค้าและบริการทั่วไปเพราะไม่สามารถแข่งขัน (non rival) ได้ และไม่สามารถกีดกันการใช้งาน (non exclude) ได้<sup>29</sup> เป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องจัดให้มีถึงแม้ว่าประชาชนคนใดคนหนึ่งไม่ได้ใช้บริการและไม่มีภาคเอกชนใดมาทำการแข่งขัน แต่ก็ไม่ใช่ว่ากิจการทั้งหมดในกองทัพเป็นสินค้าสาธารณะ ภายในกองทัพเองประกอบด้วยสินค้าทั้งสี่ประเภทโดยบางงานในกองทัพเป็นงานพลเรือน ได้แก่ การผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ การซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ การจัดหาอาหาร การสวัสดิการ การส่งกำลังน้ำมันเชื้อเพลิง และอื่น ๆ อีกจำนวนมาก แต่สำหรับกำลังทหารที่ถืออาวุธในลักษณะทหารแท้ (Pure military) ไม่สามารถจะใช้วิธีการที่กล่าวมาได้เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการดำรงอำนาจอธิปไตยของรัฐไม่สามารถโอนมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการได้<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Mancur Olson, The logic of collective action: Public goods and the theory of groups (Massachusetts: Harvard University Press, 1971), pp. 13-15.

<sup>30</sup> ความแตกต่างระหว่างพลเรือนและทหารทางด้านวิชาการดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำไปเป็นส่วนหนึ่งของการบรรยายทางวิชาการด้านการจัดกองทัพตั้งแต่ พ.ศ.2554 เป็นต้นมา ในวิทยาลัยการทัพบก โรงเรียนเสนาธิการทหารบก ตลอดจนการสัมมนาทางวิชาการของกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก และกองทัพเรือ ได้รับการยอมรับจากนายทหารระดับผู้บริหารมาโดยตลอด.

ภาพ 2.4 สรุปความแตกต่างระหว่างพลเรือนและทหารในสามสาขาวิชาหลัก



ที่มา : พัฒนามาจากความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือนตามข้อ 1.2.1-1.2.3

จากความแตกต่างระหว่างพลเรือนและทหารในด้านรัฐศาสตร์ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวมา ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างในแต่ละด้านเป็นส่วนน้อย แต่เมื่อรวมแตกต่างทั้งสามสาขาวิชาเข้าไว้ด้วยกันตามภาพ 2.4 แล้ว ย่อมยากที่รัฐจะบริหารจัดการกองทัพร่วมกับการบริหารจัดการพลเรือนได้ง่าย ทำให้กฎหมายของรัฐต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่แยกระบบการบริหารจัดการข้าราชการทหารออกจากระบบข้าราชการพลเรือน ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายของไทย สหรัฐ และฝรั่งเศส เป็นต้น ตัวอย่างเช่นพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการพลเรือนสหรัฐ พ.ศ. 2512 กำหนดขึ้นบังคับใช้เฉพาะข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานในทุกส่วนราชการรวมทั้งกระทรวงกลาโหม แต่ไม่รวมตำแหน่งที่อยู่ในเครื่องแบบ (Uniformed service)<sup>31</sup> ซึ่งหมายถึง กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ นาวิกโยธิน และกำลังป้องกันชายฝั่ง<sup>32</sup>

ถ้าหากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขาดความเข้าใจในความแตกต่างดังกล่าวแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดความไม่เข้าใจไม่ตรงกันและส่งผลต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารตามมา เนื่องจากฝ่ายบริหารตั้งแต่ พ.ศ.2531 เป็นรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งต้องการผลลัพธ์จากฝ่ายทหารที่ชัดเจนเพื่อจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายที่หาเสียงไว้โดยเฉพาะ

<sup>31</sup> "Civil Service Reform Act of 1978". Available from: <http://www.gpo.gov/fdsys/granule/STATUTE-92/STATUTE-92-Pg1111/content-detail.html>

<sup>32</sup> Office of the Law Revision Counsel United States House of Representatives, "United States Code, Title 5-Government Organization and Employees", Part III Subpart A chapter 21. Available from: <http://uscode.house.gov/browse.xhtml>

โครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการคำตอบจากฝ่ายบริหารที่ชัดเจนถึงผลลัพธ์ที่ได้จากการที่ต้องอนุมัติงบประมาณทางทหารจำนวนมาก ในขณะที่ฝ่ายทหารก็ต้องการที่จะขยายปรับปรุงเสริมสร้างกองทัพให้มีความเข้มแข็งเท่ากับหรือมากกว่ากองทัพเพื่อนบ้าน แต่ก็ไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ให้เห็นได้ในยามปกติ จึงจำเป็นที่จะต้องมีความยืดหยุ่นในทุกฝ่ายเข้ามาพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูล สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน ซึ่งเวทีที่มีหน้าที่ดังกล่าวในระดับรัฐก็คือรัฐสภา

### 1.3 การแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหาร

การศึกษาการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่ผ่านมาโดยเฉพาะในรัฐที่กำลังพัฒนาประชาธิปไตยส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานที่ว่ารัฐจะอย่างไรไม่ให้ทหารเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองได้ แต่การแทรกแซงทางการเมืองดังกล่าวมีความหมายที่กว้าง Finer ได้ให้ความหมายของการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหารคือการที่กองทัพพยายามบังคับใช้นโยบาย หรือใช้คนของกองทัพในอำนาจที่ยอมรับแล้วว่าเป็นอำนาจของฝ่ายพลเรือน การแทรกแซงดังกล่าวสามารถทำได้ทั้งการทำตามหน้าที่และการละเลยไม่ยอมทำตามหน้าที่ อาจจะเป็นต่อต้านความต้องการของรัฐบาลหรือปฏิเสธไม่ยอมทำตามรัฐบาล<sup>33</sup> Finer เห็นว่าเพียงแค่การพยายามชักจูงโน้มน้าวให้ฝ่ายพลเรือนเปลี่ยนมุมมองไปตามทหารนั้น ไม่ใช่เป็นการแทรกแซงแต่เป็นสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติไม่แตกต่างไปจากส่วนราชการพลเรือนอื่น<sup>34</sup> ให้ความหมายของการแทรกแซงแตกต่างกันออกไป

Finer ยังได้แบ่งระดับการแทรกแซงรัฐบาลพลเรือนออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ การมีอิทธิพล (influence) การข่มขู่ (blackmail) การเปลี่ยนแปลง (displacement) และการเข้าแทนที่ (supplantment) ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากในการแบ่งระหว่าง “ความชอบธรรมในการมีอิทธิพล” กับ “การก่อกวนทางการเมือง”<sup>35</sup> โดยมีวิธีการแทรกแซง 6 วิธี ได้แก่ การผ่านตามช่องทางรัฐธรรมนูญปกติ การสมรู้ร่วมคิดหรือแข่งขันกับราชการฝ่ายพลเรือน การข่มขู่ราชการพลเรือน การไม่ร่วมมือด้วยความรุนแรงต่อราชการพลเรือน การไม่ป้องกันความรุนแรงที่มีต่อราชการพลเรือน และการใช้ความรุนแรง<sup>36</sup> จากการแบ่งระดับและวิธีการแทรกแซงรัฐบาลพลเรือนของ Finer ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการแทรกแซงทางการเมืองโดยทหารยังมีหลายระดับ

จากความเห็นของ Finer ดังกล่าว แสดงว่าการที่จะพิจารณาขอบเขตให้ชัดเจนว่าความสัมพันธ์อย่างไรจึงจะเรียกได้ว่าเป็นการแทรกแซงนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย และเป็น การแทรกแซงใน

<sup>33</sup> S. E. Finer, *The man on horseback: The role of the military in politics*, p. 23.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 140.

มุมมองของใครระหว่างรัฐบาลพลเรือน กองทัพ หรือเห็นร่วมกันทั้งสองฝ่าย ฝ่ายรัฐบาลพลเรือนอาจจะเข้าใจว่าฝ่ายทหารแทรกแซงในขณะที่ฝ่ายทหารอาจจะเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายทหารในสภาวะที่ฝ่ายรัฐบาลพลเรือนไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้แล้ว ดังเช่นกรณีผู้บัญชาการทหารได้ออกมาชี้แจงทางโทรทัศน์ให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อการสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551

ในทางตรงข้ามฝ่ายทหารอาจจะเข้าใจว่าถูกฝ่ายรัฐบาลพลเรือนแทรกแซงในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลพลเรือนอาจจะเข้าใจว่าเป็นการใช้อำนาจบริหารราชการตามปกติเช่นเดียวกับส่วนราชการพลเรือนอื่น ดังเช่นการแต่งตั้งโยกย้ายทหารในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นอกจากนี้ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและทหารอาจจะมีความร่วมมือกันอย่างดีในขณะที่ประชาชนคิดว่าทหารเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองดังเช่นข่าวการจัดตั้งรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะโดยฝ่ายทหารเป็นผู้ประสานงาน

จากตัวอย่างที่กล่าวมาจึงส่งผลทำให้การพิจารณาการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหารขึ้นอยู่กับความรู้ของแต่ละฝ่ายที่แตกต่างกัน ด้วยสาเหตุดังกล่าวทำให้รัฐจำเป็นต้องมีการตรวจสอบจึงจะทราบได้ว่าความสัมพันธ์อย่างไรจึงจะเป็นการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหารในทางตรงกันข้ามการที่ฝ่ายทหารร่วมมือกับรัฐบาลอย่างราบรื่น ก็จำเป็นต้องตรวจสอบด้วยเช่นกันว่าผลประโยชน์ตกอยู่กับประชาชนของรัฐหรือไม่ หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐจำเป็นต้องมีการตรวจสอบให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกองทัพเป็นไปอย่างสมดุล ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยแล้วจำเป็นต้องมีสถาบันทางการเมืองที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับซึ่งกันและกันโดยหน้าที่ดังกล่าวในระดับรัฐเป็นของรัฐสภา

Huntington ได้ชี้ให้เห็นความเข้าใจผิดในการอธิบายการแทรกแซงทางการเมืองโดยฝ่ายทหารในรัฐที่กำลังเข้าสู่ความทันสมัยสองประเด็น ประเด็นแรกคือความเข้าใจผิดที่ว่าความช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐอเมริกาเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทหารเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองได้เนื่องจากการช่วยเหลือจะส่งเสริมให้ทหารมีอิสระจากฝ่ายการเมืองเป็นการเพิ่มอำนาจพิเศษ สิทธิพิเศษ และแรงจูงใจที่จะเข้าไปแทรกแซง โดย Huntington ได้โต้แย้งว่ากองทัพที่ได้รับความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐอเมริกา โซเวียต อังกฤษ และฝรั่งเศส หรือประเทศที่ไม่เคยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเลยล้วนแล้วแต่เข้าไปแทรกแซงทางการเมืองเหมือนกัน

ประเด็นต่อมาคือความเข้าใจผิดในการพยายามที่จะอธิบายการแทรกแซงทางการเมืองโดยยึดติดกับแนวคิดที่ว่าโครงสร้างภายในของฝ่ายทหารและพื้นฐานทางสังคมของทหารทำให้แทรกแซงตามที่ Moris Janowish อธิบายนั้น Huntington เห็นว่าแรงจูงใจในการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหารแตกต่างกัน ทั้งจากอุดมคติทางราชการและผลประโยชน์ส่วนตัว นายทหารที่มีทักษะและประสบการณ์ที่แตกต่างกันล้วนแล้วแต่แทรกแซงทางการเมืองมาแล้วทั้งสิ้น ดังนั้น Huntington จึงชี้ให้เห็นว่าสาเหตุสำคัญที่สุดที่ทหารแทรกแซงทางการเมืองนั้น ไม่ได้มาจากคุณลักษณะทางสังคมและการจัดตั้งฝ่ายทหารดังกล่าว แต่มาจากการเมืองและโครงสร้างสถาบันทาง



สังคม<sup>37</sup> ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญของการวิจัยนี้ที่มุ่งเน้นไปที่การศึกษาจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทยมีการพัฒนาควบคู่กับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐให้มีการเมืองและโครงสร้างสถาบันทางการเมืองและสังคมที่เข้มแข็ง

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา 82 ปี ส่วนใหญ่แล้วทหารจะมีบทบาททางการเมืองมากกว่าพลเรือน ทหารเพียงจะลดบทบาททางการเมืองหลังจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ทำให้มุมมองในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ของไทยในปัจจุบันยังคงยึดติดอยู่กับภาพการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพในอดีต และพยายามที่จะเสนอไม่ให้กองทัพเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทุกฝ่ายของสังคมไทย โดยได้ให้ความเห็นที่เกี่ยวกับกองทัพและทหารดังนี้

“การแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพและทหารโดยเฉพาะการรัฐประหาร ส่งผลให้สังคมไทยขาดโอกาสเรียนรู้ที่จะจัดการวิกฤตการณ์ทางการเมืองตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย และสร้างความไม่พอใจแก่กลุ่มคนที่เห็นว่าอำนาจอธิปไตย สิทธิ และผลประโยชน์ของตนถูกคุกคามจากการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีความสลับซับซ้อนและลูกกลามบานปลายยิ่งขึ้น ดังนั้น คอป. ขอเรียกร้องให้กองทัพและผู้นำกองทัพวางตัวเป็นกลางและไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง กองทัพต้องงดเว้นการก่อการรัฐประหารหรือการแทรกแซงทางการเมืองอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าในทางใด เช่น การใช้อิทธิพลกดดันนโยบายของรัฐบาล การข่มขู่ว่าจะใช้กำลังหรือยึดอำนาจ เป็นต้น นอกจากนี้ สังคมหรือกลุ่มการเมืองจะต้องไม่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้กองทัพเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง โดยทุกฝ่ายจะต้องยึดหลักที่ว่า หน่วยงานด้านความมั่นคง โดยเฉพาะกองทัพ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (Civilian Control) รัฐและกองทัพต้องสร้างทหารอาชีพที่มีความรู้ความสามารถในการป้องกันประเทศ ปลุกฝังจิตสำนึกให้ยึดมั่นอุดมการณ์ประชาธิปไตย โปร่งใส ตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้รัฐบาลควรพิจารณาจัดตั้งผู้ตรวจการกองทัพหรือผู้ตรวจการกลาโหม (Ombudsman) แห่งรัฐสภาที่มีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของกองทัพอย่างมีอิสระ”<sup>38</sup>

จากข้อเสนอแนะของ คอป. ที่เริ่มต้นสาเหตุของการแทรกแซงการเมืองโดยการรัฐประหารนั้น แสดงให้เห็นว่ามุมมองฝ่ายพลเรือนยังคงมุ่งไปที่ฝ่ายทหารเพียงอย่างเดียวเช่นในอดีต โดยยังขาดความชัดเจนว่าขอบเขตของการวางตัวเป็นกลาง และการไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองในสภาวะแวดล้อมความขัดแย้งทางการเมืองและความมั่นคงรูปแบบใหม่ในปัจจุบันอยู่ตรงไหน และไม่ได้พิจารณา

<sup>37</sup> Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies* (New York: Yale University Press, 1968), pp. 192-194.

<sup>38</sup> "รายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553-กรกฎาคม 2555," หน้า 261.

บทบาทของรัฐสภาที่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลเจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มทหาร ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการรัฐประหารตามที่สุดจิต บุญบงการ ได้ศึกษาไว้

สำหรับการที่ คอป. ได้เสนอให้ทหารอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง และการจัดตั้ง “ผู้ตรวจการกองทัพ” หรือ “ผู้ตรวจการกลาโหม (Ombudsman) แห่งรัฐสภา” เพื่อตรวจสอบการทำงานของกองทัพนั้น จะไม่เกิดประโยชน์ต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร อย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากมุ่งไปที่การตรวจสอบกองทัพโดยตรงฝ่ายเดียวแต่ไม่ได้ช่วยแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพแต่อย่างใด รัฐสภาควรเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งต่อฝ่ายทหาร โดยการใช้คุณสมบัติของความเป็นสถาบัน (political institution) ที่สามารถทำหน้าที่ให้ตัวแสดงหลายฝ่ายซึ่งมีข้อมูลที่แตกต่างกัน มาหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน<sup>39</sup> สำหรับตัวแสดงในกรณีของการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ได้แก่ รัฐบาลพลเรือน กองทัพ ประชาสังคม และนักวิชาการ

กรณีดังกล่าว สุรชาติ บำรุงสุข ได้เสนอความเห็นไว้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา กับกองทัพเป็นเรื่องของ “การตรวจสอบและถ่วงดุล” และอีกด้านหนึ่งคือ “การประสานผลประโยชน์ของกลุ่มในสังคมที่มีความขัดแย้งกัน” เพื่อไม่ให้ความขัดแย้งนั้นนำไปสู่วิกฤติทางการเมืองจนอาจกลายเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การสิ้นสุดของระบบการเมือง<sup>40</sup> ดังเช่นกรณีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเอกชาติชายกับกองทัพก่อนที่จะนำไปสู่การรัฐประหารในปี พ.ศ.2534 โดยสุรชาติได้ชี้ให้เห็นถึงอันตรายที่จะมีต่อรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งที่พยายามผลักดันให้กองทัพยอมรับให้อยู่ภายใต้การควบคุมโดยพลเรือนอย่างสมบูรณ์ในขณะที่รัฐบาลพลเอกชาติชายยังไม่ได้อยู่ในฐานะทางการเมืองที่เข้มแข็งและคุมกองทัพได้จริง<sup>41</sup>

ความเสี่ยงประการต่อมาคือการที่รัฐบาลเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองภายในกองทัพ เช่น การสนับสนุนบางกลุ่มเพื่อคานอำนาจในกองทัพอีกกลุ่มหนึ่ง อาจจะทำให้การเมืองภายในกองทัพขยายตัวเป็นการเมืองระดับชาติได้ ทั้งสองกรณีเกิดจากปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพซึ่งขาดการตรวจสอบจากรัฐสภา ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาบทบาทรัฐสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพในประเด็นต่าง ๆ ว่าสามารถดำเนินการได้เพียงใดและมีปัจจัยใดที่ไม่สามารถดำเนินการได้รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้น

<sup>39</sup> Robert O. Keohane, *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy* (New Jersey: Princeton University Press, 1984), pp. 49-106.

<sup>40</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เปรียบเทียบกรณีไทย-สหรัฐฯ*, เอกสารวิชาการโครงการอเมริกาศึกษาและแคว้นศึกษา.

<sup>41</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่อำนาจและอนาคต*, หน้า 97-98.

นอกจากนี้ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ยังได้เสนอให้รัฐบาลต้องดเว้นหรือหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางทหารเข้าจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศและการชุมนุมของประชาชนโดยเด็ดขาด เพราะตามประวัติศาสตร์ของไทย การใช้กำลังทหารเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศมักนำไปสู่ความรุนแรง โดย คอป. เห็นว่าเนื่องจากกองทัพมีแนวคิด ปรัชญา อำนาจหน้าที่ การจัดตั้ง การปฏิบัติการ การฝึกฝน และลักษณะการบังคับบัญชาที่เหมาะสมกับการป้องกันประเทศ แต่ไม่เหมาะสำหรับการแก้ไขความขัดแย้งภายในประเทศและการควบคุมฝูงชน<sup>42</sup> แต่ คอป. ไม่ได้อธิบายให้เห็นว่าสาเหตุที่อยู่เบื้องหลังของปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่รัฐไม่ได้กำหนดให้มีกฎหมายในการควบคุมรัฐบาลพลเรือนให้ใช้กำลังทหารอย่างเหมาะสมเพราะกองทัพไม่สามารถใช้กำลังได้ตามต้องการ และรัฐไม่ได้จัดให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้กำลังทหารของรัฐบาลพลเรือนที่เหมาะสมและทันทั่วที่ผ่านระบบรัฐสภา จึงทำให้เกิดช่องว่างให้รัฐบาลมีความชอบธรรมในการใช้กำลังทหารต่อความขัดแย้งภายในรัฐได้

Finer ยังได้ชี้ให้เห็นจุดอ่อนของแนวคิด Huntington ที่เสนอว่าหากสร้างความเป็นทหารอาชีพแล้วทหารก็จะไม่เข้ามาแทรกแซงการเมือง โดย Finer ได้แย้งว่ากองทัพเยอรมนีและญี่ปุ่นต่างก็มีความเป็นทหารอาชีพสูงแต่ก็เข้ามาแทรกแซงการเมืองในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้น Finer จึงเสนอว่าการที่จะไม่ให้ทหารเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองนั้น จะต้องทำให้ทหารยอมรับหลักการมีอำนาจสูงสุดของพลเรือน (Civilian supremacy)<sup>43</sup> เสียก่อน ซึ่งแสดงว่าความเป็นทหารอาชีพเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทหารไม่เข้ามาแทรกแซงทางการเมืองแต่ก็ไม่ได้มีเพียงปัจจัยเดียวเท่านั้น ในขณะที่การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทางสังคมและปัจจัยที่ทำให้ความสัมพันธ์แบบนั้นเกิดขึ้นไม่สามารถหาคำตอบจากการพิจารณาเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

การที่จะให้ทหารยอมรับการมีอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือนตามข้อเสนอของ Finer ได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบให้ฝ่ายพลเรือนใช้อำนาจต่อฝ่ายทหารอย่างถูกต้องควบคู่กันไป ด้วย ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอินโดนีเซียกล่าวในปี พ.ศ.2547 ก่อนที่จะพัฒนาประชาธิปไตยจะสู่ระดับสูงว่า “...เพื่อนทหารของผมพูดว่าพวกเขาจะยอมอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดของพลเรือนต่อเมื่อฝ่ายพลเรือนมีอำนาจสูงสุดอย่างมีคุณภาพเท่านั้น...”<sup>44</sup> ซึ่งรัฐสภาจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือนอย่างมีคุณภาพได้ แต่การที่รัฐสภาจะมีความสามารถดังกล่าวได้นั้น รัฐจำเป็นต้องมีระดับการพัฒนาทางการเมืองให้เข้มแข็ง

<sup>42</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เปรียบเทียบกรณีไทย-สหรัฐฯ*, หน้า 261.

<sup>43</sup> S. E. Finer, *The man on horseback: The role of the military in politics*, p. 25.

<sup>44</sup> Minister of Defence Juwono Sudarsono, interview, "Transparency will be Instituted in Defense Ministry," *Jakarta Post* (4 November 2004).

เพียงพอ หรือกล่าวได้ว่าการจัดความสัมพันธ์พลเรือนทหารจะต้องเกิดควบคู่ไปกับกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยเพราะถ้าหากรัฐมีระดับการพัฒนาประชาธิปไตยต่ำแล้ว แม้แต่การตรวจสอบถ่วงดุลองค์การฝ่ายพลเรือนก็ยังมีความเป็นไปได้ยาก ทั้งที่ไม่มีข้อได้เปรียบต่อรองโดยเฉพาะการถืออาวุธเท่าฝ่ายทหารตามคุณสมบัติที่ *Finer* เสนอ ดังนั้น ความหวังที่จะให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร จึงเกิดขึ้นได้ยากในรัฐที่มีระดับการพัฒนาประชาธิปไตยต่ำ

การยอมรับอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือนดังกล่าว สอดคล้องตามที่ *Barany* ได้อธิบายหลักพื้นฐานในการสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยซึ่งมีความสัมพันธ์กับชนชั้นนำฝ่ายทหาร คือ ชนชั้นนำของฝ่ายทหารจะต้องให้ยึดมั่นต่อหลักธรรมาภิบาลตามระบอบประชาธิปไตย เมื่อไรก็ตามที่ฝ่ายทหารไม่สนับสนุนหลักการประชาธิปไตยแล้วพวกเขาก็จะกลายเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของประชาธิปไตยของรัฐทันที ซึ่งสภาวะดังกล่าวจะเกิดได้จากการที่ฝ่ายทหารเชื่อว่านโยบายรัฐเป็นอันตรายต่อกลุ่มทหารอาวุธยุทโธปกรณ์ ยุทธศาสตร์และผลประโยชน์อื่น และอาจทำให้พวกเขาตัดสินใจที่จะใช้กำลังทำลายฝ่ายพลเรือน<sup>45</sup>

แต่ก่อนที่สภาวะดังกล่าวจะเกิดขึ้นนั้น รัฐสภาจะสามารถแสดงบทบาทสำคัญที่ทำให้ฝ่ายทหารลดความเชื่อที่ว่านโยบายของรัฐจะเป็นอันตรายต่อกลุ่มทหารได้ โดยการใช้คุณลักษณะของสถาบันทางการเมืองที่สามารถแก้ไขปัญหาการกระทำร่วม (*collective-action*) ทำให้ตัวแสดงทางการเมืองที่หลากหลายมารวมมือกันได้เพราะต่างก็ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากความร่วมมือ<sup>46</sup> ในลักษณะเดียวกับสถาบันระหว่างประเทศที่สร้างความร่วมมือระหว่างรัฐในการเมืองระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาวะอนาธิปไตยได้<sup>47</sup> โดยเป็นเวทีสำหรับการตรวจสอบควบคุมนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล ให้เป็นไปตามเหตุผลที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย เป็นเวทีในการเจรจาแลกเปลี่ยนข้อมูล ลดความหวาดระแวงจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่ากัน และเป็นเวทีเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร

#### 1.4 การควบคุมทหารโดยพลเรือนตามระบอบประชาธิปไตย

การควบคุมทหารโดยพลเรือนไม่ได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะรัฐที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แม้แต่รัฐที่ไม่ได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น จีน เกาหลีเหนือ และเวียดนามเหนือ ล้วนแล้วแต่มีการควบคุมทหารโดยพลเรือนด้วยเช่นกัน และดูเหมือนว่าระดับของ

<sup>45</sup> Zoltan Barany, *The soldier and the changing state: Building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and The Americas*, pp. 339-340.

<sup>46</sup> T. M. Moe, "Political Institutions: The neglected side of the story," in *Institutionalism*, eds. B. Guy Peter and Jon Pierre (London: Sage, 2007), p. 366.

<sup>47</sup> Robert O. Keohane, *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, pp. 49-106.

การควบคุมจะมีความเข้มแข็งกว่ารัฐที่มีระดับประชาธิปไตยสูง เช่น อินโดนีเซีย ติมอร์ตะวันออก ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศเสียอีก<sup>48</sup> แต่สำหรับการวิจัยนี้จะมุ่งเน้นไปที่การควบคุมทหารโดยรัฐบาลพลเรือนตามระบอบประชาธิปไตย โดยศึกษาบทบาทรัฐสภาในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล

การที่ฝ่ายทหารต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือนนั้น มีการอธิบายไว้หลายเหตุผล Finer ได้อธิบายความอ่อนแอทางการเมืองของฝ่ายทหารเกิดขึ้นเมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ย่อมส่งผลทำให้ความชำนาญทางเทคนิคซึ่งเคยใช้ได้ ในขณะที่รัฐยังต้องการการจัดระเบียบสังคมอยู่นั้นเกิดความล่าหลังฝ่ายพลเรือนและไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป เมื่อสังคมมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ทำให้ต้องการระบบราชการ เจ้าหน้าที่เทคนิค องค์กรแรงงานที่ได้รับการฝึกอย่างมืออาชีพ ทำให้ฝ่ายทหารหมดความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรของตนเองได้โดยลำพังจึงจำเป็นต้องหันมาร่วมมือกับฝ่ายพลเรือน และจะยิ่งขยายความอ่อนแอของฝ่ายทหารเพิ่มมากขึ้น<sup>49</sup> แสดงให้เห็นว่าการควบคุมทหารโดยพลเรือนนั้น จะเกิดขึ้นได้ง่ายตามพัฒนาการความก้าวหน้าทางสังคมของรัฐ ยิ่งสังคมมีความเป็นประชาธิปไตยสูงและมีความซับซ้อนสูงจะทำให้ฝ่ายทหารไม่สามารถควบคุมฝ่ายพลเรือนได้อีกต่อไป สอดคล้องตามผลการศึกษาของไชยวัฒน์และนิธิ ในเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างคุณภาพของประชาธิปไตยและคุณภาพทางสังคมตามระลอกของการพัฒนาประชาธิปไตยที่กล่าวมาแล้ว

ความซับซ้อนดังกล่าวไม่ได้มีประโยชน์เฉพาะฝ่ายพลเรือนซึ่งทำให้ฝ่ายทหารไม่สามารถควบคุมฝ่ายพลเรือนได้อีกต่อไปเท่านั้น แต่ยังได้มีประโยชน์ต่อฝ่ายทหารด้วยเนื่องจากฝ่ายพลเรือนที่ไม่ได้รับการศึกษาและขาดประสบการณ์ด้านกิจการทหาร ก็ไม่สามารถควบคุมฝ่ายทหารที่มีความซับซ้อนมากขึ้นด้วยเช่นกัน ทำให้การอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือนไม่สามารถเกิดขึ้นได้เองใยในระยะเวลาอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ไทยยังไม่ได้เริ่มความพยายามในการสร้างฝ่ายพลเรือนให้มีความสามารถดังกล่าวอย่างจริงจัง ทั้งในด้านการสร้างความรู้และการขยายโครงสร้างการจัดหน่วยงาน โดยเฉพาะรัฐสภาให้มีความพร้อม

Janowitz ได้อธิบายสาเหตุที่ทหารต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของพลเรือนว่าเพราะความเป็นอาชีพของทหารซึ่งเป็นองค์การที่ปฏิบัติงานในสภาวะแวดล้อมที่มีการติดต่อกับภายนอกน้อย ทำให้ขาดการส่งผ่านประสบการณ์จากทหารไปสู่การเป็นอาชีพนักการเมือง ในกองทัพของชาติที่เกิดขึ้นใหม่จะมีนายทหารฝ่ายเสนาธิการที่มีประสบการณ์ปฏิบัติงานในระดับรัฐบาล หรือการวางแผนยุทธศาสตร์ด้าน

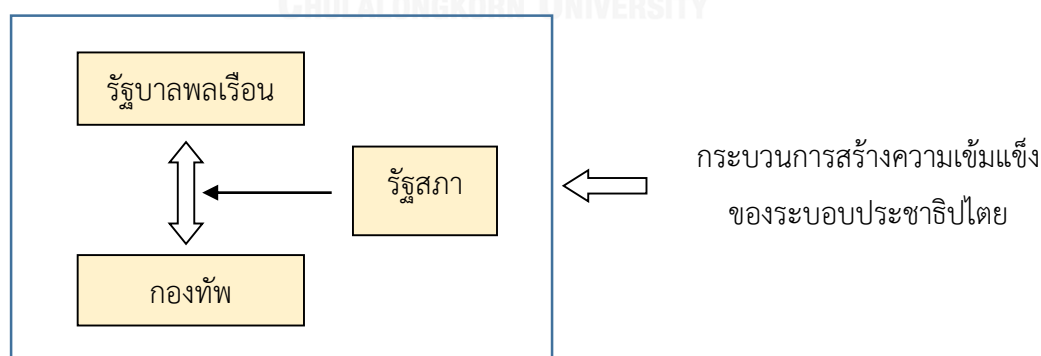
<sup>48</sup> Aurel Croissant, et al., *Democratization and civilian control in Asia* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013), pp. 7-9.

<sup>49</sup> S. E. Finer, *The man on horseback: The role of the military in politics*, pp. 14-17.

การเมืองและเศรษฐกิจอย่างจำกัด<sup>50</sup> Janowitz ยังได้ศึกษาคุณลักษณะของทหารที่ทำให้สามารถมีบทบาทในการพัฒนาทางการเมืองของชาติที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งสถาบันรัฐสภาและองค์การทางการเมืองฝ่ายพลเรือนยังคงอ่อนแออยู่ ทำให้เพิ่มความเป็นไปได้ในการที่ฝ่ายทหารจะเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง<sup>51</sup> แนวคิดของ Janowitz ทั้งสองแนวคิดเกี่ยวกับการแยกหน้าที่ระหว่างทหารและนักการเมือง กับแนวคิดการสร้างเสริมความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมืองก่อนจึงจะสามารถควบคุมทหารได้ดังกล่าวนั้น สอดคล้องกับแนวคิดของ Huntington ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะรัฐสภาต่อการจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

Janowitz แบ่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร ในรัฐอุตสาหกรรมออกเป็น 3 รูปแบบ โดยรูปแบบประชาธิปไตย (democratic model) คือการที่ผู้นำทหารเชื่อฟังรัฐบาลพลเรือน เพราะยอมรับเป้าหมายของชาติและการเมืองของประชาธิปไตย หน้าที่ และ “ความเป็นอาชีพ” ในการต่อสู้ ดังนั้น ความเป็นจริยธรรม “อย่างมืออาชีพ” รวมทั้งสถาบันรัฐสภาที่เป็นประชาธิปไตย จะประกันความสำคัญสูงสุดทางการเมืองของฝ่ายพลเรือน<sup>52</sup> แสดงว่าการที่ฝ่ายพลเรือนจะสามารถควบคุมฝ่ายทหารโดยไม่ให้เข้ามาแทรกแซงการเมืองได้นั้น จำเป็นต้องให้มีกลไกเข้ามาจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพให้มีความเป็นมืออาชีพด้วยกันทั้งสองฝ่าย จึงจะทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงซึ่งกลไกดังกล่าวในระดับรัฐก็คือรัฐสภา แต่การพัฒนาของรัฐสภาให้มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งไม่สามารถแยกออกมาดำเนินการได้ตามลำพัง แต่ต้องก้าวไปพร้อมกับกระบวนการสร้างเสริมความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยตามภาพ 2.5

ภาพ 2.5 บทบาทรัฐสภาในการจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ต้องควบคู่กับกระบวนการสร้างเสริมความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย



<sup>50</sup> Morris Janowitz, *The military in the political development of new nations: An essay in comparative analysis* (Chicago: University of Chicago, 1964), pp. 42-43.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 2-3.

Huntington ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของแนวคิดเดิมต่อการควบคุมทหารโดยพลเรือนแบบ “อัตวิสัย (subjective)” ซึ่งเป็นมุมมองของฝ่ายพลเรือนเอง คือ ต้องการเพิ่มอำนาจของพลเรือนและลดอำนาจของทหาร แต่การเกิดขึ้นของทหารอาชีพซึ่งมีคุณลักษณะความเชี่ยวชาญความรับผิดชอบ และความเป็นหมู่คณะดังกล่าวได้ทำให้ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เปลี่ยนไป เกิดความซับซ้อนของกลุ่มพลเรือนที่พยายามลดอำนาจทหารซึ่งนอกจากจะเผชิญหน้ากับกลุ่มพลเรือนอื่นที่มีเป้าหมายเดียวกันในการที่จะมีอำนาจเหนือทหารแล้ว ยังประสบปัญหาการทำหน้าที่ของทหารแบบใหม่ที่มีความเป็นอิสระ ทำให้การควบคุมทหารตามแนวคิดเดิมโดยฝ่ายพลเรือนเป็นไปไม่ได้ ดังนั้น Huntington จึงได้เสนอแนวคิดการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร แบบ “ภาววิสัย (objective)” ซึ่งยอมรับความจริงที่มีอยู่ตามคุณลักษณะของฝ่ายทหารโดยสนับสนุนให้ฝ่ายทหารมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น (professionalism) เพื่อยอมรับอำนาจจากรัฐบาลและเป็นเครื่องมือของรัฐ โดยสิ่งที่จำเป็นในการเป็นมืออาชีพคือการยอมรับ “ความมีอิสระ (autonomy)” ในการเป็นมืออาชีพของฝ่ายทหาร<sup>53</sup>

ความมีอิสระในการเป็นมืออาชีพของฝ่ายทหารเกิดขึ้นเหมือนกันในทุกรัฐ เพราะกองทัพนอกจากจะต้องมีความรู้ทางวิชาชีพทหารโดยตรงแล้ว ยังได้รวมความรู้ทางด้านพลเรือนแทบทุกสาขาจากทุกกระทรวงไว้ในกองทัพเพื่อเตรียมการในยามสงคราม แตกต่างไปจากกระทรวงอื่นที่มีหน้าที่และองค์ความรู้เฉพาะกระทรวงนั้น นอกจากนั้น กองทัพถูกออกแบบมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทั้งในยามสงบและยามสงคราม ในขณะที่หน้าที่ฝ่ายพลเรือนทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดหน้าที่ในยามสงครามไว้จึงไม่ได้ออกแบบโครงสร้างองค์การและอัตรากำลัง รวมทั้งจัดหลักสูตรการศึกษาอบรมและการฝึกองรับ ดังนั้น หากฝ่ายพลเรือนต้องการที่จะควบคุมฝ่ายทหารแล้ว จำเป็นต้องมีโครงสร้างการจัดอัตรากำลังให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดังกล่าวมีความรู้ทางด้านทหารและพัฒนาฝ่ายพลเรือนให้มีความรู้ความชำนาญในศาสตร์ทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการทหาร และยอมรับการมีอิสระของกองทัพในระดับหนึ่งที่ฝ่ายพลเรือนยังพอที่จะควบคุมได้อย่างเหมาะสม ซึ่งถ้าหากรัฐไม่ได้เตรียมการจัดระบบที่กล่าวมาดีพอแล้ว ย่อมมีความเป็นไปได้น้อยที่จะสามารถควบคุมทหารได้

ด้วยความยากลำบากของฝ่ายพลเรือนในการควบคุมทหารจากที่กล่าวมา Rebecca L. Schiff จึงได้เสนอทฤษฎีใหม่ที่ตรงข้ามกับการแยกระหว่างพลเรือน-ทหาร โดยมีมุมมองว่าทฤษฎีความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในปัจจุบัน มุ่งเน้นไปที่การแยกระหว่างสถาบันพลเรือนและทหาร และการกำหนดขอบเขตอำนาจของฝ่ายพลเรือนให้เหนือฝ่ายทหารเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้อำนาจทหารเข้ามาแทรกแซงภายในรัฐ Schiff จึงได้เสนอ “ทฤษฎีความสอดคล้องกลมกลืน (Concordance theory)” ซึ่ง

<sup>53</sup> Samuel P. Huntington, *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*, pp. 80-85.

อธิบายสภาวะที่กำหนดบทบาทของทหารในขอบเขตภายในรัฐ โดยทฤษฎีนี้ไม่ได้มุ่งไปที่การแยกระหว่างพลเรือนและทหารเพื่อช่วยป้องกันทางแทรกแซงภายในจากฝ่ายทหาร แต่เสนอว่าการที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดทหารแทรกแซงการเมืองได้นั้น สามารถทำได้หากฝ่ายทหารร่วมมือกับชนชั้นนำทางการเมืองและพลเรือน<sup>54</sup>

แนวคิดดังกล่าวถึงแม้ว่าจะสามารถลดการแทรกแซงจากฝ่ายทหารได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อโต้แย้งว่าการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยรัฐสภาถือเป็นหัวใจหลักของระบอบประชาธิปไตยในการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจแบบเผด็จการ รัฐที่ปราศจากการควบคุมโดยรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมฝ่ายทหารนั้นถือว่าเป็นรัฐที่เป็นประชาธิปไตยไม่สมบูรณ์ หรือเป็นรัฐที่กำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย<sup>55</sup> ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับทหารนั้นไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีการรัฐประหาร ในทางตรงข้ามความสัมพันธ์ที่ไม่ดีระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับทหารอาจจะเกิดขึ้นได้โดยไม่มี การรัฐประหารก็ได้<sup>56</sup> นอกจากนี้ การร่วมมือระหว่างพลเรือนกับฝ่ายทหารเพียงลำพังก็อาจจะทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลยากขึ้นหากมีผลประโยชน์ร่วมกัน รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญเพื่อทำให้ผลประโยชน์ไปถึงประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของรัฐอย่างแท้จริง

Finer ได้โต้แย้ง Huntington ว่าธรรมชาติของหลักการเป็นทหารอาชีพของ Huntington นั้นจะทำให้เกิดการปะทะกับอำนาจพลเรือนได้ เพราะการตระหนักถึงความเป็นทหารอาชีพของตนเอง อาจจะนำไปสู่มุมมองที่ว่าทหารเป็น “ข้าราชการของรัฐ (servants of the states)” มากกว่าเป็นของรัฐบาลที่มีอำนาจขณะนั้น<sup>57</sup> ยิ่งเมื่อพิจารณาสถานะแวดล้อมของรัฐไทยที่พื้นฐานทางทหารเดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งฝ่ายทหารอยู่ภายใต้พระมหากษัตริย์และมีความผูกพันกับรัฐอย่างแยกไม่ออกด้วยแล้ว ก็ยิ่งเสริมข้อโต้แย้งของ Finer มากขึ้น แม้แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งหลังจากเปลี่ยนระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังบัญญัติว่ากำลังทหารเป็นของชาติอยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์<sup>58</sup> แต่รัฐบาลก็ไม่ได้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐตามลำพังเพียงฝ่ายเดียว

<sup>54</sup> Rebecca L. Schiff, *The military and domestic politics: A concordance theory of civil-military relations* (Oxon: Routledge, 2009), p. 43.

<sup>55</sup> สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศและศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา, *การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา: หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ*, แปลโดย ปราณี ทิพย์รัตน์ (กรุงเทพมหานคร: พี เพรส, 2556), หน้า 25.

<sup>56</sup> Michael C. Desch, *Civilian control of the military: The changing security environment* (Maryland: The Johns Hopkins University), pp. 4-5.

<sup>57</sup> S. E. Finer, *The man on horseback: The role of the military in politics*, p. 25.

<sup>58</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492," *ราชกิจจานุเบกษา* 66 (23 มีนาคม 2492): 25.



สุจิต บุญบงการ ให้ความเห็นว่าความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย จึงไม่ควรมุ่งไปที่ทหารฝ่ายเดียวแต่ควรหันมาพิจารณาฝ่ายพลเรือนเท่ากันด้วย การควบคุมทหารโดยฝ่ายพลเรือนไม่น่าจะเป็นไปได้หากรัฐบาลพลเรือนอ่อนแอไม่มีเสถียรภาพ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤติทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคมได้ ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เราจำเป็นต้องพิจารณาให้เกิดความสมดุลทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน<sup>59</sup> ดังนั้นการสร้างฝ่ายพลเรือนให้มีความพร้อมในการควบคุมกองทัพได้นั้น ไม่ใช่เป็นการรอให้ฝ่ายทหารเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเองตามยถากรรม แต่รัฐจำเป็นต้องส่งเสริมสร้างขีดความสามารถของฝ่ายพลเรือนควบคู่ไปกับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้ประชาธิปไตยเกิดขึ้น คำถามที่ตามมาคือแล้วฝ่ายพลเรือนจะควบคุมทหารในเรื่องอะไรบ้างเนื่องจากประเด็นระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพมีจำนวนมาก และเมื่อกำหนดประเด็นได้แล้วคำถามต่อมาคือแล้วรัฐไทยจะสร้างระบบควบคุมเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องกับความซับซ้อนของฝ่ายทหารได้อย่างไร

ตามความเห็นของ Michael C. Desch ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนอย่างมาก<sup>60</sup> เช่นเดียวกับสุจิต บุญบงการ ได้เสนอว่าความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารไทยซับซ้อนเกินกว่าที่จะอธิบายอย่างง่าย ๆ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไทย ควรไปไกลกว่าประเด็นทหารเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองแล้ว โดยยังมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยและความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร อีกมาก เช่น ทหารควรจะขยายอะไรช่วยในการพัฒนาประชาธิปไตย แบบของประชาธิปไตยใดที่ฝ่ายทหารอยากได้ ที่สำคัญคือบทบาทของทหารในอาณาบริเวณความมั่นคงของชาติและภูมิภาค รวมถึงความมั่นคงทางทหาร ความมั่นคงรูปแบบใหม่ และความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งมีค่าต่อการศึกษาอย่างยิ่งว่าทหารได้รับรู้บทบาทของตนเองเรื่องนี้อย่างไรภายใต้กรอบความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร และประชาธิปไตย<sup>61</sup>

ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องตามที่ Aurel Croissant และ David Kuehn เสนอว่า การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไม่ควรเลือกระหว่างการแยกรัฐประหาร/การไม่รัฐประหาร (coup/no-coup dichotomy) ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงความหลงผิดเกี่ยวกับลัทธิการรัฐประหาร (fallacy of coup-ism) คำจำกัดความและแนวคิดของการควบคุมโดยฝ่ายพลเรือนต้องก้าวพ้นการเลือกระหว่าง

<sup>59</sup> Suchit Bunbongkarn, "Reflections on civil-military relations," in *Democracy under stress: Civil-military relations in South and Southeast Asia* (Bangkok: ISIS, 2010), p. vii.

<sup>60</sup> Michael C. Desch, *Civilian control of the military: The changing security environment*. p. 3.

<sup>61</sup> Suchit Bunbongkarn, "Reflections on civil-military relations," in *Democracy under stress: Civil-military relations in South and Southeast Asia*, p. vii.

การแยกรัฐประหาร/ไม่รัฐประหาร<sup>62</sup> เช่นเดียวกับที่ Desch เสนอว่าความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารไม่ได้จำกัดอยู่ที่เฉพาะการรัฐประหารเท่านั้น แต่ยังมีแนวคิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารอีกมากโดยเฉพาะปัญหาของรัฐสมัยใหม่ บทบาทความสัมพันธ์จะเปลี่ยนไปเป็นการมีความสัมพันธ์ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการทหารกับฝ่ายการเมือง<sup>63</sup> สอดคล้องตามที่ฝ่ายทหารไทยเริ่มกลับมามีบทบาทอีกครั้งหนึ่งจากการรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 ในลักษณะที่มีการปรับตัวให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ภายใต้รัฐบาลพลเรือน แต่ก็ยังเป็นไปในลักษณะของการรอมชอมมากกว่าการจัดระบบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนตามแนวทางรัฐสภาที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยสูง

การสร้างฝ่ายพลเรือนให้มีความสามารถควบคุมทหารได้อย่างเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงนั้น มีนักวิชาการจำนวนมากมุ่งเน้นไปที่การสร้างขีดความสามารถทางด้านการเมืองของฝ่ายพลเรือนให้เกิดขึ้นมากกว่าการยึดติดกับฝ่ายทหารเพียงอย่างเดียว สอดคล้องตามที่ Huntington ได้อธิบายความแตกต่างทางการเมืองของรัฐต่าง ๆ ที่สำคัญที่สุดว่าไม่ได้อยู่ที่รูปแบบการปกครอง แต่อยู่ที่ระดับความสามารถการเมืองการปกครอง<sup>64</sup> การจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารก็เช่นเดียวกัน การที่รัฐบาลพลเรือนสามารถควบคุมกองทัพได้นั้น ไม่ใช่จะต้องเป็นรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียว เพราะทั้งรัสเซียและจีนต่างก็ไม่ได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ฝ่ายพลเรือนก็สามารถควบคุมกองทัพได้มายาวนาน ดังนั้น การที่จะควบคุมทหารโดยพลเรือนได้นั้นจึงขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นพลเรือนมีระดับความสามารถเข้มแข็งเพียงใด

Larry Diamond ได้เสนอภารกิจสามประการในการเสริมสร้าง “ความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย (Democratic consolidation)” ได้แก่ การขยายความเป็นประชาธิปไตยให้หยั่งรากลึก การสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง และการเพิ่มสมรรถนะให้แก่ระบอบ สำหรับการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองนั้น ถ้าฝ่ายทหารต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือนแล้วขีดความสามารถของสถาบันฝ่ายพลเรือนในการจัดการและตรวจสอบ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องมีความเข้มแข็ง<sup>65</sup>

ปัญหาการขาดความสามารถของสถาบันเกิดขึ้นในรัฐต่างๆ ตามที่ David Darchiashvili ได้ศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ของจอร์เจียพบว่า การขาดหายของแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ

<sup>62</sup> Aurel Croissant and David Kuehn, "Civilian control of the military and democracy: Conceptual and theoretical perspectives," in *Democracy under Stress: Civil-Military relations in South and Southeast Asia*, p. 26.

<sup>63</sup> Michael C. Desch, *Civilian control of the military: The changing security environment*, p. 3.

<sup>64</sup> Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies*, p. 1.

<sup>65</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, pp. 74-76.

และการมีนโยบายที่ขัดแย้งกับการปฏิบัติจริง ทำให้กองทัพกำหนดภารกิจและปฏิบัติได้ยาก<sup>66</sup> และเมื่อตรวจสอบการควบคุมของฝ่ายพลเรือนพบว่ารัฐสภามีช่องว่างทางกฎหมายและสมาชิกรัฐสภาขาดประสบการณ์และเจตจำนง<sup>67</sup> ซึ่งทั้งสองประเด็นมีความสอดคล้องกับไทย เช่นเดียวกับการที่ Andes Serbin and Andes Fontana ได้ศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารในลาตินอเมริกาหลังเหตุการณ์ 9/11 พบว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจด้านนโยบายการป้องกันประเทศและนโยบายทางทหารน้อยมากในทุกกรณีและก็ไม่ได้สร้างขีดความสามารถของสถาบัน ได้แก่ กลไกทางกฎหมาย ช่องทางปฏิบัติประจำและผู้เชี่ยวชาญพลเรือน เพื่อให้มีขีดความสามารถควบคุมกิจการป้องกันประเทศและการทหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>68</sup> ซึ่งสภาวะดังกล่าวไม่แตกต่างไปจากไทย

Thomas C. Bruneau ได้ศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในอเมริกากลางพบว่า ฝ่ายพลเรือนมีหน้าที่ควบคุมกำหนดบทบาทและภารกิจฝ่ายทหารอย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับไม่ได้ใช้อำนาจในการควบคุมดังกล่าว<sup>69</sup> ไม่แตกต่างไปจากฝ่ายพลเรือนไทยที่มีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายพลเรือนไว้ในกฎหมายแล้ว แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ได้ใช้อำนาจเช่นกัน การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นเพียงการหาผู้ที่สามารถเจรจาสร้างความปรองดองกับฝ่ายทหาร ทำให้รัฐมนตรีในห้วงที่ผ่านมาทั้งหมดเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาทหารหรือนายกรัฐมนตรีควบตำแหน่งด้วย โดยบางครั้งรัฐมนตรีที่เป็นอดีตทหารยังคงมีความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกับทหารมากกว่าเป็นฝ่ายการเมือง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะมีคณะกรรมการธิการทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสำหรับคณะกรรมการธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหลือจากคณะรัฐมนตรีแล้วจึงจะพิจารณาจัดเป็นคณะกรรมการ แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง

Alfred Stapan ได้อธิบายการเพิ่มอำนาจของประชาธิปไตยโดยการเพิ่มหน้าที่ประชาสังคม (Civil society) สังคมการเมือง (Political society) และรัฐ เพื่อให้ฝ่ายพลเรือนสามารถเข้ามาปฏิบัติงานควบคุมฝ่ายทหารได้<sup>70</sup> แต่รัฐจะต้องใช้ความพยายามในการเพิ่มอำนาจให้มีขีดความสามารถ

<sup>66</sup> David Darchiashvili, "Civil-military relations and security sector reform in a newly independent transitional state: The Georgian case," in *Security sector reform and post-conflict peacebuilding*, eds. Albrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart (New York: United Nations University, 2005), p. 165.

<sup>67</sup> Ibid., p. 170.

<sup>68</sup> Andes Serbin and Andes Fontana, "Civil-military relations in Latin America: The post-9/11 scenario and the civil society dimension," in *Security sector reform and post-conflict peacebuilding*, pp. 207-208.

<sup>69</sup> Thomas C. Bruneau, "The military in post-conflict societies: Lessons from Central America and prospects from Colombia," in *Security sector reform and post-conflict peacebuilding*, p. 235.

<sup>70</sup> Alfred Stepan, *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone* (New Jersey: Princeton University, 1988), pp. 128-129.

ดังกล่าว<sup>71</sup> โดยฝ่ายพลเรือนในรัฐที่สามารถควบคุมฝ่ายทหารได้นั้นต่างก็มีการพัฒนาขีดความสามารถในการควบคุมฝ่ายทหารทั้งด้านการจัดองค์การและการจัดให้มืองค์ความรู้ ไม่ได้ปล่อยให้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ Stapan ได้อธิบายด้านสังคมการเมืองว่า การที่รัฐสภาจะสามารถตรวจสอบควบคุมกิจการทหารได้นั้น จะต้องสร้างเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการถาวร (Permanent Staff) ในรัฐสภาซึ่งมีความรู้ที่จะควบคุมตรวจสอบกิจการฝ่ายทหาร ไม่ใช่เพียงแค่การส่งนายทหารติดต่อกองทัพมาปฏิบัติงานประจำในสภา ดังเช่นกรณีบราซิลในช่วงที่มีระบอบพลเรือนใหม่ได้ส่งนายทหารที่สำเร็จหลักสูตรเสนาธิการเหล่าทัพละ 5 คน และกองทัพอีก 2 คน รวม 13 คน มาประจำรัฐสภาซึ่งทำให้เกิดการลือบับขึ้น ในขณะที่วุฒิสภา (senate) มีเจ้าหน้าที่ประจำซึ่งมีความสามารถด้านกิจการทหารถึง 90 คน<sup>72</sup> โดยสังคมการเมืองจะสามารถช่วยลดความเป็นอิสระและสิทธิพิเศษฝ่ายทหารได้ เมื่อรัฐสภาบราซิลเริ่มทำงานในปี พ.ศ.2527 กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ 2-3 คน ประจำคณะกรรมการแบบเต็มเวลา แต่ทุกคนก็ยังไม่ได้มีความรู้ในการเตรียมวิเคราะห์กิจการฝ่ายทหารได้<sup>73</sup>

สำหรับด้านรัฐนั้น Stapan ได้เน้นการสร้างรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมที่มีความเป็นมืออาชีพ มีการจัดตั้ง “สภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council)” และ “วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (National Defense Colleges)” ที่มีฝ่ายพลเรือนเป็นแกนนำ เพื่อลดความรู้สึกของฝ่ายทหารที่ต้องการแยกออกจากพลเรือน และสร้างระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อขัดข้องร่วมกันที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะขยายขีดความสามารถในการควบคุมประชาธิปไตย<sup>74</sup> แต่สำหรับไทยแล้วการจัดตั้งรัฐบาลทุกครั้งจะมีปัญหาที่เหมือนกันคือไม่สามารถหาพลเรือนที่มีความเป็นมืออาชีพมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ทำให้ในที่สุดต้องมาจากอดีตผู้นำทางทหารหรือให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งตัวเอง ในส่วนของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรยังคงมุมมองว่าเป็นสถาบันการศึกษาทางทหารที่รับฝ่ายพลเรือนมาเข้าเรียน

Janowitz ได้อธิบายว่าทหารอาชีพจะต้องอยู่เหนือการเมืองในกิจการภายในรัฐ ซึ่งหมายความว่านายทหารจะต้องอยู่ในสถานะเดิม (status quo) ของตนเอง นายทหารชั้นนายพลจะต้องไม่เข้าไปผูกติดกับพรรคการเมืองหรืออยู่เบื้องหลังฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นทหารเป็นผู้รับใช้ฝ่ายพลเรือน (civil servants) ดังนั้น ผู้นำที่มาจากทางเลือกตั้งจะต้องมั่นใจว่าทหารจะต้องมีความ

<sup>71</sup> Ibid., p. 144.

<sup>72</sup> Ibid., pp. 134-136.

<sup>73</sup> Ibid., p. 136.

<sup>74</sup> Ibid., pp. 136-145.

เป็นกลาง<sup>75</sup> แต่ปัญหาคือจะใช้หลักการใดแบ่งว่าอย่างไรคือการอยู่เหนือการเมือง หรือจะวางตัวเป็นกลางดังกล่าว ซึ่งก็ไม่แตกต่างจากปัญหาการแทรกแซงที่ขึ้นอยู่กับ การรับรู้ของแต่ละฝ่าย เพราะความจริงทหารก็เป็นองค์การภาครัฐเช่นเดียวกับฝ่ายพลเรือนอื่นที่จะต้องมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารที่เป็นนักการเมืองในระดับสูงอยู่ตลอดเวลา ย่อมไม่สามารถปฏิเสธคำสั่งจากฝ่ายบริหารได้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่น ดังนั้น รัฐสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบให้ทหารอยู่เหนือการเมืองได้โดยไม่ตกอยู่ในความครอบงำของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายและการจัดสรรงบประมาณ ทำให้สามารถใช้ทหารเป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์เฉพาะพรรคการเมืองได้ ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ของรัฐตามวัตถุประสงค์ของการมีกำลังทหาร

### 1.5 เรื่องที่พลเรือนควบคุมทหาร

เมื่อยอมรับว่าทหารจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือนแล้ว คำถามที่ตามมาคือการควบคุมทหารโดยพลเรือนนั้นจะครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง Aurel Croissant และ David Kuehn ได้รวบรวมแนวคิดการควบคุมทหารโดยพลเรือนในฐานะชุดของการตัดสินใจ 5 ด้าน ได้แก่ การคัดเลือก ขนชั้นนำ นโยบายสาธารณะ ความมั่นคงภายใน การป้องกันประเทศ และการจัดองค์การฝ่ายทหาร ในแต่ละด้านได้กำหนดสิ่งที่บ่งชี้ว่าฝ่ายพลเรือนสามารถควบคุมฝ่ายทหารไว้ดังนี้<sup>76</sup>

- การคัดเลือกขนชั้นนำ : ฝ่ายพลเรือนสามารถควบคุมไม่ให้ฝ่ายทหารฝ่าฝืนหน้าที่ของทหาร เช่น การที่ทหารเป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา การยอมรับอำนาจอย่างไม่เป็นทางการของทหารในการแต่งตั้งคณะรัฐบาลหรือการบริหารจัดการสาธารณะ การที่ทหารมีส่วนควบคุมกระบวนการเลือกตั้ง หรือมีทหารประจำการดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมือง

- นโยบายสาธารณะ : ฝ่ายพลเรือนสามารถตัดสินใจกิจการทางการเมืองและนำไปปฏิบัติได้ทุกเรื่องรวมทั้งนโยบายความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ตัวอย่างที่ขัดแย้งกับหลักการนี้ เช่น การที่ทหารพยายามตัดสินใจนโยบายด้านการทหารอย่างอิสระ การที่ทหารมีโครงสร้างที่มีหน้าที่เหนือองค์การบริหารพลเรือน

- ความมั่นคงภายใน : การใช้กองทัพในงานบรรเทาสาธารณภัย สนับสนุนงานตำรวจและกำลังควบคุมชายแดน รวมทั้งการต่อต้านการก่อความไม่สงบและการก่อการร้ายนั้น

<sup>75</sup> Morris Janowitz, *The professional soldier: A Social and political portrait*, 2<sup>nd</sup>ed. (U.S.: The Free Press, 1961), p. 233.

<sup>76</sup> Aurel Croissant and David Kuehn, "Civilian control of the military and democracy: Conceptual and theoretical perspectives," in *Democracy under Stress: Civil-Military relations in South and Southeast Asia*, pp. 28-30.

สามารถทำได้ ถ้าหากฝ่ายพลเรือนสามารถมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องขอบเขตของการใช้งาน ระยะเวลา และจำนวนภารกิจ รวมทั้งสามารถติดตามกิจกรรมของฝ่ายทหารได้

- การป้องกันประเทศ : กองทัพมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเตรียมนโยบายป้องกันประเทศ และส่งผู้เชี่ยวชาญฝ่ายทหารให้กับฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายเพื่อให้สามารถติดตามและยับยั้งกิจกรรมของฝ่ายทหารได้

- การจัดการฝ่ายทหาร : ฝ่ายพลเรือนสามารถตัดสินใจเรื่องขนาดและการจัดกองทัพ หลักนิยม โครงสร้างการบังคับบัญชา รวมทั้งคำแนะนำทั่วไปสำหรับการคัดเลือก การศึกษา การแต่งตั้ง และยุทธวิธีปรกรณ์ อย่างไรก็ตาม ระดับการควบคุมของฝ่ายพลเรือนยังคงมีขอบเขตเพื่อให้กองทัพมีอิสระตามความจำเป็นสำหรับการบรรลุตามหน้าที่

จากแนวคิดการควบคุมทหารโดยพลเรือน 5 ด้าน ดังกล่าว Paul Chambers ได้นำมาใช้ศึกษากรณีของไทยจนถึงปี พ.ศ.2553 มีความเห็นว่า การควบคุมกองทัพโดยฝ่ายพลเรือนมีความก้าวหน้าจากเดิมโดยด้านการคัดเลือกขั้นต้น นโยบายสาธารณะ การป้องกันประเทศ และการจัดการฝ่ายทหารอยู่ในระดับกลาง ยกเว้นด้านความมั่นคงภายในเปลี่ยนกลับมาสู่ระดับต่ำ<sup>77</sup> ย่อมแสดงว่ารัฐบาลพลเรือนของไทยสามารถควบคุมกองทัพได้ในระดับหนึ่งแล้ว

การรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 แสดงให้เห็นแล้วว่ารัฐไทยไม่ได้ย้อนกลับไปสู่การเริ่มต้นของกระบวนการประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 ใหม่ และถึงแม้จะมีการรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 โดยฝ่ายทหารได้ครอบครองอำนาจทุกฝ่ายเป็นระยะเวลาไม่นานไม่แตกต่างในช่วงรัฐบาลเผด็จการทหารในทศวรรษ 2500 แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่มีมายาวนานได้ และฝ่ายทหารได้เสนอแผนการเลือกตั้งและคืนอำนาจกลับไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ในที่สุดแล้วฝ่ายพลเรือนจะต้องกลับมาทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายทหารตามเดิมไม่แตกต่างไปจากหลังการปฏิวัติในปี พ.ศ.2549 ดังนั้น จึงต้องศึกษาสาเหตุที่ทำให้ฝ่ายพลเรือนไทยไม่สามารถควบคุมฝ่ายทหารได้อย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม การแบ่งในฐานะชุดของการตัดสินใจ 5 ด้าน ของ Chambers เป็นการจำแนกเพื่อนำไปใช้กับรัฐต่าง ๆ และในฐานะของรัฐบาลควบคุมกองทัพ แต่ยังไม่สอดคล้องกับประเด็นความสัมพันธ์ที่ปรากฏต่อสาธารณะ ทำให้มีการเสนอปัญหาการบริหารจัดการหรือการควบคุมทหารโดยพลเรือนไทยแตกต่างไปจาก Chambers ให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองไทย

<sup>77</sup> Paul Chambers, "U-Turn to the past?: The resurgence of the military in contemporary Thai politics," in *Democracy under stress: Civil-military relations in South and Southeast Asia* (Bangkok: ISIS, 2010) , pp. 63-93.

สุรชาติ บำรุงสุข ได้เสนอปัญหาการบริหารกองทัพไทยในทศวรรษ 2010 ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 โดยมีเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนและต้องการความคิดใหม่ให้แก่ผู้บริหารกองทัพ จำนวน 12 เรื่อง ได้แก่<sup>78</sup>

- งบประมาณ : งบประมาณในหมวดค่าตอบแทนสูง ทำให้เหลืองบประมาณกองทัพน้อย และสัดส่วนงบประมาณระหว่างเหล่าทัพยังคงยึดติดกับขนาดกำลังพลมากกว่าภารกิจ
- กำลังพล : จำนวนกำลังพลที่เดิมเตรียมการสำหรับภัยคุกคามตามแบบมีมากเกินความจำเป็นหลังจากสงครามเย็นยุติลง กองทัพไทยต้องการกำลังพลเท่าใดและจะมีการจัดการอย่างไรเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ
- ตำแหน่งและชั้นยศ : จำนวนนายทหารชั้นยศสูงมีจำนวนมาก ยังไม่มีหลักการที่ชัดเจนเพื่อกำหนดว่าควรมีสัดส่วนแต่ละชั้นยศเท่าใด และควรจัดทำมาตรฐานการเลื่อนยศเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันการแทรกแซงของอิทธิพลภายนอกต่อการโยกย้ายทหารในกองทัพ
- ยุทธโศภกรรม : การจัดหายุทธโศภกรรมต้องสอดคล้องกับภัยคุกคามที่เปลี่ยนจากเดิมสงครามต่อต้านการก่อการความไม่สงบมาเป็นหลักนิยมสงครามตามแบบ และภัยคุกคามหลังสงครามเย็น รวมทั้งกระบวนการจัดหายุทธโศภกรรมที่โปร่งใสและมีเหตุผล
- โครงสร้าง : การปรับปรุงโครงสร้างให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่เน้นระบบคณะเสนาธิการร่วมมาจากสหรัฐฯ แล้วจะทำให้กองทัพไทยมีความเป็นประชาธิปไตยตามไปด้วยและต้องสร้างวัฒนธรรมการประสานระหว่างเหล่าทัพเพื่อก้าวไปสู่การยุทธร่วม
- ภารกิจ : การทบทวนบทบาทและภารกิจให้สอดคล้องกับภัยคุกคามและสถานการณ์ภายในประเทศที่เปลี่ยนไปโดยเฉพาะต่อความมั่นคงภายใน รวมทั้งอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมที่ไม่คุ้มค่าควรให้ภาคเอกชนดำเนินการ
- การศึกษา : ผู้บริหารกองทัพต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาซึ่งเป็นการพัฒนาบุคลากรให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงนโยบายที่ขาดการปฏิบัติ
- การฝึก : การฝึกกำลังพลให้มีประสบการณ์ก่อนเข้าสู่สนามรบโดยเฉพาะการรบผสมเหล่าให้สอดคล้องกับการปฏิบัติการทางทหาร
- หลักนิยม : กองทัพจะคิดค้นหลักนิยมให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขของไทยแทนการนำเข้าจากสหรัฐฯ อย่างไร
- เทคโนโลยีทหาร : ผู้บริหารกองทัพสมัยใหม่ต้องจัดลำดับความสำคัญของอาวุธทันสมัยเข้าประจำการตามข้อจำกัดงบประมาณ

<sup>78</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, ยุคเครื่องเรื่องทหาร: ข้อคิดสำหรับกองทัพไทยในศตวรรษที่ 21 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกริก, 2540), หน้า 19-44.

- เทคโนโลยีสารสนเทศ : ผู้บริหารกองทัพจะใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อดำรงความอยู่รอดในศตวรรษที่ 21 อย่างไร

- ผู้นำ : กองทัพจะสร้างผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบายกองทัพเพื่อเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 อย่างไร

ปัญหาการบริหารกองทัพไทยในทศวรรษ 2010 ทั้ง 12 เรื่องดังกล่าว นอกจากจะเป็นปัญหาที่ผู้นำกองทัพจะต้องพิจารณาหาทางแก้ไขแล้ว แต่ในท้ายที่สุดฝ่ายบริหารตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาอนุมัติในรูปแบบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งย่อมเป็นที่แน่นอนว่าหากรัฐบาลจัดการกับปัญหาการบริหารกองทัพทั้ง 12 เรื่องเพียงลำพังในขณะที่รัฐกำลังอยู่ระหว่างการพัฒนาประชาธิปไตยเช่นไทยแล้ว ย่อมเกิดข้อโต้แย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพตามมา และอาจจะส่งผลถึงขั้นทำให้เกิดการหยุดของระบอบประชาธิปไตยลงได้

ความพยายามของรัฐบาลพลเรือนที่จะบริหารจัดการกองทัพ ในขณะที่ยังขาดความพร้อมด้านสถาบันทางการเมือง อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงตามมาได้โดยปรากฏให้เห็นมาแล้วในอดีต ตามที่ไชยวัฒน์ คำชู ได้ศึกษาสาเหตุที่ทหารญี่ปุ่นก้าวสู่อำนาจทางการเมืองก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ.2461-2475) ว่า เกิดจากการที่ฝ่ายทหารไม่พอใจการบริหารของรัฐบาลพลเรือนที่ใช้วิธีการทางการทูตและการเจรจา มากกว่าการใช้กำลังทหาร จึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลพลเรือน ทำให้มีการเรียกร้องให้ลดค่าใช้จ่ายทางทหาร หลังจากสถานะเศรษฐกิจญี่ปุ่นซบเซาลงในปี พ.ศ.2463 รัฐบาลพลเรือนแต่ละชุดได้ตัดค่าใช้จ่ายทางทหารลงจากร้อยละ 35 เป็น ร้อยละ 16 ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับฝ่ายทหาร ต่อมาในปี พ.ศ.2473 รัฐบาลพลเรือนได้ตกลงทำสนธิสัญญาจำกัดกำลังรบทางเรือกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษที่กรุงลอนดอน ซึ่งถูกคัดค้านอย่างแข็งขันจากคณะเสนาธิการทหารเรือ แต่นายกรัฐมนตรีสะมะมุชิยืนยันอย่างแน่วแน่ว่าเขาควรเป็นผู้ตัดสินใจว่ากองกำลังรบของประเทศควรมีระดับเท่าใด หลังจากนั้นไม่นานเขาจึงถูกลอบสังหาร<sup>79</sup> ทั้งที่การพิจารณางบประมาณและโครงสร้างกองทัพควรเป็นบทบาทของรัฐสภาซึ่งมีความเป็นสถาบัน (institutions) จึงมีคุณสมบัติในการตกลงไกล่เกลี่ยและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้ดีกว่าการตัดสินใจโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในสถานะของบุคคล (individual) ทำให้เกิดความขัดแย้งได้งายระหว่างผู้นำทหารกับผู้นำรัฐบาล ซึ่งการที่ผู้นำรัฐบาลหรือผู้นำกองทัพจะขัดแย้งกับสถาบันที่มีความเห็นร่วมกันทั้งสภานั้น เกิดขึ้นได้น้อยกว่าความขัดแย้งระหว่างบุคคล

ปัญหาในลักษณะดังกล่าวก็เคยเกิดขึ้นในไทยมาแล้วตามที่ สุจิต บุญบงการ ได้วิเคราะห์การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทยจากการรัฐประหารจำนวน 5 ครั้ง ในปี พ.ศ.2490,

<sup>79</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, "ทหารกับการเมืองในญี่ปุ่น: การก้าวสู่อำนาจทางการเมืองก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง," ใน ทหารกับการเมือง: วิเคราะห์เปรียบเทียบ, กณลา สุขพานิช และวุฒิชัย มูลศิลป์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: แสงรุ่งการพิมพ์, 2523), หน้า 297-310.



2501,2514, 2519 และ 2520 พบว่าผลประโยชน์ของกลุ่มทหารมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการรัฐประหาร โดยมีบทบาทแตกต่างกันกับอุดมการณ์ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศให้เป็นสมัยใหม่ ผลประโยชน์ของกลุ่มทหารแยกได้ออกเป็นหลายลักษณะ ที่สำคัญคือการได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและด้านเกียรติยศชื่อเสียง โดยฝ่ายทหารจะไม่พอใจถ้าหากงบประมาณทางทหารถูกตัด ผลประโยชน์ทางการเงินอื่นถูกยกเลิก กำลังทหารถูกลด เกียรติยศตลอดจนความสำคัญถูกลบหลู่ ทหารต้องการความเป็นอิสระไม่ให้ฝ่ายพลเรือนเข้ามายุ่งเกี่ยวในการฝึกศึกษาอบรม การแต่งตั้งโยกย้าย นายทหาร และการวางยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศ การจัดตั้งหน่วยที่มีกำลังทำหน้าที่คล้ายทหารมากขึ้นอาจจะกระทบถึงผลประโยชน์ของทหารมากขึ้นด้วย<sup>80</sup> จากการศึกษาที่กล่าวมาทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นผลมาจากการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลทั้งสิ้น ทำให้การวิจัยในครั้งนี้จึงจะมุ่งไปที่ การศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการจัดความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายตามกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มขึ้นในไทยอย่างแท้จริงภายหลังจากการลาออกของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ความสัมพันธ์ภายในระบอบย่อมประกอบด้วยหน่วยที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและประเด็นที่จะสัมพันธ์ หน่วยที่มีปฏิสัมพันธ์ ได้แก่ รัฐบาลพลเรือนและกองทัพซึ่งทั้งสองฝ่ายอยู่รวมกันเป็นฝ่ายบริหาร และรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วน “ประเด็นที่จะสัมพันธ์” หมายความว่า จะมีเรื่องใดบ้างที่ต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างรัฐบาลกองทัพ หากพิจารณาประเด็นในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ของไทยในห้วงที่ผ่านมาที่แสดงต่อสื่อสาธารณะ เช่น ด้านงบประมาณเป็นการปรับเกลี้ยจากวงเงินงบประมาณในลักษณะของการใช้ฐานปีที่ผ่านมาบริหารจัดการโดยไม่ได้มีการพิจารณากันอย่างจริงจัง ด้านการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นไปตามที่กองทัพเสนอมาให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาอนุมัติแต่มีบ่อยครั้งที่ฝ่ายพลเรือนเข้ามาแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้าย ด้านการจัดหายุทโธปกรณ์ของกองทัพ ฝ่ายพลเรือนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดความต้องการ แต่เป็นการดำเนินการโดยฝ่ายทหารเสนอโครงการให้ฝ่ายพลเรือนพิจารณาซึ่งส่วนใหญ่จะได้รับการพิจารณาหรืออาจถูกแทรกแซง ด้านการใช้กำลังทหาร เช่น การสลายการชุมนุมตากใบซึ่งเป็นการใช้กำลังที่ขาดการฝึกความรู้เพียงพอ หรือการใช้กำลังเข้าควบคุมการก่อความไม่สงบในช่วงเมษายน 2553 ซึ่งมีมุมมองว่าเป็นการใช้กำลังทหารเข้าแก้ปัญหาทางการเมือง<sup>81</sup> ทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองขยายตัวมากขึ้น ด้านโครงสร้างการจัดยังมีปัญหาการขยายหรือการปรับลดขนาดกองทัพยังไม่มีหลักการที่ชัดเจนแต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในขณะนั้น ดังนั้น การวิจัยนี้จะศึกษาต่อกรณีความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น 5 ด้าน ได้แก่ งบประมาณทหาร การแต่งตั้งโยกย้ายทหาร การจัดหายุทโธปกรณ์ การใช้กำลังทหาร และโครงสร้างการจัดกองทัพ

<sup>80</sup> สุจิต บุญบงการ, "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย," ใน *ทหารกับการเมือง: วิเคราะห์เปรียบเทียบ*, หน้า 226-256.

<sup>81</sup> "บทสัมภาษณ์ พลโทพระพงษ์ มานะกิจ รายการตอบโจทย์," *สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส* (ธันวาคม 2010).

## 2. ทฤษฎีความมั่นคงและการทหาร

Hans J. Morgenthau ได้อธิบายว่าความพร้อมของกำลังทหารเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ สำคัญของพลังอำนาจของชาติ (National power) ที่จะสนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของ รัฐ<sup>82</sup> ในระหว่างสงครามเย็นแนวคิดความมั่นคงตามทฤษฎีสัจนิยมซึ่งมีรัฐเป็นตัวแสดงหลักในระบบ ระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาวะอนาธิปไตย ทำให้แนวคิดความมั่นคงในขณะนั้นมุ่งเน้นไปที่ความมั่นคง ของรัฐหรือการมี “รัฐเป็นศูนย์กลาง (state centric)” โดยมีกำลังทหารเป็นตัวแสดงหลักซึ่งมีหน้าที่ หลักสี่ประการเพื่อบรรลุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่ การป้องกัน (defensive) ไม่ให้ถูก โจมตีและลดความเสียหายจากการโจมตี การป้องปราม (deterrent) เพื่อไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามคิดที่จะ รุกราน การขับไล่ (compellent) เพื่อหยุดการกระทำของฝ่ายตรงข้าม และการแสดงแสนยานุภาพ (swagger) เพื่อขยายเกียรติภูมิ<sup>83</sup> ในขณะที่สภาวะแวดล้อมดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วหลังจาก สงครามเย็นยุติลง ทำให้การใช้กำลังทหารต่อการแก้ไขปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศลดลงโดยมี แนวโน้มว่ารัฐจะใช้กำลังทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองภายในประเทศมากขึ้น

Joseph S. Nye ได้อธิบายระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันว่าระบบโลกแบบสองขั้วในยุค สงครามเย็นจบลงแล้ว แต่ก็ไม่ได้แทนที่ด้วยระบบโลกแบบขั้วเดียวที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำอีกต่อไป ระบบโลกได้กลายมาเป็นแบบหลายขั้วทางด้านเศรษฐกิจและกำลังกระจายอำนาจเพราะความก้าวหน้า ของการปฏิวัติข้อมูลข่าวสาร การเพิ่มภาวะการพึ่งพาต่อกัน (interdependence) และความสำคัญของ ตัวแสดงข้ามชาติที่มีมากขึ้น<sup>84</sup> แต่ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจดังกล่าวก็ไม่ได้มาแทนความมั่นคงทาง ทหาร<sup>85</sup> หลังสงครามเย็นยุติลงความขัดแย้งระหว่างรัฐได้ลดน้อยลงในขณะที่ความขัดแย้งภายในรัฐได้ เพิ่มขึ้น ส่งผลทำให้แนวคิดความมั่นคงมุ่งไปสู่ประชาชนภายในรัฐ (people centric) หรือ ประชาชนเป็นศูนย์กลางหรือความมั่นคงของมนุษย์ (Human security)<sup>86</sup> ผลจากแนวคิดภูมิภาคนิยม ทำให้เขตแดนของรัฐได้จางลง กำลังทหารจึงไม่ใช่ตัวแสดงหลักอีกต่อไป รัฐต่างๆ จึงปรับบทบาทและ ขีดความสามารถมาเป็นการสนับสนุนความมั่นคงต่อประชาชนในรัฐ ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ทหารเข้ามา

<sup>82</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for power and peace*, p. 133.

<sup>83</sup> Robert J. Art, "The four functions of force," in *International politics: Enduring concepts and contemporary issues*, eds. Robert J. Art and Robert Jervis (New York: Pearson, 2007), pp. 141-148.

<sup>84</sup> Joseph S. Nye, *Understanding international conflicts: An introduction to theory and history*, 6<sup>th</sup>ed. (New York: Pearson, 2007), p. 282.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>86</sup> *Human Development Report 1994*, (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 22-23.

เกี่ยวข้องกับการเมืองภายในรัฐมากขึ้นในกรอบของความมั่นคงและอาจจะขยายมาเป็นการแทรกแซงทางการเมืองตามมาในที่สุด

ถึงแม้ว่ากำลังทหารจะมีหน้าที่ด้านความมั่นคง แต่ก็ไม่ใช่ทุกอย่างในภาคทหาร (military sector) จำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับความมั่นคงเสมอ<sup>87</sup> ภารกิจหลายอย่างของกองทัพในปัจจุบันไม่ได้เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามที่มีตัวตน (existential threat) และไม่ได้เป็นการปฏิบัติที่ต้องตอบโต้อย่างเร่งด่วน (emergency action) เหมือนเช่นแนวคิดภัยคุกคามเดิมอีกต่อไป<sup>88</sup> ทำให้เส้นแบ่งเขตระหว่างงานทหารและงานพลเรือนในด้านความมั่นคงเกิดความไม่ชัดเจน แต่เนื่องจากความมั่นคงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องทางการเมืองดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า ประเด็นที่จะเป็นความมั่นคงได้นั้นจะต้องมีคุณลักษณะอย่างไร หลังจากนั้นรัฐสภาจึงจะสามารถกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพได้อย่างถูกต้อง

สำนักโคเปนเฮเกนได้เน้นว่าความมั่นคงจะต้องเกี่ยวข้องกับ “ความอยู่รอด (survival)”<sup>89</sup> โดยเสนอรูปแบบของ “การทำให้เป็นความมั่นคง (securitization)” ว่าประเด็นต่าง ๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 เรื่องดังนี้

- เรื่องที่ไม่ใช่ทางการเมือง (non-politicized) เป็นเรื่องที่ไม่ใช่การกระทำของรัฐและไม่รวมถึงการอภิปรายและตัดสินใจสาธารณะ

- เรื่องทางการเมือง (politicized) เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะที่ต้องการการตัดสินใจของรัฐบาลและการกำหนดทรัพยากรหรืออาจจะมียุทธศาสตร์ของประชาคม

- เรื่องความมั่นคง (securitized) เป็นประเด็นภัยคุกคามที่มีอยู่แล้วที่ต้องการมาตรการฉุกเฉินและการตัดสินใจกระทำนอกเหนือจากขอบเขตกระบวนการทางการเมืองปกติ<sup>90</sup>

ถึงแม้ว่าแนวคิดการทำให้เป็นความมั่นคงดังกล่าวจะมีข้อโต้แย้งตามมาเนื่องจากยังมีความเป็นพลวัตสูงและเส้นแบ่งเขตระหว่างความมั่นคงและการเมืองยังไม่ชัดเจน จำเป็นต้องมีการวิจัยเชิงประจักษ์มากกว่านี้<sup>91</sup> ซึ่งก็เป็นเรื่องปกติทางสังคมศาสตร์อื่นที่ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้ทุกแง่มุมในแนวคิดทฤษฎีเดียว แต่แนวคิดนี้ก็สามารถอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลพลเรือนในด้าน

<sup>87</sup> Barry Buzan, Ole Waver, and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Colorado: Lynne Rienner, 1998), p. 49.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> Ralf Emmers, "Securitization," in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 109-117.

“การเมือง” กับ “กองทัพ” ในด้านความมั่นคงได้ โดยรัฐบาลพลเรือนมีหน้าที่กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์” ส่วนกองทัพมีหน้าที่นำนโยบายหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองไปปฏิบัติด้วย “เครื่องมือทางทหาร” ที่มีอยู่ ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้รัฐบาลสามารถควบคุมและใช้กองทัพเป็นเครื่องมือของรัฐโดยผลประโยชน์ตกอยู่ที่ประชาชนของรัฐ และไม่ให้รัฐบาลใช้กองทัพเป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองเฉพาะพรรคหรือกลุ่มทางการเมือง

สำนักโคเปนเฮเกนได้ขยายแนวคิดความมั่นคงการทหาร เศรษฐกิจ การเมือง ให้เกินจากขอบเขตรัฐโดยเพิ่มวัตถุอ้างอิง (Reference objects) ใหม่ เช่น สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งพลวัตของแต่ละด้าน (sector) กำหนดโดยตัวแสดงความมั่นคง (securitizing actors) และวัตถุอ้างอิง ประเด็นสำคัญของการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในปัจจุบันอยู่ที่ว่าการใช้กำลังทหารไม่ได้มีเฉพาะความมั่นคงของรัฐตาม “ภัยคุกคามรูปแบบเดิม” เพียงอย่างเดียวแล้ว แต่ได้ขยายขอบเขตกว้างออกไปถึง “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (non-traditional threat)” อีกด้วย โดยมีการนำกองทัพมาใช้ภายในรัฐในภารกิจต่าง ๆ โดยอ้างในกรอบของความมั่นคง และก็ยังทำให้การทำหน้าที่ของรัฐสภาในการตรวจสอบรัฐบาลพลเรือนกระทำได้ยากขึ้นและจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพิ่มมากขึ้น

## 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

ตัวแสดงด้านความมั่นคง (securitizing actors) อาจจะเป็นรัฐบาล ชนชั้นนำทางการเมือง ทหาร ประชาสังคม ซึ่งทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงได้ โดยการทำให้ภัยคุกคามที่มีอยู่ต่อความอยู่รอดของวัตถุอ้างอิง (referent objects) ซึ่งอาจจะเป็นปัจเจกและกลุ่มหรือ issue areas ที่มีความชอบธรรมในการอ้างความอยู่รอดและความคงอยู่ของพวกเขาจากการถูกข่มขู่จากภายนอกที่เห็นได้ชัดเจน รูปแบบความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนได้ทำให้เกิดคำถาม ได้แก่ ตัวแสดงความมั่นคงเป็นใครบ้าง ใครหรืออะไรที่จำเป็นต้องป้องกัน ชนิดของภัยคุกคามอะไรที่เป็นวัตถุอ้างอิงในการป้องกัน ใครเป็นผู้ตัดสินใจว่าอะไรเป็นประเด็นความมั่นคง และจะใช้เครื่องมืออะไรจัดการกับภัยคุกคามที่คงอยู่<sup>92</sup> ซึ่งยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้ข้อยุติที่ยอมรับอย่างเป็นทางการและทำให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยการอ้างความมั่นคง แต่ในการวิจัยนี้จะมุ่งเน้นไปที่ภัยคุกคามที่เกิดขึ้นภายในรัฐมีผลต่อความมั่นคงของรัฐซึ่งรัฐบาลพลเรือนจำเป็นต้องใช้กองทัพเข้าไปแก้ไขปัญหามากกว่าที่จะศึกษาคำถามดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาการสร้างเสริมความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมืองเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

<sup>92</sup> Ibid.

Huntington ได้สรุปรูปแบบของความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไว้ 5 รูปแบบ ซึ่งส่งผลต่อความเป็นทหารอาชีพมากขึ้นแตกต่างกันออกไป โดย “ภัยคุกคามต่อความมั่นคง” เป็นปัจจัยร่วมที่ปรากฏในทุกรูปแบบความสัมพันธ์<sup>93</sup> เช่นเดียวกับที่ Michael C. Desch ได้ใช้ทฤษฎีโครงสร้างศึกษาความสัมพันธ์ตัวแปรระหว่างภัยคุกคามและความเข้มแข็งของฝ่ายพลเรือนในการควบคุมทหารจาก 23 กรณีศึกษา ในช่วงศตวรรษที่ 20 สรุปว่าหากมีภัยคุกคามภายนอกสูงจะทำให้การควบคุมทหารได้ง่าย แต่ถ้ามีภัยคุกคามภายในสูงจะทำให้การควบคุมทหารได้ยากขึ้น<sup>94</sup> เพราะทหารมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ไม่แตกต่างไปจากความแตกแยกทางการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ.2548 เป็นต้นมา ส่งผลทำให้ทหารขยายบทบาททางการเมืองภายในรัฐสูง และนำมาซึ่งการปฏิวัติถึงสองครั้งในระยะเวลาไม่ห่างกัน

กรณีดังกล่าวไม่แตกต่างไปจากที่ Marcus Mietzner ได้ศึกษากรณีความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในอินโดนีเซียพบว่า การแข่งขันระหว่างกลุ่มมุสลิมในหัวง พ.ศ.2541-2547 อย่างตึงเครียดทำให้ฝ่ายทหารสามารถขยายบทบาทเข้ามาสู่การเมืองและปกป้องผลประโยชน์ของสถาบันทหารได้ แต่หลังจากฝ่ายพลเรือนมีเสถียรภาพทางการเมืองหลังปี พ.ศ.2547 แล้วทำให้เกิดช่องว่างโดยกำลังทหารไม่สามารถเข้าไปสู่ศูนย์กลางอำนาจรัฐได้ และนำไปสู่กระบวนการเสริมสร้างประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งในที่สุด ดังนั้น อนาคตทางการเมืองของกองทัพจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำพลเรือนที่จะรักษาสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตย<sup>95</sup> แสดงว่าหากรัฐที่มีภัยคุกคามภายในสูงซึ่งมักเกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็ง ย่อมทำให้รัฐบาลพลเรือนควบคุมทหารได้ยาก เนื่องจากยังคงต้องอาศัยกองทัพเป็นเครื่องมือหลักในการปกป้องความอยู่รอดของรัฐบาล ในสภาวะดังกล่าวจึงจำเป็นต้องใช้รัฐสภาซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยและมีความเชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชนเข้ามาช่วยในการตรวจสอบควบคุมไม่ให้ทหารขยายบทบาทเกินขอบเขตความมั่นคงเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในที่สุด

จากการศึกษาของนักวิชาการหลายคนต่อประเด็นการกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองใหม่ของทหารในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ พม่า ไทย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ทิมอร์ อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่าการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไม่ได้ถูกกำหนดมาล่วงหน้าโดยปัจจัยทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรม แต่บ่อยครั้งเป็นผลมาจากความขัดแย้ง

<sup>93</sup> Samuel P. Huntington, *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*, pp. 96-97.

<sup>94</sup> Michael C. Desch, *Civilian control of the military: The changing security environment*.

<sup>95</sup> Marcus Mietzner, *Military politics, Islam, and the state in Indonesia: From turbulent transition to democratic Consolidation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009).

หรือการแบ่งฝ่ายระหว่างพลเรือนภายในรัฐหรือความไม่มีประสิทธิภาพของผู้นำทางการเมือง<sup>96</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาสถานการณ์ความมั่นคงภายในไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา ได้แก่ การก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมา และความขัดแย้งกับกัมพูชา ทำให้ฝ่ายทหารเข้ามามีบทบาทความมั่นคงภายในมากขึ้น หากรัฐสภาไม่สามารถเพิ่มบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลไม่ให้ฝ่ายทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองในช่วงดังกล่าวเกินขอบเขตจนถึงเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองได้ ก็เป็นการยากที่จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพเป็นไปโดยราบรื่น

สาเหตุอีกประการหนึ่งในความไม่ชัดเจนของขอบเขตความมั่นคง ซึ่งเปิดโอกาสให้ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น มาจากการเคลื่อนตัวของศาสตร์สาขาวิชาต่าง ๆ ตลอดเวลา มาตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบันตามผลของโลกาภิวัตน์ทำให้มีการขยายขอบเขตการศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ อย่างมากจนกระทั่งมาทับซ้อนกัน เกิดปัญหาเส้นแบ่งเขตที่ไม่ชัดเจน “ทางระดับ” ระหว่างสาขาวิชาย่อย เช่น ระหว่างการเมืองเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>97</sup> และปัญหาเส้นแบ่งเขตที่ไม่ชัดเจน “ทางตั้ง” ภายในสาขาวิชาเดียวกัน เช่น รัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคง<sup>98</sup> นอกจากนี้การขยายตัวของความมั่นคงด้านต่าง ๆ รวมทั้งภัยคุกคามรูปแบบใหม่เริ่มทำให้เกิดความทับซ้อนกันในขอบเขตแต่ละด้าน เช่น ความมั่นคงของมนุษย์กับความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้การแบ่งการปฏิบัติงานระหว่างทหารและพลเรือนเริ่มมีความไม่ชัดเจนตามสาขาวิชาไปด้วย

จากความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตของความมั่นคงทั้งระหว่างความมั่นคงภายนอกและภายในรัฐ และความไม่ชัดเจนระหว่างความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ง่ายโดยการอ้างเรื่องที่เกิดขึ้นว่าเป็นเรื่องของ “ความมั่นคง” แล้วจึงผ่านกระบวนการแปลงให้เป็นความมั่นคง (securitization) ที่มีการใช้กฎหมายและทรัพยากรพิเศษ และเปิดโอกาสให้แทรกแซงทางการเมืองได้ง่าย ดังนั้น ในสภาวะดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องกำหนดบทบาทและหน้าที่ของทหารตามกฎหมายให้ชัดเจนและเพิ่มการตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ให้ขยายออกมาแทรกแซงทางการเมืองซึ่งรัฐสภาจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีหน้าที่โดยตรง

<sup>96</sup> *The political resurgence of the military in Southeast Asia: Conflict and leadership*, (Oxon: Routledge, 2011).

<sup>97</sup> Daniele Caramani, "Introduction to comparative politics," in *Comparative politics*, ed. Daniele Caramani (New York: Oxford University Press, 2008), p. 3.

<sup>98</sup> Alan Collins, "Introduction: What is security studies?," in *Contemporary security studies*, ed. Alan Collins, (New York: Oxford, 2007), pp. 2-3.

## 2.2 การใช้กำลังกองทัพต่อภัยคุกคามภายในและการสนับสนุนฝ่ายพลเรือน

หลังสงครามเย็นยุติทำให้แนวคิดภัยคุกคามได้เปลี่ยนจากภัยคุกคามที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐมาเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ทำให้เส้นเขตแดนของรัฐจางลง ประกอบกับระบบระหว่างประเทศเริ่มมีความมั่นคงมากขึ้นทำให้การใช้กำลังยึดครองรัฐอื่นเป็นไปได้ยาก ดังนั้น กองทัพของรัฐต่าง ๆ จึงไม่ได้มีหน้าที่การป้องกันภัยคุกคามที่มาจากภายนอกเขตแดนรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ได้นำขีดความสามารถของกองทัพมาใช้ต่อภัยคุกคามภายในรัฐให้คุ้มค่าการลงทุนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์ 9/11 ทำให้บทบาทของกองทัพเพิ่มมากขึ้นแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ

กองทัพอังกฤษนอกจากมีภารกิจในการป้องกันดินแดนแล้ว ยังมีภารกิจสนับสนุนความมั่นคงให้กับองค์การรัฐบาลอื่นหรือที่มีความหมายร่วมกันว่าเป็น “การช่วยเหลือทางทหารต่อประชาคมพลเรือน”<sup>99</sup> และการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดระหว่างฝ่ายทหารและองค์กรฝ่ายพลเรือนในการป้องกันมาตุภูมิ (Homeland security)<sup>100</sup>

กระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาได้กำหนดบทบาทในการป้องกันมาตุภูมิ โดยงานหลักของกระทรวงกลาโหมคือการป้องกันดินแดนอเมริกาทั้งภายในและรักษาผลประโยชน์นอกประเทศ ความมั่นคงของชาติและทรัพยากรภายในประเทศที่มีความเสี่ยงต่อถูกโจมตีจากอาวุธนิวเคลียร์ ชีวะ และเคมี ซึ่งกระทรวงกลาโหมจะต้องช่วยเหลือปกป้องชีวิตและเครื่องมือของรัฐ นอกจากนี้กระทรวงกลาโหมยังสนับสนุนฝ่ายพลเรือนจากภัยพิบัติธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นโดยการสนับสนุนกระทรวงป้องกันมาตุภูมิซึ่งรับผิดชอบในการประสานงานขององค์กรภาครัฐและเอกชน<sup>101</sup>

กองทัพออสเตรเลียนอกจากมีหน้าที่หลักในการป้องกันภัยคุกคามจากภายนอกแล้ว ยังต้องตอบสนองต่อสภาวะแวดล้อมความมั่นคงภายในที่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น เนื่องจากเส้นแบ่งเขตระหว่างแนวคิดความมั่นคงเดิมกับความมั่นคงภายในรัฐได้เพิ่มความไม่ชัดเจนมากขึ้น ทำให้ต้องมีความพร้อมรับการโจมตีจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐโดยเฉพาะจากอาวุธทำลายล้างสูง และสนับสนุนฝ่ายพลเรือนจากความมั่นคงภายในและสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>102</sup> กองทัพออสเตรเลียมีขีดความสามารถด้านการบังคับใช้กฎหมายและองค์การข่าวกรอง เพื่อรับมือภัยคุกคามที่เกิดขึ้นจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในระดับโลก โดยการช่วยเหลือฝ่ายพลเรือนด้านความมั่นคงภายในรัฐและสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ การป้องกันชายแดน

<sup>99</sup> International affairs and defence section, "The Defence White Paper", House of Commons library, (17 September, 2004), p. 19.

<sup>100</sup> Ibid., p. 13.

<sup>101</sup> Department of Defense, "National Defense Strategy," (June 2008), pp. 6-7.

<sup>102</sup> Department of Defence Australia government, "Defence White Paper 2009", p. 54.

การต่อต้านการก่อการร้าย การสนับสนุนการควบคุมการจราจรทางอากาศและสนามบินเมื่อจำเป็นการช่วยเหลือฝ่ายพลเรือนดังกล่าวได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2546<sup>103</sup>

เกาหลีใต้ได้ผนวกระบบการป้องกันร่วมระหว่างพลเรือน-รัฐบาล-ทหาร-ตำรวจ เพื่อรับมือกับภัยคุกคามจากเกาหลีเหนือ ภัยข้ามชาติและภัยที่ไม่ใช่ทหาร นอกจากนี้ ยังมีภารกิจการป้องกันมาตุภูมิ (Homeland security) โดยมีกองบัญชาการป้องกันร่วมซึ่งมีประธานคณะเสนาธิการร่วมรับผิดชอบในการประสานกับกระทรวงและหน่วยงานอื่น ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมและนายกรัฐมนตรีตามลำดับซึ่งมีสภาการป้องกันร่วมให้คำปรึกษาต่อนายกรัฐมนตรี<sup>104</sup> ถึงแม้ว่าในปัจจุบันเกาหลีใต้เป็นรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงก็ตาม แต่ก็ยังให้บทบาทกับฝ่ายทหารในระบบป้องกันร่วมดังกล่าวภายใต้รัฐบาลพลเรือน

ฝรั่งเศสได้ปรับยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติในการป้องกันประชาชนและดินแดน โดยเพิ่มเติมด้านความมั่นคงภายใน ซึ่งเป็นการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารเพื่อรับมือกับสถานการณ์วิกฤติและภัยคุกคามที่ไม่ใช่ทหาร รวมถึงการสนับสนุนกำลังพลและเครื่องมือของกองทัพแก่ฝ่ายพลเรือนและการปฏิบัติงานพลเรือน-ทหาร<sup>105</sup>

จากตัวอย่างที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันรัฐต่าง ๆ ได้นำขีดความสามารถของกองทัพมาใช้กับกิจการภายในรัฐ ทำให้แนวคิดการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร โดยการให้กองทัพรับผิดชอบเฉพาะต่อภัยคุกคามภายนอกเพียงอย่างเดียววันนั้นไม่สามารถใช้ได้ในปัจจุบัน ซึ่งตัวอย่างที่กล่าวมาล้วนแต่เป็นรัฐที่มีระดับการพัฒนาประชาธิปไตยสูง โดยมีรัฐบาลและรัฐสภาที่เป็นพลเรือนแต่มีบุคลากรที่มีความรู้เพียงพอในการบริหารจัดการกองทัพมากขึ้น แต่การที่รัฐบาลออกคำสั่งใช้กองทัพภายในรัฐบางครั้งอาจจะเอื้อประโยชน์ทางการเมืองให้กับฝ่ายรัฐบาล หรืออาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในรัฐ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีกลไกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลพลเรือนตามระบอบประชาธิปไตยให้สามารถควบคุมกองทัพให้เป็นเครื่องมือของรัฐ ไม่ใช่เป็นเครื่องมือของพรรคหรือกลุ่มการเมืองใด เพื่อไม่ให้ใช้กำลังทหารกระทบต่อสิทธิของประชาชน ซึ่งกลไกดังกล่าวก็คือรัฐสภา

<sup>103</sup> Ibid., pp. 23-24.

<sup>104</sup> Minister of National Defense Republic of Korea, "Defense White Paper" (31 December 2010).

<sup>105</sup> "The French White Paper on defence and national security" (2008), pp. 9-11.



## 2.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐบาลต่อกองทัพไทย

กองทัพไทยมีหน้าที่ในการเตรียมกำลังและใช้กำลังทางบก ทางเรือ ทางอากาศตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมโดยมีรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงกลาโหมถือว่าเป็นฝ่ายรัฐบาลรับผิดชอบ โดยกระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>106</sup>

2.3.1 พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปราบบรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด

2.3.2 พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์

2.2.3 ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหากจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน

2.2.4 ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงาน ทหาร ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหมและความมั่นคงของประเทศ

2.2.5 ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

จากอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมดังกล่าว ทำให้รัฐบาลพลเรือนไทยสามารถใช้กองทัพปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามภายในรัฐได้ ทำให้จำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้กำลังทหารด้วยเพื่อไม่ให้รัฐบาลใช้กองทัพเพียงลำพังซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบตามมา เพราะแนวคิดการจัดตั้งกำลังทหารที่มีมาในช่วงกำเนิดรัฐสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 17 ซึ่งในขณะนั้นรัฐในยุโรปเริ่มเปลี่ยนอำนาจองค์อธิปัตย์จากกษัตริย์เพียงผู้เดียว แต่ผู้มีอำนาจในการใช้กำลังทหารของรัฐยังคงเป็นองค์อธิปัตย์ซึ่งมีรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามระบอบการปกครองของแต่ละรัฐ<sup>107</sup> ในขณะที่อำนาจอธิปัตย์ของไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มาจนถึงปัจจุบันกำหนดให้อำนาจอธิปัตย์เป็นของปวงชนชาวไทย โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ดังนั้น การใช้กำลังทหารโดยรัฐบาลพลเรือนจากภัยคุกคามด้านความมั่นคงจึงไม่ใช่อำนาจโดยสมบูรณ์ของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว จำเป็นต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลตามกลไก

<sup>106</sup> "พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551," หน้า 38.

<sup>107</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan* (New York: Oxford University Press, 1996), pp. 119, 123.

ของระบอบประชาธิปไตยโดยสถาบันที่ใช้อำนาจอีกสองอำนาจคือ รัฐสภาและศาล แต่ศาลจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลังจากเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้วซึ่งอยู่นอกเหนือการวิจัยในครั้งนี้ ในขณะที่รัฐสภาจำเป็นต้องมีบทบาทพร้อมไปกับรัฐบาล

### 3. แนวคิดและทฤษฎีองค์การและการบริหารทรัพยากรบุคคล

การจัดความสัมพันธ์พลเรือนทหารเป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์การภาครัฐฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์การภาครัฐด้วยกันทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุล จึงจำเป็นต้องทราบแนวคิดและทฤษฎีองค์การและการบริหารทรัพยากรบุคคลทั้งในส่วนของรัฐสภา รัฐบาล และกองทัพ เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ขององค์การ

#### 3.1 ทฤษฎีการจัดองค์การ

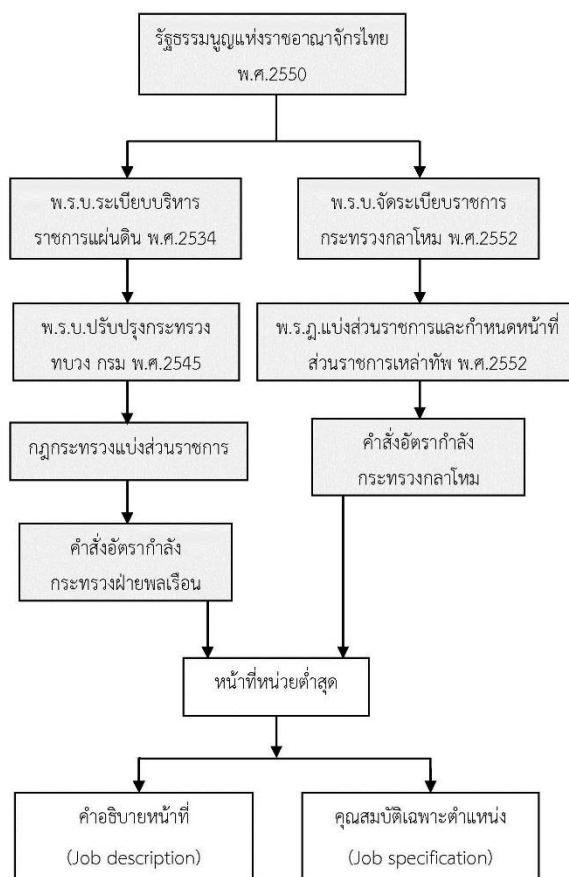
กองทัพเป็นองค์การภาครัฐที่ปรากฏตามกฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ หลักการจัดองค์การระบบราชการของ Max Weber ซึ่งได้อธิบายคุณลักษณะของระบบราชการประการหนึ่ง คือ การมีหลักปฏิบัติคงที่และมีขอบเขตอำนาจอย่างเป็นทางการ ซึ่งปกติแล้วจะเป็นการทำตามกฎหมายหรือระเบียบการบริหารจัดการ<sup>108</sup> ส่วนราชการของไทยซึ่งทุกองค์การจะมีกฎหมายรองรับโดยการกำหนดหน้าที่และผู้รับผิดชอบของส่วนราชการไว้ชัดเจน ขึ้นอยู่กับระดับของส่วนราชการ ซึ่งอาจจะกำหนดโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง แต่ทั้งสองฝ่ายต่างมีกฎหมายกำหนดหน้าที่แยกจากกันตามภาพ 2.6

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

<sup>108</sup> Max Weber, "Bureaucracy," in *Economy and society*, ed. Guenther Roth and Claus Wittich (Berkeley: University of California Press, 1978), p. 956.

ภาพ 2.6 ขอบข่ายความสัมพันธ์ที่แยกกันตามกฎหมายระหว่างหน้าที่พลเรือนและทหาร



การที่จะตรวจสอบการจัดความสัมพันธ์พลเรือนทหารว่ามีความเหมาะสมหรือไม่นั้น จำเป็นต้องตรวจสอบกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของแต่ละฝ่ายว่ามีความเหมาะสมถูกต้องเพียงใดทั้ง ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายรัฐสภา และกองทัพ Henry Mintzberg ได้อธิบายองค์ประกอบขององค์การ ซึ่งแบ่ง ออกเป็น 5 ส่วนที่เป็นอิสระต่อกัน ได้แก่ นักบริหารระดับสูง (strategic apex) นักบริหารระดับกลาง (middle line) ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก (operating core) ฝ่ายเสนาธิการ (support staff) และฝ่าย สนับสนุน (technostructure) โดยรูปแบบองค์การสามารถกำหนดได้โดยนำคุณลักษณะของ องค์ประกอบทั้ง 5 ส่วนนี้ มาผสมกันในสัดส่วนที่มากน้อยแตกต่างกัน ทำให้เกิดรูปแบบองค์การในอุดมคติได้ 5 รูปแบบ องค์การแบบเรียบง่าย (the simple structure) องค์การระบบราชการแบบ เครื่องจักรกล (the machine bureaucracy) องค์การระบบราชการแบบวิชาชีพ (the professional bureaucracy) องค์การแบบสาขา (the divisionalized form) องค์การแบบโครงการ (the adhocract, the project structure) แต่รูปแบบองค์การในความเป็นจริงแล้วจะเป็นการผสมของรูปแบบทั้ง 5 อย่าง

สลับซับซ้อน โดยออกแบบให้เป็นไปตามความต้องการ<sup>109</sup> ดังนั้น องค์การที่มีความสลับซับซ้อนมากเช่น กองทัพก็ยิ่งทำให้การตรวจสอบระบบขององค์การจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านด้วยเช่นกัน

องค์ประกอบขององค์การ 5 ส่วนที่เป็นอิสระต่อกัน ได้แก่ นักบริหารระดับสูง นักบริหารระดับกลาง ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก ฝ่ายเสนาธิการ และฝ่ายสนับสนุน จะมีรูปแบบของพฤติกรรมในภาพรวมที่แตกต่างกันออกไป นักบริหารระดับสูงต้องการที่จะรวมอำนาจมาไว้ที่ตนเองเพื่อควบคุมการตัดสินใจ นักบริหารระดับกลางพยายามที่จะต้องการความเป็นอิสระโดยตั้งอำนาจบางส่วนมาจากผู้บริหารระดับสูงให้มาอยู่ในหน่วยของตน ฝ่ายปฏิบัติงานหลักพยายามที่จะลดอิทธิพลของผู้จัดการเพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างอิสระตามวิชาชีพ ฝ่ายเสนาธิการพยายามที่จะควบคุมความเป็นมาตรฐานขององค์การให้เป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ ฝ่ายสนับสนุนพยายามที่จะทำให้ทุกฝ่ายร่วมมือกัน<sup>110</sup> จากองค์ประกอบดังกล่าว ยิ่งทำให้การควบคุมตรวจสอบขององค์การที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนเช่นกองทัพยิ่งจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงลึกประกอบการวิเคราะห์โดยผู้เชี่ยวชาญจำนวนมาก ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่การจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านจำนวนมาก

หากพิจารณารูปแบบขององค์การ 5 รูปแบบตาม Mintzberg แล้วภายในกระทรวงกลาโหมจะมีรูปแบบขององค์การทุกแบบ ได้แก่ รูปแบบองค์การแบบง่าย รูปแบบองค์การราชการแบบเครื่องจักรกล รูปแบบองค์การราชการแบบวิชาชีพ รูปแบบองค์การแบบสาขา รูปแบบองค์การแบบโครงการ หรือถ้าหากพิจารณาแบ่งตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การ ได้แก่ หน่วยกำลังรบ โรงพยาบาล สถานศึกษา โรงงาน หน่วยงานวิจัย เป็นต้น ดังนั้น รูปแบบองค์การที่ใช้ในกระทรวงกลาโหมมีจำนวนมาก เช่น กองทัพบกมีจำนวนประมาณ 500 รูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบได้นำไปใช้กับองค์การหลายหน่วย จึงไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับฝ่ายพลเรือนที่จะสามารถศึกษาหน้าที่ การจัดโครงสร้างทางทหารที่หลากหลายดังกล่าวได้ในเวลาจำกัด ดังนั้น หากรัฐบาลพลเรือนไทยต้องการที่จะควบคุมทหารสภา จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบให้ตรงเฉพาะกับรูปแบบการจัดหรือประเภทขององค์การนั้น ๆ

### 3.2 แนวคิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ทหารเป็นอาชีพหนึ่งที่เหมือนกับอาชีพต่าง ๆ ดังนั้นการที่รัฐจะสร้างทหารให้มีความเป็นมืออาชีพได้จำเป็นต้องใช้กระบวนการบริหารงานบุคคลในลักษณะเดียวกับอาชีพอื่นโดยการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นเรื่องสำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อบรรจุผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าปฏิบัติงานตามตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การซึ่งในปัจจุบันจัดเป็น “เอกสารอัตรากำลัง” ที่เชื่อมโยงจากกฎหมายใน

<sup>109</sup> Henry Mintzberg, *Structure in fives: Designing effective organization* (New Jersey: Prentice-Hall, 1983), pp. 283-284.

<sup>110</sup> *Ibid.*, pp. 153-154.

การจัดตั้งองค์การตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงระดับต่ำสุดตามแนวคิดองค์การแบบราชการของ Weber<sup>111</sup> ดดยส่วนราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนไทยมีแหล่งที่มาของกฎหมายแยกจากกันเช่นเดียวกับรัฐอื่นตามที่กล่าวมาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาแยกกฎหมายจัดตั้งองค์การระหว่างฝ่ายพลเรือน (Civil service) และผู้ที่อยู่ในเครื่องแบบ (Uniformed services) ซึ่งรวมถึงกำลังทหาร (Armed forces) ด้วย<sup>112</sup> แต่หลักพื้นฐานจะเหมือนกันในรูปแบบของ “คำอธิบายหน้าที่ (Job description)” และ “คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง (Job specification)” ความเชื่อมโยงกับระบบการฝึกให้ตรงตามตำแหน่งหน้าที่กองทัพ<sup>113</sup> ข้อมูลหลักที่ใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลหลังจากบรรจุเข้าทำงานของทุกองค์การเพื่อสร้างความเป็นอาชีพคือ “การประเมินผลการปฏิบัติงาน”<sup>114</sup>

การประเมินผลการปฏิบัติงาน (performance appraisal) หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานปัจจุบันหรือในอดีตโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานผลการปฏิบัติงานซึ่งถูกกำหนดไว้ โดยการเข้าถึงผลการประเมินอย่างแท้จริงและให้ผลสะท้อนกลับแก่ผู้รับการประเมิน เพื่อช่วยลดข้อบกพร่องหรือรักษามาตรฐานการปฏิบัติงานไว้<sup>115</sup> เป็นข้อมูลหลักนำมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยนำมาบูรณาการกับการฝึกอบรม การให้รางวัลตอบแทนอย่างบูรณาการหรือที่เรียกว่า “การจัดการผลการปฏิบัติงาน (performance management)” ซึ่งหมายถึงกระบวนการอย่างต่อเนื่องของการพิสูจน์ทราบ การวัด และการพัฒนาสมรรถภาพของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม และปรับสมรรถนะของพวกเขาเหล่านั้นให้ตรงตามเป้าหมายขององค์การ<sup>116</sup> ตามภาพ 2.7 โดยเป็นการประเมินผลตามหน้าที่ตามคำอธิบายหน้าที่ (Job description) ซึ่งกำหนดไว้ในเอกสารอัตรากำลังที่กล่าวมาแล้ว

<sup>111</sup> เอกสารอัตรากำลังของทุกส่วนราชการไทยทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนกำหนดให้เป็นเอกสารชั้นความลับ โดยจะขยายหน้าที่ของส่วนราชการตามภาพที่ 2.6 เพื่อเชื่อมโยงระหว่างหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตามกฎกระทรวง การแบ่งส่วนราชการของฝ่ายพลเรือน หรือตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการของฝ่ายทหาร.

<sup>112</sup> United States House of Representatives, "United States Code," Title 5-Government Organization and Employees, Part III- Subpart A- chapter 21.

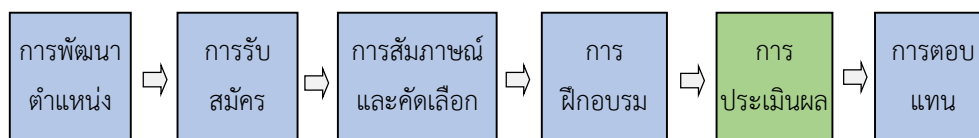
<sup>113</sup> Army Publishing Directorate U.S. Army, "PERSCOM MOS Smart Book" (10 August 2008). Available from: [www.apd.army.mil/Home/Links/PDFFiles/MOSBook.pdf](http://www.apd.army.mil/Home/Links/PDFFiles/MOSBook.pdf)

<sup>114</sup> ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลที่กระทรวงกลาโหมสิงคโปร์ เมื่อ 4 กรกฎาคม 2556 เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในกระทรวงกลาโหมสิงคโปร์จะทำทุกรอบ 6 เดือน โดยผู้บังคับบัญชาหนึ่งระดับลงนามรับรองร่วมกับผู้ถูกประเมิน หากมีปัญหาแย้งกันให้ผู้บังคับบัญชาสองระดับตัดสิน และนำผลการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานรวมทั้งการปรับย้ายตำแหน่งเช่นเดียวกับการบรรยายของผู้แทนกองทัพสหรัฐและกองทัพออสเตรเลียในไทย.

<sup>115</sup> Gary Dessler, *Human resource management*, 12<sup>th</sup>ed. (New Jersey: Pearson, 2011), p. 332.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 357.

ภาพ 2.7 ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินผลกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคล



ที่มา: Gary Dessler, *Human resource management*, 12<sup>th</sup> ed. (New Jersey: Pearson, 2011), p. 332.

### 3.3 การประเมินผลกับการแต่งตั้งโยกย้าย

การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นประเด็นหนึ่งของการจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เพื่อไม่ให้เกิดการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายจากฝ่ายการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเครื่องมือของรัฐที่จะประกันได้ว่ากองทัพได้คัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเป็นผู้นำกองทัพในระดับต่างๆ

#### 3.3.1 วงรอบการจัดการประเมิน แบ่งออกเป็น 4 ชั้น<sup>117</sup> ดังนี้

ชั้นตอนที่ 1 การวางแผน : เพื่อตกลงเกี่ยวกับความรับผิดชอบหลักของแต่ละบุคคล พัฒนาการความเข้าใจร่วมกันของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่จำเป็นต้องบรรลุ กำหนดสมรรถนะสำคัญที่แต่ละคนต้องแสดงในงาน รวมทั้งสร้างแผนการพัฒนที่เหมาะสมแต่ละคน

ชั้นตอนที่ 2 การดำเนินการ : มีความรับผิดชอบหลักสองประการคือ การสร้างสถานะที่กระตุ้นและเผชิญหน้า และแก้ไขทุกปัญหาของการประเมิน ซึ่งรวมถึงการทบทวนกลางปีเพื่อแน่ใจว่าการประเมินยังคงเป็นไปตามกำหนด

ชั้นตอนที่ 3 การประเมินค่า : เป็นการตัดสินว่าแต่ละคนทำงานได้ดีหรือไม่ และเติมลงไปแบบประเมิน

ชั้นตอนที่ 4 การทบทวน : เป็นขั้นตอนสุดท้ายเกี่ยวกับการอภิปรายผลที่ได้จากการประเมิน โดยการทบทวนผลการประเมินปีที่ผ่านมาและความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการประเมิน หลังจากนั้นทั้งผู้ประเมินและผู้รับการประเมินจะสร้างเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และพัฒนาแผนสำหรับปีต่อไป

เครื่องมือและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานมีหลายแบบ ซึ่งอาจจะใช้หลายวิธีผสมกัน ได้แก่ แบบจัดลำดับ (ranking) เพื่อจัดลำดับว่าแต่ละบุคคลอยู่ลำดับใด แบบประมาณค่า (rating) เพื่อแสดงออกมาเป็นตัวเลข และแบบตรวจสอบรายการ (checklist) เพื่อประเมินว่ารายการใดทำหรือไม่ได้ทำ

<sup>117</sup> Dick Grote, *The performance appraisal question and answer book: A survival guide for managers* (New York: American Management Association, 2002).

แบบการประเมินจะต้องออกแบบมาใช้เฉพาะกับองค์การ แต่ยังมีปัญหาเรื่องระดับในการวิเคราะห์เนื่องจากองค์การขนาดใหญ่ประกอบด้วยองค์การขนาดเล็กหลายองค์การ องค์การแบบสาขาถึงแม้จะมีจำนวนมากแต่ก็มีความเหมือนกันจึงสามารถใช้แบบประเมินเดียวกัน เช่น โรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข แต่ถ้าองค์การรูปแบบราชการแบบเครื่องจักรกลจะประกอบด้วยองค์การเล็กหลายองค์การ โดยแต่ละองค์การมีความแตกต่างกันทั้งวัตถุประสงค์และวิธีการ จึงจำเป็นต้องใช้แบบประเมินที่แตกต่างกัน

การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นการดำเนินการโดยมนุษย์ ดังนั้น จะเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นเนื่องจากโดยมีผลกระทบต่อผู้ประเมินและผู้รับการประเมิน เช่น มาตรฐานไม่ชัดเจน (unclear standard) โดยผู้ประเมินไม่ทราบว่าดีเยี่ยม ดี พอใช้ และต่ำ ในแบบประเมินนั้นมีความหมายว่าอย่างไร ผลกระทบฮาโล (Halo effect) ที่เกิดจากการประเมินในหัวข้อหนึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อกรประเมินในหัวข้ออื่นด้วย การให้คะแนนกลางทั้งหมด (Central Tendency) เกิดจากการที่ไม่อยากประเมินสูงหรือต่ำ การให้คะแนนสูงหรือต่ำเกินไป (Leniency or Strictness) เกิดจากผู้ประเมินใจดีหรือเข้มงวดมากเกินไป และการมีอคติ (Bias) เป็นผลมาจากคุณลักษณะส่วนตัวของผู้ประเมินและผู้รับการประเมินทำให้ผลแตกต่างไปจากความเป็นจริง<sup>118</sup>

### 3.3.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานกับคุณลักษณะของทหาร

การจะนำการประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ต้องมีประสิทธิภาพ ทั้งผู้ประเมินและผู้รับการประเมินจะต้องมีพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตยและมีสิทธิมนุษยชนสูงยอมรับ ซึ่งจะต้องฝึกให้คิดแบบมีเหตุผลตั้งแต่ขั้นพื้นฐาน แต่พื้นฐานของไทยและวัฒนธรรม สิทธิมนุษยชนยังอยู่ในระดับไม่สูงทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานภาครัฐไทยไม่ประสบผลสำเร็จเท่ากับรัฐที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยสมบูรณ์แล้ว เช่นเดียวกับการประเมินค่าการปฏิบัติงานแบบสองทางไม่สามารถนำมาใช้ประเทศที่มีการปกครองแบบอำนาจนิยม เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลภาครัฐไม่ได้มีไว้ใช้เฉพาะหน่วยงาน แต่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง มีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่จะตรวจสอบความโปร่งใสบุคคลที่ไม่ผ่านการประเมิน ดังนั้นรัฐที่มีการปกครองแบบอำนาจนิยมทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม

การที่จะประเมินผลการปฏิบัติงานให้ได้ผลนั้น บุคคลในองค์การจำเป็นต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้บุคคลได้รับการปลูกฝังให้มีความรู้ความเข้าใจคุณค่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีหลักเสรีภาพ คุณลักษณะของบุคคลมีใจกว้าง ยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง ยอมรับความสามารถของผู้อื่นที่แตกต่างกัน เห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วม

<sup>118</sup> Gary Dessler, *Human resource management*, pp. 347-348.

เคารพในกฎกติกา มีความกล้าหาญในการวิพากษ์วิจารณ์<sup>119</sup> ซึ่งคุณลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นพื้นฐานในระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งฝ่ายประเมินและฝ่ายรับการประเมิน ทำให้มีใจเปิดกว้าง ยอมรับความเห็นที่แตกต่างและการถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งสองฝ่าย เคารพในกฎกติกาโดยไม่ใช้การประเมินเป็นเครื่องมือไปในทางอคติหรือหาประโยชน์ส่วนตัว และไม่โกรธแค้นเมื่อผลการประเมินไม่ตรงตามที่เราคิด และเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมในการประเมินจะทำให้องค์กรพัฒนา สำหรับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยค่อนข้างตรงข้ามกับที่กล่าวมา โดยมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบจารีตประเพณีดั้งเดิมที่เน้นอำนาจนิยมซึ่งประชาชนถูกตัดขาดจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง ถูกปลูกฝังให้เชื่อว่าประชาชนที่ดีจะต้องเชื่อฟัง รับฟัง และปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ผู้ปกครองกำหนด ไม่กระทำการเรียกร้อง เกรงกลัวต่อการแสดงออกโดยเฉพาะการคัดค้านผู้ปกครองอ่อนน้อมยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจมากกว่าเพราะเป็นผู้ที่ให้คุณให้โทษได้<sup>120</sup>

นอกจากพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนไทยที่ไม่เอื้ออำนาจให้นำระบบการประเมินมาใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบแล้ว เมื่อพิจารณาในระดับต่ำลงมาแล้ว จะพบว่าวัฒนธรรมองค์กรของกองทัพขัดขวางการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะปัจจัยรูปแบบผู้นำในวัฒนธรรมเน้นบทบาทคือผู้ที่คอยกำกับหรือดูแลหรือเป็นผู้นำแบบอำนาจนิยม ซึ่งเน้นการปกครองแบบใช้อำนาจสั่งการจากบนลงล่างและเป็นผู้นำแบบ X ที่เชื่อว่าองค์กรต้องใช้การควบคุมลงโทษและอาศัยความมั่นคงในงานเป็นแรงจูงใจเนื่องจากสมาชิกขององค์กรส่วนใหญ่ต้องการความมั่นคงในงานและมักขาดความกระตือรือร้นทะเยอทะยานในการทำงาน และจะทำงานเท่าที่ตนรับผิดชอบหรือตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น<sup>121</sup>

ถึงแม้ว่ารัฐกำหนดให้มีการประเมินการปฏิบัติงานทุกส่วนราชการแล้วก็ตาม แต่ด้านความมั่นคงเป็นงานที่ไม่สามารถวัดได้หรือวัดได้ยากเนื่องจากเป็นงานที่เป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) ซึ่งการประเมินผลเปลี่ยนแปลงไปตามกิจกรรม ไม่ใช่จะวัดได้ทั้งหมด องค์กรบางอย่างวัดผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) แตกต่างไปจากองค์กรอื่น ตัวอย่างองค์กรที่เป็นผลผลิต (Production organizations) เช่น งานไปรษณีย์ งานเก็บภาษี งานทะเบียนยานพาหนะ วัดได้ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ ในขณะที่องค์กรแบบ (Coping organizations) เช่น การทูต การข่าว การวิจัย จะวัดไม่ได้ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ สำหรับงานทางทหารในยามสงบเป็น (Procedural organizations) ซึ่งวัดผลผลิตได้แต่จะวัดผลลัพธ์ไม่ได้ ส่วนในยามสงครามเป็น (Craft organizations)

<sup>119</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 18 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2553), หน้า 316-318.

<sup>120</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 315, 325.

<sup>121</sup> ชนิดา จิตตรุทธะ, วัฒนธรรมองค์กร: ปัจจัยสู่ความสำเร็จที่ยั่งยืน (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 173-175.



ซึ่งวัดผลผลิตไม่ได้แต่จะวัดผลลัพธ์ได้<sup>122</sup> ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากหากนำระบบการประเมินผลในการบริหารงานภาครัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งต้องการวัดผลผลิตและผลลัพธ์มาใช้ในการงานทางทหาร ซึ่งทั้งรัฐสภาและรัฐบาลพลเรือนจำเป็นต้องทราบปัญหาดังกล่าวด้วย

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างภาครัฐฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารคือ ผู้บังคับบัญชาทางทหารจะได้รับมอบสัญญาบัตร (commission) ในการปฏิบัติหน้าที่และมีความรับผิดชอบตามตำแหน่ง โดยเป็นอำนาจที่ประมุขของรัฐมอบให้หรือมอบโดยผู้บัญชาการทหารในนามประมุขของรัฐโดยตรงต่อนายทหารแต่ละบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจตามตำแหน่งในคำสั่งโครงสร้างอัตรากำลังเป็นหลักโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาผู้ที่อยู่แวดล้อม ดังนั้น การประเมินจึงมีความแตกต่างไปจากข้าราชการอื่นที่ไม่ได้ใช้อำนาจรัฐซึ่งการประเมินจะมุ่งไปที่เทคนิคทางด้านวิชาชีพเฉพาะ รวมทั้งการประเมินผลผลิตที่มีต่อประชาชนผู้รับบริการ

#### 4. แนวคิดและทฤษฎีบทบาทรัฐสภาต่อกิจการทหาร

ผู้บังคับบัญชาทหารหลายคนพยายามกล่าวต่อสื่อสาธารณะเน้นย้ำถึงความเป็นทหารอาชีพเพื่อผลประโยชน์ของชาติและบ้านเมืองมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว<sup>123</sup> แต่การเป็นทหารอาชีพไม่ได้เป็นอิสระไปจากบริบทรอบตัว หรือเกิดขึ้นได้จากฝ่ายทหารหรือรัฐบาลเพียงลำพัง รัฐสภาจะมีส่วนช่วยให้เกิดความเป็นทหารอาชีพได้จากแนวคิดการเป็นทหารอาชีพจะต้องไม่ใช่เครื่องมือของพรรคการเมืองหรือกลุ่มบุคคลแต่เป็นเครื่องมือของรัฐ (state) แต่ในขณะที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการกำหนดงบประมาณ แต่งตั้งโยกย้าย จัดหายุทธโธปกรณ์ ใช้กำลัง และกำหนดขนาดกองทัพ รัฐจึงจำเป็นต้องมีกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการถ่วงดุลไม่ให้รัฐบาลพลเรือนใช้กองทัพเป็นเครื่องมือทางการเมืองโดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น รัฐสภาจึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นทหารอาชีพให้เกิดขึ้นได้ พร้อมทั้งจะปฏิบัติภารกิจตามที่รัฐบาลมอบให้ภายในขอบเขตที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่จำเป็นต้องหวั่นเกรงต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องของรัฐบาล

สุรชาติ บำรุงสุข ได้ศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐสภากับกองทัพโดยเปรียบเทียบกรณีไทย-สหรัฐฯ พบว่าความพยายามที่จะทำให้รัฐสภามีบทบาทอย่างจริงจังในงานด้านการทหารและความมั่นคงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้และจำเป็นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยโดยต้องทำให้กระมาธิการมีบทบาทอย่างแท้จริง ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ดูแลกิจการ

<sup>122</sup> The World Bank, "Final Report: Results Based Management in Thailand, Implementing Results Based Management in Thailand", January 2011, pp. 11-12.

<sup>123</sup> สรุปลงคำให้สัมภาษณ์ของผู้บังคับบัญชาทหารในโอกาสต่าง ๆ เช่น ผู้บัญชาการทหารบก, *แนวหน้า* (7 ตุลาคม 2553) : 2; *แม่ทัพภาคที่ 4, เติลนิวัตร* (28 สิงหาคม 2557): 3; ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์, *มติชน* (4 เมษายน 2557): 11.

ทหารและความมั่นคงแล้ว ยังทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐบาลในการช่วยเหลือและค้นคว้าในประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงอีกด้วย ที่สำคัญคือต้องทำให้สมาชิกรัฐสภามีความรู้และความเข้าใจในกิจการทหาร<sup>124</sup> แต่การที่คณะกรรมการรัฐสภาด้านการทหารและความมั่นคงจะมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้ จะต้องมึกลไกภายในของตนเองทั้งบุคลากรและข้อมูล เพื่อไม่ให้ผูกขาดอยู่กับฝ่ายบริหารและกองทัพเพียงฝ่ายเดียว โดยรัฐสภาต้องมีหน่วยงานวิจัยและสารสนเทศและข้อมูลทั้งภายในและภายนอก รวมถึงการนำภาคเอกชนมาเข้าร่วม<sup>125</sup> สุรชาติมีความเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับกระทรวงกลาโหมที่มีความขัดแย้งต่อนั้นเป็นเรื่องปกติ จึงต้องมีการสร้างความสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารเพื่อลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้ง<sup>126</sup> โดยมีการแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทรัฐสภาต่อกิจการทหารดังนี้

#### 4.1 ความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐสภากับบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุล

รัฐสภาจะไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองตามที่ Huntington ได้อธิบายปัจจัยของความเป็นสถาบันทางการเมืองว่า สังคมการเมืองใดยังมีสภาวะความเป็นสถาบันสูงก็จะมีระเบียบทางการเมือง (political order) สูง ซึ่งก็คือสังคมการเมืองนั้นมีเสถียรภาพทางการเมือง (political stability) และมีความสามารถสูงในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ในสังคม<sup>127</sup> ยิ่งแสดงให้เห็นว่าความร่วมมือในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือนทหารนั้นจะต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความเป็นสถาบันทางการเมืองสูง ตลอดระยะเวลา 80 ปี ที่ผ่านมา รัฐสภาไทยได้มีการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาทางการเมืองไทยและทำให้เกิดความเป็นสถาบันมากขึ้น สำหรับเงื่อนไขของสภาวะความเป็นสถาบันการเมืองของ Huntington ประกอบด้วย

1. ความสามารถในการปรับตัว (adaptability – rigidity) องค์การหรือกระบวนการที่มีความสามารถในการปรับตัวได้สูงจะยิ่งมีความเป็นสถาบันได้มาก แต่ถ้ามีความสามารถในการปรับตัwn้อยและมีความแข็งตัวมากจะมีความเป็นสถาบันได้น้อย ความยาวนานขององค์การหรือกระบวนการที่คงอยู่ทำให้ระดับของการเป็นสถาบันสูงขึ้น<sup>128</sup> แต่ความเป็นสถาบันทางการเมืองไม่สามารถสร้างได้ใน

<sup>124</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เปรียบเทียบกรณีไทย-สหรัฐฯ, หน้า 8-10.

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-18.

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

<sup>127</sup> Samuel P. Huntington, Political order in changing societies.

<sup>128</sup> Ibid., p. 13.

ชั่วข้ามคืน<sup>129</sup> ดังนั้น การที่รัฐจะสร้างให้รัฐสภาามีความเป็นสถาบันทางการเมืองเพื่อทำหน้าที่จัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารได้นั้นจำเป็นต้องใช้เวลา

2. ความสลับซับซ้อน (complexity) ซึ่งดูจากความหลากหลายและการทำหน้าที่อย่างประสานงานของกฎเกณฑ์และองค์การ

3. ความเป็นอิสระ (autonomous) หมายถึง ความสามารถในการทำหน้าที่โดยไม่ถูกรับอำนาจจากองค์การอื่น ในขณะที่รัฐสภาไทยขาดความเป็นอิสระหลังจากการจัดตั้งมาจนถึงปัจจุบัน

4. ความเป็นเอกภาพ (coherence) ซึ่งพิจารณาได้จากความเห็นพ้องต้องกันในกฎเกณฑ์ ความสำนึกร่วมกลุ่มและการเข้าไปมีส่วนร่วมตามที่กฎเกณฑ์ระบุไว้ ในขณะที่สมาชิกรัฐสภาไทยได้แตกแยกออกเป็นสองฝ่ายตามความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ.2548 เป็นต้นมา

Thomas Bruneau and Harold Trinkunas ได้อธิบายความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบต่อการจัดความสัมพันธ์โดยใช้ให้เห็นว่าการควบคุมทหารโดยฝ่ายพลเรือนไม่สามารถคงอยู่ได้หากปราศจากฐานรากใน “การใช้อำนาจผ่านสถาบัน” ซึ่งมีขอบเขตตั้งแต่กฎหมายที่ใช้จัดการกับกระทรวงกลาโหมหรือคณะกรรมการที่จะทำการตรวจสอบ กระบวนการงบประมาณ และพลเรือนควบคุมการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร ถ้าไม่มีสถาบันเหล่านี้หรือมีแต่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้แล้ว การควบคุมโดยรัฐบาลพลเรือนประชาธิปไตยจะเป็นเพียงฉาบหน้าเท่านั้น ในขณะที่ย่านของความเป็นสถาบันดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ โดยปกติจะรวมถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนและมีผู้เชี่ยวชาญมีอาชีพคณะกรรมการในรัฐสภาหนึ่งคณะหรือมากกว่าที่จัดการเรื่องนโยบาย งบประมาณ การตรวจสอบ และกลไกของฝ่ายพลเรือนที่จะสามารถกำหนดบทบาทและภารกิจให้กับฝ่ายทหาร รวมทั้งการติดตามเกี่ยวกับบุคลากรของกองทัพ เช่น การเกณฑ์ทหาร การศึกษา การฝึก การแต่งตั้งโยกย้าย และการเกษียณ<sup>130</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐสภาในฐานะสถาบันทางการเมืองหลักต่อการจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union: IPU) ได้อธิบายความท้าทายของรัฐสภาทุกประเทศในการตรวจสอบภาคความมั่นคงว่าภาคความมั่นคงเป็นสาขาที่มีความซับซ้อนสูง รัฐสภาจำเป็นต้องตรวจสอบประเด็นต่างๆ เช่น การจัดหายุทธโศกกรรม การควบคุมอาวุธ ความพร้อมรบของกองทัพ แต่สมาชิกรัฐสภาทุกคนไม่ได้มีความรู้และความพร้อมในการจัดการต่อสิ่ง

<sup>129</sup> Ibid., p. 14.

<sup>130</sup> Thomas Bruneau and Harold Trinkunas, "Global trends and their impact on civil-military," in *Global politics of defense reform*, eds. Thomas Bruneau and Harold Trinkunas (New York: Palgrave Macmillan, 2008), p. 13.

เหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พวกเขาไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาและเข้าถึงความรู้เพราะข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และการขาดแคลนการเข้าถึงผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ<sup>131</sup>

สภาวะแวดล้อมทางการเมืองในปัจจุบันทำให้บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันและยังคงห่างไกลจากการกำหนดบทบาทที่มีความเป็นสากล นักวิชาการต่างๆ ได้สรุปเกี่ยวกับความสัมพันธ์อำนาจทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติต่างกัน<sup>132</sup> แต่ถ้าหากสรุปโดยทั่วไปแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislature) มีบทบาทในฐานะของ “ตัวแทน (agent)” ของประชาชนที่ถูกคาดหวังว่าจะทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ได้แก่ การเชื่อมโยง การเป็นผู้แทน การอภิปราย การสร้างความชอบธรรม ในขณะที่เดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็มีบทบาทในฐานะของ “เจ้าของ (principal)” ที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบฝ่ายบริหาร (executive branch) ได้แก่ การควบคุม การตรวจสอบโดยการรับฟังประชาชน การมีคณะกรรมการ การจัดทำรายงาน และฝ่ายนิติบัญญัติก็ยังมีบทบาทในการกำหนดกฎหมายหรือการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ได้แก่ การให้การปรึกษา การถ่วงเวลา การคัดค้าน การเปลี่ยนแปลงแก้ไข การริเริ่ม<sup>133</sup>

Peter D. Feaver ได้ศึกษากรณีสหรัฐและได้อธิบายการควบคุมฝ่ายทหารโดยพลเรือนในความมั่นคงใหม่ในฐานะของความสัมพันธ์ตัวแทน (Principal-Agent) โดยฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นนายจ้าง (principal) ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายทหารในฐานะที่เป็นตัวแทน (agent)<sup>134</sup> และหากพิจารณาในระดับสูงขึ้นไปอีก นายจ้างที่แท้จริงคือประชาชนซึ่งจ้างให้รัฐบาลเข้ามาเป็นตัวแทนควบคุมฝ่ายทหาร ซึ่งรัฐสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบแทนประชาชนซึ่งเป็นนายจ้างได้ แต่การที่รัฐสภาจะสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนตรวจสอบกิจการทหารแทนประชาชนได้นั้น จะต้องมีความรู้ในการตรวจสอบกิจการทหารซึ่งเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่เกือบจะที่สุดของทุกรัฐ และเป็นแหล่งรวมความรู้แทบทุกสาขาวิชาไว้ในองค์การเดียว

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติของรัฐสภาในศตวรรษที่ 21 โดยกรอบแนวทางปฏิบัติมีวัตถุประสงค์พื้นฐาน 5 ประการ ในการทำหน้าที่ของรัฐสภา ได้แก่ การเป็นผู้แทน (representative) ความโปร่งใส (transparent) การเข้าถึงได้ (accessible) ความรับผิดชอบ

<sup>131</sup> สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศและศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา, การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา: หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ, แปลโดย ปราณี ทิพย์รัตน์, หน้า 27.

<sup>132</sup> Amie Kreppel, "Legislatures," in *Comparative Politics*, ed. Daniele Caramani (New York: Oxford University Press, 2008), p. 160.

<sup>133</sup> *Ibid.*, pp. 164-169.

<sup>134</sup> Peter D. Feaver, *Armed servants: Agency, oversight, and relations* (Massachusetts: Harvard University, 2003), pp. 54-95.

(accountable) และประสิทธิภาพ (effective)<sup>135</sup> การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะในด้านประสิทธิภาพได้ จะต้องมีการกลไกและทรัพยากรเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระไม่ต้องพึ่งพารัฐบาล มีกระบวนการที่เป็นระบบ มีอำนาจและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับคณะกรรมการ<sup>136</sup> สมาชิกรัฐสภาทุกคนควรมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกของรัฐสภาอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการวิจัยของรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ห้องสมุดของรัฐสภาด้วย<sup>137</sup> โดยรัฐสภาของรัฐที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจดีโดยทั่วไปจะมีสิ่งต่อไปนี้<sup>138</sup>

1. มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญจำนวนเพียงพอที่จะสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างเป็นกลางทั่วทั้งรัฐสภาให้ครอบคลุมงานทุกด้าน

2. มีการบริการห้องสมุดและข้อมูลข่าวสาร

3. มีสิ่งอำนวยความสะดวกประจำสำนักงานสำหรับสมาชิกทุกคน ซึ่งมีเลขาเฉพาะของตนเองและการสนับสนุนด้านการวิจัย

4. มีการสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคตรงข้าม

โดยปกติแล้ว รัฐกำลังพัฒนาจะขาดแคลนแหล่งทรัพยากรและเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ ทำให้สิ่งอำนวยความสะดวกที่กล่าวมาไม่เพียงพอหรือมีเฉพาะกลุ่ม ผลกระทบที่เกิดขึ้นทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารของรัฐสภาเข้มแข็งน้อยลง ที่สำคัญคือสมาชิกรัฐสภาไม่มีความเป็นอิสระจากผู้เชี่ยวชาญของรัฐบาลซึ่งยังคงมีความจงรักภักดีต่อรัฐบาล โดยรัฐบาลยังคงสามารถส่งข้อมูลเฉพาะที่ต้องการให้รัฐสภารับรู้ผ่านมาทางผู้เชี่ยวชาญได้ง่าย และถ้าสาธารณชนไม่เห็นความสำคัญของรัฐสภาหรือไม่เข้าใจบทบาทดังกล่าวแล้ว อาจกระทบต่อขีดความสามารถในการขอแบ่งทรัพยากรรัฐโดยเฉพาะงบประมาณซึ่งมีจำกัดเพื่อนำมาใช้ในกิจการรัฐสภา สำหรับยุทธศาสตร์ในการชดเชยทรัพยากรของรัฐสภาที่มีจำกัดมีดังนี้<sup>139</sup>

1. ฝึกสมาชิกรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยการส่งเสริมความชำนาญพิเศษ

2. ใช้ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบจากประชาสังคมและสถานศึกษาเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการรัฐสภาและกลุ่มต่าง ๆ

3. พัฒนาโครงการฝึกอบรมภายในเพื่อชดเชยแหล่งทรัพยากรที่ขาดแคลนของรัฐสภา

<sup>135</sup> David Beetham, *Parliament and Democracy in the twenty-first century: A guide to good practice* (Switzerland: Inter-Parliamentary Union 2006), p. 11.

<sup>136</sup> Ibid., p. 11.

<sup>137</sup> Ibid., p. 35.

<sup>138</sup> Ibid., p. 116.

<sup>139</sup> Ibid., pp. 116-117.

4. พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกออนไลน์ เพื่อขยายขีดความสามารถการวิจัยและข้อมูลข่าวสารของรัฐสภา รวมถึงทรัพยากรห้องสมุด

สถาบันพระปกเกล้าได้ประเมินรัฐสภาไทยในปี พ.ศ.2554 ตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศในภาพรวม 6 ด้าน ได้แก่ การเป็นตัวแทนของปวงชน การตรวจสอบฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ ความสำนึกรับผิดชอบและความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ สรุปว่ารัฐสภาไทยมีคะแนนเฉลี่ยในระดับปานกลาง โดยมีข้อเสนอแนะในด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหาร คือ ควรแยกที่มาของการดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างอิสระมากขึ้น รัฐสภาควรมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการที่ให้อำนาจกรรมการที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับเพื่อการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ควรเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการประชุมระดับคณะกรรมการได้กรณีที่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชน ควรเผยแพร่ผลการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยรัฐสภาอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงต่อประชาชน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณเพื่อตรวจสอบร่วมกัน กรรมการควรทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างจริงจังมากกว่าที่เป็นอยู่โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นพรรคเดียวกันหรือไม่ และผลการตรวจสอบจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นผล ควรกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ความรับผิดชอบผู้ช่วยและผู้เชี่ยวชาญ พร้อมหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ชัดเจนและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ควรพัฒนาศักยภาพ ความเชี่ยวชาญ และเพิ่มอัตรากำลังคนของข้าราชการรัฐสภาเพื่อให้สามารถสนับสนุนข้อมูล<sup>140</sup> ผลการประเมินแสดงให้เห็นในขั้นต้นว่ารัฐสภาไทยยังขาดความพร้อมในการทำหน้าที่ให้สมบูรณ์ แต่การประเมินดังกล่าวเป็นการศึกษารัฐสภาในภาพรวมไม่ได้มุ่งเน้นไปที่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง และไม่ได้ศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐสภายังไม่ได้ปฏิบัติตามข้อเสนอดังกล่าวโดยเฉพาะในด้านการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ซึ่งมีความแตกต่างไปจากองค์การฝ่ายพลเรือน

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ไม่ว่าทรัพยากรและเจ้าหน้าที่จะมีมากน้อยเท่าไรฝ่ายนิติบัญญัติควรเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา โดยระบบประธานาธิบดีจะบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภา ในขณะที่ระบบรัฐสภาจะบรรลุได้จากการจัดองค์การที่มีอิสระอย่างจริงจัง สำหรับคำว่า “อิสระ (autonomy)” นั้น สมาคมเลขาธิการรัฐสภาปี พ.ศ.2541 ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึงการที่รัฐสภาไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารหรือไม่มีองค์ประกอบของหน่วยรองที่มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร

<sup>140</sup> สถาบันพระปกเกล้า, การประเมินรัฐสภาไทยตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union), 2555, หน้า 85-93.

ปัจจุบันเกือบทุกรัฐได้กำหนดหลักการมีอิสระของรัฐสภาไว้เป็นทางการในรัฐธรรมนูญเพื่อจัดระบบการแยกอำนาจ การมีอิสระของรัฐสภาที่สำคัญคือการมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นอิสระจากระบบราชการกลางหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนอื่น เจ้าหน้าที่รัฐสภาควรมีแนวทางการทำงานสำหรับสถาบันรัฐสภาโดยเฉพาะวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ต่างก็มีเจ้าหน้าที่มีอาชีพแยกจากการบริการสาธารณะอื่น รูปแบบการบริการรัฐสภาอย่างมีอาชีพซึ่งมีการจัดของตนเอง มีโครงสร้างแนวทางการทำงานตามสายอาชีพซึ่งได้รับการยอมรับในปัจจุบันทั้งระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา<sup>141</sup> ซึ่งการวิจัยนี้ได้ศึกษาเปรียบเทียบถึงความเป็นอิสระของรัฐสภาไทยและผลกระทบที่เกิดขึ้นหากขาดความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและกองทัพ

#### 4.2 การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันรัฐสภาในการควบคุมกิจการทหาร

Larry Diamond เสนอว่างานหนึ่งในการเสริมสร้างประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็ง (consolidation) คือการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง<sup>142</sup> การที่จะสร้างให้ฝ่ายพลเรือนมีความสามารถในการควบคุมตรวจสอบกิจการฝ่ายทหารได้ สถาบันทางการเมืองจำเป็นต้องมีโครงสร้างการจัดองค์การที่มีบุคลากรซึ่งมีความรู้สาขาที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร และมีจำนวนที่เพียงพอ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการทหารวุฒิสภาสหรัฐฯ ประกอบด้วยสมาชิกพรรคเดโมแครต 14 คน และพรรครีพับลิกัน 12 คน ที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งไม่แตกต่างไปจากรัฐสภาของรัฐอื่น แต่มีคณะอนุกรรมการด้านต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่สนับสนุนจำนวนมาก<sup>143</sup>

หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ฝ่ายทหารเริ่มยอมรับอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือน (civilian supremacy) มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่นายชวน หลีกภัย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในปี พ.ศ.2540 แต่ปัญหาต่าง ๆ ในความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร หลายอย่างก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขโดยฝ่ายทหารกังวลว่าการปกครองโดยฝ่ายพลเรือนจะทำให้มีการแทรกแซงทางการเมืองต่อการแต่งตั้งนายทหารระดับสูง<sup>144</sup> การศึกษาความสัมพันธ์ทางสังคมจะต้องพิจารณาต่อทุกตัวแสดงในระบบที่มีปฏิสัมพันธ์กัน ดังนั้น หากฝ่ายพลเรือนต้องการให้ฝ่ายทหารมีความเป็นทหารอาชีพ ก็จะต้องพิจารณาในมุมมองของฝ่ายทหารที่ต้องการให้ฝ่ายการเมืองมีความเป็นมีอาชีพด้วยเช่นกัน ตามที่สื่อมวลชนซึ่งคลุกคลีกับข้อมูลการเมืองไทยได้ให้ความเห็นว่า “...ถ้าต้องการให้ทหาร

<sup>141</sup> David Beetham, *Parliament and Democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*, pp. 118-119.

<sup>142</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, p. 93.

<sup>143</sup> "United States Senate Committee on Armed Services". Available from: <http://www.armed-services.senate.gov/>

<sup>144</sup> Suchit Bunbongkarn, "Democratization and democratic consolidation in Thailand," in *Democratization and conflict management/prevention in Southeast Asia in the 21<sup>st</sup> Century*, p. 101.

อาชีพที่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ก็จะต้องมีคำถามย้อนกลับมาว่า เรามีนักการเมืองอาชีพที่ไม่ใช้ทหารเพื่อประโยชน์ทางการเมืองหรือไม่... จากบทเรียนในประวัติศาสตร์ว่าใครออกนอกกลุ่มออกทางมากกว่ากัน คำตอบคือ “พอๆ กัน”...<sup>145</sup> ซึ่งรัฐสภาจะมีบทบาทสำคัญในการจัดความสัมพันธ์ดังกล่าวให้อยู่ในลักษณะที่สมดุลไม่ให้ออกนอกกลุ่มออกทางได้ แต่รัฐสภาจะต้องเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งเสียก่อน

แม้ว่าไทยมีรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงกลาโหมที่มาจากพลเรือน ได้แก่ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช (2519) นายชวน หลีกภัย (2540) นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (2551) นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2556) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การควบคุมฝ่ายทหารโดยพลเรือนจะประสบความสำเร็จ เพราะการที่ไทยมีพลเรือนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมดังกล่าว เกิดจากการที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองในการหาผู้ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยไม่ทำให้เกิดปัญหากับฝ่ายทหารได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงต้องควบสองตำแหน่ง ตามที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรีเห็นว่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีภารกิจมากอยู่แล้ว<sup>146</sup> ซึ่งตามข้อเท็จจริง ไทยยังไม่เคยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพลเรือนซึ่งไม่ได้ควบตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และไม่มีพลเรือนคนใดอยากรับตำแหน่งนี้ เพราะนอกจากจะไม่มั่นใจเรื่องความรู้ความสามารถในการบริหารราชการที่มีความซับซ้อนตามที่กล่าวมาแล้ว จะต้องมีสถานะเป็นพลเรือนเพียงคนเดียวในกระทรวงกลาโหม ในขณะที่ปัญหาดังกล่าวไม่เกิดในประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยสูง

ความแตกต่างที่สำคัญของพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไทย และรัฐที่มีพัฒนาประชาธิปไตยสูง คือ การมีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ในการควบคุมกิจการทหารให้มีความเป็นมืออาชีพ ในรัฐต่างๆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ปฏิบัติงานในกระทรวงกลาโหม หรืองานด้านความมั่นคงมานานหรือจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญคอยให้คำแนะนำ ตามที่ Huntington ได้อธิบายคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Secretary of Defense) ของสหรัฐอเมริกาว่า ควรเป็นผู้ที่มีประสบการณ์คุ้นเคยกับปัญหาที่กำลังจัดการอยู่ การที่จะมีคุณสมบัติดังกล่าวได้ควรเคยทำงานในกระทรวงมาก่อน พร้อมกับยกตัวอย่างอดีตรัฐมนตรีที่ส่วนใหญ่มีประสบการณ์เป็นผู้บริหารในกองทัพมาก่อน เนื่องจากกระทรวงกลาโหมมีประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ซับซ้อน<sup>147</sup> โดยสำนักงานกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา จะมีพลเรือนผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงและสาขาวิชาชีพเฉพาะด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหารจำนวนมาก

<sup>145</sup> สิทธิชัย หยุ่น, "ทหารอาชีพย่อมต้องพร้อมฟังเสียงวิจารณ์ของสังคม," *กรุงเทพธุรกิจ* (29 กรกฎาคม 2554): 2.

<sup>146</sup> "เผย กกต.ยังไม่กล้ารับรองปู-มาร์ค-ตุให้มีฐานะเป็น ส.ส.," *ไทยรัฐ* (13 กรกฎาคม 2554): 15.

<sup>147</sup> Samuel P. Huntington, *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*, pp. 453-455.



การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นพลเรือนที่ขาดพื้นฐานด้านการทหารมาก่อนทำให้การบริหารงานของกระทรวงตกอยู่ในบทบาทของฝ่ายเสนาธิการ (technostructure) ซึ่งทุกคนเป็นทหารโดยได้รับการฝึกศึกษาหลักสูตรสำหรับการเป็นผู้บังคับบัญชาและฝ่ายอำนวยการทางทหารตั้งแต่ระดับหน่วยขนาดเล็กจนถึงระดับกองทัพ แต่ไม่ได้รับการศึกษาเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงและสาขาวิชาชีพพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทัพ แม้แต่การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับข้าราชการพลเรือนด้วยกันในปัจจุบันก็ยังมีปัญหาไม่สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น ดังนั้น การจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารซึ่งมีความซับซ้อนมากกว่าและมีประเด็นที่หลากหลายกว่าจึงไม่สามารถบรรลุความสำเร็จได้ง่าย แต่ถ้าหากกลไกฝ่ายนิติบัญญัติทั้งในด้านการบัญญัติกำหนดกฎหมายและการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็จะมีส่วนช่วยทำให้การจัดระบบความสัมพันธ์เป็นไปได้

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) ซึ่งแต่งตั้งโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน มีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นในการปฏิรูปกองทัพ โดยทุกคนในประเทศต้องการและสนับสนุนให้กองทัพมีสมรรถนะสูงสุดในการป้องกันประเทศในการนี้ต้องยึดหลักการสำคัญ 3 ประการคือ<sup>148</sup>

1. ทหารจะต้องยอมรับอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายแห่งชาติและในการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง
2. ทหารควรมุ่งเน้นการปฏิบัติภารกิจหลัก โดยลดภารกิจที่ไม่ใช่กิจการโดยตรงของกองทัพลง โดยเฉพาะการเข้ามามีบทบาททางการเมือง
3. ควรปรับขนาดของกองทัพให้เล็กลง กะทัดรัด และสอดคล้องกับภารกิจหลัก โดยเฉพาะการลดกำลัง คน ตำแหน่ง และยุทโธปกรณ์ที่ไม่จำเป็นลงเพื่อนำทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดไปใช้ในการสร้างเสริมสมรรถนะในการปฏิบัติภารกิจหลักของกองทัพ

หลักการเบื้องต้นในการปฏิรูปกองทัพของคณะกรรมการปฏิรูปดังกล่าว ยังมีความเป็นนามธรรมสูงจึงทำให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ เพราะยังขาดความชัดเจนด้านความหมายและขอบเขต เช่น การยอมรับอำนาจรัฐบาลจะหมายความรวมถึงทุกอย่างที่รัฐบาลสั่งให้กองทัพปฏิบัติหรือไม่ แต่ใครจะเป็นผู้พิจารณาว่าคำสั่งของรัฐบาลดังกล่าวมีความชอบธรรมและถูกต้องตามหลักกฎหมาย

หลักการดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในด้านภารกิจหลักของกองทัพว่ารวมถึงภัยคุกคามรูปแบบใหม่เช่นเดียวกับกองทัพในรัฐต่าง ๆ ซึ่งก็ยังไม่มีการแบ่งขอบเขตที่ยอมรับอย่างเป็นทางการ หรือ

<sup>148</sup> สำนักงานปฏิรูป, "แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง", 14 พฤษภาคม 2554, หน้า 43.

กองทัพจะมีภารกิจเฉพาะภัยคุกคามตามแบบแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐแต่ในขณะที่กำลังเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว

หลักการดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในการกำหนดขนาดกองทัพซึ่งเป็นเรื่องที่ยากสำหรับทุกรัฐที่จะเตรียมกำลังกองทัพให้เพียงพอภัยคุกคามในอนาคตอีก 10 ปี ข้างหน้า เนื่องจากการจัดหายุทโธปกรณ์โดยปกติจะต้องใช้ระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่เริ่มมีความต้องการ และใครจะเป็นผู้ตัดสินใจขาดว่าขนาดกำลังกองทัพเท่าใดจึงจะเพียงพอโดยยึดถือหลักการแนวคิดหรือทฤษฎีใด

การที่จะทำให้หลักการทั้งสามข้อดังกล่าวมีความเป็นไปได้ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายโดยไม่เกิดข้อโต้แย้งนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย จะต้องมึบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องความเหมาะสม มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายทั้งประชาคมระหว่างประเทศและสังคมไทย ไม่เช่นนั้นแล้วโอกาสที่จะเกิดการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพสูงเนื่องจากต่างฝ่ายต่างมีทัศนคติ (perception) ของตนเอง ทำให้มีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เท่ากัน (Information asymmetry) ซึ่งไม่มีวิธีใดที่จะดีกว่าการใช้สถาบันทางการเมืองเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในลักษณะเดียวกับที่ Robert Keohane ได้ประยุกต์หลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มาใช้อธิบายความร่วมมือระหว่างรัฐที่สามารถเกิดขึ้นได้จริง ถึงแม้ว่าจะอยู่ในสภาวะอนาธิปไตยโดยผ่านทางสถาบันระหว่างประเทศหรือเรียกว่าทฤษฎีเสรีนิยมแบบสถาบัน (Institutional Liberalism)<sup>149</sup> ดังนั้น การสร้างรัฐสภาให้มีความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งจึงมีความจำเป็นอย่างมากในการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นได้จริงระหว่างรัฐบาลพลเรือนที่ยังไม่มีความเข้มแข็งในช่วงการเสริมสร้างประชาธิปไตยกับกองทัพที่ยังคงมีความเข้มแข็งหลงเหลืออยู่จากยุคอำนาจนิยม

แม้ว่าหลักการดังกล่าวจะนำมาใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เป็นหน่วย (units) ในระบบระหว่างประเทศในสภาวะอนาธิปไตย ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยภายในรัฐที่มีลำดับชั้น (hierarchy) ก็ตาม<sup>150</sup> แต่ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นบ่อยครั้งว่ากองทัพเป็นหน่วยทางการเมืองภายในรัฐที่สามารถทำลายรัฐบาลพลเรือนและทำให้เกิดสภาวะอนาธิปไตยได้มากที่สุด หากการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐยังขาดความเข้มแข็งก็ยังคงมีความเป็นอนาธิปไตยเหลืออยู่ภายในรัฐ ดังนั้น การร่วมมือกันโดยผ่านสถาบันอาจจะช่วยให้การจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารพัฒนาดีขึ้นตามลำดับจนกว่าระบบการเมืองมีความเข้มแข็งตามที่สุซุมพันธ์ บริพัตร ได้ศึกษาการหาทางร่วมมือ

<sup>149</sup> Robert O. Keohane, *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, pp. 49-106.

<sup>150</sup> Kenneth N. Waltz, "The Anarchic Structure of World Politics," in *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, eds. Robert J. Art and Robert Jervis (United States: Pearson Education, 2007), pp. 31-39.

ระหว่างกองทัพกับรัฐสภาในช่วงปี พ.ศ.2530 มีความเห็นว่ารัฐสภาในขณะนั้นจำเป็นต้องมีบทบาทในการตรวจสอบงบประมาณทหารและการใช้จ่ายอย่างใกล้ชิดในลักษณะของความร่วมมือมากกว่า<sup>151</sup>

#### 4.3 การตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภา

รัฐสภาส่วนใหญ่มีสมาชิกจำนวนมาก และมีเวลาการประชุมแต่ละครั้งไม่พอที่จะพิจารณารายละเอียดได้อย่างสมบูรณ์ทุกเรื่อง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สภาผู้แทนและวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกเป็น “คณะกรรมการ” เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแล้วรายงานต่อสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การติดตามตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ส่งผลทำให้คณะกรรมการเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ใช้ระบบตัวแทนไม่ว่าจะเป็นระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบกึ่งรัฐสภา หรือระบบรัฐสภาแบบอังกฤษและไทย<sup>152</sup> กิจการรัฐสภาจึงสามารถดำเนินอยู่ได้โดยคณะกรรมการ สอบสวนสอดส่องตรวจตราการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลเกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพราะคณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกเอกสาร บุคคล หรือสิ่งอื่นเพื่อสอบสวนได้ รวมทั้งรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน<sup>153</sup> แต่การปฏิบัติจริงในการตรวจสอบถ่วงดุลของแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันออกไปตามระดับการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารแตกต่างกันตามมา

##### 4.3.1 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาและรัฐสภาอังกฤษ

สหรัฐอเมริกาปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) เพื่อถ่วงดุลในการบริหารออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยทุกฝ่ายมีบทบาทในการบริหารร่วมกันในขณะเดียวกันแต่ละฝ่ายก็เป็นอิสระต่อกัน สำหรับสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาองเกรส (Congress) แบ่งออกเป็นสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) หรือสภาล่าง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากสัดส่วนของประชาชน และวุฒิสภา (Senate) หรือสภาสูง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในมลรัฐ<sup>154</sup>

<sup>151</sup> สุขุมพันธ์ บริพัตร, "กองทัพและรัฐสภา: การแสวงหาหนทางเพื่อความร่วมมือ," ใน ระบบทหารไทย: บทศึกษากองทัพในบริบททางสังคม-การเมือง, สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: อักษรสยามการพิมพ์, 2530), หน้า 19-25.

<sup>152</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรรมวิธีการ (2539), หน้า 3, 58, 62.

<sup>153</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์, 2552), หน้า 18, 23-24.

<sup>154</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2552), หน้า 123-181.

ในส่วนของอังกฤษปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) รูปแบบควบอำนาจ (Fusion of Power) โดยสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ หรือรัฐสภา (Parliament) แบ่งออกเป็นสองสภา ได้แก่ สภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงจึงมีบทบาทสำคัญ และสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำนวน<sup>155</sup>

ถึงแม้ว่าในรัฐต่างๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน ในแต่ละรัฐจะมีระบบรัฐสภาที่แตกต่างกัน แต่สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศยังคงใช้คำว่า “รัฐสภา (Parliament)” แทนความหมายรวมของสถาบันนิติบัญญัติของทุกรัฐ<sup>156</sup> ดังนั้น การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในครั้งนี้ ยังคงพิจารณาในภาพรวมระหว่างรัฐบาล กองทัพ และรัฐสภา ตามที่คู่มือการกำกับดูแลความมั่นคงของรัฐสภาไม่ได้แยกที่ใช้ในการควบคุมภาคความมั่นคงซึ่งมีทหารเป็นหลักออกตามลักษณะของแต่ละสภา<sup>157</sup> ส่วนการจะศึกษาประสิทธิภาพของรัฐสภาแต่ละระบบนั้น จะต้องแยกทำการวิจัยในโอกาสต่อไป

#### 4.3.2 รัฐสภาไทย

สำหรับรัฐสภาไทยนั้น เริ่มตั้งขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่องทั้งรูปแบบสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ องค์ประกอบของสภาประกอบด้วยสมาชิกแบบใด จำนวนของสมาชิกและที่มาของสมาชิกแต่ละประเภท<sup>158</sup> รวมถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาและการจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐสภากับสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยอีกสองอำนาจได้แก่ รัฐบาล และศาล จนถึงปัจจุบันยังเป็นข้อโต้แย้งทางการเมืองไทยว่ารัฐสภาที่เหมาะสมของไทยควรเป็นอย่างไร

สุรพล นิตไกรพจน์ ได้ศึกษาสภาพปัญหาการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองของไทยระหว่างปี พ.ศ.2517 - 2537 พบว่าไม่มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง การลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายบริหารและการยุบสภาไม่ใช่มาตรการที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการเมืองในสังคมไทยซึ่งมีความเป็นหนึ่งเดียวกันระหว่างกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรีอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรของไทยที่

<sup>155</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2553), หน้า 141-173.

<sup>156</sup> Inter-Parliamentary Union, World directory of Parliament 2011.

<sup>157</sup> Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices (Geneva, 2003).

<sup>158</sup> โปรตตุ ภาคผนวก ก สรุปรประวัติรัฐสภาไทย พ.ศ.2475-2557.

ผ่านมาในอดีตแล้วแต่ไม่ได้เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาลแต่อย่างใด แต่เกิดจากความขัดแย้งภายในกลุ่มสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเอง การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยคะแนนเสียงข้างมากนั้นไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในรัฐที่มีระบบรัฐสภาโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้รวมอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเข้าไว้ภายในกลุ่มอำนาจเดียวกันคือกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา และสามารถกำหนดให้ผู้นำดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงเท่ากับเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทั้งในทางบริหารและในทางนิติบัญญัติ ส่งผลให้ระบบรัฐสภาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากที่เคยเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (dualist) มาเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว (monist) แล้วทั้งสิ้นในทุกรัฐ<sup>159</sup>

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบเสมอซึ่งเกิดจากลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวคือการที่สมาชิกรัฐสภาไม่อาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยอิสระในการลงมติในเรื่องที่มีการพิจารณาในที่ประชุมสภา หากแต่จะต้องลงมติโดยยึดถือตามความเห็นของผู้ควบคุมเสียง (whip) พรรคการเมืองฝ่ายตน ในกรณีของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลผู้ควบคุมเสียงก็จะมาจากการจัดตั้งของฝ่ายบริหารเพื่อควบคุมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและสอดคล้องกัน แม้แต่ประเด็นที่ไม่ใช่ความมั่นคงหรือความอยู่รอดของรัฐบาลก็ตาม<sup>160</sup> จึงทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลของไทยเกิดขึ้นจริงได้ยาก และส่งผลกระทบต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารตามมา

รัฐสภาในรัฐต่าง ๆ ก็ไม่ได้มีอำนาจเหมือนฝ่ายบริหารที่ควบคุมบุคลากรและงบประมาณจำนวนมาก แต่ก็สามารถมีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมฝ่ายทหารได้ การทำหน้าที่ของรัฐสภาจะทำให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้อย่างเหมาะสมโดยการตรวจสอบงบประมาณ การตรวจสอบการปฏิบัติงานของกองทัพ เปิดช่องทางร้องเรียนการจัดการ การแต่งตั้งโยกย้ายที่ฝ่ายบริหารความพยายามเข้ามาแทรกแซง โดยรัฐสภาจะช่วยตรวจสอบให้ทุกฝ่ายดำเนินการเป็นไปอย่างโปร่งใส ระมัดระวังมากขึ้น ซึ่งการเพิ่มบทบาทการตรวจสอบของรัฐสภาดังกล่าวต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไปอย่างต่อเนื่องตามระดับการพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดการปรับตัวทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนไปพร้อมกัน

<sup>159</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม: งานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย สภาผู้แทนราษฎร (2538).

<sup>160</sup> เรื่องเดียวกัน.

#### 4.4 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการมาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการมาธิการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่แล้วรายงานต่อสภา การตั้งคณะกรรมการวิสามัญต้องระบุงิการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน คณะกรรมการมาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ยกเว้นผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรง ในกรณีข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการ เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สำหรับหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามกฎหมายซึ่งเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่สรุปได้ 5 ด้าน ดังนี้<sup>161</sup>

**4.4.1 ด้านนิติบัญญัติ** การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด การให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดอย่างเคร่งครัด การให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งญัตติขอแก้ไขต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทน

<sup>161</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา.

ราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

**4.4.2 ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน** รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้โดย

4.4.2.1 การรับทราบคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี: คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปี

4.4.2.2 การตั้งกระทู้ถาม: เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเองเว้นแต่มีเหตุจำเป็น

4.4.2.3 การเปิดอภิปรายทั่วไป: เป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญ สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สามารถเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีโดยใช้เสียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สามารถเปิดอภิปรายรัฐมนตรีโดยใช้เสียง 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ หากบริหารราชการแผ่นดินครบ 2 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ก็สามารถเปิดอภิปรายได้

4.4.2.4 การตั้งคณะกรรมการได้แก่คณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการเต็มสภา คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ การที่รัฐสภาดำเนินการผ่านคณะกรรมการนี้เป็นการสอบสวน สอดส่องการปฏิบัติงานของรัฐสภาและทำให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องจากคณะกรรมการฯ มีอำนาจในการที่จะเรียกเอกสาร บุคคล หรือสิ่งอื่น เพื่อนำมาเป็นประโยชน์ในการสอบสวนได้

**4.4.3 การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ** รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา กำหนดขอบเขตของหนังสือสัญญาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่

ได้รับเรื่องดังกล่าว ก่อนดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น และให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าหนังสือสัญญาใดจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

**4.4.4 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อาจถูกถอดถอน ได้แก่** นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ที่มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน

**4.4.5 การให้ความเห็นชอบและการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ** วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคล ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อัยการสูงสุด และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือกบุคคล ได้แก่ กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน การแต่งตั้งคณะกรรมการการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมบุคคลของวุฒิสภา

#### 4.5 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการทหารรัฐสภาไทย

นอกจากอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแล้ว คณะกรรมการการทหารยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิเคราะห์สอบสวน หรือศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร การป้องกันการรักษาความมั่นคง การปกป้องผลประโยชน์ของชาติ การพัฒนาประเทศ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในปัจจุบันรัฐสภามีกฎหมายรองรับให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนและวุฒิสภาสามารถมีคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงที่กำลั้งศึกษาหรือ



สอบสวนได้หากฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือจะได้รับโทษทั้งจำและปรับ<sup>162</sup> ซึ่งทำให้คณะกรรมการมีการมีอำนาจที่จะช่วยดำเนินการให้บรรลุน้ำหน้ำที่การตรวจสอบถ่วงดุลได้

#### 4.5.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการทหารวุฒิสภา

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการทหารวุฒิสภากำหนดไว้ในบัญชีท้ายข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาตั้งแต่พ.ศ.2544<sup>163</sup> ก่อนหน้านั้นอำนาจหน้าที่คณะกรรมการทุกคณะกำหนดไว้ในภาพรวมและจำกัด โดยมีอำนาจหน้าที่เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและต่อเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามอบหมาย<sup>164</sup> สำหรับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในหมวด 4 กรรมการ ข้อ 77<sup>165</sup> กำหนดให้คณะกรรมการการทหารมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการทหาร การป้องกัน การรักษาความมั่นคง การปกป้องผลประโยชน์ของชาติ การพัฒนาประเทศ และอื่นที่เกี่ยวข้อง

#### 4.5.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎรมีพัฒนาการคล้ายกับวุฒิสภาโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2540 กำหนดให้คณะกรรมการสามัญกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในเรื่องต่างๆ<sup>166</sup> อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแยกตามคณะโดยไม่ต้องมีมติจากสภานั้น ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544<sup>167</sup> สำหรับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551<sup>168</sup> กำหนดให้คณะกรรมการการทหารมีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการทหาร การป้องกัน การรักษาความมั่นคง และการพัฒนาประเทศ

<sup>162</sup> "พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554," ราชกิจจานุเบกษา 128 (11 พฤษภาคม 2554): pp. 74-79.

<sup>163</sup> "ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544," ราชกิจจานุเบกษา 118 (31 พฤษภาคม 2544).

<sup>164</sup> "ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541," ราชกิจจานุเบกษา 115 (23 มีนาคม 2541): 26.

<sup>165</sup> "ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551," ราชกิจจานุเบกษา 125 (25 เมษายน 2551): 56-60.

<sup>166</sup> "ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2540," ราชกิจจานุเบกษา 114 (7 สิงหาคม 2540): 22-23, 26-27.

<sup>167</sup> "ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544," ราชกิจจานุเบกษา 118 (11 พฤษภาคม 2544): 42-49.

<sup>168</sup> "ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551," ราชกิจจานุเบกษา 125 (2 พฤษภาคม 2551): 22-27.

#### 4.6 ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช นักวิชาการที่บุกเบิกการศึกษาวิจัยการพัฒนารองการของฝ่ายนิติบัญญัติไทยได้ทำการศึกษาเบื้องต้น (preliminary study) การพัฒนารองการของฝ่ายนิติบัญญัติระหว่างปี พ.ศ.2514-2517 มีความเห็นว่าตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 จนถึงระยะเวลาที่ศึกษาพบว่าฝ่ายนิติบัญญัติไทยยังเป็นสถาบันที่อ่อนแอขาดการผนึกกำลังและไร้เสถียรภาพมากที่สุด ฝ่ายบริหารสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปควบคุมรัฐสภาได้ทั้งด้านการกำหนดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และด้านการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง หรือกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายตน ชัยอนันต์จึงได้สนใจการปรับปรุงงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและการปรับปรุงบทบาทและงานของคณะกรรมการรัฐสภาให้มีขอบเขตกว้างขวางขึ้น<sup>169</sup> ถึงแม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองไทยในขณะนั้นฝ่ายทหารมีบทบาททางการเมืองสูง และเป็นการศึกษาสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและคณะกรรมการรัฐสภาไทยในภาพรวม แต่ก็แสดงให้เห็นว่ามีการพบปัญหาดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2514 แล้ว และเป็นรากฐานสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ซึ่งจะมุ่งเน้นไปที่ด้านการทหารและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าวต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

ชัยอนันต์ ยังได้เสนอให้มีการปรับปรุงเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้เพียงพอซึ่งในปี พ.ศ.2514 มีอัตรากำลังรวม 250 อัตรา มีบรรจุปฏิบัติงานจริงข้าราชการ 120 คน และลูกจ้าง 102 คน สำหรับห้องสมุดซึ่งเป็นที่ค้นคว้าทางวิชาการในขณะนั้นมีบรรณารักษ์ 1 คน และเจ้าหน้าที่ 4 คน สถิติผู้มาใช้ห้องสมุดรัฐสภาในหนึ่งปีมีไม่เกิน 20 คน โดยเสนอให้รวบรวมหนังสืออ้างอิงและเอกสารทางราชการ รวมทั้งประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ และให้มีศูนย์สารนิเทศเพื่อช่วยเหลือข้อมูลสมาชิกรัฐสภาประกอบการวินิจฉัยรวมทั้งส่งเสริมให้มีการค้นคว้าวิจัย อภิปรายและสัมมนาเกี่ยวกับบทบาทและงานฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>170</sup>

ชัยอนันต์ยังได้เสนอให้มีคณะผู้ช่วย (staff) คณะกรรมการสามัญรัฐสภาในการพิจารณาวินิจฉัย ประเมินผลนโยบาย ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสายงานต่าง ๆ เช่นเดียวกับสภาองเกรสสหรัฐอเมริกาเพื่อเพิ่มเติมงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาซึ่งในขณะนั้นมีหน้าที่เฉพาะการเตรียมการและการจัดบันทึกรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น คณะผู้ช่วยดังกล่าวไม่ใช่ข้าราชการประจำแต่คัดเลือกจากอาจารย์มหาวิทยาลัย ข้าราชการบำนาญตามระบบคุณวุฒิ ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองเพื่อหาตำแหน่งให้พรรคพวกของตน มีการสอบคัดเลือกและการสัมภาษณ์ คณะกรรมการบางคณะผู้สมัครต้องมีผลงานเผยแพร่ในสาขาที่เป็นที่ปรึกษาด้วย โดยชัยอนันต์เห็นว่า

<sup>169</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนารองการของฝ่ายนิติบัญญัติ เอกสารการศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 1-3.

<sup>170</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-43.

คณะผู้ช่วยที่ทำหน้าที่ที่ปรึกษาดังกล่าวต้องแยกออกจากหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิด “ความอิสระ” ไม่มีผลประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และให้ความเห็นที่เป็นกลางกว่าข้าราชการประจำ ซึ่งยังต้องคำนึงถึงความมั่นคงในหน้าที่การงานจนไม่อาจตำหนิรัฐบาลได้ถึงแม้มีความเห็นว่ารัฐบาลบริหารไปในทางที่เสียหายต่อประเทศก็ตาม<sup>171</sup> ซึ่งผลการศึกษาประเด็นดังกล่าวสอดคล้องตามหลักการของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศในปัจจุบัน

ต่อมาในปี พ.ศ.2529 ชัยอนันต์ ได้วิจัยการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เสนอต่อประธานรัฐสภา โดยได้ศึกษาสภาพปัญหาโดยทั่วไปก่อนการปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปี พ.ศ.2517 จนถึงปี พ.ศ.2528 สำหรับปัญหาด้านกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติพบว่าบทบาทคณะกรรมการรัฐสภาก่อนหน้าปี พ.ศ.2518 มีหน้าที่เฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบให้เท่านั้น หลังจากปี พ.ศ.2518 เป็นต้นมาได้แก้ไขให้คณะกรรมการรัฐสภาสามารถประกอบการสอบสวนเรื่องใด ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชนได้ด้วย และปัญหาการขาดคณะผู้ช่วย (staff) ที่มีประสิทธิภาพ<sup>172</sup> โดยการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดกรอบของอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร จึงเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทางการเมืองอย่างแยกไม่ออก เมื่อมีการพัฒนาประชาธิปไตยมากขึ้นฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความสามารถในการถ่วงดุลการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารมากขึ้นเช่นกัน แต่ในขณะที่ศึกษาอยู่นั้นระบอบการเมืองไทยยังเป็นแบบกึ่งประชาธิปไตย ดังนั้น ชัยอนันต์จึงมุ่งไปศึกษาการเสริมสร้างสมรรถนะของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ทำหน้าที่หลักในการช่วยฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>173</sup>

จากการศึกษาของชัยอนันต์แสดงให้เห็นว่าการที่รัฐสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล รัฐบาลพลเรือนได้นั้นจะเกิดขึ้นได้ตามการพัฒนาทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากมีความสัมพันธ์กันโดยที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ หากพัฒนาการเมืองต่อการตรวจสอบถ่วงดุลแม้แต่ฝ่ายพลเรือนด้วยกันเองก็ยังไม่ไปได้อย่าง ด้งนั้น การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายทหารซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงและมีความแตกต่างจากฝ่ายพลเรือนอย่างซับซ้อนจึงย่อมเป็นไปได้ยากกว่า สำหรับการวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาเพิ่มเติมเฉพาะบทบาทรัฐสภาต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือนทหารว่า ความพร้อมดังกล่าวได้รับการแก้ไขหรือไม่อย่างไรและมีผลกระทบต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือนทหารหลังจากนั้นเป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงที่การเมืองไทยได้เริ่มพัฒนาเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยมี รัฐบาลพลเรือนที่มาจากเลือกตั้งรัฐบาลชาติชายตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา

<sup>171</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-34.

<sup>172</sup> ชัยอนันต์ สมทวานิช, รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (กันยายน 2529), หน้า 123-124.

<sup>173</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 130-131.

นวนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้วิจัยประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านต่าง ๆ ตามหน้าที่ของรัฐสภาในปี พ.ศ.2545<sup>174</sup> ได้พบปัญหาประสิทธิผลในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ สำหรับควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหรือการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายบริหาร เช่น ไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ให้ชัดเจน คณะกรรมการไม่มีอำนาจชัดเจนที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำ การคัดเลือกคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะมิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการเป็นหลัก ในส่วนปัญหาของกระบวนการถามและตอบกระทู้ถาม เช่น นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญต่อการตอบกระทู้ถาม การตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประธานสภา ปัญหาของการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเย็นเยื่อ ไม่ตรงประเด็น และบางครั้งมุ่งโจมตีเรื่องส่วนตัวมากกว่าการบริหารงานของรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย และการขอเปิดอภิปราย นายกรัฐมนตรีเป็นไปได้อย่าง

รายงานวิจัยดังกล่าวมีความเห็นว่า รัฐสภาควรมีการเผยแพร่รายงานการศึกษาของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้ประชาชนทราบ เมื่อคณะกรรมการได้กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ตามที่ได้รับมอบหมายเสร็จแล้วก็จะรายงานต่อสภา จากนั้นสภานำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมสภา เพื่อทำการพิจารณาผลรายงานการศึกษาของกรรมการที่เสนอเข้ามา ซึ่งในการประชุมสภาแต่ละครั้งจะมีการจัดบันทึกรายงานการประชุม และมติของที่ประชุมเอาไว้ โดยที่รายงานการประชุมดังกล่าวจะไม่เป็นที่เผยแพร่ให้แก่บุคคลทั่วไปได้รับทราบ ดังนั้นจึงเห็นว่าเพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ควรจัดให้มีการเผยแพร่รายงานการศึกษาของกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้ประชาชนได้รับทราบด้วย โดยสรุปปัญหาของคณะกรรมการและปัญหาของสมาชิกรัฐสภามีดังนี้<sup>175</sup>

## 1. ปัญหาการทำงานของคณะกรรมการ

1.1 ไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของคณะกรรมการไว้ให้ชัดเจน ทั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา อีกทั้งกรรมการมีจำนวนมากทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมการหลายชุด

1.2 คณะกรรมการไม่มีอำนาจชัดเจนที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการ เพราะอำนาจในเรื่องนี้ยังไม่มีกำหนดข้อบังคับไว้ชัดเจนจึงไม่อาจมีอำนาจบังคับได้จริง

<sup>174</sup> นวนิติ เศรษฐบุตร และ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย.

<sup>175</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 216-217.

1.3 ปัญหาค่าใช้จ่ายเกินจำเป็นของคณะกรรมการแต่ละคณะ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การไปดูงานต่างประเทศโดยไม่มีเป้าหมายและไม่มีรายงานที่ชัดเจนในบางกรณี การแต่งตั้งและให้เงินเดือนกับผู้มีตำแหน่ง ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ หรือเลขานุการ เป็นไปอย่างลึกลับ

1.4 ในการคัดเลือกคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ มิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการเป็นหลัก

1.5 การดำเนินงานของคณะกรรมการในเรื่องที่มีผลกระทบหรือเป็นที่สนใจต่อสาธารณะ ไม่มีการเปิดให้สาธารณะได้รับทราบถึงการดำเนินการของคณะกรรมการ เพราะเมื่อคณะกรรมการสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสร็จก็ทำได้เพียงแต่รายงานต่อประธานสภาเท่านั้น

1.6 คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะไม่มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานในแต่ละปี เพื่อช่วยให้คณะกรรมการสามารถจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ และช่วยให้มีการศึกษาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการนั้นได้รวดเร็วขึ้น

1.7 คณะกรรมการไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการช่วยเหลือกรรมการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

**2. ปัญหาของการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ** กระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหารของรัฐสภาโดยการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้น เนื่องจากเป็นระบบรัฐสภาที่รัฐบาลมีเสียงข้างมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลนั้นอยู่ฝ่ายเดียวกับคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ทำให้รัฐบาลสามารถกำกับการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาได้และได้รับความไว้วางใจ การอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านก็ยังคงเป็นการตรวจสอบและควบคุมดูแลรัฐบาลได้อย่างดีมาตรการหนึ่ง แต่การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนยังเป็นไปอย่างเยิ่นเย้อ ไม่ตรงประเด็น และบางครั้งมุ่งโจมตีเรื่องส่วนตัวมากกว่าเรื่องการบริหารงานของรัฐมนตรี ผู้ถูกอภิปราย มีการประท้วงกันบ่อยและคอยจับผิดกับคำพูด ทำให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์<sup>176</sup>

จากการศึกษาวิจัยประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งสามช่วงเวลาของชัยอนันต์ นรนิติและสมคิดในช่วง พ.ศ.2514, 2529 และ 2545 ที่กล่าวมาพบว่า ปัญหาของรัฐสภาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขทั้งในส่วนของผู้ที่ คณะกรรมการ และตัวสมาชิกรัฐสภาเอง ในขณะที่ไทยมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา และรัฐบาลพลเรือนได้เข้ามามีบทบาทในการใช้อำนาจบริหารโดยตรงต่อกองทัพแล้ว จึงทำให้เกิดความลึกลับโดยรัฐบาลใช้อำนาจ

<sup>176</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 217-218.

อธิปไตยในขณะที่ระบบรัฐสภาไทยยังขาดความพร้อมในการทำหน้าที่ ซึ่งการวิจัยนี้จะมุ่งเน้นไปที่การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นและผลกระทบต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา

## 5. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไทยมีมานานแล้ว โดยประเด็นที่ศึกษาในแต่ละสมัยเป็นไปตามพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยในขณะนั้น หลังยุคเผด็จการทหารในช่วงทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา นักวิชาการไทยเริ่มให้ความสนใจอย่างจริงจังตั้งแต่การศึกษาหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากในขณะนั้นฝ่ายพลเรือนเริ่มมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น และมีการตัดความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาจึงมีการศึกษาด้านงบประมาณทหารและการจัดหายุทโธปกรณ์ ในขณะที่ด้านการแต่งตั้งโยกย้ายและโครงสร้างการจตุการศึกษามีการศึกษาน้อยมาก ส่วนด้านการใช้งบประมาณไม่มีการศึกษาเนื่องจากรัฐบาลพลเรือนเพิ่งจะเริ่มมีการใช้งบประมาณทหารบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ถึงแม้ว่าผลการศึกษาความสัมพันธ์ในช่วงแรกได้ให้ข้อเสนอที่มีประโยชน์ต่อสังคมไทย แต่ดูเหมือนข้อเสนอดังกล่าวยังอยู่ห่างไกลจากความเป็นจริง เนื่องจากฝ่ายทหารยังคงมีอำนาจทางการเมืองสูงอยู่

หลังจากปี พ.ศ.2540 ซึ่งตรงกับรัฐบาลนายชวน หลีกภัยเป็นต้นมา การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร แทบจะหยุดลงเพราะอาจจะคิดว่าทหารไม่มีบทบาททางการเมืองอีกต่อไปจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา คงเหลือแต่สุรชาติ บำรุงสุข ที่ได้พยายามเน้นเห็นว่าการศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทย ยังคงต้องดำเนินต่อไป แต่เปลี่ยนรูปแบบการศึกษาจากเดิมที่มุ่งไปที่ความพยายามทำให้ทหารมาอยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือน มาเป็นการศึกษาวิธีการว่ารัฐจะทำอย่างไรให้พลเรือนสามารถควบคุมทหารได้ในยุคประชาธิปไตยตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนไปทั้งด้านการเมืองและภัยคุกคาม โดยพยายามเสนอให้เห็นภาพอย่างสังเขปของความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทยในลักษณะของบทความทางวิชาการอย่างต่อเนื่องมากกว่าการท้าววิจัยในระดับลึกเฉพาะเรื่อง<sup>177</sup>

หลังจากการปฏิวัติในปี พ.ศ.2549 การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไทยกลับมาได้รับความสนใจใหม่มาจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ยังไม่ได้มีการศึกษาในลักษณะของงานวิจัยที่เฉพาะเจาะลงไปทีบทบาทรัฐสภาไทย จากข้อมูลด้านการเมืองการปกครองของไทยซึ่งสถาบันพระปกเกล้าได้จัดทำด้วยความร่วมมือกับศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานทางด้านการเมืองการปกครองไทยเพื่อให้นักวิชาการ นิสิต นักศึกษาค้นคว้าได้โดยสะดวกสำหรับเรื่องทหารกับการเมืองนั้น ได้รวบรวมรายงานวิจัยระดับวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์จำนวน 52

<sup>177</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, สังคมต้องรู้เรื่องทหาร: ทำไมอย่างไร (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2540), หน้า 54.

เล่ม หนังสือเกี่ยวกับทหารและการเมืองจำนวน 89 เล่ม และบทความเกี่ยวกับทหารและการเมืองจำนวน 32 เล่ม<sup>178</sup> แต่ไม่ปรากฏมีการทำวิจัยในเรื่องบทบาทรัฐสภาไทยที่มีต่อการจัดความสัมพันธ์รัฐบาลพลเรือนกับทหารโดยตรง สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องตามกรอบแนวคิดการวิจัย มีดังนี้

## 5.1 บทบาททหารกับการเมืองไทย

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีในช่วงต้นสรุปว่าความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไม่ได้เป็นประเด็นอิสระที่แยกจากบริบททางการเมือง จึงจำเป็นต้องทราบบทบาททหารกับการเมืองไทยในแต่ละสมัยซึ่งมีผู้ศึกษาไว้จำนวนมากดังนี้

### 5.1.1 บทบาททหารก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2475-2500)

ทหารเริ่มมีบทบาททางการเมืองไทยเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2455 ตรงกับสมัยรัชกาลที่ 6 ในความพยายามปฏิวัติของกลุ่มทหารหนุ่มที่ต้องการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในสยาม ถึงแม้ความพยายามในครั้งนั้นล้มเหลวเป็นที่รู้จักกันในชื่อ “กบฏ ร.ศ.130” แต่ก็จุดประกายความคิดให้กับคณะราษฎร จนกระทั่งพระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะถึงกับต้องเชิญคณะ ร.ศ. 130 มาพบในบ่ายวันที่ปฏิวัติสำเร็จ โดยนายปรีดี พนมยงค์ กล่าวว่า การกระทำของคณะราษฎรเป็นการกระทำที่ต่อจากคณะ ร.ศ.130<sup>179</sup>

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ ได้ศึกษาการปฏิวัติ 2475 และผลที่เกิดขึ้นหลังการปฏิวัติโดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม และบรรจุนายทหารจากคณะราษฎรที่อาวุโสให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพบก ส่วนนายทหารชั้นผู้น้อยให้คุมกองพันทหารในกรุงเทพฯ ทั้งหมดเพื่อที่คณะราษฎรจะสามารถควบคุมอำนาจได้ และส่งผลทำให้ทหารเป็นฐานอำนาจที่สำคัญทางการเมืองไทยตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความแตกแยกตามมาโดยกลุ่มทหารที่เสียอำนาจได้หันไปรวมกลุ่มอำนาจเก่าจนเกิดการต่อต้านกลุ่มคณะราษฎรหลายครั้ง<sup>180</sup>

### 5.1.2 บทบาททหารหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2475-2500)

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ได้ศึกษาบทบาททหารทางการเมืองตั้งแต่หลังปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ในช่วงแรกมีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มอำนาจเก่ากับกลุ่มคณะราษฎร จนเกิดการรัฐประหารและกบฏหลายครั้งที่สำคัญคือกบฏบวรเดชในปี พ.ศ.2476 ทำให้พันโทหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งมีบทบาทหลักในการปราบกบฏบวรเดชสามารถก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ.2481 และได้เริ่ม

<sup>178</sup> สถาปนพระปกเกล้า, ข้อมูลด้านการเมืองการปกครองของไทย เรื่องทหารกับการเมือง พ.ศ.2547, หน้า 222-232.

<sup>179</sup> เจริญ ศรีจันทร์ และ เนตร พูนวิวัฒน์, ปฏิวัติ ร.ศ.130 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2556), หน้า 12-13.

<sup>180</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ปฏิวัติ 2475 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).

เผยแพร่วิชาตินิยมหรือลัทธิทหารมายาวนานจนช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง สลับกับการมีอำนาจของพลเรือนในปลายสงครามโลกครั้งที่สอง

การรัฐประหารในปี พ.ศ.2490 เป็นการสิ้นสุดอำนาจของฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองใหม่และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่นานที่สุดของไทยจนกระทั่งการรัฐประหารปี พ.ศ.2500<sup>181</sup> ในช่วงแรกของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยถึงแม้ว่าฝ่ายทหารจะมีบทบาททางการเมืองสูง แต่ก็ยังมีการดำเนินการของรัฐสภาและพรรคการเมืองท่ามกลางการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองจนกระทั่งในช่วงต่อมา

### 5.1.3 บทบาททหารเผด็จการทหาร (พ.ศ.2500-2516)

ทหารได้มีบทบาททางการเมืองเต็มตัวในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเติบโตจากการเป็นกำลังสำคัญในการรัฐประหาร พ.ศ.2490 แต่ต่อมาได้ทำการรัฐประหารจอมพล ป. ในปี พ.ศ. 2500 และเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2502 ถือว่าเป็นระบอบเผด็จการทหารอย่างสมบูรณ์ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2502 จำนวน 20 มาตรา ที่ใช้ต่อเนื่องจนถึงจอมพลถนอม กิตติขจร<sup>182</sup> จนกระทั่งการล่มสลายของเผด็จการทหารหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ได้ศึกษาบทบาททางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีความเห็นว่าเป็นระบบเผด็จการแบบพ่อขุนอุปถัมภ์ซึ่งสืบทอดอำนาจมายังจอมพลถนอม และกำลังจะสืบทอดไปยังจอมพลประภาส จานรเสถียร ทำให้มีความพยายามเรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จนนำมาสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเป็นการสิ้นสุดของยุคเผด็จการทหาร<sup>183</sup>

### 5.1.4 บทบาททหารหลัง 14 ตุลาคม 2516 (พ.ศ.2516-2532)

ทหารได้กลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองใหม่โดยมีการรวมตัวของกลุ่มทหารหนุ่มหรือที่เรียกว่า “ยังเตอร์ก” ที่มีบทบาทในการผลักดันและเป็นฐานอำนาจให้กับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งพ่ายแพ้การปฏิวัติในปี พ.ศ.2524 ในช่วงนี้มีนักวิชาการไทยร่วมสมัยได้ศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร อย่างจริงจังซึ่งอาจถือได้ว่าเป็น “รุ่นบุกเบิก” และเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไทยอย่างจริงจังโดย กนลา ชันธปราบ ได้รวบรวมข้อคิดและแนวทางในการศึกษาบทบาทของทหารในเมืองทั้งนักวิชาการพลเรือนและนักวิชาการทหาร

<sup>181</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2475-2500, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: เรือนแก้ว, 2549).

<sup>182</sup> ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ประกายทอง สิริสุข, และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552).

<sup>183</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, "14 ตุลาคม: บันทึกประวัติศาสตร์," ใน จาก 14 ถึง 16 ตุลา, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2551, หน้า 184-208).



จัดพิมพ์เป็นครั้งแรก<sup>184</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวานิช ได้ศึกษาการรวมกลุ่มของทหารหนุ่มที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองไทยโดยเป็นฐานอำนาจให้กับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์<sup>185</sup> สุจิต บุญบงการ ได้ศึกษาบทบาททหารกับการเมืองไทยในช่วงหลังการล่มสลายของกลุ่มยังเตอร์ก พ.ศ.2524 จนถึงการยุบสภาในปี พ.ศ.2529 ที่ได้ขยายบทบาทจากการเป็นผู้พิทักษ์ชาติมาเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างประชาธิปไตย โดยผ่านงานพัฒนาและความมั่นคงภายในภายใต้โครงสร้างกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในแห่งราชอาณาจักร<sup>186</sup> บทบาททหารในช่วงนี้กำลังจะเปลี่ยนไปสู่ความเป็นทหารอาชีพภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งใหม่มากขึ้น

สุรชาติ บำรุงสุขได้วิจัยบทบาททหารกับการเมืองไทยหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จนถึง พ.ศ.2535 สรุปบทบาททหารไทยที่เปลี่ยนแปลงจากการที่ฝ่ายทหารมีอำนาจครอบงำทางการเมืองกลายมาเป็นการแบ่งปันอำนาจร่วมกันกับฝ่ายพลเรือน และสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยเพื่อความอยู่รอดของกองทัพเอง<sup>187</sup> โดยสุรชาติได้คาดการณ์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร หลังจาก พ.ศ.2535 เป็นต้นไป จำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถของฝ่ายพลเรือนในการควบคุมทหารตามกรอบของประชาธิปไตยเพื่อให้ทหารยอมรับการอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน ซึ่งหากไม่มีการพัฒนาดังกล่าว ก็จะเป็นการยากที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยไทย<sup>188</sup>

### 5.1.5 บทบาททหารภายใต้รัฐบาลพลเรือน (2532-2557)

หลังจากที่มีรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ทหารได้ปรับบทบาทเข้ามาอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน สุรชาติ บำรุงสุข ได้ศึกษาบทบาทของทหารกับการเมืองย้อนไปในอดีตยุคหลัง 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ.2540 และมุมมองในอนาคต โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าความล้มเหลวและการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพลเรือนและสถาบันทหารได้อย่างเหมาะสมหรือไม่เพียงใด มากกว่าจะเป็นปัญหาของตัวบุคคลหรือการแสวงหาอำนาจหรือการ

<sup>184</sup> สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, *ทหารกับการเมือง: วิเคราะห์เปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: แสงรุ่งการพิมพ์, 2523).

<sup>185</sup> Chai-Anan Samudavanija, *The Thai Young Turks* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1982).

<sup>186</sup> Suchit Bunbongkarn, *The military in Thai Politics 1981-86* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987).

<sup>187</sup> Surachat Bumrungsuk, "From Dominances to Power Sharing: The Military and Politics in Thailand, 1973-1992" (Columbia University, 1999).

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 177.

สืบทอดอำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารเหมือนกับช่วงก่อนหน้านั้น<sup>189</sup> ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการวิจัยในครั้งนี้ที่มุ่งเน้นไปที่โครงสร้างของสถาบันทางการเมือง

ในช่วงแรกของรัฐบาลพลเรือน พรรคชาติไทยได้ขยายฐานอำนาจทางการเมืองเข้าครอบงำข้าราชการโดยเตรียมแต่งตั้งคนของตนเองในตำแหน่งสำคัญรวมทั้งทหาร เพื่อฐานอำนาจทางการเมืองในอนาคต ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับกองทัพจนนำไปสู่ข่าวการปลดผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองทัพบก<sup>190</sup> และนำมาสู่การรัฐประหารเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 หลังจากความพ่ายแพ้ทางการเมืองของฝ่ายทหารจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ทำให้ทหารต้องลดบทบาททางการเมืองและถอยหลังกลับเข้ากรมกองประกอบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ.2540 ทำให้ทหารต้องยอมรับสภาพการอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือนไปโดยปริยายเนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญ แต่จุดอ่อนของโครงสร้างทางการเมืองไทยทำให้รัฐบาลพลเรือนขาดการตรวจสอบถ่วงดุล ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 และได้เปิดโอกาสให้ทหารกลับเข้ามามีบทบาทแทรกแซงทางการเมืองใหม่มาจนถึงปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทหารมีบทบาททางการเมืองไทยมาโดยตลอดเนื่องจากเป็นกำลังสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองทำให้สามารถก้าวขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมืองภายในประเทศได้ ต่อมาทหารค่อยๆ ถูกลดบทบาทลงมาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน อย่างไรก็ตามในช่วงแรกของยุครัฐบาลพลเรือน ไม่มีการจัดระบบความสัมพันธ์รองรับจึงเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำรัฐบาลกับผู้นำกองทัพโดยตรง จนกระทั่งกองทัพทำรัฐประหารในปี พ.ศ.2534 แต่ในที่สุดต้องถอนตัวออกจากการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภา 2535 หลังจากความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา ได้เปิดโอกาสให้ทหารกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองใหม่โดยการรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2557 การรัฐประหารทั้งสองครั้งที่ผ่านมามีทหารตระหนักดีว่าการรัฐประหารเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ง่าย แต่การที่ทหารจะสามารถมีบทบาททางการเมืองได้นานเหมือนในอดีตเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากแล้วในสภาวะแวดล้อมในปัจจุบัน

## 5.2 บทบาทรัฐสภาด้านงบประมาณทหาร

สุจิต บุญบงการ ได้ศึกษาบทบาทของสภานิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีระหว่าง พ.ศ.2503-2519 ในด้านการพิจารณางบประมาณทหารพบว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งถูกครอบงำโดยฝ่ายทหาร ไม่ได้อนุมัติงบประมาณทางทหารที่สูงเป็นพิเศษกว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้ง สาเหตุเพราะว่ารัฐบาลเสนอมาเป็นจำนวนเท่าที่ตนเอง การที่งบประมาณ

<sup>189</sup> สุชาติ บำรุงสุข, ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่อำนาจและอนาคต, หน้า 4-5.

<sup>190</sup> วาสนา นาน่วม, บันทึกคำให้การสุจินดา คราประยูร: กำเนิดและอวสาน รสช., พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2555), หน้า 180.

ทางทหารจะเป็นจำนวนเท่าไรขึ้นอยู่กับรัฐบาลเสนอ ไม่ใช่สภาเป็นผู้อนุมัติ ยิ่งในช่วงที่สภาแต่งตั้งอยู่ในความครอบงำของฝ่ายรัฐบาล สภามักจะปฏิบัติตามความต้องการของรัฐบาล แต่เมื่อรัฐบาลไม่ได้ขออะไรมาเป็นพิเศษ สภาก็ไม่ได้อนุมัติอะไรเป็นพิเศษเช่นกัน<sup>191</sup> ซึ่งสวนทางกับบทบาทของสภาที่มีหน้าที่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ผลการศึกษาของสุจิตพบว่าสมาชิกสภาเฟื่องเล็งและโจมตีงบประมาณลับและงบประมาณในการจัดหายุทโธปกรณ์ เนื่องจากในขณะนั้นงบประมาณลับมีสัดส่วนสูง เช่น งบประมาณในปี พ.ศ. 2519 กองบัญชาการทหารสูงสุด จำนวน 459,884,900 บาท เป็นเงินราชการลับ 150,000,000 บาท หรือร้อยละ 32.61 กองทัพบก จำนวน 990,215,500 บาท เป็นเงินราชการลับ 77,000,000 บาท หรือร้อยละ 7.77<sup>192</sup> ประเด็นที่จะศึกษาต่อไปว่ารัฐสภาไทยได้ทำหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณทหารที่เสนอโดยรัฐบาลพลเรือนได้อย่างเหมาะสมหรือไม่และมีผลกระทบอย่างไร

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ได้ศึกษาบทบาทรัฐสภาในการทำหน้าที่งบประมาณทหารไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2534 โดยมุ่งเน้นไปที่วิสัยทัศน์และความคิดเชิงนโยบายพบว่าการนิยามคำว่า “งบประมาณทางทหาร” ที่กว้างและแตกต่างกันทำให้การเก็บข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างรัฐทำได้ยาก แต่กรณีของไทยค่าใช้จ่ายทางทหารกลับสอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะจากสถานะความเข้มแข็งของสถาบันทหารรวมกับความอ่อนแอของระบบรัฐสภา จึงไม่มีความจำเป็นที่จะชุกซ่อนค่าใช้จ่ายทางทหารไว้ในที่ต่าง ๆ อย่างในรัฐอื่น และสภาพของรัฐไทยระบบราชการยังมีความสำคัญทางการเมืองการนำเสนอข้อมูลเพื่อกำหนดนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติล้วนอยู่ที่อำนาจของระบบราชการ การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายโดยอาศัยงบประมาณกระทรวงกลาโหมเปรียบเทียบกับกระทรวงอื่น จึงเป็นสิ่งสะท้อนความเป็นจริงในสังคมไทยได้ตามควร<sup>193</sup>

ชัยวัฒน์ยังได้เปรียบเทียบจำนวนสมาชิกรัฐสภาผู้ส่งวนคำแปรญัตติล่วงหน้ากับผู้อภิปรายจริงในสภาเฉพาะกรณีงบประมาณทหาร พ.ศ. 2525-2532 โดยในปี พ.ศ. 2531 มีผู้ขอส่งวนคำแปรญัตติ 39 ราย อภิปรายจริง 2 ราย ปี พ.ศ. 2532 ส่งวนคำแปรญัตติ 39 ราย อภิปรายจริง 6 ราย ที่สำคัญคือสมาชิกแต่ละคนมีลีลาการอภิปรายในลักษณะระวิงตัว แสดงความน้อยใจที่ไม่สามารถตัดได้แสดงความเกรงใจหรือออกตัวว่าไม่ได้มุ่งร้ายต่อสถาบันทหาร<sup>194</sup> โดยงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาถูกปรับลด

<sup>191</sup> สุจิต บุญบงการ, *บทบาทของสภานิติบัญญัติ* (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 81-83.

<sup>192</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

<sup>193</sup> ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, *งบประมาณทหารไทย 2525-2534: วิสัยทัศน์และความคิดเชิงนโยบาย* (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2539), หน้า 18-24.

<sup>194</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

น้อยมาก (0.003 – 1.33%)<sup>195</sup> เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงอื่นแล้วพบว่าหลังรัฐประหารระหว่างปี พ.ศ. 2534-2537 นั้นงบประมาณทางทหารเพิ่มขึ้นทุกปีแต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงเพิ่มปกติเช่นเดียวกับงบประมาณการศึกษา การสาธารณสุข และการพัฒนาสิ่งแวดล้อม เพราะงบประมาณโดยรวมเพิ่ม<sup>196</sup> การที่รัฐบาลเลือกลดงบประมาณทางทหารก็ไม่ได้หมายความว่างบประมาณส่วนอื่นโดยเฉพาะงบการศึกษา สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมจะเพิ่มขึ้นได้เอง แต่การเพิ่มหรือลดงบประมาณเพื่อความมั่นคงทางสังคมขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ทางการเมืองของผู้อนุมัติมากกว่า<sup>197</sup>

ชัยวัฒน์ได้ให้ความเห็นว่าการเปรียบเทียบงบประมาณทางทหารด้วยสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) นั้นมีปัญหาเนื่องจากขนาดของจีดีพีแต่ละรัฐไม่เท่ากัน ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่ความเชื่อมโยงระหว่างตัวเงินงบประมาณแผ่นดินกับปัญหาของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและร้ายแรงยิ่งขึ้นอันส่งผลโดยตรงต่อภาวะ “อยู่เย็นเป็นสุข” ในสังคมไทย<sup>198</sup> อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวยังไม่ได้ศึกษาถึงสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพจากการที่รัฐสภาไม่ได้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณางบประมาณ

สุขุมพันธุ์ บริพัตร ได้หาทางความร่วมมือระหว่างกองทัพกับรัฐสภาในช่วงปี พ.ศ.2530 ในการพิจารณางบประมาณที่มีลักษณะของการเผชิญหน้ากันโดยกรรมาธิการงบประมาณได้ตั้งดั่งลับของกองทัพไทย 4 ล้านบาท แต่สำนักงบประมาณกลับเพิ่มขึ้น 12 ล้านบาท สำหรับสมาชิกรัฐสภาหลายคนเห็นว่าความพยายามที่ประสบความสำเร็จในการแทรกเข้าไปควบคุมงบประมาณกองทัพเป็นสัญลักษณ์ของชัยชนะอันสำคัญตามหลักความมีอำนาจเหนือกว่าของรัฐสภาและประชาชน ในขณะที่ผู้นำกองทัพเห็นว่าเป็นเรื่องของเกียรติและศักดิ์ศรีของกองทัพและความเชื่อถือของกำลังพลต่อผู้นำกองทัพ

สุขุมพันธุ์เห็นว่ารัฐสภาจำเป็นต้องมีบทบาทในการตรวจสอบงบประมาณทหารและการใช้จ่ายอย่างใกล้ชิดในลักษณะของ “ความร่วมมือ” การตรวจสอบดังกล่าวทำให้เกิดความจำเป็นอย่างยิ่งยวดสำหรับการเรียนรู้กิจกรรมทหารในทางเทคนิคและเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและเจาะลึกความต้องการของการป้องกันประเทศทั้งหมด และแนะนำวิธีการและจุดมุ่งหมายของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะต้องการคนที่มีความสามารถและมีเจตนารมณ์ที่จะทำและต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานนอกเหนือจากผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในความ

<sup>195</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

<sup>196</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

<sup>197</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

<sup>198</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

ซับซ้อนของกองทัพ<sup>199</sup> สำหรับปัญหาแนวทางการตรวจสอบดังกล่าว ในปัจจุบันสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศได้ศึกษาและรวบรวมจัดทำเป็นคู่มือสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้สามารถควบคุมกิจการทหารให้มีประสิทธิภาพแล้ว แต่ปัญหาที่จะทำการศึกษาต่อไปคือรัฐสภาไทยมีความพร้อมทั้งขีดความสามารถและความตั้งใจที่จะตรวจสอบดังกล่าวหรือไม่ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไม่ได้แสดงบทบาทดังกล่าว

ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ ได้ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทยกับประเทศต่าง ๆ ก่อนปี พ.ศ.2535<sup>200</sup> พบปัญหาการจัดสรรงบประมาณโดยในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ ใช้วงเงินงบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นฐานในการประมาณการ กระทรวงที่เคยได้รับงบประมาณมากและมีอำนาจต่อรองมากก็จะสามารถดึงงบประมาณไปได้มาก ส่วนราชการและสำนักงบประมาณเป็นตัวหลักในการจัดสรรงบประมาณของประเทศในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทไม่มากนัก สำหรับเวลาที่กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ให้เสร็จทั้งสามวาระภายใน 20 วัน นั้น ไม่สามารถพิจารณารายละเอียดได้นอกจากการพิจารณาวงเงินงบประมาณโดยรวมและหลักการเท่านั้น

การศึกษาดังกล่าวพบว่างบประมาณในการป้องกันประเทศของไทยจนถึงปีพ.ศ. 2535 ค่อนข้างสูง ประเด็นสำคัญที่จะกระทบค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศของรัฐบาลประเทศต่างๆ คือ ความเสี่ยงต่อภัยสงคราม ถ้าประเทศใดอยู่ในสภาพที่ความเสี่ยงนี้มีสูงการใช้จ่ายทางด้านการป้องกันประเทศก็มักจะสูง แต่ในปัจจุบันภูมิภาคนี้ความเสี่ยงต่อภัยสงครามของประเทศไทยไม่สูงมากนัก ดังนั้นการนำเหตุผลเรื่องความเสี่ยงต่อภัยสงครามมาอธิบายการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศของไทยที่มีสัดส่วนต่อจีดีพีสูงกว่าประเทศอื่นๆ ในกลุ่มตัวอย่างอาจจะเข้าใจได้ยาก น่าจะมีเหตุผลอื่นที่อาจจะสามารถอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศของไทยกับประเทศอื่นได้ในสองประเด็น

ประเด็นแรกเนื่องจากในอดีตทหารมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ จึงได้นำกองทัพเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศหลายด้าน เช่น การช่วยพัฒนาพื้นที่ชนบทห่างไกล การบรรเทาผลกระทบจากอุบัติเหตุต่างๆ หรือการช่วยสร้างถนนหนทาง ดังนั้น งบรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศจะรวมงานด้านการพัฒนาประเทศที่กองทัพทำ ถ้าสัดส่วนของงานด้านการพัฒนาของกองทัพไทยมากกว่าประเทศอื่นๆ ก็อาจจะเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ช่วยอธิบายได้ว่าทำไมการใช้จ่ายด้านการป้องกัน

<sup>199</sup> สุขุมพันธ์ บริพัตร, "กองทัพและรัฐสภา: การแสวงหาหนทางเพื่อความร่วมมือ," ใน ระบบทหารไทย: บทศึกษากองทัพในบริบททางสังคม-การเมือง, หน้า 19-25.

<sup>200</sup> ปราณี ทินกร และ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, "การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ," รายงานที่ตีพิมพ์ 18 (สิงหาคม 2540): หน้า 16-18.

ประเทศของไทยสูงกว่าแบบแผนเฉลี่ยของประเทศอื่นๆ อย่างไรก็ตามข้อมูลที่เทียบสัดส่วนการใช้จ่ายทางด้านการศึกษาที่รวมอยู่ในงบการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศสำหรับประเทศต่างๆ ไม่สามารถหามาได้ แต่กองทัพในทุกประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีกิจกรรมการพัฒนาประเทศด้วยกันทั้งสิ้น เพียงแต่มากหรือน้อยเท่านั้น ในเรื่องของกิจกรรมของกองทัพในการพัฒนาประเทศนั้นคงจะต้องเป็นการตัดสินใจในระดับนโยบายว่าควรจะทำทางด้านไหนบ้างและมากน้อยเพียงใด แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความได้เปรียบของกองทัพในการทำกิจกรรมต่างๆ เทียบกับองค์กรอื่นของรัฐหรือการว่าจ้างเอกชน

จากผลการศึกษาของปราณีและฉลองภพได้อธิบายถึงปัจจัยที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงไม่สามารถนำเฉพาะสถิติเพียงอย่างเดียวมาใช้ในการกำหนดความเหมาะสมงบประมาณได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวเป็นการศึกษางบประมาณในภาพรวมของประเทศในช่วงเวลาที่กองทัพมีบทบาททางการเมืองสูง ไม่ใช่เป็นการศึกษาเฉพาะงบประมาณทหารและไม่ได้ศึกษาผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพ

### 5.3 บทบาทรัฐสภาด้านการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร

การแต่งตั้งโยกย้ายทหารเป็นเรื่องที่มีการศึกษาน้อยมาก มีเพียงสุรชาติ บำรุงสุขที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการแต่งตั้งโยกย้ายทหารมาเป็นประจำเนื่องจากเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ทูกรอบหกเดือนควบคู่กับประวัติศาสตร์การเมืองไทยมาจนถึงปัจจุบัน

### 5.4 บทบาทรัฐสภาด้านการจัดหายุทโธปกรณ์

สุจิต บุญบงการ ได้ศึกษาทัศนคติต่อภัยคุกคามและความต้องการอาวุธของกองทัพไทย ในช่วงสงครามอินโดจีน โดยผลกระทบจากการที่กองทัพบุกได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการมองว่าเวียดนามเป็นภัยคุกคาม ทำให้กองทัพอากาศต้องจัดหาเครื่องบินที่ตอบสนองต่อภารกิจที่เกิดขึ้นใหม่ และมีแนวคิดเปลี่ยนอากาศยานจาก เอฟ-5 เป็น เอฟ-16 เพื่อให้สามารถทำการโจมตีต่อเวียดนามได้ แต่การวางยุทธศาสตร์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเรื่องงบประมาณตามมาหากรัฐบาลไม่สนับสนุนงบประมาณเพื่อทำตามแผนฝ่ายทหารอาจจะไม่พอใจและทำให้เกิดปัญหาระหว่างผู้นำรัฐบาลกับผู้นำกองทัพได้<sup>201</sup> อย่างไรก็ตามไม่ได้เป็นการศึกษาบทบาทที่สำคัญของรัฐสภาในการทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างความต้องการผู้นำกองทัพและข้อจำกัดของรัฐบาลตลอดจนประชาชนได้ เนื่องจากบริบททางการเมืองไทยในขณะนั้น

สุรชาติ บำรุงสุข ได้ศึกษาผลกระทบของความช่วยเหลือด้านความมั่นคงของสหรัฐต่อไทย ในฐานะปัจจัยสนับสนุนต่อระบบทหารของไทย ซึ่งในห้วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐสภาไทยแทบไม่ได้มี

<sup>201</sup> สุจิต บุญบงการ, "ทัศนคติต่อภัยคุกคามและความต้องการอาวุธของกองทัพไทย," ใน ระบบทหารไทย: บทศึกษากองทัพในบริบททางสังคม-การเมือง, สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: อักษรสยามการพิมพ์, 2530), หน้า 127-131.

บทบาทในการจัดหายุทธโศปกรณ์ แต่หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในอินโดจีนในปี พ.ศ.2518-2523 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการลดความช่วยเหลือดังกล่าวก่อให้เกิดการจัดหายุทธโศปกรณ์ โดยงบประมาณของรัฐตามมาและเริ่มเป็นประเด็นเหมาะสมและคุ้มค่าในการซื้ออาวุธที่ใช้งบประมาณของรัฐรวมทั้งอุตสาหกรรมอาวุธของไทย

สุรชาติ บำรุงสุข ได้ศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของอุตสาหกรรมอาวุธของไทยในช่วง ทศวรรษ 2530 สรุปว่า การที่ไทยจะพัฒนาอุตสาหกรรมอาวุธเพื่อทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ และความช่วยเหลือทางทหารที่ลดลงรวมทั้งการผลิตส่งออกนั้น ยังมีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ เช่น ข้อจำกัดทางด้านทุนจำเป็นต้องมีการลงทุนร่วมจากภาคเอกชน ตลาดจะต้องมีปริมาณมากพอที่จะลงทุนซึ่งต้องมีหลักประกันในการซื้อจากรัฐหรือการแก้กฎหมายให้สามารถผลิตอาวุธส่งออกได้ ปัจจัยทางด้านอุตสาหกรรมพื้นฐานอื่นของพลเรือน การวิจัยพัฒนาที่ยังขาดแคลน หากไทยไม่สามารถผลิตเองได้ก็ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ<sup>202</sup> แต่ในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาว่าความต้องการอาวุธดังกล่าวควรยกระดับขึ้นมาในระดับรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยผ่านขั้นตอนการตรวจสอบความต้องการจากรัฐสภาเพื่อเชื่อมโยงกับระบบอุตสาหกรรมอาวุธ และรัฐสภาไทยจะมีขีดความสามารถที่จะพิจารณาหรือไม่รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้น

### 5.5 บทบาทรัฐสภาด้านการใช้กำลังทหาร

การใช้กำลังทหารเป็นเรื่องที่ยังไม่เคยมีการศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยในการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้กำลังทหารมาก่อนโดยเฉพาะการใช้กำลังเพื่อการบังคับใช้กฎหมายภายในรัฐ เนื่องจากเป็นปัญหาที่เริ่มเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2547 กรณีการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และตามมาด้วยความขัดแย้งทางการเมืองไทยต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

### 5.6 บทบาทรัฐสภาด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ

งานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการจัดกองทัพไทยส่วนใหญ่แล้วกล่าวถึงปัญหาขนาดกองทัพที่ใหญ่เกินความจำเป็นไม่สอดคล้องกับภัยคุกคามในภูมิภาคที่ลดลงหลังสงครามเย็นและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน แต่ก็ยังไม่มีนักศึกษาวินิจฉัยให้ชัดเจนว่าขนาดกองทัพที่เหมาะสมกับภัยคุกคามคือเท่าใดและกำหนดขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์ใด และไม่ปรากฏว่ามีการวิจัยบทบาทรัฐสภาไทยในการตรวจสอบโครงสร้างกองทัพ

จากแนวคิดและทฤษฎีด้านความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารที่กล่าวมา สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ว่ารัฐสภาควรเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้

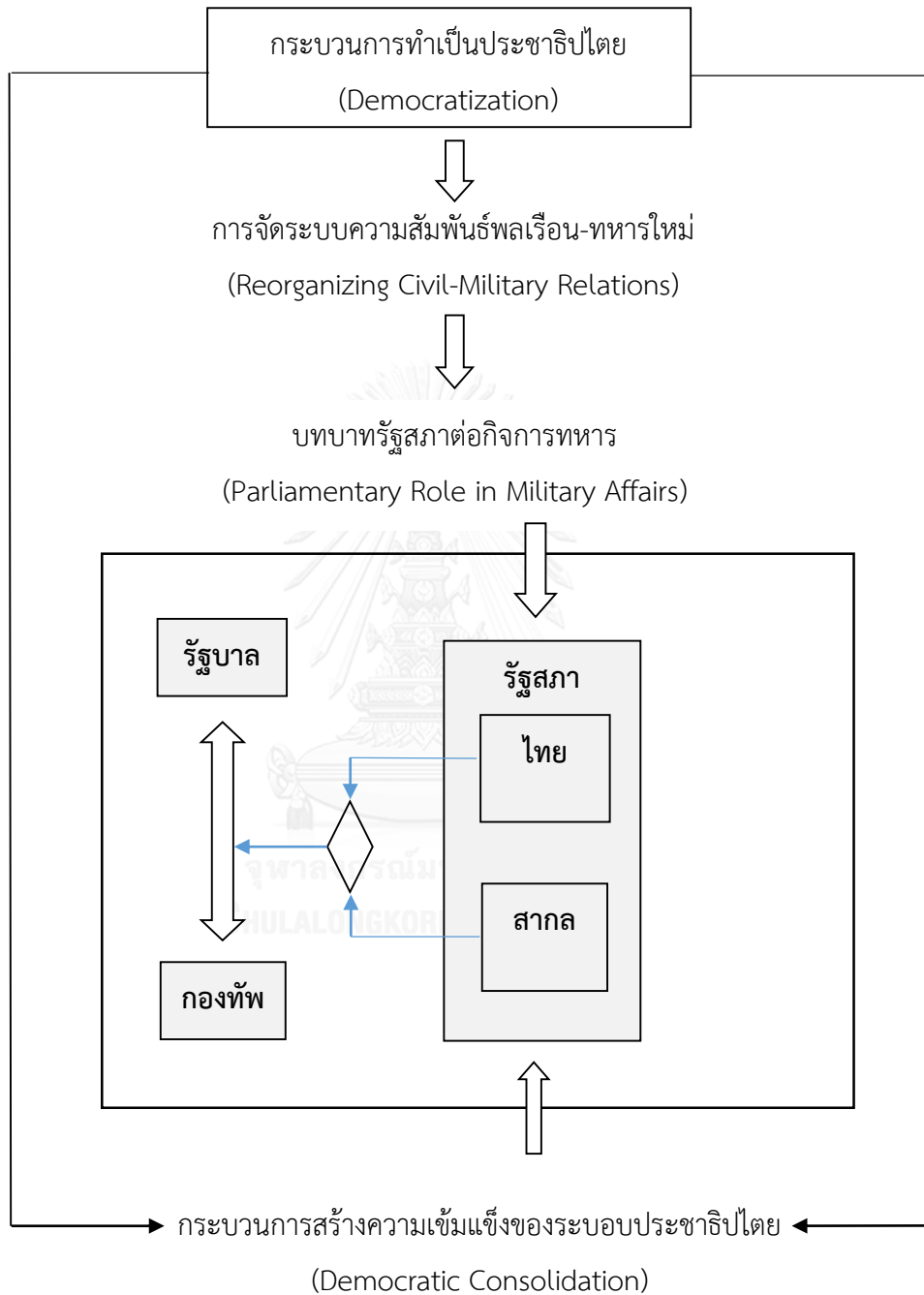
<sup>202</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, "อุตสาหกรรมอาวุธของไทย: ปัญหาและข้อจำกัด," ใน ระบบทหารไทย: บทศึกษากองทัพในบริบททางสังคม-การเมือง, หน้า 146-160.

อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพตามระบอบประชาธิปไตยตามภาพ 2.8 ซึ่งการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำเป็นประชาธิปไตย (Democratization) โดยในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญในแต่ละครั้ง ทำให้รัฐไทยค่อย ๆ สะสมกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย (Democratic Consolidation) มากขึ้น ส่งผลทำให้มีการจัดระบบความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารใหม่ (Reorganizing Civil-Military Relations) และจะค่อย ๆ เพิ่มบทบาทของรัฐสภาในต่อกิจการทหาร (Parliamentary Role in Military Affairs) มากขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อก้าวไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งโดยมีทหารอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน แต่ในปัจจุบันรัฐสภาไทยยังไม่สามารถพัฒนาไปถึงระดับดังกล่าว

การวิจัยได้ศึกษาปัญหาที่ทำให้รัฐสภาไทยไม่สามารถแสดงบทบาทสำคัญต่อการจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารได้ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดบทบาทของรัฐสภา และแนวทางในการแก้ไขโดยการศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยใน 5 ด้าน ที่รัฐบาลพลเรือนใช้ควบคุมฝ่ายทหารและเกิดปัญหาการจัดการความสัมพันธ์ขึ้นในบทที่ 3 - 7 ได้แก่ งบประมาณทางทหาร การแต่งตั้งโยกย้าย การจัดหายุทโธปกรณ์ การใช้กำลังทหาร และโครงสร้างการจัดกองทัพ เพื่อหาความแตกต่างไปจากหลักการที่สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศและรัฐที่มีประชาธิปไตยสูงโดยเฉพาะรัฐสภาสหรัฐอเมริกาที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี และรัฐสภาอังกฤษที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หลังจากนั้น ในบทที่ 8 เป็นการอภิปรายปัญหาของรัฐสภาไทยต่อการจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ที่ได้จากการศึกษาทั้ง 5 ด้าน และผลกระทบที่ทำให้รัฐสภาไทยไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลในกิจการทหารได้ ในบทที่ 9 เป็นการสรุปการที่รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้นั้น ได้นำไปสู่ลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นที่มีรูปแบบเดียวกันใน 5 ด้าน ซึ่งนำมาสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัยเป็นข้อค้นพบหลักของการวิจัย รวมทั้งสรุปปัญหาและแนวทางในการปฏิรูปให้รัฐสภาสามารถมีบทบาทต่อการจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารไทย



ภาพ 2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย



จากกรอบแนวคิดในการวิจัยนำมาสู่ลำดับหัวข้อในการศึกษาของบทที่ 3-7 โดยมีรูปแบบการศึกษาแต่ละบทที่เหมือนกันตามตารางที่ 2.1 เริ่มจากการค้นหาปรากฏการณ์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทยผ่านสื่อสาธารณะ หลังจากนั้นเป็นการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยศึกษาหลักการในแต่ละด้านของรัฐอื่นว่ามีการดำเนินการอย่างไร รวมถึงหลักการที่รัฐไทยดำเนินการมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และการศึกษาบทบาทรัฐสภาในการจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารแต่ละด้านทั้งรัฐสภาตามแนวทางรัฐสภาระหว่างประเทศ และรัฐสภาที่มีระดับประชาธิปไตยสูงทั้งรูปแบบแยกอำนาจและรวมอำนาจเปรียบเทียบกับบทบาทของรัฐสภาไทย ในท้ายของแต่ละบทจะค้นหาปัจจัยที่ทำให้ปรากฏการณ์เช่นนั้น และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารในแต่ละด้าน สำหรับในบทที่ 8 และ 9 จะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้ง 5 ด้าน มาสรุปปัญหาของรัฐสภาไทยและผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาพรวม และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูป

เนื่องจากการศึกษาทางสังคมศาสตร์ไม่สามารถตัดออกจากบริบทแยกศึกษาอิสระได้ ดังนั้น ในแต่ละด้านได้ศึกษาย้อนกลับไปตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 หรือก่อนหน้านั้นเพื่อทราบความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลง แล้วจึงมุ่งเน้นเฉพาะในช่วงที่มีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ.2531 มาจนถึง พ.ศ.2557

ตาราง 2.1 ลำดับขั้นการศึกษาบทบาทรัฐสภาแต่ละด้านและการสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย

ลำดับหัวข้อการศึกษา ในแต่ละบท	บทที่ 3	บทที่ 4	บทที่ 5	บทที่ 6	บทที่ 7
	งบประมาณ ทหาร	การแต่งตั้ง โยกย้าย	การจัดการ ยุทธโศภรณ์	การใช้ กำลัง	โครงสร้าง การจัด
1. ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์	↓	↓	↓	↓	↓
2. หลักการของรัฐอื่น					
3. หลักการของไทย					
4. บทบาทรัฐสภาสากล					
5. บทบาทรัฐสภาไทย					
6. ผลกระทบที่เกิดขึ้น					
7. สรุป					
	<b>บทที่ 8 ปัญหาของรัฐสภาไทยต่อการจัดการความสัมพันธ์</b>				
	<b>บทที่ 9 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ</b>				

### บทที่ 3

#### บทบาทรัฐสภาด้านงบประมาณทหาร

งบประมาณของรัฐไม่ได้เป็นองค์ประกอบโดยตรงแห่งพลังอำนาจของชาติ (National power) จนกว่ารัฐจะดำเนินนโยบายเปลี่ยนงบประมาณมาเป็นความพร้อมทางทหาร ได้แก่ เทคโนโลยีอาวุธ คุณภาพและปริมาณของกองทัพ<sup>1</sup> ทำให้รัฐที่ต้องการมีพลังอำนาจทางทหารจะต้องใช้จ่ายงบประมาณทหารจำนวนมาก ในบทนี้จะเป็นการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการจัดสรรงบประมาณทหารซึ่งรัฐบาลได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกส่วนราชการเสนอต่อรัฐสภา รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบงบประมาณทหารโดยพิจารณาปรับลดหรือเพิ่มตามเหตุผลในแต่ละรายการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง ผลการศึกษาพบว่ารัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณทหารเนื่องจากรัฐสภาไทยมีบทบาทในการตรวจสอบน้อย ทำให้งบประมาณที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาไม่แตกต่างไปจากที่รัฐบาลเสนอ ดังนั้น หากรัฐบาลมีนโยบายปรับลดงบประมาณทหารจะทำให้เกิดการเผชิญหน้ากับกองทัพตามมา เนื่องจากแต่ละฝ่ายมีมุมมองในการกำหนดงบประมาณที่ต่างกัน ในขณะที่รัฐสภาในรัฐที่มีระดับประชาธิปไตยสูงจะมีผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการทหารพิจารณาตรวจสอบความต้องการงบประมาณตามเหตุผลและข้อเท็จจริง

#### 1. ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทยด้านงบประมาณทหาร

กระทรวงกลาโหมไทยได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากเป็นลำดับที่สี่รองจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง ทำให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2553 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายว่ากระทรวงกลาโหมขอใช้งบประมาณประจำปี พ.ศ.2554 สูงกว่ากระทรวงสาธารณสุขถึง 2 เท่า ทั้งที่กระทรวงสาธารณสุขจะต้องดูแลสุขภาพของประชาชนไทย<sup>2</sup> ในการจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ.2557 สื่อมวลชนต่างวิเคราะห์ว่ารัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กองทัพเพิ่มขึ้นจำนวนมากโดยเฉพาะ "กองทัพบก" ที่เป็นหน่วยคุมกำลังหลักในการยึดอำนาจ ข้าราชการการปฏิวัติรัฐประหาร ในภาวะที่แรงด้านการยึดอำนาจจากมวลชนสื่อ

<sup>1</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for power and peace*, pp. 133-137.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)," 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 526-527.

แดงมีสูงแถมรัฐยังเอาใจประเคนงบบฯ ไปซื้ออาวุธกว่า 9 หมื่นล้านบาท การรัฐประหารเพื่อโค่นล้มรัฐบาลจึงมีโอกาเป็นไปได้น้อย....”<sup>3</sup> ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมชี้แจงว่ากองทัพได้รับงบประมาณน้อยมาตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 แล้ว โดยปัจจุบันได้รับเพียงร้อยละ 1.67 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (GDP) ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศอาเซียนถือว่าต่ำมาก<sup>4</sup>

ข้อโต้แย้งต่อการจัดสรรงบประมาณทางทหารที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากการที่เรายังไม่สามารถคิดค้นวิชาการที่ใช้ในการจัดสรรงบประมาณทางทหารเพื่อจัดเตรียมกำลังกองทัพให้สอดคล้องกับภัยคุกคามให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ เนื่องจากการวิเคราะห์นโยบายผู้นำรัฐอื่นที่จะเป็นภัยคุกคามมีตัวแปรจำนวนมากซึ่งต้องใช้สหวิทยาการทั้งในด้านรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา และจะต้องนำมาวิเคราะห์ในระดับปัจเจก ระดับรัฐ และระดับระบบระหว่างประเทศพร้อมกันอีกด้วย<sup>5</sup> จึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะกำหนดให้ชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่สามารถคาดการณ์ผู้ที่จะมาเป็นผู้นำรัฐและนโยบายที่จะมีขึ้นอีกสิบปีข้างหน้า<sup>6</sup> และไม่ใช้เพียงเฉพาะผู้นำรัฐเดียวแต่ก็ต้องพิจารณาต่อผู้นำทุกรัฐที่มีเขตแดนติดกัน ทำให้การเตรียมงบประมาณเตรียมกำลังกองทัพให้พร้อมตั้งแต่ปัจจุบันเพื่อใช้อีกสิบปีข้างหน้ามันดูเหมือนเป็นสิ่งที่เลื่อนลอยสอดคล้องตามทีนวนล้อย ตีร์รัตน์ นักเศรษฐศาสตร์ซึ่งได้ศึกษาข้อมูลงบประมาณทหารหลายรัฐในมิติต่าง ๆ เสนอว่าการหาตัวแปรที่ชัดเจนมากำหนดการจัดสรรงบประมาณทหารให้เหมาะสมนั้นเป็นเรื่องที่ยาก<sup>7</sup>

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจำเป็นต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับกระทรวงอื่นที่มีความจำเป็นต่อประชาชน เช่น การกินดีอยู่ดี การศึกษา การรักษาพยาบาล ซึ่งเป็นความต้องการเร่งด่วนตามโดยมีประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจำนวนมาก โดยไม่ต้องรอว่าจะได้ใช้จริงในอนาคต เหมือนกับการเตรียมรับมือภัยคุกคามทางทหาร และยังไม่เคยปรากฏว่าประชาชนเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณให้กับกองทัพเนื่องจากขนาดเล็กลงไป ดังนั้น จึงเป็นช่องว่างให้แต่ละฝ่ายต่างก็ยกเหตุผลมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างที่เสนอต่อสาธารณะโดยสรุปแบ่งได้เป็น 3 ฝ่าย

<sup>3</sup> "ยิ่งลักษณ์เหงงฯ แสนล้านชื่อใจทหารด้านข่าวปฏิวัติ," *ประชาชาติธุรกิจ* (1 มิถุนายน 2556): 41.

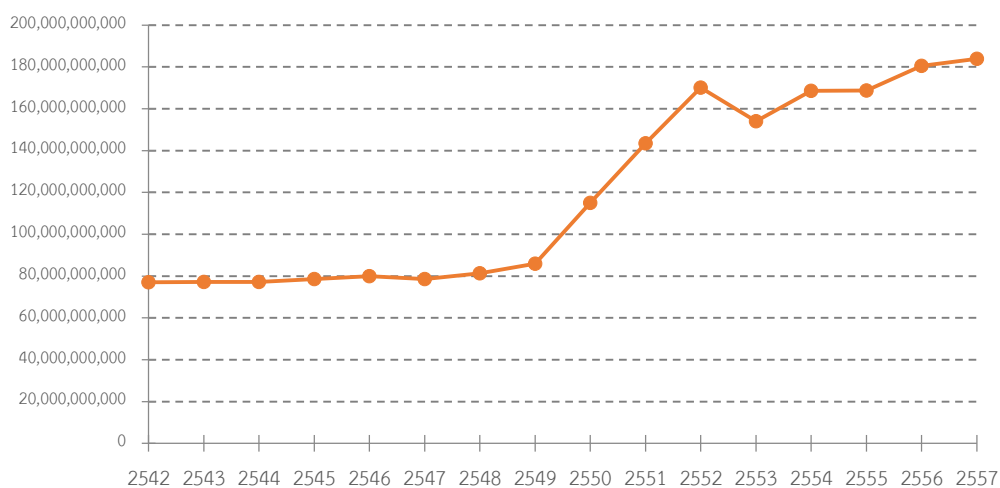
<sup>4</sup> "ประวิตรยันงบกองทัพเทียบกับกลุ่มอาเซียนยังน้อย," *กรุงเทพธุรกิจ* (28 พฤษภาคม 2553): 1, 4.

<sup>5</sup> Valerie M. Hudson, *Foreign policy analysis: Classic and contemporary theory* (Maryland: Rowman & littleed 2007).

<sup>6</sup> John J. Mearsheimer, "Structural Realism," in *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, eds. Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 73-74.

<sup>7</sup> นवलน้อย ตีร์รัตน์, "งบประมาณทหาร ดุลยภาพ ดุลยพินิจ," *มติชน* (12 ตุลาคม 2554): 6.

### แผนภูมิ 3.1 การเพิ่มขึ้นของงบประมาณทหารไทยระหว่างปี พ.ศ.2548 - 2557



ที่มา : รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 - 2557

ตามแผนภูมิ 3.1 ฝ่ายแรกยึดถือการเพิ่มขึ้นของจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี โดยชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงจำนวนงบประมาณทหารปีงบประมาณ พ.ศ.2548 จำนวน 81,241.4 ล้านบาท สมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ.2554 เป็นจำนวน 168,501.8 ล้านบาท สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ<sup>8</sup> จึงมีความเห็นว่ารัฐบาลจัดสรรงบประมาณทหารจำนวนสูง โดยเฉพาะกองทัพบกซึ่งเป็นกำลังสำคัญตั้งแต่ช่วงหลังปฏิวัติ พ.ศ.2549 มาจนถึงปัจจุบัน<sup>9</sup> ตามที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้ชี้ให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของงบประมาณทหารระหว่างปี พ.ศ.2550 - 2552 ถึงร้อยละ 50 จาก จำนวน 115,024 ล้านบาท เป็น 170,157 ล้านบาท<sup>10</sup> นอกจากนี้ ยังมีความเชื่อมโยงระหว่างการเพิ่มขึ้นของงบประมาณทางทหารหลังการปฏิวัติโดยเห็นว่าสาเหตุที่งบประมาณกองทัพเพิ่มขึ้นมาจากการที่กองทัพเข้าไปสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาล โดยฝ่ายทหารได้ใช้โอกาสจากการปฏิวัติ พ.ศ.2549 เพิ่มงบประมาณทหารเพราะสถานการณ์ความไม่มั่นคงภายในรัฐ

<sup>8</sup> "พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548-2554".

<sup>9</sup> "เพื่อไทยอัดจัดงบเอาใจทหาร 'กรณ์' ได้จัดเท่ายุค 'สมัคร'," *มติชน* (27 พฤษภาคม 2553): 1, 16.

<sup>10</sup> ญัฐนันท์ อธิยาภรณ์, "ดร.ผาสุกชี้กองทัพองค์ประกอบความยุ่งยากในการแสวงหาทางออกอย่างสันติ," *มติชนออนไลน์* (20 พฤษภาคม 2554).

ทำให้รัฐบาลพลเรือนต้องพึ่งพาทหารและต้องการเอาใจฝ่ายทหารไม่ให้รัฐประหาร<sup>11</sup> ตามที่นายไพจิตร ศิริวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยได้อภิปรายงบประมาณในปี พ.ศ.2553 ว่า

“สื่อมวลชนเขาบอกว่ารัฐบาลเทพอุ้มสม ผมว่าประชาชนอุ้มสมท่านจริง ๆ ท่านถึงได้เป็นรัฐบาล ท่านประธานครับ ผมไม่อยากจะไปก้าวล่วงว่าท่านจับจ่ายใช้เงินสุรุ่ยสุร่ายอย่างไร แต่มันจะย้อนกลับไปอันเดียวกันว่าทำไมวันหนึ่งงบประมาณของกระทรวงกลาโหมถึง 170,000 ล้านบาทเศษ เป็น 2 เท่าของรัฐบาลประชาธิปไตย ผมไม่เชื่อว่ารัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็น ส.ส. เป็นนักเรียนต่างประเทศ และเป็นศูนย์รวมของพรรคที่บอกว่าเป็นประชาธิปไตยเก่าแก่ ต้องตั้งงบประมาณแบบมีดฟ้ามีดินเป็น 2 เท่า 3 เท่า ในสมัยที่เราทำงานนี้มัน 80,000 ล้านบาท 70,000 กว่าล้านบาท วันนี้แป็บเดียวพอฝ่ายยึดอำนาจเข้ามาแล้วก็ตั้งงบประมาณเป็น 2 เท่า จาก 80,000 ล้านบาท เป็น 170,000 กว่าล้านบาท ก็มองอย่างอื่นไม่ได้หรอกครับท่านประธาน”<sup>12</sup>

ความเห็นว่างบประมาณกองทัพเพิ่มขึ้นโดยพิจารณาจำนวนวงเงินงบประมาณเป็นหลักดังกล่าวเป็นไปแนวทางเดียวกันกับที่นาวาอากาศเอก อนุดิษฐ์ นาคทรพรพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยได้อภิปรายในปี พ.ศ.2553 ว่า

“พอ คมช. นำกองทัพออกมาปฏิวัติบู๊ก็มีการขึ้นงบประมาณให้กับกระทรวงกลาโหม จากเดิมกระทรวงกลาโหมมีเงินงบประมาณประมาณ 80,000 – 90,000 ล้านบาท เท่านั้นเองก่อนปฏิวัติ แต่พอมีการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นมาก็มีการก้าวกระโดด มีการขึ้นงบประมาณให้กับกระทรวงกลาโหมถึง 120,000 ล้านบาท แล้วก็ของงบประมาณเพิ่มขึ้นมาเรื่อย ๆ จนครั้งนี้กระทรวงกลาโหมของงบประมาณสูงถึง 170,000 ล้านบาท ขึ้นมา 2 เท่าครับ เมื่อเทียบกับงบประมาณที่ได้ก่อนการรัฐประหาร”

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์กับงบประมาณของรัฐแล้วจะพบว่าจำนวนงบประมาณทหารที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นผลมาจากการที่งบประมาณของรัฐเพิ่มมากขึ้นตามแผนภูมิ 3.2 และทุกกระทรวงก็เพิ่มจำนวนงบประมาณมากขึ้นเช่นกันไม่ใช่แต่เฉพาะกระทรวงกลาโหม เช่น กระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ.2548 ได้รับงบประมาณจำนวน 203,884.1 ล้านบาท และในปี พ.ศ.2552 ได้รับงบประมาณเพิ่มรวมเป็นจำนวน 332,298.6 ล้านบาท กระทรวงสาธารณสุขในปี พ.ศ.2548 ได้รับงบประมาณจำนวน 45,151.9 ล้านบาท และในปี พ.ศ.2552 ได้รับงบประมาณเพิ่มรวมเป็นจำนวน 70,900.1 ล้านบาท<sup>13</sup> จึงทำให้เกิดแนวคิดของฝ่ายที่สองโดยยึดถือตามสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี

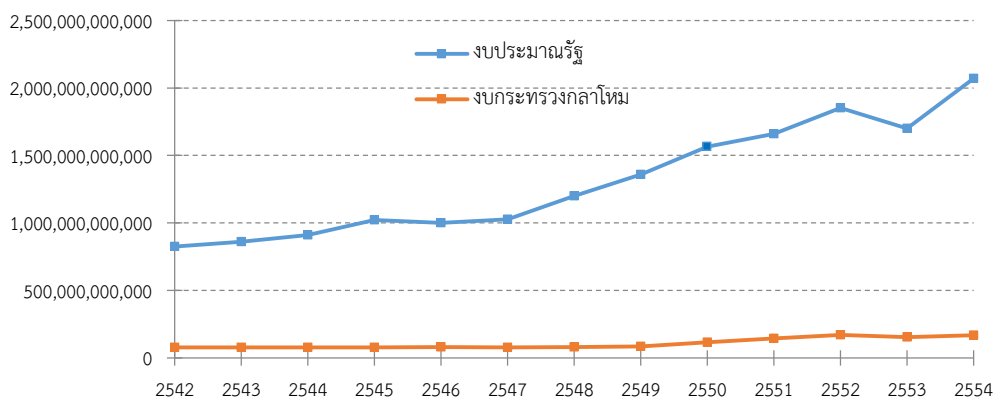
<sup>11</sup> "ยิ่งลักษณ์เทงบาแสนล้านซื้อใจทหารด้านข่าวปฏิวัติ," ประชาชาติธุรกิจ (1 มิถุนายน 2556): 41.

<sup>12</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 14," 11 มีนาคม 2553, หน้า 96-97.

<sup>13</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3, ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญทั่วไป)," 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 529.

แผนภูมิ 3.2 การเพิ่มขึ้นของงบประมาณรัฐและงบประมาณทหาร ระหว่าง พ.ศ.2548 - 2554

ตามความเห็นของฝ่ายแรกที่ยึดถือจำนวนเงินงบประมาณ

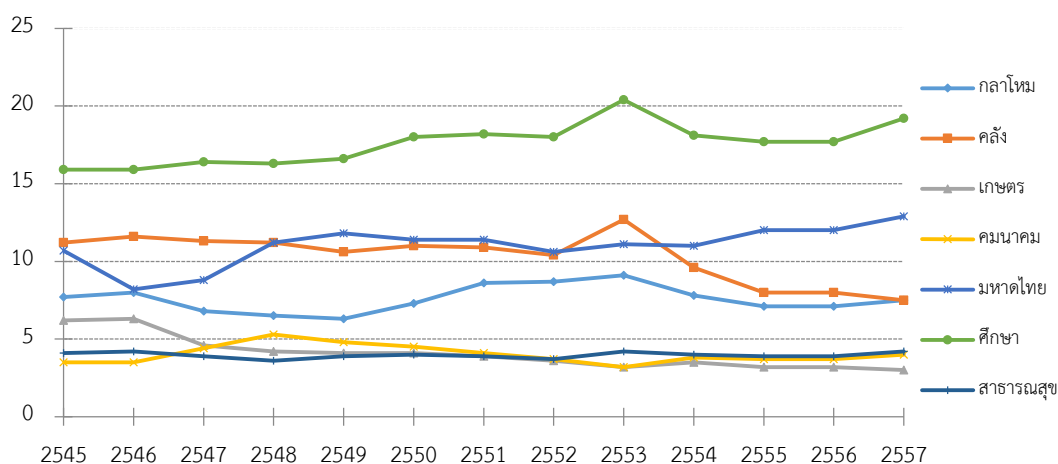


ที่มา : รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2542-2557

ฝ่ายที่สองยึดถือตามสัดส่วนงบประมาณของรัฐเกี่ยวกับการที่ปราณี และฉลองภพได้ศึกษาสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณของประเทศในด้านต่าง ๆ ก่อนปี พ.ศ.2535<sup>14</sup> ฝ่ายนี้เห็นว่าถึงแม้ว่างบประมาณทหารในภาพรวมจะเพิ่มจากปี พ.ศ.2548 จำนวน 1.2 ล้านล้านบาท เป็นจำนวน 2.38 ล้านล้านบาท ในปี พ.ศ.2554 ซึ่งจะเห็นว่างบประมาณทหารได้รับเพิ่มมากขึ้นตามที่ฝ่ายแรกกล่าวอ้าง แต่เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณทหารกับงบประมาณของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 เป็นต้นมา กลับมีสัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ 9.18, 9.06, 8.14 และ 7.09 ตามลำดับตามแผนภูมิ 3.3 ฝ่ายนี้จึงมีมุมมองว่างบประมาณทางทหารได้รับลดน้อยลง อย่างไรก็ตามสัดส่วนงบประมาณที่กระทรวงอื่นได้รับ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตร ก็ลดลงตามไปด้วยเช่นกันซึ่งขัดต่อข้ออ้างที่ว่ารัฐต้องการลดงบประมาณทหารเพื่อนำไปเพิ่มให้กับกระทรวงที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

<sup>14</sup> ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, "การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ".

แผนภูมิ 3.3 การลดลงของสัดส่วนงบประมาณทหารระหว่าง พ.ศ.2553-2556 ตามความเห็นของฝ่ายที่สองที่ยึดถือตามสัดส่วนงบประมาณ



ที่มา : สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ, งบประมาณสังเขป พ.ศ.2545-2557.

ฝ่ายที่สามยึดถือสัดส่วนงบประมาณผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ตามที่พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมชี้แจงว่ากองทัพได้รับงบประมาณทหารน้อยมาตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 แล้ว สัดส่วนงบประมาณที่ทหารได้รับต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศร้อยละ 1.67 ซึ่งน้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านจึงสมควรได้รับเพิ่มและปีที่แล้วได้รับ 1.69 ของจีดีพี ปีนี้ได้รับน้อยลง<sup>15</sup> สอดคล้องตามที่ชัยอนันต์ พลเสน ได้วิจัยทางเศรษฐศาสตร์พบว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยไม่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับค่าใช้จ่ายทางทหาร โดยการกำหนดค่าใช้จ่ายทางทหารมีความเป็นอิสระ และผลกระทบทางบวกของการเติบโตของค่าใช้จ่ายภาครัฐส่วนอื่นต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ มีขนาดมากกว่าผลกระทบทางบวกของการเติบโตของค่าใช้จ่ายทางทหาร 4.3 เท่า จึงได้เสนอให้เปลี่ยนวิธีกำหนดกรอบเงินค่าใช้จ่ายทางทหารโดยคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ<sup>16</sup> แต่เป็นการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ โดยไม่ได้ศึกษากระบวนการพิจารณางบประมาณของรัฐบาลและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

ผาสุก พงษ์ไพจิตร นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นงบประมาณทหารของไทยสูงอยู่ที่ร้อยละ 1.8 ของ จีดีพี มากกว่าเยอรมนีซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 1.3 ส่วนอินโดนีเซีย ประเทศที่ใหญ่ที่สุดใน

<sup>15</sup> "ประวิตรยันงบกองทัพเทียบกับกลุ่มอาเซียนยังน้อย," กรุงเทพธุรกิจ (28 พฤษภาคม 2553): 4.

<sup>16</sup> ชัยอนันต์ พลเสน, "ค่าใช้จ่ายทางทหารกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขา เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 72-75.



อาเซียนอยู่ที่ร้อยละ 1 ภูมิภาคซึ่งเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับ 2 ของโลก อยู่ที่ร้อยละ 0.9<sup>17</sup> แต่เป็นการเปรียบเทียบเฉพาะด้านเศรษฐศาสตร์โดยไม่ได้พิจารณาปัจจัยอื่นประกอบ เช่น เยอรมนีและญี่ปุ่นมีกำลังทหารสหรัฐ 53,951 นาย และ 34,385 นาย ตั้งฐานทัพอยู่ตามลำดับ<sup>18</sup> ส่วนอินโดนีเซียซึ่งมีสภาพภูมิศาสตร์เป็นเกาะจำนวนมากดังนั้นภัยคุกคามรอบด้านจึงมีน้อย

ตาราง 3.1 จำนวนร้อยละงบประมาณทหารต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี)

พ.ศ.2548 และ พ.ศ.2555

รัฐ	ร้อยละงบประมาณทหารต่อจีดีพี		รัฐ	ร้อยละงบประมาณทหารต่อจีดีพี	
	2548	2555		2548	2555
ไทย	1.8	1.47	ฟิลิปปินส์	0.9	1.19
สิงคโปร์	4.9	3.52	กัมพูชา	3	1.54
มาเลเซีย	2.03	1.55	สหรัฐอเมริกา	4.06	4.35
เวียดนาม	2.5	2.37	จีน	4.3	1.99
อินโดนีเซีย	3	0.78	อินเดีย	2.5	2.43

ที่มา : The CIA World Factbook 2010

อย่างไรก็ตามนวน้อย ตรีรัตน์ ซึ่งได้ศึกษาข้อมูลงบประมาณทหารหลายรัฐในมิติต่าง ๆ เสนอว่า สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการขอเพิ่มงบประมาณได้ และแต่ละรัฐก็มีสัดส่วนที่แตกต่างกันมาก<sup>19</sup> ตามตาราง 3.1 ซึ่งแสดงให้เห็นความแตกต่างของจีดีพีในแต่ละรัฐ และแม้แต่ในรัฐเดียวกันก็มีความแตกต่างกันในแต่ละปี เช่น อินโดนีเซียในปี พ.ศ.2548 งบประมาณทหารร้อยละ 3 ของจีดีพี ต่อมาในปี พ.ศ.2555 เหลือร้อยละ 0.78 ในขณะที่กฎหมายงบประมาณกองทัพสหรัฐมีการแจกแจงรายละเอียดความต้องการงบประมาณแต่ละโครงการพร้อมเหตุผลในการปรับลด-เพิ่ม โดยไม่เกี่ยวข้องกับจำนวนงบประมาณที่ได้รับ หรือสัดส่วน

<sup>17</sup> ญัฐนันท์ อธิธาภรณ์, "ดร.ผาสุกชี้กองทัพองค์ประกอบความยุ่งยากในการแสวงหาทางออกอย่างสันติ," มติชนออนไลน์ (20 พฤษภาคม 2554).

<sup>18</sup> U.S. Department of Defense, "Active duty military personnel strengths by regional area and by country," (September 30, 2010).

<sup>19</sup> นวนน้อย ตรีรัตน์, "งบประมาณทหาร ดุลยภาพ ดุลยพินิจ," มติชน (12 ตุลาคม 2554): 6.

งบประมาณประจำปี หรือร้อยละของจีดีพีที่ตามความเห็นของทั้งสามฝ่ายแต่อย่างใด<sup>20</sup> เมื่อผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาและประธานาธิบดีลงนามให้ใช้กฎหมายแล้วถือว่ายุติ นอกจากนี้การเพิ่มลดของงบประมาณดังกล่าวยังมีหลายสาเหตุซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าเกิดจากนโยบายรัฐบาลกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณมาให้ก่อนแล้วกองทัพค่อยปรับเปลี่ยนให้อยู่ภายในกรอบวงเงินที่ได้รับ หรือเกิดจากการตรวจสอบความต้องการงบประมาณตามข้อเท็จจริงแล้วเสนอขอรับการสนับสนุนตามจำนวนดังกล่าว

ตาราง 3.2 สรุปข้อโต้แย้งงบประมาณกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2548-2556

พ.ศ.	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	งบประมาณประเทศ (ล้านบาท)	งบประมาณกระทรวงกลาโหม		
			จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละงบประมาณ	ร้อยละ GDP
2548	7,123,700	1,200,000	81,241.39	6.77	1.14
2549	7,878,500	1,360,000	85,936.12	6.32	1.09
2550	8,471,400	1,566,200	115,024.01	7.34	1.36
2551	9,070,920	1,660,000	143,518.90	8.65	1.58
2552	9,813,800	1,853,000	170,157.39	9.18	1.73
2553	10,104,821	1,700,000	154,032.48	9.06	1.52
2554	10,539,400	2,070,000	168,501.83	8.14	1.60
2555	11,572,300	2,380,000	168,667.37	7.09	1.46
2556	12,544,400	2,400,000	180,491.54	7.52	1.44

- ที่มา : 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 – 2556.  
2. เอกสารงบประมาณโดยสังเขป สำนักงบประมาณ 2548 – 2556.

จากตาราง 3.2 แสดงข้อโต้แย้งงบประมาณกระทรวงกลาโหมระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2556 ตามจำนวนเงิน ร้อยละของงบประมาณประจำปี และสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศซึ่งทำให้ยังไม่สามารถหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ นำมาสู่คำถามว่ากระบวนการจัดสรรงบประมาณทหารของไทยซึ่งรัฐสภาตรวจสอบในขั้นตอนสุดท้ายว่ามีความน่าเชื่อถือได้เพียงใด ใครควรมีบทบาทตรวจสอบการกำหนดงบประมาณทหาร และใช้ปัจจัยอะไรกำหนดจึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งตามมาจำนวนมากหลังจากผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเพื่อให้เกิดการยอมรับของทุกฝ่ายได้อย่างไร ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วกระบวนการ

<sup>20</sup> Committee on Armed Services, United States Senate 112th, "National Defense Authorization Act for Fiscal 2012", June 22, 2011.

ทางรัฐสภาจะมีบทบาทในทุกชั้นตอนที่ได้กล่าวมา ดังนั้นเมื่อกำหนดเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วจึงไม่มีการโต้แย้งจากภาคต่าง ๆ แต่ในกรณีของไทยเมื่อพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้แล้วเพิ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นของการโต้แย้งปรากฏให้เห็นเป็นประจำทางสื่อสาธารณะโดยไทยเพิ่งจะมีการชี้แจงตรวจสอบงบประมาณทุกกระทรวงอย่างจริงจังไม่นานและมีแนวโน้มรายละเอียดการตรวจสอบมากขึ้น

## 2. หลักการจัดสรรงบประมาณทหาร

แนวคิดการจัดสรรงบประมาณทหารมีความแตกต่างจากการจัดสรรงบประมาณพลเรือนเนื่องจากความแตกต่างระหว่างองค์การทหารและพลเรือนตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นอกจากนี้งบประมาณทหารมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเตรียมกำลังกองทัพโดยมีความสัมพันธ์กับภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในอนาคตซึ่งเป็นเพียงการคาดคะเน จึงทำให้เกิดปัญหาตามมาว่ารัฐควรลงทุนในด้านนี้เท่าใด

### 2.1 งบประมาณที่กระทรวงกลาโหมควรได้รับ

“กระทรวงกลาโหมไทยควรได้รับงบประมาณประจำปีเท่าไร” เป็นคำถามที่หาวิธีการที่ให้คำตอบให้ทุกฝ่ายยอมรับได้ยากเนื่องจากกระทรวงกลาโหมเป็นกระทรวงหนึ่งในจำนวน 20 กระทรวงที่ใช้งบประมาณร่วมกัน<sup>21</sup> ดังนั้นการพิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณกระทรวงกลาโหมจึงสัมพันธ์กับงบประมาณของกระทรวงอื่นในแง่ที่ว่าหากงบประมาณทางทหารลดกระทรวงอื่นก็มีโอกาสเพิ่มงบประมาณ แต่ก็ไม่สามารถกำหนดได้ว่ากระทรวงใดจะเพิ่มหรือลดเท่าใดขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีของรัฐบาล<sup>22</sup> นอกจากนี้ ความเหมาะสมของงบประมาณทหารยังมีคำถามต่อไปอีกว่า ความเหมาะสมดังกล่าวเป็นมุมมองของใครระหว่างกองทัพซึ่งเป็นผู้ใช้งบประมาณ หรือประชาชนผู้ที่เสียภาษี หรือรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา หรือรัฐสภาที่มีหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณในขั้นสุดท้าย จึงทำให้ปรากฏผลการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหมต่อสาธารณะตามตาราง 3.3

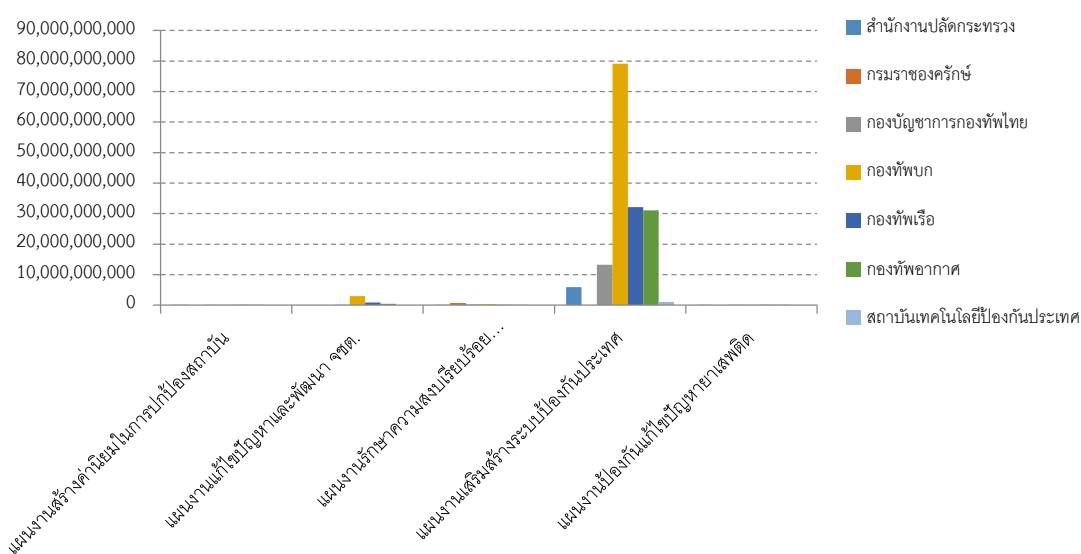
<sup>21</sup> โปรดดูภาคผนวก ฉ สัดส่วนงบประมาณกระทรวงกลาโหมไทย พ.ศ.2500-2557.

<sup>22</sup> สำนักงบประมาณ, “บันทึกข้อความ ลับ ด่วนที่สุด ที่ นร 0716/3/101” เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 และการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557”, 18 มกราคม 2556.



ผ่านขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาแล้วควรเป็นที่ยุติ แต่ในทางตรงข้ามสำหรับงบประมาณของไทย นั้นเมื่อประกาศให้ใช้กลับเป็นจุดเริ่มต้นการวิพากษ์หลังจากพบว่าได้นำไปใช้ในโครงการต่างๆ โดยเฉพาะการจัดหายุทธโปกรณ์ทหาร แสดงว่ากระบวนการพิจารณางบประมาณของรัฐสภายังไม่ สมบูรณ์เพียงพอ และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ

แผนภูมิ 3.4 งบประมาณรายจ่ายกระทรวงกลาโหมประจำปี 2554 แยกตามแผนงานและส่วนราชการ



ที่มา : สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป 2554.

จากแผนภูมิ 3.4 ข้อมูลงบประมาณกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2554 แยกตามส่วนราชการ และแผนงานจะเห็นได้ว่างบประมาณส่วนใหญ่อยู่ในแผนงานเสริมสร้างระบบป้องกันประเทศ มีจำนวนรวม 162,525,507,400 บาท จากงบประมาณกระทรวงกลาโหม 168,501,828,300 บาท หรือเท่ากับ 96.45 % ซึ่งแสดงให้เห็นว่างบประมาณส่วนใหญ่อยู่ในหน้าที่หลักของฝ่ายทหาร สำหรับหน้าที่อื่น ๆ ได้แก่ แผนงานสร้างค่านิยมในการปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์และเสริมสร้างความสมานฉันท์ของคนในชาติ แผนงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แผนงานรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และแผนงานป้องกันแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้ มีจำนวนงบประมาณรวมเพียง 3.55 % เท่านั้น เมื่อพิจารณาเชิงข้อมูลรวมแล้วอาจจะสรุปได้ว่าภารกิจอื่นที่รัฐมอบให้ฝ่ายทหารไม่มีผลกระทบต่องบประมาณทหาร หรือกล่าวได้ว่ากองทัพไม่ได้มีงานอื่นมาก ในขณะที่เดียวกันภัยคุกคามตามแบบได้ลดลง ดังนั้นกองทัพจึงไม่มีเหตุผลในการขอเพิ่มงบประมาณทหาร

การที่งบประมาณแผนงานเสริมสร้างระบบป้องกันประเทศมีจำนวนสูง สาเหตุจากการคิดงบประมาณทหารไม่ได้คิดต้นทุนที่เกิดขึ้นในแต่ละงานอย่างแท้จริง เพราะในขณะที่การเสนอ

งบประมาณยังไม่ทราบว่าหน่วยทหารใดที่จะต้องปฏิบัติภารกิจใดในอนาคต ทำให้ค่าใช้จ่ายที่ลงทุนด้านบุคลากรและยุทธโศปกรณ์เพื่อให้มีความพร้อมอยู่ตลอดเวลา ถูกนำมารวมไว้ในแผนงานเสริมสร้างระบบป้องกันประเทศแทบทั้งหมดเพื่อให้กำลังพลและยุทธโศปกรณ์มีความพร้อม เมื่อกำลังทหารและยุทธโศปกรณ์ที่นำไปใช้ตามแผนงานอื่นจะได้รับการจัดสรรเฉพาะงบประมาณปฏิบัติการหรือรายการอื่นที่จำเป็นเท่านั้น ในขณะที่ระบบงบประมาณของกองทัพอื่นจะคิดต้นทุนรวมที่เกิดขึ้นทุกรายการแล้วแยกบรรจุไว้ในแผนงาน ตัวอย่างเช่น การใช้อากาศยานกองทัพให้กับส่วนราชการอื่นจะบรรจุงบประมาณในการผลิตนักบิน งบประมาณ ต้นทุนอากาศยานและค่าเสื่อมราคา ค่าซ่อมบำรุง ค่าอาคารที่พัก ไว้ในแผนงานเสริมสร้างระบบป้องกันประเทศ เมื่อไปปฏิบัติงานให้กับแผนงานอื่นจะคิดเฉพาะค่าน้ำมันอากาศยานและเบี้ยเลี้ยงกำลังพล<sup>25</sup> ไม่แตกต่างจากผลการศึกษาของปราณีและฉลองภพที่พบว่าก่อนปี พ.ศ.2535 งบรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศจะรวมงานด้านการพัฒนาประเทศที่กองทัพทำ<sup>26</sup>

จากการที่งบประมาณทหารส่วนใหญ่บรรจุอยู่ในแผนงานเสริมสร้างระบบป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นงานในหน้าที่เฉพาะของฝ่ายทหาร ย่อมทำให้ผู้ที่มิหน้าที่ในการตรวจสอบความจำเป็นของงบประมาณแต่ละรายการจะต้องมีความรู้ทางทหารเพียงพอเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการหลงผิดเชิงข้อมูลรวม (Aggregate fallacy) หากรัฐสภาไม่ได้มีโครงสร้างการจัดและอัตรากำลังที่มีบุคลากรซึ่งมีความรู้ทางด้านทหารแล้วทำให้การตรวจสอบจำเป็นต้องใช้บุคลากรภายนอกเข้ามาเป็นที่ปรึกษาซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการ แต่ก็มีจุดอ่อนคือไม่ใช่เจ้าหน้าที่ประจำและมีงบประมาณการจ้างน้อย จึงไม่สามารถทำการตรวจสอบได้ทุกเรื่อง<sup>27, 28</sup> ทำให้เมื่อผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วจึงเกิดข้อโต้แย้งตามมา

จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556 ของกระทรวงกลาโหม จำนวน 146 หน้า ซึ่งมีรายละเอียด วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ตัวชี้วัด และแยกถึงระดับส่วนราชการ ในกระทรวงกลาโหม 7 ส่วน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กรมราชองครักษ์ กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การ

<sup>25</sup> สัมภาษณ์ นายทหารฝ่ายเสนาธิการด้านงบประมาณกองทัพบก (สงวนนาม), 16 ตุลาคม 2556.

<sup>26</sup> ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ," หน้า 16-18.

<sup>27</sup> สัมภาษณ์ งามอาจ ฤทธิพลเดช, ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 16 สิงหาคม 2556.

<sup>28</sup> สัมภาษณ์ นงลักษณ์ แป้นพัฒนา, ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 7 สิงหาคม 2556.

มหาชน) โดยมีรายละเอียดแผนงาน กิจกรรม และงบรายจ่ายประกอบ<sup>29</sup> ซึ่งแสดงข้อมูลความต้องการที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาพิจารณา ดังนั้น เมื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ย่อมถือว่าเป็นความชอบธรรมที่กองทัพจะสามารถใช้งบประมาณตามรายการดังกล่าว แต่ไม่ใช่ย้อนกลับมาโต้แย้งถึงเหตุผลความจำเป็นของการเสนอตั้งงบประมาณในแต่ละรายการภายหลังจากเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว

## 2.2 ความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือนด้านงบประมาณ

การที่รัฐจะควบคุมตรวจสอบงบประมาณทหารให้เป็นไปอย่างเหมาะสมได้นั้น รัฐสภาและรัฐบาลพลเรือนจะต้องเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการลงทุนต่อค่าใช้จ่ายทางทหาร โดยความแตกต่างดังกล่าวมีความเป็นสากลไม่ว่ากองทัพในรัฐใดต่างก็มีความแตกต่างตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ซึ่งนำมาอธิบายความเกี่ยวข้องเฉพาะด้านงบประมาณได้ดังนี้

**2.2.1 งานทางทหารใช้กำลังพลเป็นหลัก** งบประมาณทหารได้ถูกวิพากษ์มาอย่างต่อเนื่องว่ามีสัดส่วนงบบุคลากรสูงกว่าฝ่ายพลเรือน จากข้อมูลงบประมาณของสำนักงานงบประมาณพบว่างบบุคลากรภาครัฐในปีงบประมาณ พ.ศ.2556 รวม 24% ในขณะที่งบประมาณงบบุคลากรฝ่ายทหารสูงถึง 45 %<sup>30</sup> ทำให้กองทัพเหลืองงบประมาณลงทุนพัฒนาน้อย เพราะต้องจ่ายเป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นตามที่นายชวน หลีกภัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ได้เคยพยายามอภิปรายต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในสภาผู้แทนราษฎรว่า

“ครั้งหนึ่งเราเคยพูดถึงเรื่องการปรับกำลังข้าราชการให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของประเทศ ถึงได้เกิดนโยบายเกษียณก่อนกำหนดหรือออกก่อนเกษียณ เพื่อปรับจำนวนของข้าราชการให้สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะทุกคน ทุกตำแหน่งล้วนผูกพันกับภาษีประชาชนทั้งสิ้น จะปรับเงินเดือนข้าราชการให้ขึ้นมาทำได้ยาก เพราะสัดส่วนข้าราชการมากเกินไปที่งบประมาณจะรับไหว จึงได้เกิดความคิดในกองทัพก็ปรับโครงสร้างกองทัพ เรียกว่านายพลที่ล้านในบางกองทัพเป็นร้อยละ 100 เลยนะครับ ต้องค่อย ๆ ปรับ ในขณะที่หน่วยที่ดูแลป้องกันประเทศมีสัดส่วนงบประมาณนิดเดียวแต่งบประมาณสูง สวนทางกับความเป็นจริง สิ่งเหล่านี้มีความพยายามแต่ในที่สุดที่ผมเข้าใจว่าวันนี้เรื่องนี้ล้มเหลวไปแล้วครับ ทำได้อยู่สักระยะหนึ่ง”<sup>31</sup>

<sup>29</sup> สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556" เล่มที่ 1, หน้า 265-410.

<sup>30</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานงบประมาณ, "งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2556", หน้า 89, 92.

<sup>31</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)", 24 กันยายน 2552, หน้า 222.

ในขณะที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก มีเหตุผลชี้แจงว่าการที่งบประมาณบุคลากรของกองทัพสูง เพราะว่าการกองทัพใช้คนปฏิบัติงานตั้งนั้นงบประมาณจึงสูงตามไปด้วยตามที่ได้ให้สัมภาษณ์กรณีงบประมาณกระทรวงกลาโหมประจำปี พ.ศ.2556 จำนวน 180,811,381,800 บาท ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าได้รับการตอบแทนจากฝ่ายรัฐบาลดังนี้

“กระทรวงกลาโหมมีคนให้นับหัว กองทัพบกก็มี 2.4 แสนคน งบประมาณจริงๆ จึงเป็นงบบุคลากร ต้องคำนวณตามนายทหารที่รับราชการ มีการดูแลสวัสดิการ มีการขึ้นค่าตอบแทนตามกระทรวงอื่นเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม หากจะให้งบบุคลากรลดลงต้องมีเทคโนโลยีที่ทดแทน คือ เรดาร์ อุปกรณ์ ยานพาหนะที่เคลื่อนที่แทนทหารเพื่อแก้ปัญหาตามแนวชายแดน และเทคโนโลยีต้องมาก่อนไม่ใช่มาทีละชิ้นเพื่อทดแทนทหารบริเวณชายแดน ต้องคิดให้เป็นตรรกะตามข้อเท็จจริง อย่าคิดงบประมาณที่ให้มาเยอะเพราะเกรงใจทหาร อย่างไรก็ตาม ผมเข้าใจดีประเทศชาติมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเรื่องความยากจน ที่ผมถือว่ามีความสำคัญเร่งด่วน แต่ความมั่นคงก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน”

ตาราง 3.4 เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณของฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน

พ.ศ.	งบประมาณกระทรวงกลาโหม (บุคลากร 3.8 แสนคน)			งบประมาณกระทรวงฝ่ายพลเรือน สามัญ (บุคลากร 3.6 แสนคน)		
	งบรวม	งบบุคลากร	ร้อยละ	งบรวม	งบบุคลากร	ร้อยละ
2554	168,501.8	73,148.3	43.4	1,901,498.2	422,747.5	22.2
2555	168,667.4	77,369.0	45.9	2,211,332.6	470,321.9	21.3
2556	180,811.4	81,687.4	45.2	2,219,188.6	493,637.9	22.2
2557	183,819.9	84,000.8	45.7	2,156,442.6	438,126.5	20.3

ที่มา 1. งบประมาณโดยสังเขป 2554-2557, สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง.

2. กำลังคนภาครัฐ 2556: ข้าราชการพลเรือนสามัญ, สำนักงาน ก.พ.

จากตาราง 3.4 จะเห็นว่าสัดส่วนงบประมาณและสัดส่วนกำลังพลของฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนมีความแตกต่างกันโดยสัดส่วนงบประมาณบุคลากรของรัฐในภาพรวมอยู่ที่ 22% ในขณะที่สัดส่วนของกระทรวงกลาโหมอยู่ที่ 45 % สอดคล้องตามที่พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ชี้แจงงบประมาณทหารว่างบประมาณกระทรวงกลาโหมได้รับไม่มากนักเนื่องจากกำลังพลกระทรวงกลาโหมมีมาก งบประมาณที่กองทัพได้รับเท่านี้ถือว่าน้อยมากเพราะงบประมาณ



กองทัพเหลือ 20-30% จากงบประมาณที่ใช้จ่ายประจำให้กำลังพล<sup>32</sup> แต่การลดงบประมาณกำลังพลไม่สามารถทำได้ง่าย เนื่องจากจะต้องมีการปรับลดโครงสร้างกองทัพซึ่งรัฐไทยไม่เคยให้รัฐบาลหรือรัฐสภาพิจารณามาก่อน โดยการพิจารณาโครงสร้างกองทัพอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหมมาโดยตลอด ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ยากสำหรับฝ่ายพลเรือน จากอดีตที่ผ่านมารัฐบาลพลเรือนทำได้มากที่สุดคือการกำหนดเป็นนโยบายรัฐบาลปรับลดกำลังกองทัพในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย<sup>33</sup> หรือมีนโยบายสนับสนุนโครงสร้างกองทัพให้มีขนาดที่เหมาะสมในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร<sup>34</sup> ซึ่งทำให้มีการอภิปรายต่อนโยบายดังกล่าวบ้างในรัฐสภา แต่ก็ไม่มีใครสามารถที่จะชี้ให้ชัดเจนว่าขนาดกำลังกองทัพที่เหมาะสมเพื่อลดงบประมาณบุคลากรนั้นควรมีเท่าใดและใช้หลักการใดพิจารณา

**2.2.2 งานทางทหารไม่สามารถวัดผลลัพธ์ได้** งานฝ่ายพลเรือนเป็นงานบริการประชาชน (public service) ในขณะที่ยานทหารเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) ตามทฤษฎีสินค้าซึ่งรัฐจำเป็นต้องทำโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าใครจะได้ประโยชน์มากเท่าใดตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ทำให้งบประมาณทหารมักถูกอภิปรายโจมตีว่าไม่คุ้มค่า แต่ทุกรัฐก็จำเป็นต้องจัดให้มีกำลังทหารและเมื่อต้องการใช้ก็จะต้องพร้อมทั้งภัยคุกคามภายนอกและภายในรัฐ ตามที่กองทัพไทยเป็นกำลังหลักในการแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัยใหญ่ในปี พ.ศ.2554 อย่างไรก็ตาม งานในกองทัพไม่ได้จัดเป็นงานทหารทั้งหมดแต่ยังคงมีงานจำนวนมากในกองทัพที่สามารถดำเนินการโดยฝ่ายพลเรือนได้ ซึ่งไม่ได้จัดว่าเป็นสินค้าสาธารณะ ดังนั้นรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมงบประมาณกองทัพจึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจให้ชัดเจน

จากความแตกต่างด้านการใช้กำลังพลและด้านการวัดผลลัพธ์ของงาน ระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนทำให้รัฐสภาจำเป็นต้องเข้าใจในความแตกต่างดังกล่าว รวมทั้งความยากลำบากที่จะนำระบบการประเมินผลสำหรับฝ่ายพลเรือนที่มีการวัดผลผลิตและผลลัพธ์ มาใช้ในการวัดงานทางทหารแท้ ๆ ซึ่งไม่สามารถวัดได้ เพื่อลดความไม่เข้าใจระหว่างฝ่ายทหาร ๆ ฝ่ายรัฐบาลพลเรือนซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และฝ่ายรัฐสภาซึ่งผู้เป็นผู้ตรวจสอบควบคุมการทำงานของรัฐบาล ตามที่นาวาอากาศเอกอนุดิษฐ์ นาคทรพรพ พรรคเพื่อไทยได้อภิปรายขอปรับลดงบประมาณทหาร เนื่องจากไม่ได้ก่อให้เกิดกำไรที่เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมว่า “...วันนี้เขาร่วมมือกันลดการแข่งขันการสะสมอาวุธครับ

<sup>32</sup> "ประวัติรายนบกองทัพเทียบกับกลุ่มอาเซียนยังน้อย," *กรุงเทพธุรกิจ* (28 พฤษภาคม 2553): 1, 4.

<sup>33</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2535 (สามัญ)", 21 ตุลาคม 2535, หน้า 23.

<sup>34</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2554 (สามัญทั่วไป)", 23 สิงหาคม 2554.

ทั้งนี้ก็เพื่อสันติสุข เพื่ออรรถภาพของคนบนโลกใบนี้ ...จึงไม่สมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะใช้เงินกู้ที่เราต้องกู้มาไปลงทุนด้านการทหารที่มันไม่มีผลกำไรต่อกลับมาให้กับพี่น้องประชาชน<sup>35</sup>

อย่างไรก็ตามเมื่อพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งได้กลับมาเป็นฝ่ายรัฐบาลกลับให้ การสนับสนุนงบประมาณทหารมากกว่ารัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เสียอีก โดยสื่อมวลชนได้เสนอข่าว การเพิ่มงบประมาณทหารจำนวน 1.8 หมื่นล้านบาท<sup>36</sup> สอดคล้องตามที่ พลโทภราดร พัฒนถาบุตร เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลว่า

“ขณะนี้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนโยบายที่รับผิดชอบและทำงานร่วมกับกองทัพทั้ง 3 เหล่าทัพ ถือว่าเป็นไปด้วยความราบรื่น และรัฐบาลพร้อมที่จะสนับสนุนเหล่าทัพด้วยเหตุด้วยผล ทั้งเรื่อง งบประมาณ และปัญหาชายแดนไทย-กัมพูชา ระหว่างที่มีการชี้แจงต่อศาลโลกรัฐบาลก็สนับสนุน งบประมาณกองทัพเต็มที่ การแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้หากรัฐบาลสามารถสนับสนุนเรื่องใดได้ก็จะให้ทันที ทั้งงบประมาณปกติ และงบกลางก็สนับสนุนอย่างต่อเนื่อง”<sup>37</sup>

### 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างภัยคุกคามกับงบประมาณทหาร

ปราณี และฉลองภพ ยังได้ศึกษาความเสี่ยงต่อภัยสงครามของไทยที่อยู่ในระดับสูงในอดีต โดยเฉพาะในช่วงสงครามเวียดนามและระยะแรกหลังสงครามสิ้นสุดทำให้มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศมาก สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเปลี่ยนแปลงได้ช้า ดังนั้น ถ้าหน่วยงานใดมี สัดส่วนการใช้งบประมาณสูงในอดีตก็มักจะมีสัดส่วนที่สูงต่อไปอีกนาน อย่างไรก็ตามสัดส่วนการใช้จ่าย งบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศของรัฐบาลไทยมีแนวโน้มลดลงในระยะหลัง หรือถ้าดูสัดส่วนของ งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมต่องบประมาณรวมจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของกระทรวงกลาโหม มีแนวโน้มลดลง<sup>38</sup> ซึ่งสรุปได้ว่าภัยคุกคามสูงมีผลทำให้งบประมาณทหารของรัฐเพิ่มขึ้น สำหรับภัย คุกคามของไทยในช่วงสงครามเย็นเป็นภัยคุกคามเดิม (traditional threat) จากสงครามเวียดนามและ สงครามกัมพูชาที่ส่งผลกระทบต่อชายแดนไทย รวมทั้งการรบที่บ้านร่มเกล้าซึ่งทำให้งบประมาณทหาร สูงขึ้นหลังจากสงครามเริ่มต้น แต่หลังจากสงครามเย็นยุติลงทำให้ภัยคุกคามเดิมน้อยลงส่งผลทำให้ งบประมาณทหารลดน้อยลงมาเรื่อย ๆ แต่หลังจากเหตุการณ์ 9/11 ทำให้เกิดกระแสภัยคุกคามรูปแบบ

<sup>35</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)", 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 526-527.

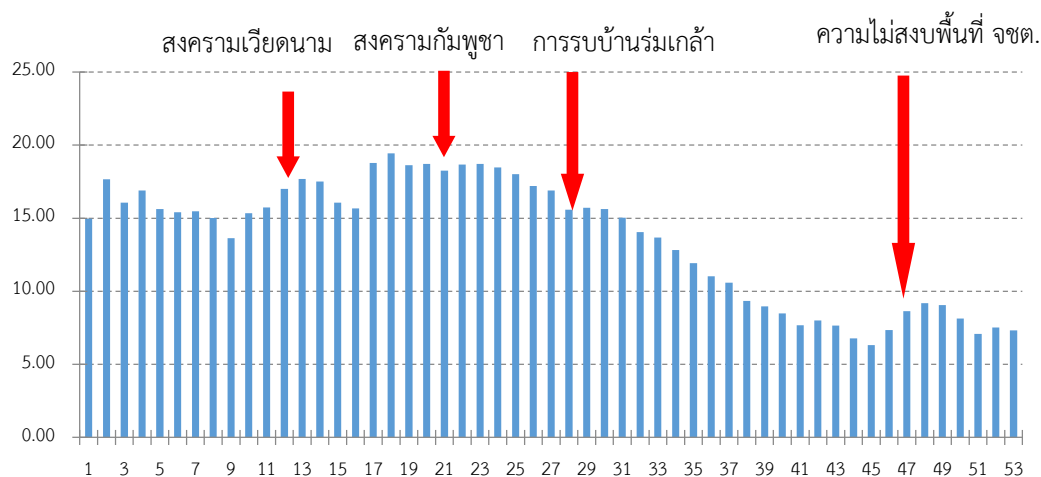
<sup>36</sup> "ประเคนงบกองทัพ ฟุ้งกระดุดยิ่งกว่ามาร์คเพื่อความมั่นคงเพิ่ม 1.8 หมื่นล้าน," *ไทยโพสต์* (22 พฤษภาคม 2555): 1, 12.

<sup>37</sup> สัมภาษณ์พิเศษ, "พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร วิเคราะห์จุดดีรัฐบาล?", *มติชน* (30 พฤษภาคม 2556): 11.

<sup>38</sup> ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุสังกรกาญจน์, "การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล: กรณีศึกษา เปรียบเทียบระหว่างประเทศ," หน้า 16-17.

ใหม่ (non-traditional threat) แพร่กระจายไปทั่วโลก และปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้งบประมาณทหารกลับสูงขึ้นมาใหม่ตามแผนภูมิ 3.5

แผนภูมิ 3.5 การเพิ่มสัดส่วนงบประมาณทหารไทยหลังจากเกิดภัยคุกคาม



ที่มา: พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2500 - 2557

แผนภูมิ 3.5 แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของภัยคุกคามมีต่อสัดส่วนงบประมาณทหารของไทยอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในช่วงภัยคุกคามรูปแบบเดิมหรือภัยคุกคามรูปแบบใหม่ แต่การเพิ่มของงบประมาณดังกล่าวเกิดจากเสนอความต้องการของฝ่ายทหารหรือรัฐบาลมากกว่าการพิจารณาปรับลดหรือเพิ่มโดยรัฐสภา โดยการรับรู้ภัยคุกคามของรัฐบาลพลเรือนและรัฐสภามีส่วนทำให้ตอบสนองต่อความต้องการงบประมาณดังกล่าว

### 3. บทบาทรัฐสภาต่อการจัดสรรงบประมาณทหาร

การที่จะศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยต่อการจัดสรรงบประมาณทหารได้อย่างชัดเจนว่ามีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใดนั้น จำเป็นต้องทราบบทบาทรัฐสภาต่อการจัดสรรงบประมาณทหารตามแนวทางของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศและรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงตามผลการศึกษาดังนี้

#### 3.1 หลักการรัฐสภาระหว่างประเทศต่อการจัดสรรงบประมาณทหาร

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศได้ศึกษาเปรียบเทียบเครื่องมือที่รัฐสภา จำนวน 88 รัฐ ใช้ตรวจสอบฝ่ายบริหารให้มีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ โดยควบคุมรัฐบาลในนามของประชาชนผ่านการตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจว่านโยบายและการทำงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพและตรงตามความ

ต้องการของประชาชน<sup>39</sup> หน้าที่หลักในการตรวจสอบ ได้แก่ การค้นหาและป้องกันการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือไม่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การดูแลให้รัฐบาลรับผิดชอบในการใช้จ่ายภาษีของประชาชนโดยการตรวจสอบความสูญเสียให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ การทำให้มั่นใจว่านโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาถูกส่งมอบต่อประชาชน รวมถึงการติดตามให้บรรลุเป้าหมายตามโครงการ ปรับปรุงการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้โปร่งใส<sup>40</sup>

เครื่องมือที่รัฐสภาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ได้แก่ การสอบถามข้อมูลจากรัฐบาล การตรวจสอบสาธารณะ การได้รับข้อมูลข่าวสารจากแหล่งภายนอกรัฐบาล การแสดงมุมมองต่อรัฐสภาและสาธารณะ สำหรับการตรวจสอบแผนงานระยะยาวของรัฐบาลในการป้องกันประเทศจะร่วมกับคณะกรรมการการงบประมาณ โดยมีการรับข้อมูลจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตามแนวทางที่คณะกรรมการการทหารรัฐสภาฝรั่งเศสดำเนินการ<sup>41</sup>

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศได้แนะนำให้คณะกรรมการการทหารทำงานร่วมกับคณะกรรมการอื่น ถึงแม้ว่าโดยปกติแล้วเขตอำนาจของคณะกรรมการสามัญจะจำกัดโดยกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการ แต่บางครั้งนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง และบางครั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซ้ำซ้อนกัน หลายประเทศได้พัฒนากลไกที่จะทำให้คณะกรรมการต่าง ๆ ทำงานร่วมกันได้ แต่เนื่องจากการแบ่งกลุ่มทางการเมืองทำให้เกิดการแบ่งกลุ่มระหว่างสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น การได้ข้อมูลจากรัฐสภาจากผู้ที่ไม่ได้เป็นกรรมการอาจจะมีประโยชน์<sup>42</sup> ในขณะที่ข้อมูลของกรรมการการทหารรัฐสภาไทยส่วนใหญ่ได้มาจากกองทัพรวมทั้งจากข้าราชการทหารนอกประจำการซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการ<sup>43</sup> ส่งผลทำให้การตรวจสอบของรัฐสภาเป็นไปได้ อย่างจำกัดต้องเชื่อตามข้อมูลที่กองทัพเสนอ

<sup>39</sup> Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007), p. 6.

<sup>40</sup> Ibid., pp. 9-10.

<sup>41</sup> Ibid., p. 22.

<sup>42</sup> Ibid., p. 26.

<sup>43</sup> เจ้าหน้าที่คณะกรรมการรัฐสภาไทยทุกคนจะมีอัตรากำลัง 6-8 คน ซึ่งไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คูณวง ข และผนวก ค กรอบอัตรากำลังและการศึกษาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผนวก ง และ จ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่คณะกรรมการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำหรับคณะอนุกรรมการได้นำข้าราชการทุกกระทรวงมาร่วมทำงานด้วย จึงทำให้รัฐสภาไม่มีอิสระจากฝ่ายบริหารในด้านแนวความคิดและข้อมูล.

### 3.2 บทบาทรัฐสภาสหรัฐอเมริกาต่อการจัดสรรงบประมาณทหาร

การจัดสรรงบประมาณของสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกับรัฐต่าง ๆ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การเสนอความต้องการงบประมาณของฝ่ายบริหาร จนกระทั่งการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อจัดทำเป็นกฎหมายสำหรับนำไปใช้ในปีงบประมาณต่อมา

ตาราง 3.5 ตารางเวลารัฐสภาในการพิจารณางบประมาณประจำปีสหรัฐอเมริกา

เวลา	การปฏิบัติ
วันจันทร์แรกเดือนกุมภาพันธ์	ประธานาธิบดีส่งร่างกฎหมายงบประมาณ
15 กุมภาพันธ์	หน่วยงานวิเคราะห์งบประมาณวุฒิสภา (CBO) จัดทำรายงานและมุมมองด้านเศรษฐกิจ
ภายใน 6 สัปดาห์หลังจากประธานาธิบดีเสนอร่างกฎหมาย	คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องส่งความเห็นและประมาณการให้คณะกรรมการเริ่ม “การไต่สวน (hearing)”
1 เมษายน	คณะกรรมการงบประมาณวุฒิสภาจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ
15 เมษายน	วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณเสร็จ
15 พฤษภาคม	การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร
30 มิถุนายน	สภาผู้แทนราษฎรจัดทำกฎหมายงบประมาณเสร็จ
15 กรกฎาคม	ประธานาธิบดีรายงานผลการดำเนินงานครึ่งปีงบประมาณที่ผ่านมา
1 ตุลาคม	เริ่มต้นปีงบประมาณใหม่

ที่มา: House of Representative Committee on the Budget, Timetable for the Congressional Budget Process. Available from: <http://budget.house.gov/budgetprocess/budgettimetable.htm>

จากตารางเวลาของรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณประจำปีสหรัฐอเมริกาดังตาราง 3.5 จะเห็นว่าวุฒิสภามีการไต่สวนในช่วงประมาณเดือนมีนาคมของทุกปี ในส่วนของงบประมาณกระทรวงกลาโหมจะมีผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานภาคเอกชน จำนวน 3 คน มาร่วมตรวจสอบให้ความเห็น ก่อนที่จะจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งการเปิดให้มีขั้นตอนดังกล่าวทำให้ลดปัญหาตามมาหลังจากงบประมาณผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว แต่ถ้าหากนำขั้นตอนดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณางบประมาณของไทย จำเป็นที่จะต้องมีความเชี่ยวชาญด้านการทหารที่ไม่ใช่มาจากกระทรวงกลาโหม

ตาราง 3.6 งบประมาณทหารสหรัฐอเมริกาที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา พ.ศ.2555

(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

	รายการงบประมาณ	ความต้องการ	วุฒิสภาปรับ	วุฒิสภาอนุมัติ
	<b>งบประมาณพื้นฐาน</b>			
1	การจัดหา	111,453,792	-1,915,183	109,538,609
2	การวิจัย พัฒนา การทดสอบและประเมินผล	75,325,082	-465,818	74,859,264
3	การปฏิบัติการและการซ่อมบำรุง	170,759,313	-2,075,975	168,683,338
4	งบกำลังพล	142,828,848	-380,600	142,448,248
5	อื่น ๆ	37,900,387	-8,600	37,891,787
	<b>รวมงบประมาณพื้นฐาน</b>	<b>538,267,422</b>	<b>-4,846,176</b>	<b>533,421,246</b>
	<b>งบปฏิบัติการเผชิญเหตุนอกประเทศ</b>			
1	การจัดหา	15,021,824	-414,166	14,607,658
2	การวิจัย พัฒนา การทดสอบและประเมินผล	396,758	0	396,758
3	การปฏิบัติการและการซ่อมบำรุง	89,035,031	-84,300	88,950,731
4	งบกำลังพล	11,228,566	0	11,228,566
5	อื่น ๆ	2,160,814	-38,500	2,122,314
	<b>รวมงบปฏิบัติการเผชิญเหตุนอกประเทศ</b>	<b>117,842,993</b>	<b>-536,966</b>	<b>117,306,027</b>
	<b>รวมงบประมาณพื้นฐาน</b>	<b>656,110,415</b>	<b>-5,383,142</b>	<b>650,727,273</b>

ที่มา : Committee on Armed Services 112<sup>th</sup> Congress, United States Senate, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012 June 22, 2011.

จากข้อมูลในตาราง 3.6 แสดงถึงบทบาทของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาในการทำหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณป้องกันประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้รับอนุมัติในงบประมาณ พ.ศ.2555 พบว่าฝ่ายบริหารเสนอ 656,110,415 ล้านดอลลาร์ วุฒิสภาปรับลด 5,383,142 ล้านดอลลาร์ คงได้รับการอนุมัติ 650,727,273 ล้านดอลลาร์ ซึ่งการปรับลดไม่ได้เป็นเกณฑ์มาตรฐาน แต่ขึ้นอยู่กับภาระที่ขี้นแต่ละรายการพร้อมเหตุผลประกอบในรายงานที่แจกจ่ายต่อสาธารณะ ตามตัวอย่างการพิจารณาข้อจำกัดของโครงการปลดประจำการอากาศยาน ยู-2 โดยคณะกรรมการการทหารวุฒิสภาได้แนะนำว่า

“ห้ามไม่ให้ปลดประจำการอากาศยาน ยู-2 จนกว่า “รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมฝ่ายจัดหาเทคโนโลยีและการส่งกำลัง” จะรับรองว่าค่าใช้จ่ายการปฏิบัติการและการซ่อมบำรุงโกลบอลฮอว์คน้อยกว่ายู-2 เมื่อเปรียบเทียบกับชั่วโมงบิน ข้อมูลจากกองทัพอากาศบ่งชี้ว่าค่าใช้จ่ายต่อชั่วโมงบินของโกลบอลฮอว์คประมาณ 35,000 เหรียญสหรัฐฯ เมื่อเปรียบเทียบกับ ยู-2 ประมาณ 31,000 เหรียญสหรัฐฯ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของอากาศยานไร้คนบินโกลบอลฮอว์คสูงกว่าอากาศยานมีนักบิน ยู-2 มาก ทั้งที่จำนวนชั่วโมงบินของโกลบอลฮอว์คและจำนวนอากาศยานต่ำกว่า ยู-2 มาก คณะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตว่าค่าใช้จ่ายเหล่านี้อาจสูงขึ้นอีกในขณะที่โกลบอลฮอว์ค แบบ 30 และแบบ 40 บรรทุกระบบการข่าวสื่อสารและเรดาร์ตรวจจับเป้าหมายเคลื่อนที่ คณะกรรมการได้

อำนาจการให้เลขาธิการกองทัพอากาศและกองทัพเรือ วางแผนการลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการและการบำรุงรักษาของโกลบอลฮอว์คและระบบการตรวจจับน่านน้ำของกองทัพเรือ และรายงานต่อคณะกรรมการธิการการข่าวและการป้องกันประเทศวุฒิสภาก่อน 1 เมษายน 2012 แผนงานควรแสดงค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการและการบำรุงรักษาที่สำคัญทั้งหมดของโกลบอลฮอว์ค และระบบการตรวจจับน่านน้ำของกองทัพเรือ และสามารถลดได้หรือไม่ รวมถึงค่าใช้จ่ายการบำรุงซอฟต์แวร์และลูกเรือ แผนงานควรรวมถึงกลยุทธ์ในการโอนถ่ายข้อมูลไปสู่สถาปัตยกรรมที่เป็นระบบเปิดสำหรับการรวมระบบเดินอากาศและสิ่งบรรทุกเพื่อทำให้บริษัทต่าง ๆ สามารถเชื่อมโยงกับระบบใหม่หรือปรับปรุงขีดความสามารถและเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงและดำรงสภาพตลอดอายุการใช้งาน”<sup>44</sup>

จากตัวอย่างรายงานของกรรมาธิการการทหารวุฒิสภาสหรัฐฯ ดังกล่าว แสดงให้เห็นขีดความสามารถในการตรวจสอบเชิงวิชาการและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาลและกองทัพ นอกจากนี้ ยังเป็นการขัดข้อขัดแย้งหรือความเห็นที่ไม่ลงรอยกันระหว่างกองทัพกับรัฐบาล เพราะในที่สุดข้อมูลทั้งหมดจะต้องถูกตรวจสอบตามเหตุผลและหลักฐานของแต่ละฝ่าย และเปิดเผยต่อสาธารณะผ่านระบบรัฐสภาจึงไม่มีใครต้องการที่จะนำข้อมูลเท็จมานำเสนอ การที่รัฐสภาในรัฐที่มีพัฒนาประชาธิปไตยสูงสามารถดำเนินการได้เนื่องจากมีบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะสาขาโดยตรงจำนวนมาก ในขณะที่รัฐสภาไทยไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยตรงในแต่ละสาขาทางทหารมาให้คำแนะนำเชิงระบบ จึงได้ข้อมูลมาจากการเชิญเจ้าหน้าที่ทหารที่รับผิดชอบต่อการจัดทำงบประมาณโครงการนั้นๆ มาชี้แจง ซึ่งก็มีข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลและยังคงต้องกังวลว่าการชี้แจงข้อมูลจะต้องไม่กระทบต่อภาพลักษณ์ของกองทัพซึ่งจะเป็นผลเสียย้อนกลับมาสู่ผู้ชี้แจงในที่สุด

### 3.3 บทบาทรัฐสภาอังกฤษต่อการจัดสรรงบประมาณทหาร

คณะกรรมการธิการการทหารสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการอื่น โดยได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบค่าใช้จ่ายทางทหาร การบริหารจัดการ นโยบายของกระทรวงกลาโหมและเรื่องที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจในการเรียกบุคคลและเอกสารมาให้ข้อมูลต่อสภาซึ่งอำนาจดังกล่าวมีถึงระดับคณะอนุกรรมการด้วย<sup>45</sup> สำหรับบทบาทรัฐสภาอังกฤษต่อการจัดสรรงบประมาณทหารนั้น ไม่ได้เริ่มมีบทบาทเฉพาะในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น แต่มีส่วนร่วมตั้งแต่การพิจารณายุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศซึ่งกำหนดความต้องการกำลังกองทัพ

<sup>44</sup> Committee on Armed Services, United States Senate 112th, "National Defense Authorization Act for Fiscal 2012", June 22, 2011, pp. 12-13.

<sup>45</sup> Select committees related to government departments, "Standing Orders of the House of Commons- Public Business 2002(2), 152".

และความต้องการยุทธโศปกรณ์หลักไว้ชัดเจนแล้ว ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดในบทที่ 7 นอกจากนั้นเมื่อสิ้นปีงบประมาณคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษได้จัดทำรายงานการจัดสรรทรัพยากรทั้งระบบในรูปแบบของ Defence Balanced Scorecard โดยตอบคำถามการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และการวางแผนงานในอนาคตและเผยแพร่ต่อสาธารณะ<sup>46</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าทั้งรัฐสภาสหรัฐและรัฐสภาอังกฤษต่างก็มีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมงบประมาณทหารอย่างเป็นระบบตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติตามกรอบ การพิจารณางบประมาณทหารประจำปี และการจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณทหารประจำปี โดยมีหลักฐานและเหตุผลตามหลักวิชาการ ซึ่งการที่รัฐสภาจะดำเนินการดังกล่าวได้นั้นจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร

#### 4. บทบาทรัฐสภาไทยต่อการจัดสรรงบประมาณทหาร

พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของไทยได้ตราขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2457 โดยมีเพียง 3 มาตรา สำหรับรายละเอียดงบประมาณอยู่ในมาตรา 2 ซึ่งระบุเงินรายได้ เงินรายจ่าย และเงินจ่ายพิเศษที่ตั้งไว้เป็นตัวเลขรวมจำนวน 4 บรรทัด เท่านั้น จนถึงปี พ.ศ.2476<sup>47</sup> หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.2477 เป็นครั้งแรกมีกรรมการจำนวน 9 คน<sup>48</sup> ทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2477 เป็นต้นมา ได้กำหนดรายละเอียดงบประมาณไว้ชัดเจนไม่แตกต่างไปจากฉบับปัจจุบัน โดยแยกรายได้รายจ่ายของรัฐ และจำแนกงบประมาณแต่ละกระทรวงแยกหมวดค่าใช้จ่ายตามการจัดส่วนราชการในขณะนั้น โดยงบประมาณกระทรวงกลาโหมมีจำนวน 15,361,908 บาท<sup>49</sup> ทำให้รัฐสภาไทยเริ่มเข้ามามีบทบาทต่อการจัดสรรงบประมาณประจำปีรวมทั้งงบประมาณกระทรวงกลาโหมตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

งบประมาณทหารในปัจจุบันก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ มาตรา 166 ที่กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วย

<sup>46</sup> House of Commons Defence Committee, "The Performance of the Ministry of Defence 2009–10, Third Report of Session 2010–12", Volume II, 5 July 2011.

<sup>47</sup> รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปี พ.ศ.2457-2476.

<sup>48</sup> "ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2477", ราชกิจจานุเบกษา 50 (4 มีนาคม 2476): 3351.

<sup>49</sup> "พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.2477", ราชกิจจานุเบกษา 51 (5 เมษายน 2477): 11-25.



งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปก่อน<sup>50</sup> นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะต้องมียกยอประกอบรวมถึง งบประมาณการรายรับและวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่าย งบประมาณให้ชัดเจนและต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะ เศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษี เฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของ รัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อใช้ ประกอบการพิจารณา<sup>51</sup> โดยมีสำนักงบประมาณซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบรวบรวมจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งเอกสารประกอบทั้งหมด เสนอต่อ คณะรัฐมนตรี<sup>52</sup> จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าการจัดทำงบประมาณแผ่นดินรวมทั้งงบประมาณทหาร เพื่อเสนอต่อรัฐสภานั้น กฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำรายละเอียดที่เพียงพอในการทำหน้าที่ตรวจสอบ ของรัฐสภา

#### 4.1 ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณทหารของรัฐสภาไทย

การพิจารณางบประมาณทหารของไทยเหมือนกับทุกส่วนราชการ โดยงบประมาณทหาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีสำนักงบประมาณกลาโหมซึ่งเป็น ส่วนราชการที่มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย อำนาจการ ประสานงาน และดำเนินการเกี่ยวกับการ งบประมาณ การบริหารทรัพยากรและงานในสายงานงบประมาณอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามนโยบายด้านงบประมาณที่ กระทรวงกลาโหมกำหนด<sup>53</sup> กระทรวงกลาโหมจะเสนอความต้องการงบประมาณต่อสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภา โดยอยู่ในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติมาตั้งแต่ พ.ศ.2502 จนถึงปัจจุบันตามลำดับกระทรวง

<sup>50</sup> การกำหนดให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปก่อน ได้บัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาจนถึงปัจจุบัน.

<sup>51</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 167," ราชกิจจานุเบกษา 124 (24 สิงหาคม 2550): 63.

<sup>52</sup> "กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2551 ข้อ 2," ราชกิจจานุเบกษา 125 (25 มกราคม 2551): 61.

<sup>53</sup> "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552," ราชกิจจานุเบกษา 126 (30 มีนาคม 2552): 3-4.

ในส่วนการดำเนินการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาจะใช้คณะกรรมการธิการเป็นหลัก ซึ่งมีสองรูปแบบโดยรัฐสภาในบางรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส จะมีคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณารายจ่ายงบประมาณประจำปีโดยเป็น "คณะกรรมการถาวร (standing committees)" ซึ่งในลักษณะนี้จะต้องจัดความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการงบประมาณกับคณะกรรมการการทหาร<sup>54</sup> แต่บางรัฐจะตั้ง "คณะกรรมการวิสามัญ (select committees)" เพื่อพิจารณาเฉพาะเรื่องงบประมาณของทุกหน่วยงาน

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไทยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ใช้การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากรายงานการประชุมคณะกรรมการพบว่า คณะกรรมการได้มีการสอบถามประเด็นต่าง ๆ และให้หัวหน้าส่วนราชการชี้แจงโดยไม่มีการปรับลดหรือปรับเพิ่มงบประมาณทุกส่วนราชการ แต่มีการสงวนญัตติและขอปรับลดงบประมาณในภาพรวมเป็นจำนวนร้อยละในแต่ละรายการโดยไม่มีเหตุผลประกอบแต่จะใช้การไปชี้แจงในสภา นอกจากนี้ คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการทหารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำของรัฐสภา และกระบวนการมีระยะเวลาดำเนินการและการพิจารณาค่อนข้างจำกัด<sup>556</sup>

ก่อน พ.ศ.2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้เสร็จ โดยระบุแต่เพียงว่างบประมาณแผ่นดินประจำปีให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าหากพิจารณาไม่ทันก็ให้ใช้กฎหมายปีก่อนหน้าไปก่อน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2517 เป็นต้นมาได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ชัดเจนตามตาราง 3.7 ซึ่งแสดงถึงพัฒนาการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมาได้เพิ่มระยะเวลาการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรเป็น 105 วัน และในวุฒิสภาเป็น 20 วัน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังได้เพิ่มหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรให้ "วิเคราะห์" ร่างพระราชบัญญัติฯ ด้วย จากเดิมที่เป็น "การพิจารณา" อย่างเดียว ซึ่งการเพิ่มระยะเวลาการพิจารณาและการเพิ่มหน้าที่ให้ทำกรวิเคราะห์ด้วยนั้น แสดงให้

<sup>54</sup> Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*, p. 19.

<sup>55</sup> โปรตดู ผนวก ช กระบวนการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ.

<sup>56</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการธิการ 1, "สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556 ครั้งที่ 1," 28 พฤษภาคม พ.ศ.2555.

เห็นว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น จะต้องใช้เวลาและรัฐสภาจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านจึงจะสามารถทำหน้าที่วิเคราะห์ได้อย่างแท้จริง

ตาราง 3.7 พัฒนาการหน้าที่และเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2517-2550

พ.ศ.	สภาผู้แทนราษฎร		วุฒิสภา		หมายเหตุ
	หน้าที่	ระยะเวลา พิจารณา (วัน)	หน้าที่	ระยะเวลา พิจารณา (วัน)	
2517	พิจารณา	90	พิจารณา	15	มาตรา 154
2521	พิจารณา	90	พิจารณา	15	มาตรา 133
2534	พิจารณา	90	พิจารณา	15	มาตรา 146
2540	พิจารณา	105	พิจารณา	20	มาตรา 180
2550	วิเคราะห์และ พิจารณา	105	พิจารณา	20	มาตรา 168

ที่มา : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517-2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลังจากคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน โดยสภาผู้แทนราษฎรจะจัดประชุมในวาระที่ 1 การรับหลักการ เมื่อที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ก็จะมีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะมีประกาศตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ<sup>57</sup> หลังจากนั้นจะเป็นการดำเนินการต่อในวาระที่ 2 ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงรายมาตรา หากผ่านการพิจารณาจึงเป็นการดำเนินการต่อในวาระที่ 3 โดย

<sup>57</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556".

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2555 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีกรรมการจำนวน 63 คน<sup>58</sup> มีกำหนดการปฏิบัติตามตาราง 3.8<sup>59</sup>

ตาราง 3.8 กำหนดการปฏิบัติคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สัปดาห์	ระยะเวลา	กำหนดการ
1	11 พ.ย. 54	เริ่มประชุมเลือกตำแหน่งในคณะและพิจารณาแนวทางการประชุม
2-7	14 พ.ย. – 19 ธ.ค.54	พิจารณางบประมาณของกระทรวง / หน่วยงาน
7	19 - 23 ธ.ค. 54	- นัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอคำแปรญัตติ - พิจารณารายการเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นและข้อสังเกต - สำนักกรรมการฯ พิมพ์รายงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ
8	26 - 30 ธ.ค. 54	คณะกรรมการวิสามัญฯ ตรวจสอบและส่งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร
9	4 - 5 ม.ค.55	สภาผู้แทนฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในวาระที่ 2

ที่มา: บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2555 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1

จากตาราง 3.8 คณะกรรมการวิสามัญฯ มีเวลาพิจารณาของกระทรวง/หน่วยงานจำกัดในห้วง 14 พฤศจิกายน - 19 ธันวาคม พ.ศ.2554 รวม 25 วัน ทำการ ซึ่งไม่แตกต่างไปจากการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556 ในห้วง 5 มิถุนายน - 24 กรกฎาคม พ.ศ.2555 รวม 36 วันทำการ<sup>60</sup> โดยไม่มี

<sup>58</sup> โปรดดู ผนวก ฉ กระบวนการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี.

<sup>59</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ครั้งที่ 1," 11 พฤศจิกายน 2554.

<sup>60</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556 ครั้งที่ 1," 28 พฤษภาคม พ.ศ.2555.

ขั้นตอนการไต่สวน หลังจากคณะกรรมการวิสามัญฯ ตรวจสอบและส่งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ วาระที่ 2 ในวันที่ 4 - 5 มกราคม 2555 รวม 2 วัน ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงพิจารณาได้เฉพาะภาพกว้างหรืออาจจะยกประเด็นสำคัญมาอภิปรายบ้างแต่ทำได้น้อยมาก

#### 4.2 บทบาทคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณางบประมาณทหาร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี สามารถกำหนดคณะกรรมการวิสามัญที่มีหน้าที่ประจำ หรือแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญในลักษณะเฉพาะก็ได้ สำหรับของไทยจะใช้การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ โดยในส่วนของวุฒิสภามีการลงมติตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551 ข้อ 154 สำหรับในปี พ.ศ.2555 มีคณะกรรมการจำนวน 27 คน<sup>61</sup> และมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาแต่ละกระทรวง

ในส่วนของงบประมาณทหารมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ด้านกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์การบริหารจัดการงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวกับภารกิจด้านกลาโหม เพื่อกำหนดประเด็นในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 และนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ต่อไป โดยกำหนดให้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง ซึ่งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ดังกล่าวโดยปกติแล้วก็คือคณะกรรมการการทหารวุฒิสภา ซึ่งข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภามีน้อยมาก และมีลักษณะเป็นภาพรวมมากกว่าที่จะให้ความเห็นแต่ละโครงการตามตัวอย่างข้อสังเกตร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 ดังนี้

“ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐ กระทรวงกลาโหมมีภารกิจในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของชาติ รวมทั้งมีบทบาทในการร่วมพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกระทรวงกลาโหมได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.....ใหม่ คณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นควรให้พิจารณาถึงภารกิจที่เพิ่มขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับสถานการณ์ของโลก ตลอดจนระบบการบริหารราชการของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรวมทั้งการจัดสรรงบประมาณ และสมควรเร่งรัด

<sup>61</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "ประกาศวุฒิสภา เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556".

ให้มีการปรับปรุงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องหรือกฎหมายลูกให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่ที่จะมีการประกาศใช้บังคับฉบับใหม่นี้ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ”<sup>62</sup>

การที่รัฐสภามีบทบาทน้อยในการพิจารณางบประมาณทหารนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะงบประมาณทหารเท่านั้น แต่เกิดขึ้นกับงบประมาณของทุกกระทรวงและหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2543-2557 ทั้งในส่วนของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในช่วงแรกมีน้อยมาก และค่อยๆ เพิ่มรายละเอียดมากขึ้นในแต่ละปีตามตาราง 3.9

ตาราง 3.9 ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2543-2557

พ.ศ.	จำนวนหน้าของข้อสังเกตของ คณะกรรมการวิสามัญฯ		ลักษณะข้อสังเกต
	วุฒิสภา	สภาผู้แทนราษฎร	
2545	6	7	ภาพรวมไม่แยกชัดเจน
2546	9	9	ภาพรวมไม่แยกชัดเจน
2547	7	7	ภาพรวมไม่แยกชัดเจน
2548	8	6	ภาพรวมตามยุทธศาสตร์
2549	12	6	ภาพรวมตามยุทธศาสตร์
2550	5 (สนช.)		ภาพรวม
2551	7 (สนช.)		ภาพรวม
2552	19	12	ภาพรวมและจำแนกตามกระทรวง
2553	20	27	ภาพรวมและจำแนกตามกระทรวง
2554	31	28	ภาพรวมตามยุทธศาสตร์และจำแนกตามกระทรวง
2555	59	28	ภาพรวมและจำแนกตามกระทรวง
2556	82	21	ภาพรวมและจำแนกตามกระทรวง
2557	68	39	ภาพรวมและจำแนกตามกระทรวง

<sup>62</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว 0007/4910," 22 กันยายน 2548.

ที่มา : หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ.2545-2557

จากตาราง 3.9 แสดงรายละเอียดจำนวนหน้าของรายงานข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2543-2557 ของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในภาพรวมของทุกส่วนราชการ โดยพบว่าในช่วงแรกข้อสังเกตคณะกรรมการจะมีน้อยมากโดยสรุปภาพรวมโดยไม่แยกรายกระทรวง ต่อมาจำนวนข้อสังเกตจะเพิ่มมากขึ้นและมีรายละเอียดมากขึ้น คณะกรรมการเพียงจะเริ่มมีข้อสังเกตแยกตามกระทรวงและหน่วยงานตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2552 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม รายละเอียดของข้อสังเกตยังคงเป็นไปในลักษณะภาพรวมของกระทรวงหรือหน่วยงานมากกว่าการมุ่งไปที่รายละเอียดแต่ละโครงการ เช่นเดียวกับสหรัฐ โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2555 เป็นต้นมา จำนวนข้อสังเกตของวุฒิสภาจะมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรอย่างมาก ซึ่งแสดงให้เห็นภาพของพัฒนาการการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีรายละเอียดเพิ่มมากขึ้น

สำหรับข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่มีต่อกระทรวงกลาโหมนั้น ไม่ได้แตกต่างไปจากกระทรวงอื่นที่กล่าวมา โดยในช่วงแรกแทบจะไม่มีข้อสังเกตเลย ต่อมาได้มีข้อสังเกตเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงเป็นข้อสังเกตในภาพรวมมากกว่าแยกแต่ละโครงการ ตัวอย่าง เช่น

#### 4.2.1 ข้อสังเกตงบประมาณกระทรวงกลาโหมประจำปี พ.ศ.2553 สภาผู้แทนราษฎร<sup>63</sup>

- ควรสนับสนุนกองทัพให้มีขนาดเล็ก แต่มีประสิทธิภาพและมีความพร้อมรบตลอดเวลา โดยกำหนดแผนการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์อย่างรอบคอบ เหมาะสม และครบถ้วนทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้าน

- ควรสนับสนุนภาคเอกชนที่มีศักยภาพทั้งด้านการผลิตเครื่องจักรอุตสาหกรรมต่างๆ และบุคลากรเพื่อจัดตั้งโรงงานผลิตอาวุธในประเทศทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ

#### 4.2.2 ข้อสังเกตงบประมาณกระทรวงกลาโหมประจำปี พ.ศ.2553 วุฒิสภา<sup>64</sup>

- กระทรวงกลาโหมต้องดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่อยู่ในพื้นที่ทหาร โดยการตั้งงบประมาณพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าวให้มากขึ้นเพื่อให้หน่วยทหารมีรายได้จากการท่องเที่ยวมากขึ้นและสามารถนำรายได้มาพัฒนาหน่วยทหาร รวมทั้งควรพัฒนาและปรับปรุงพิพิธภัณฑ์ทหารเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์กองทัพและปลูกฝังเยาวชนให้เกิดความรักชาติ

<sup>63</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "หนังสือที่ สผ 0014/11604," 18 กันยายน 2552.

<sup>64</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "หนังสือที่ สว 0007/4248," 16 กันยายน 2552.

- กระทรวงกลาโหมต้องมีแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนาทหารเกณฑ์ให้มีความรู้ด้านวิชาชีพ เมื่อปลดประจำการแล้วจะสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพได้ เพื่อเป็นประชาชนที่มีคุณภาพของประเทศต่อไป รวมทั้งรัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณของกองทัพในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีทางทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ให้มากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพต่าง ๆ มีสภาพชำรุดทรุดโทรมซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพด้านความมั่นคงของประเทศ

#### 4.2.3 ข้อเสนอแนะงบประมาณกระทรวงกลาโหมประจำปี พ.ศ.2554 สภาผู้แทนราษฎร<sup>65</sup>

- ควรปรับปรุงวิธีการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพโดยเร่งเพิ่มศักยภาพการผลิตภายใน ประเทศเพื่อทดแทนและลดการพึ่งพาจากต่างประเทศ

- ควรให้การสนับสนุนหน่วยงานของกองทัพที่มีภารกิจด้านการพัฒนาอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ในพื้นที่ความเสี่ยงสูงซึ่งหน่วยงานที่มีภารกิจหลักไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ เช่น การก่อสร้างเส้นทางที่มีความเสี่ยงในพื้นที่จังหวัดชายแดน เป็นต้น

#### 4.2.4 ข้อเสนอแนะงบประมาณกระทรวงกลาโหมประจำปี พ.ศ.2554 วุฒิสภา<sup>66</sup>

- ควรมุ่งเน้นการวิจัยและพัฒนาด้านอาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อนำไปสู่การผลิตให้เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ควรบูรณาการงานและงบประมาณในการศึกษาวิจัยเพื่อให้การวิจัยและพัฒนาด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ของกระทรวงกลาโหมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นรวมทั้งควรเพิ่มมาตรการควบคุมการผลิตยุทโธปกรณ์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- ควรดำเนินการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์อย่างรอบคอบ ตรวจสอบได้ โดยให้เหมาะสมกับภารกิจและภัยคุกคาม

- ควรเน้นความสำคัญในการส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวในเขตทหารที่เป็นวัฒนธรรมเอกลักษณ์เฉพาะให้เพิ่มขึ้น

- ควรพิจารณาให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณแก่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกอย่างเพียงพอ เนื่องจากได้รับงบประมาณส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนจากกระทรวงกลาโหมซึ่งไม่เพียงพอต่อการให้บริการ เพื่อให้องค์การทหารผ่านศึกได้รับการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้น

การที่ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีน้อย และเป็นข้อสังเกตในภาพรวมมากกว่าการวิเคราะห์แยกในแต่ละโครงการและมีหลักทางวิชาการรองรับนั้น มีสาเหตุมาจากการที่รัฐสภาขาดผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่จะทำหน้าที่วิเคราะห์ ตามที่คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ยอมรับว่าไทยยังขาดสถาบันอิสระช่วยทำหน้าที่

<sup>65</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "หนังสือที่ สผ 0014/9656," 13 กันยายน 2553.

<sup>66</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "หนังสือที่ สว 0007/4354," 8 กันยายน 2553.



ตรวจสอบติดตามการดำเนินนโยบายการคลังภาครัฐ รวมทั้งวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อรองรับการทำงานของรัฐสภา คณะกรรมาธิการจึงเสนอให้จัดตั้ง “หน่วยงานทางการคลัง (Fiscal Agency)” เพื่อให้รัฐสภาได้มีข้อมูลที่เป็นอิสระในการทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ที่มีหน่วยงาน “Congressional Budget Office : CBO” ซึ่งรัฐสภาจะมีกรรมการแต่งตั้งบุคคลที่จะมาเป็นผู้บริหารทำการวิเคราะห์งบประมาณ และประเมินตัวเลขทางเศรษฐกิจต่าง ๆ นำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามี “ความเป็นอิสระ” ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้สมมติฐานทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลนำเสนอผ่านหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น การตั้งหน่วยงานดังกล่าวจะสอดคล้องตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 168 ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน<sup>67</sup>

#### 4.3 บทบาทสมาชิกรัฐสภาไทยในการพิจารณางบประมาณทหาร

การเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ พ.ศ. 2500 – 2554 มีรูปแบบขึ้นบันไดซึ่งแสดงว่าบทบาทของรัฐสภาต่องบประมาณกระทรวงกลาโหมมีไม่มาก ทำให้ไม่สามารถปรับเพิ่มหรือลดได้เนื่องจากการกำหนดงบประมาณทหารเป็นไปตามที่รัฐบาลเสนอสอดคล้องตามที่นาวาตรีสุธรรม ระหงษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสมุทรสาคร พรรคประชาธิปัตย์ ได้อภิปรายงบประมาณกระทรวงกลาโหมโดยชี้ให้เห็นว่าการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการวิสามัญนั้น ไม่มีประโยชน์มากนัก เพราะในที่สุดแล้วก็ต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาดังนี้

“ท่านประธานครับ มาตรานี้ผมปรับลดไว้ 1 เปอร์เซ็นต์ก็เพื่อประสงค์จะใช้ในการอภิปราย และก็มีหลายประเด็นที่จะอภิปราย แต่ว่าสักครู่ในการประชุมของเราท่านประธานก็บอกว่าไม่มีการตอบจากคณะกรรมการวิสามัญ และผมเห็นว่ามันก็ไม่มีประโยชน์อะไรมากนักที่เราจะมาอภิปรายในเรื่องต่าง ๆ นะครับ... แต่ว่าเมื่อไม่มีการชี้แจงจากคณะกรรมการผมคิดว่าคงจะไม่มีประโยชน์อะไรมากนักในการอภิปราย แต่ผมจะเรียนถึงท่านประธานนะครับ ขออนุญาตร้องขอถึงท่านประธานว่าถ้า

<sup>67</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/27263 เรื่อง ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของสภาผู้แทนราษฎร และข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของวุฒิสภา,” 8 ตุลาคม 2556.

อย่างนั้นนะครับท่านประธาน สภาของเราก็จะหมดความศักดิ์สิทธิ์ลงไปเรื่อย ๆ สำนักงบประมาณก็จะมองเราว่าเป็นตัวตลกครับ ท่านประธาน อภิปรายไปเถอะ เดี่ยวงบประมาณก็ผ่าน”<sup>68</sup>

การประชุมการพิจารณางบประมาณกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ไม่ได้แสดงให้เห็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าการอภิปรายเกี่ยวข้องกับงบประมาณอย่างไร แต่สุดท้ายประธานรัฐสภาให้มีการลงคะแนน โดยมีผู้เห็นด้วย 221 คน ไม่เห็นด้วย 81 คน งดออกเสียง 1 คน<sup>69</sup> สรุปคือรัฐสภาเห็นด้วยกับคณะกรรมการที่ได้แก้ไขตามร่าง ผลที่เกิดขึ้นทำให้งบประมาณกระทรวงกลาโหมที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลมีบทบาทหลักในการเพิ่มหรือลดงบประมาณทหาร

ถึงแม้ว่าจะมีคณะกรรมการวิสามัญที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบงบประมาณทหาร แต่เป็นการตรวจสอบว่าเป็นไปตามแผนงานของกองทัพ กรรมการไม่ได้ตรวจสอบว่าแผนงานดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากเป็นแผนระยะยาวที่ได้กำหนดขึ้นเมื่อ 5-10 ปี ที่ผ่านมาและได้รับการอนุมัติโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยกองทัพเริ่มปรับวิธีการงบประมาณใหม่โดยให้เสนอล่วงหน้า 3 ปี จัดทำแผนตั้งแต่ปี พ.ศ.2541<sup>70</sup> ต่อมาปี พ.ศ.2549 ได้ปรับเป็นการจัดทำแผนของงบประมาณ 9 ปี รวม 5 แขนงล้านบาท ครอบคลุมโครงสร้างกำลังรบ แผนการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์<sup>71</sup> ทำให้รัฐสภาปัจจุบันที่พิจารณางบประมาณไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดแผนงานดังกล่าวในอดีต

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญปรากฏผลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอสงวนคำแปรญัตติและขอปรับลดงบประมาณกระทรวงกลาโหมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 แยกตามส่วนราชการและร้อยละที่ขอปรับลดรวมทั้งสิ้น 533 ราย (สมาชิก 1 คน ขอสงวนคำแปรญัตติมากกว่าหนึ่งส่วนราชการ)<sup>72</sup> ตามตาราง 3.10

<sup>68</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 10," 2551, หน้า 32-33.

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-47.

<sup>70</sup> "ทบ.รื้อวิธีจัดงบปี 41 ใหม่ ขอซื้ออาวุธ 3.5 หมื่นล้าน," *ผู้จัดการ* (16 พฤษภาคม 2540): 15, 16.

<sup>71</sup> "ขอ 5 แขนงล้านยกเครื่องใหญ่กองทัพไทย! ทบ.ซื้อเรือดำน้ำ ทบ.ขอรถถัง ทอ.ยกฝูงเครื่องบิน," *โพสต์ทูเดย์* (21 พฤศจิกายน 2548): A8.

<sup>72</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร "รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555".

ตาราง 3.10 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอสงวนคำแปรญัตติและขอปรับลดงบประมาณ  
กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2555

ร้อยละของ งบประมาณที่ขอ ปรับลด	ส่วนราชการที่เสนองบประมาณ								รวม สส.ที่ขอสงวน คำแปรญัตติ (ราย)
	กท.	สป.	รอ.	ทท.	ทบ.	ทร.	ทอ.	สทป.	
0.01	1	1	1	1	1	1	1	1	8
1	7	2	2	2	2	2	2	2	21
2	6	1	0	1	1	1	1	1	12
3	3	0	0	0	0	0	0	0	3
5	43	28	21	26	29	28	28	24	227
9	0	0	0	0	0	0	0	1	1
10	44	22	14	21	21	22	21	21	186
12	1	1	1	1	1	1	0	1	7
15	10	2	2	2	2	3	3	2	26
18	1	0	2	1	0	0	0	0	4
20	9	3	0	3	6	4	3	2	30
25	2	0	0	0	0	0	0	0	2
30	1	1	0	0	1	1	1	1	6
รวม	128	61	43	58	64	63	60	56	533

ที่มา : รวบรวมจากรายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ.2555 เล่มที่ 1 ตอนที่ 1 หน้า 135-166

จากตาราง 3.10 แสดงถึงความแตกต่างในการปรับลดงบประมาณ โดยสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรขอปรับลดงบประมาณในส่วนราชการเดียวกันมีความแตกต่างกันมากตั้งแต่ร้อยละ 0.01 จนถึง  
ร้อยละ 30 โดยไม่มีเหตุผลสนับสนุนซึ่งแสดงถึงการรับรู้ของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อกิจการ  
ทหารแตกต่างกัน แต่เมื่อถึงเวลาอภิปรายจริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีเวลาอภิปรายเพียง 3 ราย  
โดยอภิปรายในภาพกว้างเท่านั้น<sup>73</sup>

การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.  
2555 ไม่แตกต่างจากการประชุมครั้งอื่นมีเวลาจำกัดเพียง 2 วัน ตามที่ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์

<sup>73</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ  
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 เล่มที่ 1 (ตอนที่ 1)," หน้า 135-166.

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ชี้แจงการใช้เวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับทราบว่า “...ท่านสมาชิกครับ จากข้อตกลงของวิปทั้ง 2 ฝ่ายนะครับ เราแบ่งเวลากันฝ่ายละ 13 ชั่วโมง ซึ่งรวมทั้งท่านนายกรัฐมนตรีแล้วก็ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้าพรรคด้วยนะครับ เพราะฉะนั้นทุกท่านต้องบริหารเวลาของตนเองนะครับ...”<sup>74</sup>

จากการที่สมาชิกรัฐสภามีเวลาอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำกัดในขณะที่รายละเอียดงบประมาณมีจำนวนมากทำให้เกิดเสียงสะท้อนที่แสดงถึงการขาดประสิทธิภาพในการอภิปรายตรวจสอบ ตัวอย่างการอภิปรายงบประมาณประจำปี พ.ศ.2555 เช่น

“นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล “...ท่านประธานที่เคารพ ผม พิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล พรรคประชาธิปัตย์ เขตเลือกตั้งจังหวัดกระบี่ ท่านประธานครับ ผมจะพยายามใช้เวลาที่ให้ไว้โดยจำกัดที่สุด...”<sup>75</sup>

นายพุทธิพงษ์ ปุณณกันต์ “...ที่ท่านผู้นำฝ่ายค้านบอกว่างบประมาณที่ทำไว้นั้นไม่ได้สอดคล้องกับความเป็นจริงเลย น้อย่างไร คือสิ่งที่อยากจะฝากรัฐบาลไปว่าไม่มีเวลาอีกเลยหรือครับที่จะมานั่งลงรายละเอียดตัดเอา 4-5 หน้าแรก...”<sup>76</sup>

นายเหวง โตจิราการ “... ท่านประธานที่เคารพ กระผม นายแพทย์เหวง โตจิราการ ส.ส. บัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทย ก่อนอื่นผมต้องขออนุญาตที่จะขอบพระคุณ ส.ส. บัญชีรายชื่อ สุนทรีย ชัยวิรัตน์ ที่กรุณาให้เวลาผมเพิ่มเติมอีก 4 นาที ก็เลยทำให้ผมสามารถที่อภิปรายได้ในเวลา 8 นาที...”<sup>77</sup>

นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศยะ “...เนื่องจากในเวลาจำกัด ผมขออนุญาตอภิปรายและให้ข้อสังเกตพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ 4 กระทรวง ซึ่งเกี่ยวกับพี่น้องประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศ นั่นก็คือเกษตรกร<sup>78</sup> ...จึงถือโอกาสนี้กราบเรียนท่านประธานผ่านไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมด้วย เวลาจำกัดก็ขออภิปรายแค่ 2 กระทรวง ครับ ขอขอบคุณมากครับ...”<sup>79</sup>

นายวิรัตน์ วิริยะพงษ์ “...ท่านประธานที่เคารพครับ ด้วยเวลาจำกัดเพียงประมาณ 7 นาทีนั้น สำหรับการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ซึ่งได้ตั้งไว้สูงถึง 2.38 ล้านล้านบาทนั้นนะครับ...”<sup>80</sup>

นางสาวปาริชาติ ชาลีเครือ “...ท่านประธานคะ วันนี้ดิฉันคงมีเวลาที่จำกัดในการที่จะอภิปรายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 เพียง 7 นาทีเท่านั้น...”<sup>81</sup>

<sup>74</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24," 9-10 พฤศจิกายน 2554, หน้า 53.

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 153.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 170.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 256.

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 339.

จากการที่มีเวลาอภิปรายจำกัดเพียง 2 วัน ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็ใช้อภิปรายเฉพาะภาพรวมโดยไม่สามารถลงรายละเอียดได้ ทำให้เมื่อผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรออกมาเป็นพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีแล้วจึงมีปัญหาตามมา โดยเฉพาะโครงการจัดหายุทธโศภรณ์ของกองทัพซึ่งรวมอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผลที่ตามมาของการมีเวลาจำกัดได้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถอภิปรายตรวจสอบและชี้แจงเหตุผลที่ขอปรับลดงบประมาณได้ ดังนั้นจึงไม่มีความแตกต่างระหว่างจำนวนงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาและจำนวนงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาแล้ว ตามตาราง 3.11

ตาราง 3.11 ผลการพิจารณางบประมาณกระทรวงกลาโหมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551-2556

ปี	กระทรวงกลาโหม เสนอ (ล้านบาท)	คณะกรรมการธิการ ปรับลด/เพิ่ม	รัฐสภาพิจารณา	
			จำนวนเงิน	เปลี่ยนแปลง ร้อยละ
2552	169,092,000,000	-87,603,200	170,157,393,800	เพิ่ม 0.63
2553	154,708,672,400	+68,486,000	154,032,478,600	ลด 0.437
2554	170,285,022,900	+750,000,000	168,501,828,300	ลด 0.047
2555	167,446,209,900	+2,118,109,500	168,667,373,500	เพิ่ม 0.729

ที่มา : รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552-2555

ดังนั้น ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการพิจารณาปรับงบประมาณทหารจึงตกอยู่กับรัฐบาลพลเรือนที่จะตัดสินใจพิจารณาปรับลดเพิ่มโครงการที่กองทัพเสนอมานี้ ไม่แตกต่างไปจากผลการศึกษาของปราณี ทินกร และ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ ก่อนปี พ.ศ.2535 ในภาพรวมว่าขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการธิการฯ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ที่รัฐบาลเสนอมานี้<sup>82</sup> แต่ก็ไม่ได้ศึกษาเฉพาะงบประมาณทหารและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

จากการศึกษารายงานของคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีพบว่าการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นการเปิดให้สมาชิกขอสงวนความเห็นและขอสงวนคำแปรญัตติไว้โดยไม่ได้ชี้แจงเหตุผล นอกจากนี้สมาชิกแต่ละคนยังขอสงวนความเห็นและขอ

<sup>82</sup> ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, "การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ," หน้า 13.

สงวนค่าแปรญัตติโดยขอปรับลดงบประมาณกระทรวงกลาโหมลงในจำนวนที่แตกต่างอย่างมากตั้งแต่ 1% ถึง 30%<sup>83</sup> และยื่นขอแปรญัตติไว้เพื่อล่วงหน้าโดยทั้งหมดไม่ได้ชี้แจงเหตุผล แต่เมื่อถึงเวลาอภิปรายกลับมีสมาชิกอภิปรายเพียง 3 คน อภิปรายเป็นไปในลักษณะของความรู้สึกส่วนตัว ไม่มีความสัมพันธ์ทางเหตุผลระหว่างจำนวนที่ปรับลดกับค่าอภิปราย มากกว่าข้อมูลการศึกษาเชิงประจักษ์ หรือเอกสารอ้างอิงทางวิชาการหรือการเปรียบเทียบกับกองทัพมิตรประเทศ เช่น ลด 0.437% การอภิปรายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ของสภาผู้แทนราษฎร นางพองศรี ธาราภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลพบุรี พรรคประชาธิปัตย์

“สำหรับเหตุผลประการที่ 2 ที่ได้เสนอขอตัดงบประมาณในครั้งนี้ก็คงจะต่อเนื่องจากที่ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็คือท่านสมคร สุนทรเวช ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหมนะคะ ต่อมาที่ท่านได้แสดงออกในช่วงที่ผ่านมาทำให้ดิฉันยังมีความเชื่อมั่นว่า งบประมาณ 170,000 ล้านบาท ของกระทรวงกลาโหม ดิฉันไม่มั่นใจนะคะว่าท่านรัฐมนตรีนั้นจะทำหน้าที่บริหารงบประมาณนี้ได้ จึงเป็นเหตุผลประการที่ 2 นะคะที่ดิฉันคิดว่าจะต้องปรับลดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมนะคะ”<sup>84</sup>

การอภิปรายในลักษณะดังกล่าว ส่งผลทำให้โครงการต่าง ๆ สามารถผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาได้โดยง่าย แต่เมื่อนำไปปฏิบัติจริงแล้วบางโครงการเพิ่งจะพบปัญหาตามมาภายหลังเพราะแม้แต่กรรมาธิการเองก็ไม่ได้ศึกษารายละเอียดโครงการ แต่ใช้การพิจารณาตัดแบบเหมารวมทั้งกระทรวงตามรายงานการรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2554 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบางครั้งงบประมาณที่กรรมาธิการเสนอขอปรับลดลงนั้นเป็นการเหมารวมทั้งที่ขาดข้อมูล

“นายชัย ชิดชอบ (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) : แล้วการขาดตกก็เปอร์เซ็นต์ ร้อยโทปรีชาพล พงษ์พานิช (กรรมาธิการ) : ท่านประธานครับ ผมตัดในภาพรวมครับ กระทรวงกลาโหม 10 เปอร์เซ็นต์ เพราะว่าผมไม่มีรายละเอียดในงบของการข่าว ถ้าท่านประธานมีรายละเอียดให้ผม ผมจะตัดได้ครับว่ากี่เปอร์เซ็นต์”<sup>85</sup>

<sup>83</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555," หน้า 135-166.

<sup>84</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23," 2551, หน้า 27-28.

<sup>85</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)," 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 553.

การที่กรมการขาดข้อมูลโครงการทางทหารและทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้จึงทำให้ต้องเสนอตัดงบประมาณแบบเหมารวมนั้น ส่งผลทำให้ฝ่ายทหารขาดความเชื่อถือประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา<sup>86</sup>

สำหรับการขอสงวนคำแปรญัตติและขอปรับลดงบประมาณทหารในช่วงที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมีจำนวนมาก แตกต่างจากการตรวจสอบงบประมาณในช่วงคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 มีกรรมาธิการเพียง 2 ราย เท่านั้นคือ นายแสวงมาตี แวดาโอะ ขอสงวนความเห็นและปรับลดงบประมาณเฉพาะแผนงบประมาณเสริมสร้างความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของกองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศลง 10% และนายวิริยะ นามศิริพงษ์พันธ์ ขอสงวนคำแปรญัตติและปรับลดงบประมาณเฉพาะสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมลง 10% ในขณะที่กระทรวงและส่วนราชการอื่นยังคงมีจำนวนการขอสงวนความเห็นขอสงวนคำแปรญัตติและปรับลดงบประมาณเป็นไปตามปกติ<sup>87</sup> แสดงให้เห็นถึงความเกรงใจซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งในการตรวจสอบงบประมาณทหาร

#### 4.4 บทบาทรัฐสภาไทยในการพิจารณาเงินราชการลับของทหาร

การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในอดีต จะมุ่งเน้นไปที่งบประมาณซึ่งเป็นเงินราชการลับโดยภาพลักษณ์ของกองทัพในอดีตถูกเพ่งเล็งว่านำเงินราชการลับไปใช้เพื่ออิทธิพลทางการเมืองและผลประโยชน์ส่วนตัว<sup>88</sup> จากผลการศึกษาของสุจิต บุญบงการ พบว่าสมาชิกรัฐสภาจะเพ่งเล็งและโจมตีงบประมาณลับและงบประมาณในการจัดหายุทธโศปกรณ์ เนื่องจากงบประมาณลับในขณะนั้นมีสัดส่วนที่สูง เช่น งบประมาณในปี พ.ศ.2519 กองบัญชาการทหารสูงสุดตั้งเงินราชการลับสูงถึงร้อยละ 32.61<sup>89</sup> อย่างไรก็ตามเมื่อระยะเวลาผ่านมางบประมาณดังกล่าวได้ลดน้อยลงมาจากจนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ.2557 เงินราชการลับของกองบัญชาการกองทัพไทยได้ลดน้อยลงอย่างมากเหลือเพียงร้อยละ 0.37 ของงบประมาณแต่ละส่วนราชการ<sup>90, 91</sup> ตามตาราง 3.12 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการ

<sup>86</sup> สัมภาษณ์ นายทหารฝ่ายเสนาธิการด้านงบประมาณกองทัพบก (สงวนนาม), 16 ตุลาคม 2556.

<sup>87</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551," หน้า 18-19.

<sup>88</sup> ทักษิณ เกลิมเตียรณ, การเมืองระบบพหุอนุอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, หน้า 385-387.

<sup>89</sup> สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, หน้า 89.

<sup>90</sup> "พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557," ราชกิจจานุเบกษา 130 (11 ตุลาคม 2556).

<sup>91</sup> "เอกสารสำนักงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2557 เล่มที่ 1," หน้า 53-54, 354, 380.

พัฒนาประชาธิปไตยของไทยที่ควบคู่กับบทบาทรัฐสภาในการจัดความสัมพันธ์พลเรือนทหารด้านงบประมาณทหารให้มีความโปร่งใสมากขึ้นกว่าในอดีตโดยรัฐสภามีสิทธิที่จะตรวจสอบงบประมาณทหารได้เกือบจะทั้งหมด แต่ทั้งนี้ก็ยังไม่ได้หมายความว่ารัฐสภาไทยได้ทำหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหารได้อย่างเหมาะสมแล้ว

ตาราง 3.12 เปรียบเทียบการลดลงของเงินราชการลับของทหาร พ.ศ.2519 และ 2557

พ.ศ.	หน่วย	งบประมาณ	เงินราชการลับ	ร้อยละ
2519	กองบัญชาการทหารสูงสุด	459,884,900	150,000,000	32.61
	กองทัพบก	990,215,500	77,000,000	7.77
2557	กองบัญชาการกองทัพไทย	14,862,884,220	54,822,000	0.37
	กองทัพบก	91,516,986,300	290,046,000	0.32

ที่มา : 1. สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 89.

2. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 และเอกสารสำนักงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2557 เล่มที่ 1 หน้า 53-54, 354, 380.

รัฐสภาไทยเคยมีบทบาทในการตั้งกระทู้ถามการเบิกเงินราชการลับของกองทัพ ตามที่นายปิยะณัฐ วัชรารณณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในปี พ.ศ.2524 ว่ามีการเบิกเงินราชการลับไปใช้ในระหว่างเหตุการณ์ไม่สงบ 1-3 เมษายน พ.ศ.2524 หรือไม่ และสามารถชี้แจงรายละเอียดการใช้จ่ายต่อรัฐสภาเมื่อสิ้นปีงบประมาณได้หรือไม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตอบว่าไม่เคยมีการเบิกเงินราชการลับไปใช้ในกรณีดังกล่าว โดยมีคำสั่งกำหนดมาตรการควบคุมไม่ให้นำไปใช้ไม่ถูกต้องอยู่แล้ว ส่วนการชี้แจงรายละเอียดการใช้จ่ายต่อรัฐสภานั้น ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงและปลอดภัยของชาติ ต้องสงวนเป็นความลับ<sup>92</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวกองทัพได้ตั้งงบประมาณเป็นเงินราชการลับไว้ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงในขณะที่รัฐสภาที่ไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายได้

อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาสัดส่วนเงินราชการลับในภาพรวมของประเทศได้ลดน้อยลง มาตามลำดับ นอกจากนี้ ยังได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมตรวจสอบ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณเงินราชการลับ พ.ศ.2547 โดยกำหนดมาตรการควบคุมตั้งแต่การของบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการรายงานผล ในด้านการของบประมาณกำหนด

<sup>92</sup> คำตอบกระทู้ถามที่ 281 ของนายปิยะณัฐ วัชรารณณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ, ราชกิจจานุเบกษา 98 (8 ธันวาคม 2524).



ภารกิจที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณเงินราชการลับเฉพาะภารกิจด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ภารกิจด้านการข่าว ภารกิจอื่นที่มีลักษณะปกปิดเพื่อประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือโดยสภาพแห่งเทคโนโลยีเท่านั้น โดยให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติงานซึ่งต้องระบุวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีเห็นชอบ ส่วนการใช้จ่ายงบประมาณเงินราชการลับ ให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการในส่วนราชการนั้นอย่างน้อยสี่คนโดยหัวหน้าส่วนราชการเป็นประธานรับผิดชอบการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติงาน โดยให้มีการจัดทำบัญชีการรับ-จ่ายเงิน และหลักฐานการจ่ายไว้ตรวจสอบด้วย และให้หัวหน้าส่วนราชการรายงานผลการใช้จ่ายต่อนายกรัฐมนตรีทุกสามเดือนโดยแสดงผลสัมฤทธิ์ของงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณ<sup>93</sup>

นอกจากนี้ยังมีระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับ หรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับ พ.ศ.2545 โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับโดยให้กระทำเป็นเรื่องลับ และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>94</sup> ซึ่งทำให้การใช้จ่ายเงินราชการลับสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรอิสระที่ไม่ได้อยู่ในฝ่ายบริหาร เมื่อพิจารณาเงินราชการลับเฉพาะกระทรวงกลาโหมในปีงบประมาณ พ.ศ.2557 พบว่ามีจำนวนน้อยมาก รวมทั้ง 6 ส่วนราชการ จำนวน 468.18 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.57 ของเงินราชการลับของรัฐ ซึ่งเมื่อเทียบเงินราชการลับกระทรวงกลาโหมกับงบประมาณประจำปีของประเทศจำนวน 2.525 ล้านล้านบาท หรือเทียบกับงบประมาณของแต่ละส่วนราชการเองแล้ว จะพบว่าแทบจะไม่มีประโยชน์ในการพิจารณาตรวจสอบในระดับรัฐสภาตามตาราง 3.13 จึงทำให้นักวิชาการที่ศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารไทย เลิกให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว แต่มุ่งไปที่งบประมาณทหารในภาพรวมซึ่งมีจำนวนมากโดยมีมุมมองว่ากองทัพไทยมีขนาดใหญ่เกินความจำเป็นและมุ่งเน้นการจัดหายุทโธปกรณ์มากในขณะที่กำลังเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งจะได้ศึกษาในบทที่ 5 และบทที่ 7 ต่อไป

<sup>93</sup> "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณเงินราชการลับ พ.ศ.2547", ราชกิจจานุเบกษา (3 มีนาคม 2547): 1-3.

<sup>94</sup> "ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับ หรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับ พ.ศ.2545," ราชกิจจานุเบกษา 119 ตอนพิเศษ 72 ก (29 กรกฎาคม 2545): 10-12.

ตาราง 3.13 สัดส่วนเงินราชการลับกระทรวงกลาโหมต่อทุกส่วนราชการ พ.ศ.2557

ส่วนราชการ	จำนวน งบประมาณ (ล้านบาท)	เงินราชการลับ		
		จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละ งบประมาณของ ส่วนราชการ	ร้อยละ เงินราชการลับ ของรัฐ
สำนักงานปลัดกระทรวง	6,085.0	32.393	0.53	3.50
กรมราชองครักษ์	684.5	10.000	1.46	1.08
กองบัญชาการกองทัพไทย	14,862.8	54.822	0.37	5.92
กองทัพบก	91,516.9	290.046	0.32	31.33
กองทัพเรือ	35,891.1	62.694	0.17	6.77
กองทัพอากาศ	33,466.4	18.225	0.05	1.97
สถาบันเทคโนโลยีป้องกัน ประเทศ	1,312.7	-	-	-
รวม	183,819.4	468.18	2.90	50.57

ที่มา 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557

2. เอกสารสำนักงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2557 เล่มที่ 1  
หน้า 53-54, 354, 380.

สำหรับเงินราชการลับในปัจจุบัน รัฐสภาได้มุ่งไปที่งบประมาณในภาพรวมของรัฐบาลมากกว่าที่จะดูรายละเอียดของกระทรวงกลาโหมเนื่องจากมีการเพิ่มขึ้นอย่างมาก และเกรงว่าจะมีการทุจริตเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ความขัดแย้งทางการเมือง ตามที่นายวัชร เพชรทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีนานาชาติผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอทราบรายละเอียดเงินราชการลับ พ.ศ.2556 โดยรัฐบาลได้ตอบรายละเอียดจำนวนเงินราชการลับที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้กับสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (15 หน่วยงาน) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กระทรวงกลาโหม (6 หน่วยงาน) กระทรวงยุติธรรม (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ งบประมาณรวมเพิ่มจาก 566 ล้านบาทในปี พ.ศ.2544 เป็น 1,017 ล้านบาทในปี พ.ศ.2556 หรือคิดเป็นร้อยละ 0.00042 ของงบประมาณแผ่นดิน โดยมีการเพิ่มมากขึ้นที่สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในขณะที่กระทรวงกลาโหมยังคงมีจำนวนคงที่ระหว่าง 441-449 ล้านบาท

สำหรับเหตุผลความจำเป็นในการตั้งงบประมาณเงินราชการลับรัฐบาลได้ชี้แจงว่าเพื่อสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับด้านความมั่นคง เช่น ปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหายาเสพติด กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ การสู้รบตามแนวชายแดน การ

ก่อการร้ายสากล ด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น ปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน และปัญหาความยากจนอันเนื่องมาจากการเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม การลักลอบขนของหนีภาษี การหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งเป็นสาเหตุหลักและเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาประเทศ การแก้ไขปัญหาเหล่านี้ยังคงมีจำนวนมากและต้องปฏิบัติการในทางลับไม่สามารถเปิดเผยได้จึงยังคงมีความจำเป็นที่ต้องตั้งเงินราชการลับเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติเป็นหลัก<sup>95</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐสภายังไม่สามารถตรวจสอบรายละเอียดในส่วนนี้ได้

#### 4.5 การแบ่งแยกทางการเมืองกับการตรวจสอบงบประมาณทหาร

องค์ประกอบของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้เป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากนอกจากจะเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้วยังเป็นคณะกรรมการเสียงข้างมากด้วย เมื่อประกอบกับความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นส่งผลทำให้เกิดความไม่ลงรอยกันภายในคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหม และนำมาสู่การนำงบประมาณทหารมาเป็นประเด็นการแข่งขันทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนที่ติดตามการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทราบ ตามที่นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย อภิปรายว่าฝ่ายทหารไม่ให้ความร่วมมือในการนำเอกสารมาชี้แจง

“วันนี้ก็ขออนุญาตพูดในฐานะของกรรมการเสียงข้างน้อยในสภาแล้วกันครับ ท่านกรรมการห้องใหญ่อาจจะไม่รู้ส่งเข้าไปนี่ผมก็ดู 70,000 กว่าล้านบาท ผมบอกไม่มีรายละเอียดเลยส่งมาปึกนิตเดียว กระทรวงอื่นทำไม่เขามีรายละเอียดหมด วันสุดท้ายมาครับนัด 9 โมงปึกขนาดนี้ครับ 3-4 ฟุตได้ บอกว่าโอเคพุงนี้เข้าเดี๋ยวคงได้พิจารณา ท่านประธานครับ ต้องกราบขอภัยจริง ๆ ครับ ผมไปถึงห้องประชุมประมาณ 9 โมง 5 นาทีที่เท่านั้นครับ คณะกรรมการฝ่ายรัฐบาลปล่อยออกไปแล้วเรียบร้อยผมงงเลยครับ เพราะประชุม 9 โมงครับ ประมาณ 5 นาทีนั้นครับ กองขานนี้เปิดยังไม่ทันเลยครับ ออกไปแล้ว ผมไม่ได้ดูเลยของกองทัพเอกสารภาพโดยตามตรงไม่ได้เห็นนะครับ เพราะว่ามันเร็วมาก นี่คือการพิจารณาที่ผมเสียใจ ผมก็บกร่องครับ แต่เขาเสียงข้างมากเขาเข้ามาบู๊ เขาผ่านพรวดเลย ผมไม่เคยพบ ปกติกรรมการจะประชุมกันนี้ต้องประมาณ 9 โมง 10 นาที 9 โมง 20 นาที ที่นี้ผมไปถึง 9 โมง 5 นาทีนี้บ๊ายบายไปเลย ผมเสียใจตรงนี้ผมบอกผมเสียใจก็ไม่มีโอกาสได้อะไรเลยครับ ก็มีปัญหาเยอะครับ แต่ปรับลดก็ไม่ค่อยปรับลดได้ครับงบประมาณที่ใช้ในเรื่องของความฟุ่มเฟือยค่อนข้างจะเยอะนะครับ”<sup>96</sup>

<sup>95</sup> คำตอบกระทู้ถามที่ 902 ร. ของนายวัชร เพชรทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์, ราชกิจจานุเบกษา, 14 ตุลาคม 2556: 89.

<sup>96</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)," 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 76.

แต่การอภิปรายดังกล่าวตรงข้ามกับการอภิปรายของ นายวัชระ เพชรทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ รองประธานอนุกรรมการ และได้อภิปรายยืนยันว่าฝ่ายทหารได้มีการส่งเอกสารชี้แจงตามความต้องการของคณะอนุกรรมการแล้วว่า

“ผมในฐานะที่เป็นรองประธานอนุกรรมการของคณะกรรมการชุดใหญ่ ผมก็ได้ติดตามดูแลและตรวจสอบมาโดยตลอด ผมเห็นว่าการที่สมาชิกบางท่านนั้นได้กล่าวหาว่ากองทัพไม่ส่งเอกสารชี้แจงผม ยืนยันว่าไม่เป็นความจริง ผมไม่ได้แก้ต่างแทนกองทัพซึ่งเป็นข้าราชการกรม ๆ หนึ่ง หรือหน่วยงาน ๆ หนึ่ง แต่ผมได้เห็นกองทัพได้ถ่ายเอกสารมาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการท่านประธานครับ ประธานโทษ ถ้าเอามาวางบนโต๊ะนั้นสูงเลยศีรษะท่านประธานเสียอีก แล้วกองทัพทุกกองทัพล้วนได้ให้ความร่วมมือกับคณะอนุกรรมการในการตรวจสอบการใช้จ่ายเม็ดเงินงบประมาณทุกบาททุกสตางค์”<sup>97</sup>

นอกจากประเด็นปัญหาทางการเมืองในระดับคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกระทรวงกลาโหมแล้ว ยังเป็นปัญหาในระดับรัฐสภาโดยสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาลต้องลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณผ่านการพิจารณา ในขณะที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านต้องลงมติไม่เห็นด้วยดังกล่าวตามมติของพรรคตามตาราง 3.14 ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่ต้องเป็นผู้แทนประชาชนในเขตที่เลือกเข้ามาและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หากเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้หรือขัดหรือแย้งกับหลักพื้นฐานแห่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป<sup>98</sup> แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองใดทำเช่นนั้น ผลที่ตามมาทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายทหารที่ดำเนินการโดยรัฐสภาแทบไม่มีความแตกต่างไปจากร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 553.

<sup>98</sup> “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 65”.

ตาราง 3.14 ผลการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555

## มาตรา 6 กระทรวงกลาโหม

พรรค	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	งดออกเสียง	ไม่ลงคะแนน	รวม
เพื่อไทย	228	2	2	3	235
ชาติไทยพัฒนา	14	-	-	1	15
ชาติพัฒนา	5	-	-	-	5
พลังชล	4	-	-	-	4
รักษ์สันติ	1	-	-	-	1
ประชาธิปไตยใหม่	1	-	-	-	1
มหาชน	1	-	-	-	1
ประชาธิปไตย	1	54	-	-	55
ภูมิใจไทย	-	12	-	-	12
รวม	255	68	2	4	

ที่มา : บันทึกการลงคะแนนเสียงการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 ครั้งที่ 5

(สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2555

จากตาราง 3.14 แสดงให้เห็นว่า ผลการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 มาตรา 6 กระทรวงกลาโหม แบ่งออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจน โดยพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคจะมีมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะรัฐมนตรีซึ่งสังกัดพรรคเดียวกันเสนอ ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านทุกพรรคย่อมจะมีมติไม่เห็นด้วย แสดงว่าการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งงบประมาณทหารยังคงเป็นเรื่องทางการเมือง โดยสมาชิกพรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องลงคะแนนตามมติของพรรค ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเป็นไปได้ยากที่สมาชิกจำนวนมากในแต่ละพรรคจะมีความเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกันกล่าว

ในอดีตกองทัพจะส่งผู้แทนไปชี้แจงงบประมาณทหาร ต่อมาเมื่อพัฒนาการประชาธิปไตยสูงขึ้น ทำให้กองทัพจำเป็นต้องปฏิบัติตามส่วนราชการอื่นโดยหัวหน้าส่วนราชการต้องไปชี้แจงงบประมาณด้วยตนเอง ตามที่ในปี พ.ศ.2545 โดยปลัดกระทรวงกลาโหมและผู้บัญชาการเหล่าทัพได้ชี้แจงภาพรวมงบประมาณแต่ละเหล่าทัพ วิสัยทัศน์ พันธกิจ โดยการจัดสรรงบประมาณเป็นไปตาม

ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ของกระทรวงกลาโหม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากองทัพเริ่มยอมรับการอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยรัฐสภามานานแล้ว<sup>99</sup>

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งมีคุณสมบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายสามารถตกลงผลประโยชน์ทางการเมืองได้ ตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2556 ของกระทรวงกลาโหม โดยผู้บัญชาการเหล่าทัพมาชี้แจงงบประมาณ ในช่วงแรกมีการโจมตีกองทัพกรณีการใช้กำลังทหารสลายการชุมนุมในปี พ.ศ.2553 และจะพิจารณาปรับลดงบประมาณกองทัพลง ทำให้คณะกรรมการที่มาจากสองพรรคการเมืองมีความขัดแย้งกันอย่างมากจนกระทั่งต้องหยุดการประชุม แต่ในท้ายที่สุดแล้วความเป็นสถาบันของรัฐสภาทำให้การชี้แจงแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้บัญชาการเหล่าทัพและคณะกรรมการ หลังจากเมื่อได้แลกเปลี่ยนเจรจาข้อมูลให้ตรงกันโดยมองเห็นผลประโยชน์ร่วมกันที่จะได้รับแล้ว ก็จะสามารถสร้างความเข้าใจร่วมกันและทำให้การพิจารณางบประมาณทหารผ่านไปได้ในที่สุด<sup>100</sup>

#### 4.6 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบงบประมาณทหาร

การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภาโดยการสร้างผู้เชี่ยวชาญเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา การนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเฉพาะเรื่อง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้สรุปรูปแบบการเมืองภาคประชาชน ได้แก่ การออกเสียงประชามติ การรับฟังความเห็น การอภิปรายสาธารณะ การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน และรูปแบบอื่น โดยการเมืองภาคประชาชนสามารถถ่วงดุลต่อรองกับการเมืองในระบบรัฐสภาได้<sup>101</sup> ในการตรวจสอบงบประมาณทหารเช่นกัน ในกรณีที่รัฐสภาต้องการถ่วงดุลไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งตามมา หรือในทางตรงข้ามไปร่วมมือกับกองทัพในการดำเนินการเรื่องที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จำเป็นที่จะต้องดึงภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับข้อเสนอของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณประจำปีก็ไม่ได้เปิดช่องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบงบประมาณ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ<sup>102</sup> โดยได้กำหนดขั้นตอนรายละเอียดของเอกสารประกอบไว้แล้ว

<sup>99</sup> "สามเหล่าทัพตอบเท้าแจงงบประมาณจัดซื้ออาวุธ," บ้านเมือง (24 กรกฎาคม 2545): 6.

<sup>100</sup> "ถกงบกลาโหมเดือด กมธ.2 ฝ่ายประท้วงวัน ปักตุ้ยกองทัพไม่ปฏิวัติ," มติชน (13 กรกฎาคม 2555): 11.

<sup>101</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การเมืองภาคประชาชนในระบบประชาธิปไตย, 2554.

<sup>102</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550".

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ<sup>103</sup> แต่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณประจำปี ส่วนหมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนนั้น ในมาตรา 163 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่การเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ<sup>104</sup> อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้ว่ามาตรา 142 จะกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของพระราชบัญญัติได้โดยสะดวกก็ตาม<sup>105</sup> แต่เป็นการเสนอพระราชบัญญัติทั่วไปไม่ได้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรัฐสภาเปิดเผยรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งจัดทำโดยสำนักงบประมาณ และรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เอกสารดังกล่าวเป็นการสรุปจึงไม่สามารถนำมาตรวจสอบรายละเอียดแต่ละรายการได้ ซึ่งทำให้การตรวจสอบจากภาคประชาชนเป็นไปได้ยาก ในขณะที่รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจะมีข้อมูลดังกล่าวอย่างครบสมบูรณ์ผ่านระบบสารสนเทศ ทำให้ประชาชนสามารถติดตามการประชุมคณะกรรมการการทหาร ทั้งก่อนการประชุมและภายหลังการประชุมทั้งในรูปแบบวิดีโอและข้อความ เอกสารประกอบการประชุม ผลการประชุม และบันทึกการประชุมอย่างสมบูรณ์

การตรวจสอบที่กล่าวมาอย่างไม่เคยมีในไทย หากไทยจะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบงบประมาณ ก็จะมีปัญหาว่าให้ใครและเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนใดและส่งผลกระทบถึงความล่าช้าของงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ หรือกำหนดให้ภาคประชาชนองค์การใดเข้าร่วมที่สำคัญคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของประชาชนในการดำเนินการตรวจสอบงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมาอยู่แล้ว จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการบริหารส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าคณะกรรมการการงบประมาณวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเปิดโอกาสให้ประชาชนรับความเห็นผ่านตัว

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>105</sup> เรื่องเดียวกัน.

ปน. และเว็บไซต์ แต่เอกสารประกอบการพิจารณาที่รัฐสภาแจกจ่ายให้กับประชาชนทั่วไปมีโอกาสเข้าถึงกลับไม่ได้มีรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการได้และมีเวลารับทราบล่วงหน้าที่จะศึกษา

## 5. ผลกระทบจากการที่รัฐสภาไทยมีบทบาทน้อยต่อประมาณทหาร

ผลจากการที่รัฐสภาไม่ได้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณางบประมาณทหารทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพแสดงให้เห็นทางสาธารณะอย่างต่อเนื่องตามที่นายสงวน พงษ์มณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูนพรรคเพื่อไทยได้อภิปรายในรัฐสภาในปี พ.ศ.2553 ว่า "...ในยุค ท่านทักษิณ ชินวัตร ตอนปฏิวัติ 19 กันยายน ท่านที่ปฏิวัติยังนั่งอยู่ในกองทัพในขณะนี้ ท่านพูดเรื่องหนึ่งขึ้นมาว่าทักษิณทำลายกองทัพให้ 80,000 กว่าล้านบาทเท่านั้น..."<sup>106</sup> ซึ่งในความเป็นจริงควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐสภาพิจารณาให้ 80,000 กว่าล้านบาท

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรไทยจะปรับลดโดยไม่มี การปรับเพิ่มและไม่ได้ระบุรายละเอียดเหตุผล เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน<sup>107</sup> แตกต่างจากรัฐสภาสากลที่มีการปรับเพิ่มหรือปรับลดตามความเป็นจริงพร้อมเหตุผล ผลที่ตามมาจากข้อจำกัดด้านเวลา และการที่ไม่สามารถหาเหตุผล รวมทั้งข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้มีการขอสงวนความเห็นและสงวนคำแปรญัตติให้มีการปรับลดงบประมาณ แต่ไม่มีรายละเอียดรายการและเหตุผลประกอบ นอกจากนี้ช่วงของการปรับลดงบประมาณในแต่ละรายการยังมีความแตกต่างกันมาก เช่น มาตรา 6 กระทรวงกลาโหม มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอปรับลดงบประมาณลงตั้งแต่ 0.01% จนถึง 30 %<sup>108</sup> ซึ่งแสดงถึงมุมมองของกรรมาธิการที่แตกต่างกัน และเมื่อถึงการอภิปรายจริงก็มีจำนวนผู้อภิปรายน้อยในเวลาจำกัด

สำหรับคณะกรรมการวิสามัญพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภาไทยก็ไม่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีขั้นตอนการการรับฟังความเห็นมาก่อนหน้า

<sup>106</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)," 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 663.

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64, มาตรา 168.

<sup>108</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 เล่มที่ 1 (ตอนที่ 1)".



นั้น<sup>109</sup> ซึ่งแตกต่างไปจากการดำเนินการพิจารณางบประมาณในการป้องกันประเทศของรัฐสภาสหรัฐ พ.ศ.2555 ที่มีรายละเอียดและเหตุผลที่ชัดเจนโดยมีการการรับฟังความเห็น จำนวน 29 ครั้ง มีการบรรยายสรุปอีกจำนวนมาก โดยวุฒิสภาได้จัดทำเป็นกฎหมายซึ่งอธิบายรายละเอียดที่ประธานาธิบดีเสนอ การปรับเปลี่ยนของวุฒิสภา พร้อมเหตุผลและกรอบวงเงินที่ได้รับอนุมัติแต่ละรายการ<sup>110</sup>

การที่คณะรัฐมนตรีปรับลดงบประมาณทหาร พ.ศ.2553 ทำให้พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแสดงท่าทีไม่พอใจว่ากองทัพจำเป็นต้องใช้งบประมาณซึ่งนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ทราบดี น่าจะต้องคุยกันใหม่ ในขณะที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรีได้กล่าวโต้ตอบว่า เมื่อกองทัพประกาศจุดยืนเป็นกองทัพของประชาชนและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตั้งนั้นไม่ว่าใครมาเป็นรัฐบาลถ้าสั่งการในเรื่องที่ถูกต้อง ก็ต้องยินดีปฏิบัติ<sup>111</sup> ในปี พ.ศ.2556 เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติได้วิเคราะห์ปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพรัฐบาลว่า ความสัมพันธ์กับกองทัพเป็นไปด้วยความราบรื่น รัฐบาลพร้อมที่จะสนับสนุนงบประมาณเหล่าทัพด้วยเหตุด้วยผลทั้งงบประมาณปกติและงบกลางก็สนับสนุนอย่างต่อเนื่อง<sup>112</sup>

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงถึงความขัดแย้งระหว่างกระทรวงกลาโหมกับรัฐบาล ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรับผิดชอบเสนอความต้องการของฝ่ายทหารต่อรัฐบาล ถึงแม้ว่าความขัดแย้งดังกล่าวจะไม่มากก็ตามแต่ก็อาจจะมีผลกระทบไปถึงความสัมพันธ์ด้านอื่น แต่ถ้าหากว่ารัฐสภาได้แสดงบทบาทการทำหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมและถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะสามารถทำให้การพิจารณางบประมาณทหารเป็นไปได้ง่ายโดยลดความขัดแย้งระหว่างกองทัพกับรัฐบาลพลเรือนลง

จากการที่รัฐสภามีบทบาทน้อยต่อการพิจารณางบประมาณทหารทำให้ขาดสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความต้องการให้เป็นไปตามข้อเท็จจริง ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภาไทยไม่ค่อยได้มีผลต่อการปรับลดงบประมาณทหาร เพราะสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลทุกคนจะต้องลงมติตามพรรค และไม่มีหลักฐานเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลในการอภิปรายกับ

<sup>109</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551," การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือรับฟังความเห็นในเรื่องใด ๆ ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก่อนสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน.

<sup>110</sup> Committee on Armed Services, United States Senate 112th, "National Defense Authorization Act for Fiscal 2012", June 22, 2011, p. 2.

<sup>111</sup> "ประวิตร-สุเทพจัดข้อ หลังงบกองทัพถูกตัด," โพสต์ทูเดย์ (7 พฤษภาคม 2552): A5.

<sup>112</sup> สัมภาษณ์พิเศษ, "พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร วิเคราะห์จุดดับรัฐบาล?", มติชน (30 พฤษภาคม 2556): 11.

การปรับลดงบประมาณแต่อย่างใด หรืออาจสรุปในอีกความหมายได้ว่า “คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารของประเทศไทยซึ่งปัจจุบันมาจากการเลือกตั้งโดยมีพลเรือนเป็นหัวหน้ามีผลต่อการกำหนดงบประมาณทหารโดยตรง” ดังนั้น ความขัดแย้งที่เกิดจากการปรับเพิ่ม-ลดงบประมาณจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพโดยตรง ไม่แตกต่างไปจากที่พลเอกสายหยุด เกิดผล ได้ให้ความเห็นในปี พ.ศ.2539 ว่า “... การจัดทำงบประมาณของทหารนั้น ได้จัดทำแบบแผนและโครงการดูเหมือนจะเริ่มก่อนหน่วยพลเรือน เพราะได้ส่งคนไปศึกษาและกระทำตามกองทัพสหรัฐฯ แต่เมื่อได้เสนองบประมาณขึ้นไป ทหารจะได้รับการงบประมาณแบบเหมา ไม่ได้พิจารณาตัดโครงการ ซึ่งจะทำให้ความรับผิดชอบตกอยู่กับผู้ตัดสินใจตั้งงบประมาณนั้นๆ ...”<sup>113</sup>

จากการรายงานการประชุมรัฐสภาไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ยังคงเป็นการอภิปรายทั่วไปที่เน้นในเรื่องความจำเป็นของงบประมาณของรัฐที่มีจำกัดควรนำไปใช้ในด้านอื่นที่มีความจำเป็น ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม การเกษตร เป็นต้น ตามที่นาวาอากาศเอกอนุดิษฐ์ นาคทรพร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยได้อภิปรายขอปรับลดงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2554 ดังนี้

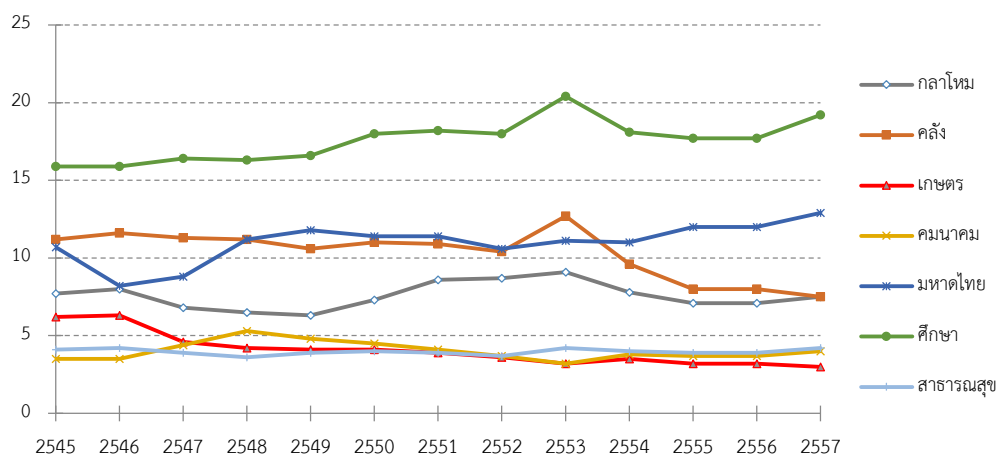
“วันนี้ถ้าเราจะต้องเปรียบเทียบกับงบประมาณที่จะถูกจัดสรรให้กับกระทรวงที่สามารถจะสร้างประโยชน์สุขให้กับประชาชน เอาตัวอย่างของกระทรวงสาธารณสุขแล้วกันนะครับ กระทรวงสาธารณสุขนั้นเป็นกระทรวงที่จะต้องดูแลสุขภาพของพี่น้องประชาชนคนไทยทั่วประเทศ จะเห็นได้ว่ากระทรวงสาธารณสุขนั้นได้รับงบประมาณเพียง 88,000 ล้านบาทเศษ เท่านั้นเอง ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกระทรวงกลาโหมจะเห็นว่าขอใช้งบประมาณสูงกว่ากระทรวงสาธารณสุขถึง 2 เท่า ... เราปรับลดลงมาแล้วนำไปใช้ในโครงการอื่น ๆ ที่สร้างประโยชน์สุขให้กับพี่น้องประชาชน เช่น นำงบประมาณไปสร้างโรงเรียน นำงบประมาณไปสร้างโรงพยาบาลเหล่านั้นจะดีกว่าหรือไม่ อยากรนะครับ นั่นคือเหตุผลข้อแรกที่ผมต้องขออนุญาตปรับลดลงไป 10 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งก็จะเป็นเงินงบประมาณประมาณ 17,000 ล้านบาทเศษ”<sup>114</sup>

หากพิจารณาตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยได้อภิปรายไปก็น่าจะมีเหตุผลในการปรับลดงบประมาณทหาร แต่ในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นการปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณทหารในช่วงรัฐบาลพลเรือนก็ไม่ได้ทำให้งบประมาณของกระทรวงอื่นในส่วนที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามสัดส่วนของงบประมาณทหาร

<sup>113</sup> ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, งบประมาณทหารไทย 2525-2534: วิสัยทัศน์และความคิดเชิงนโยบาย, หน้า 8.

<sup>114</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)," 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 526-527.

### แผนภูมิ 3.6 ร้อยละงบประมาณทหารต่องบประมาณประเทศ พ.ศ.2553-2556



ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป สำนักงานงบประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2545-2557

ตามแผนภูมิ 3.6 การลดลงของสัดส่วนงบประมาณกระทรวงกลาโหมระหว่างปี พ.ศ. 2553-2556 ก็ไม่ปรากฏว่าสัดส่วนงบประมาณกระทรวงศึกษาและงบประมาณกระทรวงสาธารณสุขจะได้รับเพิ่มขึ้นแต่อย่างไร โดยทั้งสองกระทรวงได้ลดลงตามกระทรวงกลาโหมไปด้วย และเมื่อย้อนกลับไปพิจารณาการเพิ่มสัดส่วนงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในช่วงปี พ.ศ.2549-2553 ซึ่งมีการเพิ่มขึ้นอย่างมาก ปรากฏว่าสัดส่วนงบประมาณกระทรวงศึกษาได้เพิ่มตามไปอย่างมากด้วยเช่นกัน ในขณะที่สัดส่วนงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก

จากที่กล่าวมาย่อสรุปได้ว่า การเพิ่มหรือลดงบประมาณทางทหารไม่ได้ทำให้งบประมาณในส่วนกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกินดีอยู่ดีของประชาชนไทยเพิ่มหรือลดตามไปด้วย แต่ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยว่าจะนำงบประมาณที่ได้ไปพิจารณาจัดสรรให้กับกระทรวงใดมากกว่า แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลพลเรือนปรับลดงบประมาณที่ใช้ในโครงสร้างการจัดกองทัพย่อมมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายตามมา

## 6. สรุป

รัฐสภาไทยมีบทบาทต่อการพิจารณางบประมาณทหารมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว แต่ด้วยข้อจำกัดในการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยโดยเฉพาะการที่ฝ่ายทหารมีบทบาททางการเมืองสูง หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาจนถึงยุคเผด็จการทหารทำให้บทบาทของรัฐสภาต่อการพิจารณางบประมาณทหารในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีน้อย อย่างไรก็ตามบทบาทของรัฐสภาดังกล่าวได้เพิ่มมากขึ้นตามระดับการพัฒนาประชาธิปไตย จนทำให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของทหารต้องมาชี้แจงการตรวจสอบงบประมาณในระบบรัฐสภามาตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ใน

ขณะเดียวกันความสามารถของรัฐสภาในการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เพิ่มมากขึ้นด้วยตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จากข้อสังเกตในภาพรวมของทุกกระทรวงทั้งสองสภาจำนวน 13 หน้า ในปี พ.ศ.2545 เพิ่มมากขึ้นเป็น 107 หน้า ในปี พ.ศ.2557 และเริ่มมีข้อสังเกตแยกตามกระทรวง แสดงให้เห็นว่าปัญหาบทบาทรัฐสภาต่อการพิจารณางบประมาณไม่ได้มีเฉพาะแต่งบประมาณทหารเท่านั้น แต่เป็นปัญหาการพิจารณางบประมาณของรัฐ ตามที่คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ยอมรับว่าไทยยังขาดสถาบันอิสระช่วยทำหน้าที่ตรวจสอบติดตามการดำเนินนโยบายการคลังภาครัฐ รวมทั้งวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อรองรับการทำงานของรัฐบาล ส่งผลทำให้รัฐสภาไทยยังคงขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องอยู่ภายใต้สมมติฐานทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลนำเสนอผ่านหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ในกรณีของงบประมาณทหารก็จำเป็นต้องพึ่งข้อมูลหรือบุคลากรจากกระทรวงกลาโหม

ด้านงบประมาณทหารได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทั้งด้านบวกและด้านลบมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานทุกฝ่ายมีความเห็นไม่ตรงกัน ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับฝ่ายทหาร และความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับประชาสังคมในรัฐไทย เนื่องจากไม่มีหลักการใดซึ่งเป็นที่ยอมรับต่อทุกฝ่ายว่ากองทัพควรจะได้รับงบประมาณประจำปีเท่าใดจึงจะมีความเหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจของไทยและไม่เป็นภาระต่อประชาชนที่หวังการตอบสนองจากรัฐในด้านความกินดีอยู่ดี การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้รัฐจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถของรัฐสภาให้มีความรู้ในกิจการทหารโดยเฉพาะการมีผู้เชี่ยวชาญทั้งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำและการนำผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ มาเข้าร่วม เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบแผนของกระทรวงกลาโหมทั้งระบบตั้งแต่ระดับการกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศเชื่อมโยงลงมาถึงยุทธศาสตร์ทหาร หลักนิยมรบร่วมระหว่างเหล่าทัพ หลักนิยมของเหล่าทัพ เพื่อกำหนดออกมาเป็นแผนการเสริมสร้างกองทัพ แล้วจึงจะนำมาเป็นความต้องการงบประมาณแต่ละรายการได้อย่างถูกต้องเหมาะสมทั้งด้านงบประมาณกำลังพล งบประมาณการจัดหาและซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ และงบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

รัฐบาลและรัฐสภาไทยยังไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดโครงสร้างกองทัพ โดยกิจการป้องกันประเทศของรัฐไทยอยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพมาช้านานเนื่องจากความรู้ที่จำกัดในวงการทหารทำให้รัฐบาลและรัฐสภาขาดความพร้อมตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ แผนการเสริมสร้างกองทัพในรูปแบบต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่อนุมัติภายในกระทรวงกลาโหม ในขณะที่รัฐสภามีหน้าที่เพียงการตรวจสอบว่างบประมาณที่กองทัพเสนอขอเป็นไปตามแผนงาน

ดังกล่าวและอยู่ภายในกรอบวงเงินที่ได้รับการจัดสรรหรือไม่ ถึงแม้ว่าบางครั้งจะมีการอภิปรายเสนอความเห็นคัดค้านบางโครงการบ้าง แต่ก็ไม่มีเหตุผลที่เพียงพอและไม่ได้มีความเชื่อมโยงว่าจะทำให้ถูกปรับลดลงในเรื่องที่อภิปราย ทำให้เมื่อปลัดกระทรวงกลาโหมชี้แจงต่อสื่อสาธารณะว่าการตัดงบประมาณกองทัพเสี่ยงต่อความมั่นคง<sup>115</sup> รัฐสภาและฝ่ายรัฐบาลจึงไม่สามารถหาเหตุผลมายืนยันว่าไม่มีผลกระทบ ซึ่งถ้าหากรัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ตามเหตุผลและชี้แจงต่อสาธารณะผ่านการประชุมรัฐสภาแล้ว ประเด็นข้อโต้แย้งดังกล่าวจะค่อยๆ ลดลงไปในที่สุด

การพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้กองทัพจำเป็นต้องมีการตรวจสอบความโปร่งใสมากขึ้นเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณทหารตามเหตุผลความจำเป็นเพื่อทำให้เกิดการยอมรับของทุกฝ่ายโดยการช่วยทำให้ทุกฝ่ายได้รับทราบข้อมูลเท่ากันซึ่งจะช่วยลดข้อถกเถียงที่ไม่สามารถหาข้อสรุปว่าการจัดสรรงบประมาณทหารควรยึดถือเกณฑ์ใด และช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นต่อรัฐบาลจากการที่ต้องรับภาระในการกำหนดวงเงินงบประมาณให้กับกองทัพ รวมทั้งช่วยป้องกันไม่ให้รัฐบาลใช้กองทัพเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองเฉพาะกลุ่มโดยใช้งบประมาณเป็นสิ่งต่อรอง ถึงแม้ว่าในห้วงที่ผ่านมงบประมาณทหารไม่ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งกับรัฐบาลอย่างรุนแรงแต่ก็มีส่วนช่วยเพิ่มความขัดแย้งที่มีอยู่ภายในกองทัพให้มากขึ้นตามที่เราเห็นปรากฏเป็นข่าวสารเป็นประจำทุกปี

ความขัดแย้งเกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอต่อรัฐสภา โดยในขั้นการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้รัฐบาลจะต้องตัดสินใจแล้วว่าโครงการใดที่กองทัพเสนอมาจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้บรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ทำให้รัฐบาลจะต้องเป็นฝ่ายเผชิญหน้ากับกองทัพก่อน ในขณะที่การพิจารณาของรัฐสภาในขั้นต่อมานั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการปรับลดเพิ่มงบประมาณกระทรวงกลาโหมมากนัก เป็นเพียงการอภิปรายโดยสมาชิกรัฐสภาจำนวนน้อยในลักษณะของการใช้ความรู้สึกส่วนตัวมากกว่าข้อมูลเชิงประจักษ์ซึ่งมีผลการศึกษาทางวิชาการรองรับ และไม่มีเชื่อมโยงว่าการอภิปรายจะนำไปสู่การปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณอย่างแท้จริง เพราะเป็นการอภิปรายในเวลาจำกัดโดยมีประธานรัฐสภาเร่งรัดให้เกิดความรวดเร็ว ถึงแม้ว่ารัฐสภาไทยในชุดที่ผ่านมาจะมีการปรับลดงบประมาณทหาร แต่ก็ก็เป็นผลมาจากการปรับลดงบประมาณในภาพรวมของทุกส่วนราชการมากกว่าที่จะเกิดจากการตรวจสอบของรัฐสภา

จำนวนงบประมาณทหารที่ได้รับในแต่ละปี ควรพิจารณาตามเหตุผลความจำเป็นซึ่งได้รับการตรวจสอบจากระบบของรัฐสภามากกว่าการกำหนดโดยสามแนวคิดตามที่ได้โต้แย้งกันมาในช่วงต้น แต่จากการที่รัฐสภาไทยขาดความสามารถในการพิจารณาตรวจสอบงบประมาณทหารอัน

<sup>115</sup> "กองทัพควรวัดงบประมาณ กระทบความมั่นคง," มติชน (2552): 11.

เนื่องจากข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐที่กำลังพัฒนาประชาธิปไตย จึงทำให้ไม่สามารถหาเหตุผลมาปรับลดงบประมาณทหารให้เกิดการยอมรับได้เหมือนกับรัฐที่มีพัฒนาประชาธิปไตยสูง ประกอบกับระบบรัฐสภาไทยกำหนดให้พิจารณาตามเสียงข้างมากตั้งแต่รัฐบาลจนถึงกรรมาธิการ รวมทั้งการพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามวงเงินที่ได้รับในปีงบประมาณก่อน และมีระยะเวลาพิจารณาจำกัด จึงทำให้รัฐสภาไม่ได้มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทหารไปจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอ หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รัฐบาลเป็นฝ่ายที่รับภาระเผชิญหน้ากับกองทัพหากมีการปรับลดงบประมาณและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ตามมาในที่สุด แต่ถ้าหากการพิจารณางบประมาณมีหลักการ และเหตุผลรองรับในลักษณะเดียวกับรัฐสภาของรัฐประชาธิปไตยสูงแล้ว ก็จะส่งผลทำให้ฝ่ายทหารยอมรับบทบาทในการปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณตามที่กระทรวงกลาโหมและรัฐบาลพลเรือนพิจารณา เพราะท้ายที่สุดแล้วข้อมูลและเหตุผลของทั้งสองฝ่ายจะต้องถูกนำไปเสนอเพื่อพิจารณาในรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณะโดยสื่อรูปแบบต่าง ๆ



## บทที่ 4

### บทบาทรัฐสภาด้านการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร

แนวความคิดการแต่งตั้งทหารโดยประมุขของรัฐสืบทอดมาตั้งแต่สมัยการกำเนิดรัฐอธิปไตยในศตวรรษที่ 17 โดยองค์อธิปัตย์ในขณะนั้นส่วนใหญ่เป็นกษัตริย์มีสิทธิประการหนึ่งคือการแต่งตั้งข้าราชการทำหน้าที่แทนซึ่งจะต้องมีอำนาจที่จะใช้เครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายตามความรับผิดชอบขององค์อธิปัตย์<sup>1</sup> โดยการได้รับตราตั้งเป็นเอกสารสัญญาบัตร (commission) แสดงถึงการได้รับอนุญาตให้ใช้อำนาจอธิปไตย (sovereign power) ของรัฐตามหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะตำแหน่งนั้น หลังการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตยหลักการนี้ยังคงสืบทอดต่อมา ทำให้ประมุขของรัฐไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็จะมีอำนาจแต่งตั้งนายทหารสัญญาบัตรซึ่งบางรัฐอาจจะมอบอำนาจให้หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือผู้บังคับบัญชาทหารลงนาม<sup>2</sup> โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง<sup>3</sup> แต่ก็ไม่มีการที่ตายตัวว่าการแต่งตั้งโยกย้ายทหารในทุกรัฐมีกระบวนการที่ยอมรับอย่างเป็นทางการโดยเฉพาะบริบททางการเมืองไทยที่ยังไม่มีเส้นแบ่งอำนาจที่ชัดเจน ในบทนี้เป็นการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลพลเรือนต่อการปรับย้ายทหารให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมและสร้างความเป็นทหารอาชีพ (professionalism) ไม่ตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของรัฐบาลโดยหวังความก้าวหน้าในการรับราชการตอบแทน ผลการศึกษาพบว่าจากการที่รัฐสภาไทยขาดบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการแต่งตั้งโยกย้ายทำให้รัฐบาลพลเรือนพยายามใช้อำนาจฝ่ายบริหารแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย และบางครั้งเกิดความขัดแย้งขึ้นจนกระทั่งเป็นเหตุผลหนึ่งของการรัฐประหาร ดังนั้น รัฐสภาไทยจึงต้องเพิ่มบทบาทการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาธิปไตยเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว

<sup>1</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan*, p. 120.

<sup>2</sup> โปรดศึกษา "เอกสารสัญญาบัตร (commission)" ของรัฐต่าง ๆ ที่มอบให้กับนายทหารเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง โดยทั่วไปแล้วจะมอบให้กับตำแหน่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเฉพาะนายทหารสัญญาบัตร หรือเจ้าหน้าที่ทูต ส่วนข้าราชการอื่นจะไม่ได้รับมอบ ซึ่งไทยได้นำมาพร้อมกับการปรับปรุงกองทัพแบบตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 5 และยังคงสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน.

<sup>3</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 193".

## 1. ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ของไทยด้านการแต่งตั้งโยกย้าย

การแต่งตั้งให้นายทหารรับราชการของไทยในปัจจุบันมีพื้นฐานมาจากยุโรป โดยเริ่มพร้อมกับการปฏิรูปกองทัพสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ในรูปแบบพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ โดยได้รับพระราชทานตราตั้ง (commission) จากประมุขของรัฐ และประกาศโดยเสนาบดีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม<sup>4</sup> ตามประกาศในปี พ.ศ.2430 ที่ยังคงใช้ชื่อตำแหน่งภาษาอังกฤษ เรียกทับศัพท์เป็นภาษาไทย ดังนี้

“ข้อ ๑๕. ในกรทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับกรมทหารซึ่งจัดแก้ไขขึ้นต้นดังนี้ คือ

๑. ให้เรียกทางว่าวัญชีรายชื่อ นายทหารที่ได้รับพระราชทานตราตั้ง (ที่เรียกว่า คอมมิชชั่นออฟฟิซเซอร์) นายทหารที่ไม่ได้รับพระราชทานตราตั้ง (ที่เรียกว่า นอนคอมมิชชั่นออฟฟิซเซอร์)<sup>5</sup>

ข้อ ๑๗. บรรดาผู้ได้รับตำแหน่งราชการในศาลากรมทหารนี้ เมื่อได้รับพระราชทานตราตั้งแล้ววันใด ก็ให้เข้าทำราชการในวันนั้น”<sup>6</sup>

ต่อมาในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการเปลี่ยนให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการตั้งแต่ 1 มีนาคม พ.ศ.2492<sup>7</sup> และยึดถือเป็นแนวทางมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งสามารถสรุปพัฒนาการการแต่งตั้งและประกาศการรับราชการทหารของไทยตามตาราง 4.1

ตาราง 4.1 พัฒนาการการแต่งตั้งและประกาศการรับราชการทหารของไทย

พ.ศ.	ผู้แต่งตั้ง	ผู้ประกาศ/รับสนอง
ก่อน พ.ศ.2475	พระมหากษัตริย์	รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม
พ.ศ.2475 – 2492	พระมหากษัตริย์	รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม
หลัง พ.ศ.2492 – ปัจจุบัน	พระมหากษัตริย์	นายกรัฐมนตรี

ที่มา : 1. แจ้งความกระทรวงกลาโหม เรื่อง ให้นายทหารรับราชการ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2459

2. ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ให้นายทหารรับราชการ 8 มีนาคม พ.ศ.2492

<sup>4</sup> "แจ้งความกระทรวงกลาโหมให้นายทหารรับราชการ ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2459", ราชกิจจานุเบกษา 33, (19 พฤศจิกายน 2459): 2223.

<sup>5</sup> นายทหารทุกประเทศในปัจจุบันยังคงแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ นายทหารสัญญาบัตร (Commission officer) ที่ได้รับอำนาจจากประมุขของรัฐในรูปแบบของเอกสารตราตั้งมีชั้นยศตั้งแต่ร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป และนายทหารชั้นประทวน (Non-commission officer) ซึ่งไม่ได้รับหนังสือสัญญาบัตรมีชั้นยศตั้งแต่จ่าสิบเอกหรือเทียบเท่าลงมา.

<sup>6</sup> "ประกาศจัดการทหาร วันศุกร์ เดือน 5 แรม 1 ค่ำ ปีกุน จ.ศ.1248", (8 เมษายน 2430).

<sup>7</sup> ราชกิจจานุเบกษา 66 (8 มีนาคม 2492).



การแต่งตั้งโยกย้ายทหารของไทยก่อน พ.ศ.2475 ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารเนื่องจากเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายทหาร แต่การแต่งตั้งโยกย้ายทหารได้เป็นประเด็นสำคัญตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบันโดยเป็นแรงผลักดันสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 เนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ<sup>8</sup> หากย้อนไปก่อนหน้านั้นจะพบว่าสาเหตุหนึ่งของการก่อกบฏ ร.ศ.130 เกิดจากความน้อยเนื้อต่ำใจของกลุ่มทหารที่ไม่ก้าวหน้าในการรับราชการซึ่งเป็นผลมาจากระบบอุปถัมภ์ในกลุ่มพระราชวงศ์<sup>9</sup> การยึดถือคุณวุฒิและความสามารถเป็นหลักในการแต่งตั้งบุคคลหรือเลื่อนตำแหน่งราชการโดยต้องไม่ถือเอาความเกี่ยวข้องทางการเมืองนั้น ก็เป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่ฝ่ายกบฏบรรดเดชขอเจรจากับฝ่ายรัฐบาลในปี พ.ศ.2476<sup>10</sup> ปัญหาในลักษณะเดียวกันยังเป็นสาเหตุหนึ่งของการปฏิวัติ พ.ศ. 2490 ซึ่งนำโดยพลโทผิน ชุณหะวัณ สาเหตุหนึ่งเกิดจากความไม่พอใจของทหารที่ถูกปลดประจำการหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ถูกทอดทิ้งไร้เกียรติภูมิและหมิ่นต่อเกียรติของทหารกองทัพ<sup>11</sup> ในขณะที่พรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ ในขบวนการเสรีไทยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพทำให้พลโทผิน ผู้บังคับบัญชาถึงกับลาออก<sup>12</sup> การก่อกบฏของพลเอกฉลาด หิรัญศิริ ในปี พ.ศ. 2520 ก็มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างผู้นำกองทัพที่ถูกโยกย้ายโดยฝ่ายการเมืองซึ่งต้องการถ่วงดุลอำนาจทหารของแต่ละฝ่าย<sup>13</sup> แต่ที่กล่าวมายังไม่ได้อยู่ในช่วงรัฐบาลพลเรือนตามระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาความขัดแย้งความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร เริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2531 เมื่อฝ่ายพลเรือนได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศมากขึ้นตามระบอบประชาธิปไตย โดยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จึงเริ่มมีการใช้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามา

<sup>8</sup> "ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1 ", 24 มิถุนายน พ.ศ.2475. แหล่งที่มา: <http://www.pridiinstitute.com>.

<sup>9</sup> กจช. ร. 6 บ. 17/6 "คำชี้แจงนายร้อยตรี ม.ร.ว. แซ่," 4 มีนาคม ร.ศ.130, อ้างใน, แฉมสุข นุมนนทร์, ยังเติร์กขุนแครง: กบฏ ร.ศ.130, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2545), หน้า 162.

<sup>10</sup> อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ข้ออ้างการปฏิวัติ-รัฐประหาร-กบฏในเมืองไทยปัจจุบัน: บทวิเคราะห์และเอกสาร (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550), หน้า 112.

<sup>11</sup> พิระพงษ์ สิทธิอมร และคณะ, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย: ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหารของผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร, หน้า 72.

<sup>12</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: ซิลค์เวอร์ม, 2546), หน้า 341.

<sup>13</sup> สนธิฐาน ชื่นฤทัยในธรรม, อำนาจเปรม (นนทบุรี: พิมพ์ดี, 2556), หน้า 63-64.

จัดการแต่งตั้งโยกย้ายทหารเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนอื่น ในขณะที่ทหารมีความแตกต่างไปจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามที่กล่าวในบทที่ 2 เมื่อประกอบกับไทยยังไม่มีระบบการตรวจสอบที่โปร่งใสจึงเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ โดยการแต่งตั้งโยกย้ายทหารยังคงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการรัฐประหาร พ.ศ.2534 ทั้งที่ได้เปิดเผยในคำแถลงการณ์ของคณะผู้ก่อการ<sup>14</sup> และที่ไม่ได้เปิดเผยอย่างเป็นทางการจากการที่มีข่าวทำให้เกิดความระแวงในกลุ่มทหารว่า นายกรัฐมนตรีชาติชาย ชุณหะวัณ จะใช้อำนาจปลดผู้บัญชาการทหารบกพร้อมกับโยกย้ายนายทหารครั้งใหญ่<sup>15</sup> จากสาเหตุดังกล่าวทำให้รัฐบาลพลเรือนหลังจากนั้นไม่พยายามเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับ การแต่งตั้งโยกย้ายทหาร แต่ในเมื่อรัฐยังไม่ได้วางระบบที่ชัดเจนปัญหาดังกล่าวก็กลับมาใหม่อีก

ในช่วงรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้มีการย้ายพลเอกชัยสิทธิ์ ชินวัตร ที่ปรึกษาพิเศษกองบัญชาการทหารสูงสุดมาเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกในปี พ.ศ.2545 และเป็นผู้บัญชาการทหารบกในปีต่อมา หลังจากนั้นได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดระหว่างปี พ.ศ.2547-2548 จนทำให้เกิดกระแสต่อต้านจากกองทัพ สมุดปกขาวชี้แจงข้อเท็จจริงสาเหตุของการยึดอำนาจเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ประการหนึ่งระบุว่ามาจากการที่รัฐบาลแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงของรัฐ โดยได้แต่งตั้งเครือญาติและคนใกล้ชิดดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง<sup>16</sup> ถึงแม้ว่าสมุดปกขาวไม่ได้ระบุชัดเจนแต่ก็ทราบดีว่าพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งญาติและคนใกล้ชิดโดยเฉพาะเพื่อนร่วมรุ่นเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2544 เป็นต้นมา<sup>17</sup> ซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดการแตกหักระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายทหาร

การแต่งตั้งโยกย้ายทหารของไทยยังคงมีผลกระทบต่อเสถียรภาพการเมืองไทยอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันโดยเป็นปัญหาปรากฏให้เห็นทุกครั้งและทำให้แต่ละฝ่ายต่างก็มีความหวาดระแวงซึ่งกันและกันทั้งในกองทัพเองและระหว่างกองทัพกับฝ่ายการเมือง จากปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ฝ่ายการเมืองไม่พยายามเข้ามาเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร จนกระทั่งผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงการแต่งตั้งโยกย้ายของกองทัพหลังการปฏิวัติ พ.ศ.2549 โดยนายกรัฐมนตรีไม่ได้มีส่วนในการพิจารณาการปรับย้ายว่า

<sup>14</sup> "แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1," ราชกิจจานุเบกษา 108 ตอนที่ 32, 23 กุมภาพันธ์ 2534.

<sup>15</sup> พิระพงษ์ สิทธิอมร และคณะ, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย: ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหารของผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร, หน้า 260.

<sup>16</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ, "ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองในประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549".

<sup>17</sup> Duncan Mccargo and Ukrist Pathmanand, The Thaksinization of Thailand (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2005), pp. 134-150.

“กระบวนการโยกย้ายภายในกองทัพก่อนปี 2549 โศกนาฏกรรมจะถูกพิจารณาโดยนายกรัฐมนตรี ก่อนเสนอให้ทรงลงพระปรมาภิไธย นับจากปี 2551 พระราชบัญญัติกระทรวงกลาโหมมีการแก้ไข ทำให้โศกนาฏกรรมประจำปีอยู่ในกำกับของกองทัพแทบจะสิ้นเชิง บทบาทของนายฯ กระทำผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งถ้าจากทหาร (เช่นอดีตนายพล) หมายความว่า การโยกย้ายประจำปีรวมทั้งการแต่งตั้ง ผบ.เหล่าทัพต่างๆ เป็นเรื่องภายในกองทัพทั้งสิ้น โดยเป็นเอกเทศจากรัฐบาลพลเรือนอย่างแท้จริง อดีตนายพลท่านหนึ่งอธิบายว่านายกรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้สนองพระบรมราชโองการเท่านั้น สิ่งที่เกิดขึ้นในเมืองไทยสวนทางกับแนวโน้มของประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วอย่างสิ้นเชิงที่รัฐบาลเป็นผู้กำกับโศกนาฏกรรม”<sup>18</sup>

การแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารของไทยในปัจจุบันยังหาทางออกได้ยาก เนื่องจากรัฐบาลพลเรือนและกองทัพต่างก็มีมุมมองที่แตกต่างกัน โดยฝ่ายทหารเห็นว่าการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองดังกล่าวทำให้กองทัพไม่สามารถพิจารณาแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาทางทหารที่มีความเป็นมืออาชีพและทำให้กำลังพลเสียขวัญต่างก็มุ่งเข้าหานักการเมืองทำให้กองทัพอ่อนแอส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด<sup>19</sup> ในขณะที่ฝ่ายการเมืองอ้างว่าฝ่ายทหารต้องยอมรับอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือนโดยฝ่ายบริหารต้องมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น และการแต่งตั้งกันเองภายในกองทัพก็เป็นการเล่นพรรคพ้องเฉพาะกลุ่มทำให้กำลังพลบางส่วนก็ไม่ได้รับความยุติธรรมดังนั้นฝ่ายพลเรือนจำเป็นต้องเข้ามาช่วยดูแล ทำให้คณะนิติราษฎร์ถือโอกาสเข้าสู่ปีที่ 80 ของการอภิวัตน์ 24 มิถุนายน 2475 เสนอกรอบหลักความสูงสุดของรัฐบาลพลเรือนเหนือทหารโดยการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งระดับสูงในกองทัพเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี<sup>20</sup>

ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐสภาควรเข้ามามีบทบาทตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลพลเรือน รวมทั้งกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งโยกย้ายทหารให้ชัดเจน ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 266 และมาตรา 268 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น หรือของพรรคไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการประจำก็ตาม<sup>21</sup> โดยวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้หากมีพฤติการณ์สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่การถอดถอนกรณีดังกล่าวเป็นขั้นตอนภายหลังจากการที่ได้มีการแต่งตั้ง

<sup>18</sup> "ผาสุก พงษ์ไพจิตร, วิฤตติการเมืองไทยกับบทบาทของกองทัพ," มติชน (1 มิถุนายน 2554): 6.

<sup>19</sup> "พล.อ.สมเจตน์ บุญถนอม ย้าย 3 นายพล การเมืองแทรกแซงกองทัพ=ทำลายความมั่นคง," ผู้จัดการ (1 กันยายน 2555): 21-22.

<sup>20</sup> "กลุ่มนิติราษฎร์สุดเหิม! ให้กษัตริย์สาบาน! เปิดช่องล้างลูกกองทัพ-ศาล," ผู้จัดการรายวัน (23 มกราคม 2555): 1, 15.

<sup>21</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550," ราชกิจจานุเบกษา 123 (24 สิงหาคม 2550): 105.

โยกย้ายแล้ว และเกิดขึ้นเฉพาะเมื่อมีการร้องเรียน ในขณะที่รัฐสภาควรเข้ามาเกี่ยวข้องในการโยกย้ายเป็นประจำทุกครั้ง ไม่ใช่เฉพาะข้าราชการทหารเท่านั้นแต่ยังรวมถึงข้าราชการพลเรือนทุกประเภทด้วย เพื่อให้ฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายได้เพื่อผลประโยชน์ของพวกเขาป้องกันการเข้าไปก้าวก่ายด้วยการขอให้ข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอรายชื่อแต่งตั้งผู้ที่ฝ่ายการเมืองต้องการ ซึ่งหากดูภายนอกแล้วเป็นความต้องการของหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้เสนอ ตามที่พลตำรวจเอก อชิรวินัย สุพรรณภณเสถียร ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิได้ออกมาแถลงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่า

“ตนเป็น ก.ตร. ที่มาจากการเลือกตั้ง จึงเหมือนเป็นตัวแทนของตำรวจ ดังนั้นตนต้องออกมาพูด เพราะได้รับรู้ ได้รับร้องเรียนทั้งทางวาจา และทางเอกสารว่าการแต่งตั้งระดับรอง ผบ.ช. ลงมามีเสียงร้องเรียนเข้ามาถึงหัวว่า ทั้งที่ระดับกองบัญชาการ ผู้บัญชาการมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือก และเสนอให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินำเข้า ก.ตร. แต่ครั้งนี้ปรากฏว่าฝ่ายนโยบายทั้งการเมืองและฝ่ายบริหารตำรวจส่งรายชื่อส่งบัญชีแต่งตั้งมาให้เลยทั้งหมด แล้วให้กองบัญชาการทำขึ้นไปตามนั้น ระดับกองบัญชาการไม่มีโอกาสคัดเลือกคนที่เหมาะสมมาทำงานเลย ... ตามกฎหมายอำนาจเป็นของ ผบ.ช. คนปัจจุบัน แต่ในเชิงบริหารธรรมเนียมปฏิบัติต้องให้คนใหม่มีส่วนร่วมพิจารณา แต่อย่างไรก็ตามครั้งนี้ส่วนใหญ่ใช้นโยบายสั่งมาหมด”<sup>22</sup>

กรณีที่ฝ่ายการเมืองขอให้ข้าราชการประจำเสนอรายชื่อผู้ที่ฝ่ายการเมืองต้องการดังกล่าว เคยมีข่าวว่าได้เกิดขึ้นกับฝ่ายทหารมาก่อนแล้ว ตามการแต่งตั้งโยกย้ายทหารในปี พ.ศ.2541 ว่า นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ขอร้องให้พลเอกเชษฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการทหารบกเสนอชื่อพลเอกปานเทพ ภูวนานุกรักษ์ ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารบกคนใหม่ แต่ต่อมาได้ขอให้เปลี่ยนเป็นพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ปรึกษากองทัพบก จนทำให้พลเอกเชษฐา ฐานะจาโร ลำบากใจและเลื่อนการส่งโผทหารออกไป ในขณะที่นายชวนได้ออกมาปฏิเสธข่าวดังกล่าว<sup>23</sup>

การแต่งตั้งโยกย้ายทหารจากการแทรกแซงทางการเมืองยังคงเป็นข่าวปรากฏให้เห็นต่อสาธารณะก่อนการรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 ตามที่นายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภาสรรหา กล่าวถึงกรณีที่มีการเผยแพร่คลิปเสียงสนทนาระหว่างอดีตนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมว่า

“การโยกย้ายข้าราชการทหารที่จะเกิดขึ้นจะอยู่ในการดูแลของรัฐบาลที่สามารถเข้าไปแทรกแซงให้จนกลายเป็นกองทัพของรัฐบาลไป ... ภายหลังปี 57 ที่ ผบ.ทบ. จะเกษียณอายุราชการ การโยกย้ายต่อ

<sup>22</sup> "อชิรวินัยวัยดังผบก.-รอง ผบ.ช. ตักการเมือง-บัก ดร.อ้อ," กรุงเทพธุรกิจ (23 สิงหาคม 2555): 14.

<sup>23</sup> "เหวี่ยงเคียดพิชโผ ผบ.ทบ.," ไทยรัฐ (13 กันยายน 2541): 1, 13.

จากนี้จะไม่เป็นการเปลี่ยนที่หัวใหญ่ แต่จะเป็นการใช้หัวใหญ่ที่สุดเพื่อเปลี่ยนแปลงลูกน้อง เช่น 5 เสือ แม่ทัพภาค และ ผบ.กำลังพล ที่หัวหน้าอย่าง ผบ.ทบ. ก็ไม่อาจแข็งขึ้นได้”<sup>24</sup>

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงว่าการแต่งตั้งโยกย้ายทหารได้ถูกฝ่ายรัฐบาลดึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมือง ดังนั้น จึงควรมีการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภาเพื่อให้กำลังทหารเป็นเครื่องมือของรัฐอย่างแท้จริงตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือของกองทัพตามลำพังอีกต่อไป เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพตามที่ปรากฏต่อสื่อสาธารณะเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายทหารเป็นประจำ

## 2. การแต่งตั้งโยกย้ายทหารในกองทัพต่างประเทศ

กองทัพเป็นองค์กรที่มีการจัดแบบ “ระบบราชการแบบเครื่องจักรกล (machine bureaucracy)” ซึ่งองค์กรแบบนี้มีคุณลักษณะสำคัญคือมีระบบงานส่วนต่าง ๆ ค่อนข้างสมบูรณ์ มีการรวมอำนาจการตัดสินใจ มีฝ่ายปฏิบัติขนาดใหญ่ มีความเป็นทางการสูง การติดต่อภายในเป็นไปตามกฎระเบียบ มีการแยกหน้าที่ตามความชำนาญอย่างมาก เช่น กองทัพ โรงงานประกอบรถยนต์ขนาดใหญ่<sup>25</sup> และจากการที่องค์กรทางทหารมีสายการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดที่สุดมากกว่าองค์กรฝ่ายพลเรือนตามที่กล่าวในบทที่ 2 โดยเฉพาะฝ่ายปฏิบัติงานหลัก (operating core) จึงเกิดระบบสายการบังคับบัญชาทางตั้งที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับต่ำสุดจนถึงระดับสูงสุดหรือที่เรียกว่า (line organization) ตามภาพ 4.1 ทำให้รู้จักกันเฉพาะผู้ที่ทำงานมาด้วยกันตามสายการบังคับบัญชา ดังนั้นเมื่อผู้ใดมีโอกาสมาดำรงตำแหน่งระดับสูงก็จะนึกถึงภาพผู้ที่เคยร่วมงานกันมาและจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยเฉพาะกองทัพไทยซึ่งมีขนาดใหญ่และแคลนการจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบทำให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความยากลำบาก ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจพิจารณาในปัจจุบันย่อมไม่สามารถทราบข้อมูลได้หมดทุกคนจึงนึกถึงคนที่รู้จักกันมาก่อนตามโครงสร้างองค์กร

โครงสร้างการจัดกองทัพทุกรัฐ จะมีรูปร่างเป็นสามเหลี่ยมหรือที่เรียกกันว่า “ปิรามิด” โดยผู้ที่มีชั้นยศสูงกว่าจะบังคับบัญชาผู้ที่มีชั้นยศต่ำกว่าสืบทอดกันต่อมาตามลำดับชั้น (hierarchy)<sup>26</sup> ทำให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดเพียงคนเดียวสามารถควบคุมบังคับบัญชากำลังพลจำนวนมากได้ตามภาพ 4.1 ส่งผลทำให้กองทัพมีคุณสมบัติสำคัญที่แตกต่างไปจากฝ่ายพลเรือนคือ มีการบังคับบัญชาที่เหนียว

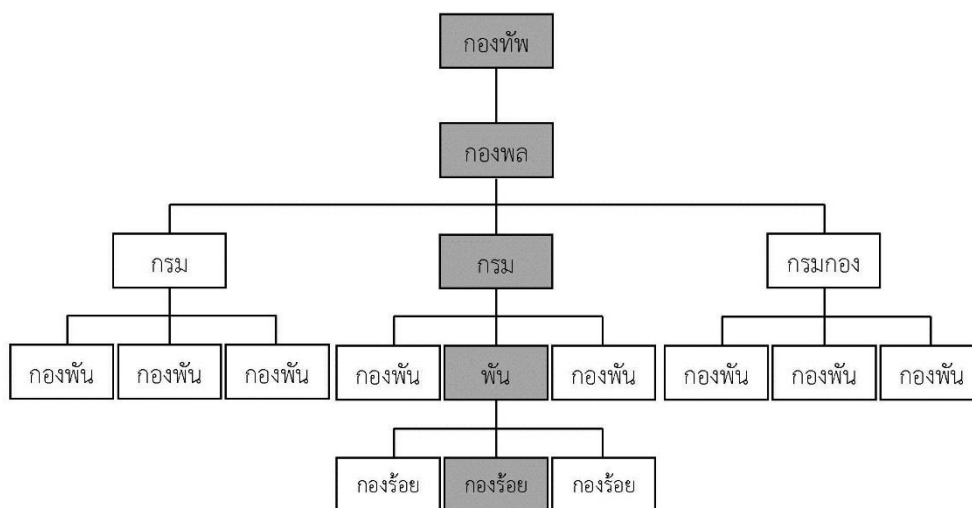
<sup>24</sup> ผู้จัดการออนไลน์ (7 กรกฎาคม 2556).

<sup>25</sup> Henry Mintzberg, *Structure in fives: Designing effective organization*, pp. 283-284.

<sup>26</sup> Department of the Army, "Pamphlet 10-1 Organization of The United States Army," 14 June 1994 , pp. 53-61.

แน่นอนตามที่ Huntington และ Finer กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 แต่การจัดองค์การทุกแบบจะมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไป

ภาพ 4.1 โครงสร้างองค์การทางทหารที่มีสายการบังคับบัญชาสืบทอดจากบนลงล่าง



ที่มา : 1. Henry Mintzberg, *The Five Basic parts of the Organization* p. 225.

2. Department of the Army, Pamphlet 10-1 Organization of The United States Army, 14 June 1994, pp. 53-61.

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างองค์การทางทหารที่มีสายการบังคับบัญชาสืบทอดจากบนลงล่างตามภาพ 4.1 ประการแรก คือ ผู้บังคับบัญชาจะรู้จักผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ในสายงานเดียวกัน (line) ซึ่งเป็นสายงานที่เป็นผลผลิตหลักขององค์การ ตามที่ Henry Mintzberg ได้อธิบายสายการบังคับบัญชา (Chain of authority) ตั้งแต่ระดับพลเอกจนถึงระดับผู้บังคับหมู่ในลักษณะเส้นตรงเดียว (Single line) เชื่อมโยงจากผู้บังคับบัญชาเหนือสุดจนถึงผู้ปฏิบัติต่ำสุด<sup>27</sup> ทำให้เมื่อผู้บังคับบัญชาที่อยู่ใน line เมื่อดำรงตำแหน่งระดับสูงก็จะพยายามแต่งตั้งผู้ที่เคยทำงานมาด้วยกันเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมา ซึ่งเป็นเรื่องปกติในการรับรู้ (perception) ของคนที่จะต้องใช้งานผู้ที่เคยทำงานร่วมกันมาแล้วประสบความสำเร็จในอดีตเพื่อประกันความสำเร็จของตนเอง จึงส่งผลทำให้ผู้ที่เคยทำงานกับผู้บัญชาการทหารระดับสูงของกองทัพมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วตามที่พลอากาศเอกสนั่น ท้วทพิย์ ผู้บัญชาการทหารอากาศให้สัมภาษณ์ว่า “...เพราะเรื่องความสนิทสนมเป็นเรื่องธรรมดาของนายทหารที่

<sup>27</sup> "The Five Basic parts of the Organization," in *Classics of organization theory* (Belmont: Thomson Wadsworth, 2005), pp. 219-230.

อาจจะร่วมงานกันมาตั้งแต่สมัยเด็กๆ แต่การทำงานก็อาจจะต้องเอาคนที่ไว้วางใจและรู้จักกันดีมาช่วยงานบ้าง..”<sup>28</sup> ซึ่งทำให้เกิดวัฒนธรรมของการวิ่งเข้าศูนย์กลางอำนาจเพื่อให้ผู้บังคับบัญชารู้จักและอยู่ใน line ไว้ก่อน ถึงแม้ว่ากองทัพพยายามป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย แต่ภายในกองทัพเองก็ยังคงมีการเลือกแต่งตั้งเฉพาะผู้ที่รู้จักเคยทำงานด้วยกันมาก่อนเกิดเป็นสายต่าง ๆ<sup>29</sup> ทำให้มีความขัดแย้งภายในกองทัพและเป็นข่าวอย่างต่อเนื่องหลังจากการปฏิวัติ พ.ศ. 2549 ระหว่างกลุ่มทหารสายต่าง ๆ ที่แข่งขันก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำกองทัพ<sup>30</sup>

หากกำหนดให้การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นเรื่องภายในกองทัพเพียงลำพังก็จะเกิดปัญหาการไม่ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง กองทัพจะกลายเป็นองค์การอิสระไม่ขึ้นกับการเมืองทำให้ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ในทางตรงกันข้ามหากกำหนดให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทุกประเภทอยู่ในอำนาจนายกรัฐมนตรีโดยสมบูรณ์แล้วก็จะส่งผลกระทบต่อ การแต่งตั้งโยกย้ายทหารตามที่ปรากฏให้เห็นตามสื่อสาธารณะโดยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำกองทัพจากฝ่ายการเมืองก็จะทำให้เกิดการแต่งตั้งผู้ที่อยู่ใน line ให้ดำรงตำแหน่งทั้งสาย หรือในทางตรงกันข้ามคือการโยกย้ายออกจากตำแหน่งทั้งสายหรือ “ล้างขั้ว” ตามที่ผู้บัญชาการทหารอากาศให้นโยบายว่า “...ในยุคของผมจะไม่มีขั้ว เพราะทุกคนต้องช่วยกันทำงานเพื่อกองทัพอากาศเป็นส่วนรวม ผมจะไม่ดูว่าใครเป็นคนของใคร...”<sup>31</sup> ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยมา ยาวนานทำให้เกิดปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล แต่สำหรับกองทัพซึ่งถืออาวุธ เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพแล้วย่อมทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองตาม มาจนถึงขั้นการหยุดชะงักของระบอบประชาธิปไตยได้

Mintzberg ยังได้อธิบายต่อว่าการจัดองค์การสำหรับในสายการผลิตหลักไม่ได้มีเพียงการ จัดแบบสายการบังคับบัญชาเท่านั้น ในแต่ละระดับขั้นของการบังคับบัญชาก็ยังมีช่วงการควบคุม (span of control) โดยมีหน่วยรอง (subordinate) ที่จะต้องกำกับดูแลมากกว่าหนึ่งหน่วย เช่น หนึ่งกรมมี สามกองพัน หนึ่งกองพันมีสามกองร้อย ส่งผลทำให้จะต้องมีบางคนเท่านั้นที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งชั้นยศสูงขึ้นในอัตราส่วน 3 ต่อ 1 ตามตาราง 4.2

<sup>28</sup> "ผบ.ทอ. ใหม่ลั่นนโยบายสร้างเอกภาพ-ไม่แบ่งขั้ว," มติชน (8 กันยายน 2542): 1, 5.

<sup>29</sup> สมยศ ทองพันธ์ และ นัฐวัฒน์ ดวงแก้ว, "สัมภาษณ์ พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต," มติชน (19 กันยายน 2554): 11.

<sup>30</sup> นายทหารสายหรือกลุ่มต่าง ๆ นั้น เป็นการเรียกชื่อโดยสื่อมวลชน เช่น นายทหารสายป่า สายบูรพาพยัคฆ์ สายวงษ์เทวีญ เป็นต้น ในขณะที่ภายในกองทัพไม่ปรากฏชื่อเรียกของกลุ่มดังกล่าวอย่างเป็นทางการ.

<sup>31</sup> "ผบ.ทอ. ใหม่ลั่นนโยบายสร้างเอกภาพ-ไม่แบ่งขั้ว," มติชน (8 กันยายน 2542): 1, 5.

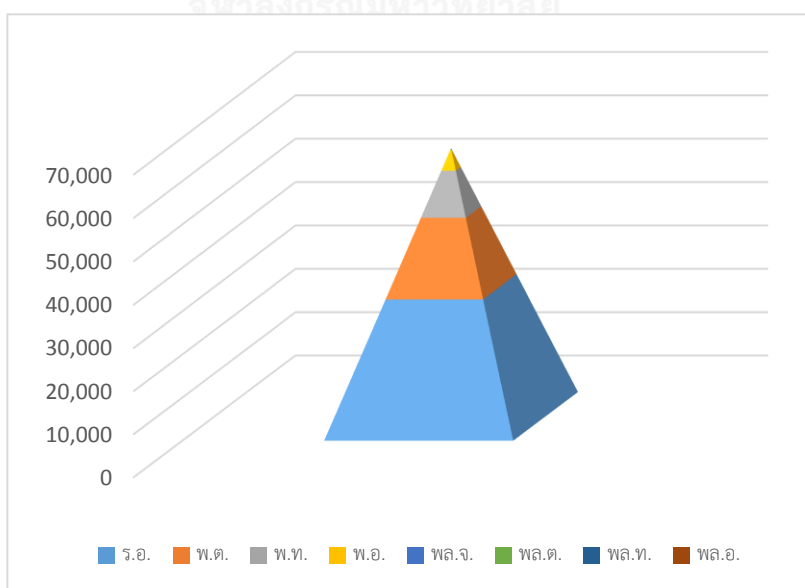
ตาราง 4.2 จำนวนนายทหารสัญญาบัตรกองทัพบกสหรัฐ พ.ศ.2554

	พล.อ.	พล.ท.	พล.ต.	พล.จ.	พ.อ.	พ.ท.	พ.ต.	ร.อ.	ร.ท.	ร.ต.
สหรัฐ	12	50	107	149	4,454	9,938	17,234	29,991	9,272	10,213

ที่มา : Armed Forces Strength Figures for October 31, 2011

จากการที่กองทัพทั่วไปมีการจัดแบบสาม ทำให้ผู้บังคับกองร้อยสามคนสามารถเป็นผู้บังคับกองพันได้เพียงคนเดียวและในชั้นถัดขึ้นไปก็จะเป็นลักษณะเดียวกัน ทำให้ผู้บังคับกองร้อยจำนวน 27 คนที่บรรจุเข้ารับราชการในเวลาใกล้เคียงกัน สามารถเป็นผู้บัญชาการกองพลได้เพียง 1 คนเท่านั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาทำให้กองทัพมีโครงสร้างแบบปิรามิดตามแผนภูมิ 4.1 ปัญหาที่ตามมาคือแล้วจะใช้กระบวนการใดในการพิจารณาว่ากำลังพลที่เหลือไม่มีความเหมาะสม และใครจะเป็นผู้พิจารณาในเมื่อกำลังทหารเป็นของ “รัฐ” ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือกองทัพจะนำกำลังพลที่เหลือซึ่งไม่ได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นไปอยู่ที่ไหน และอะไรเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้กำลังพลที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นยอมรับเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนในอดีต สำหรับในกองทัพรัฐที่มีพัฒนาประชาธิปไตยสูงแล้ว เครื่องมือที่ใช้ในการพิจารณาว่าใครควรจะก้าวหน้าต่อไปหรือใครควรจะออกจากตำแหน่งทหารและไปปฏิบัติงานอื่นก็คือ “การประเมินผลการปฏิบัติงาน”

แผนภูมิ 4.1 โครงสร้างอัตรากำลังแบบปิรามิดของกองทัพบกสหรัฐอเมริกา



ที่มา : Armed Forces Strength Figures for October 31, 2011



## 2.1 การแต่งตั้งโยกย้ายทหารของกองทัพสหรัฐ

การแต่งตั้งโยกย้ายกำลังพลในระดับล่างของกองทัพส่วนใหญ่ผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาแต่งตั้งได้ แต่สำหรับตำแหน่งในระดับสูงซึ่งมีหน้าที่ทำงานกับฝ่ายการเมืองจำเป็นต้องมีกระบวนการและกรรมการที่สูงกว่าฝ่ายทหาร ซึ่งก็คือกระบวนการทางการเมืองเพื่อให้ได้ผู้นำกองทัพที่มีความรู้ความสามารถซึ่งเป็นหนึ่งในสามของปัจจัยความพร้อมทางทหารซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของพลังอำนาจของชาติในการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่ Morgenthau เสนอ

ปัญหามีอยู่ว่าแล้วรัฐไทยจะใช้วิธีการใดในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายผู้นำกองทัพดังกล่าวระหว่างรัฐบาลพลเรือนซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่ตอบสนองตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา กับกองทัพที่ต้องการคัดเลือกผู้นำกองทัพเองตรงที่ที่ยังตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลได้เมื่อใดก็ตามที่เกิดความไม่ลงตัวขึ้นระหว่างรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลทหารหรือพลเรือนก็จะเกิดความขัดแย้งขึ้นกับกองทัพตั้งแต่เกิดความไม่พอใจและไม่ตอบสนองนโยบายรัฐบาล จนกระทั่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหาร การแก้ไขปัญหาดังกล่าวหากใช้ “ผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน” ที่สะสมมาตลอดระยะเวลาการทำงานก็จะสามารถเป็นหลักฐานยืนยันให้เกิดการยอมรับได้

การแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาโดยปกติจะมีคณะกรรมการแต่งตั้ง (Promotion Selection Boards) ซึ่งนายทหารตั้งแต่พลโทขึ้นไปจะไม่ผ่านคณะกรรมการดังกล่าว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Secretary of Defense) จะเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งต่อประธานาธิบดี โดยได้รับคำแนะนำจากเลขาธิการทบวงเหล่าทัพ (Service Secretary) หัวหน้าเหล่าทัพ (Service Chief) และประธานคณะเสนาธิการร่วม (Chairman of the Joint Chiefs of Staff) โดยประธานาธิบดีจะนำเสนอรายชื่อให้สภาองเกรสรับรอง<sup>32</sup> ซึ่งมีคณะกรรมการทหารวุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) จะมีคณะอนุกรรมการทหารด้านกำลังพล (Subcommittee on Personnel) ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้าย

ระเบียบกองทัพบกสหรัฐ (Army Regulation 600-8-29) เรื่องการแต่งตั้งนายทหาร ในสภาวะปกติการแต่งตั้งจะดำเนินการแบบรวมการโดยให้โอกาสในการตรวจสอบข้อมูลของทุกคนที่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งตามผลการปฏิบัติงาน สำหรับกองทัพบกจะรับผิดชอบการแต่งตั้งแบบรวมการตั้งแต่ชั้นยศพลตรีลงมา ยกเว้นชั้นยศพลเอกและพลโทจะแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยคำแนะนำและ

<sup>32</sup> G-1 U.S. Army Deputy Chief of Staff, "Promotion Selection Boards HQDA," Presentation Slides.

ความเห็นชอบจากวุฒิสภา ส่วนการแต่งตั้งในสภาวะสงครามผู้บัญชาการระดับพลตรีจะแต่งตั้งชั้นยศ พันเอก-พันตรี ส่วนผู้บังคับกองพันจะแต่งตั้งระดับร้อยเอกลงมาตามตำแหน่งที่ว่าง<sup>33</sup>

สำหรับการแต่งตั้งในสภาวะปกติ จะมีคณะกรรมการแต่งตั้ง (Promotion Boards) จัดทำคำแนะนำต่อประธานาธิบดี โดยมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอนุมัติหรือไม่อนุมัติ รายงานของคณะกรรมการแต่งตั้ง การแต่งตั้งพลตรีหรือสูงกว่าจะต้องได้รับการยืนยันจากวุฒิสภา รายงานของแต่ละคณะกรรมการจะส่งไปยังเลขาธิการทบวงกองทัพ หากเห็นว่าคณะกรรมการปฏิบัติขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการ เลขานุการฯ ก็จะส่งเรื่องกลับ และเขียนคำอธิบายหลักที่ใช้ตัดสินใจ ซึ่งคณะกรรมการอาจจะนำมาทบทวนและเสนอรายงานไปยัง เลขานุการฯ ใหม่

ถ้าเลขาธิการทบวงกองทัพ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีความเห็นว่าสมควร ถอนรายชื่อนายทหารบางคนออกหรือมีข้อมูลบางอย่างที่ไม่ได้เสนอให้คณะกรรมการทราบ ก็จะจัดทำ ข้อมูลดังกล่าวให้กับนายทหารที่ถูกถอนชื่อ และนายทหารผู้นั้นมีโอกาสเสนอความเห็นให้ทบทวน ข้อเสนอแนะนั้น หากไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลให้ทราบได้เนื่องจากเหตุผลความมั่นคงของชาติ ก็จะจัดทำ สรุปข้อมูลที่เหมาะสมให้นายทหารที่ถูกถอนรายชื่อทราบโดยเลขาธิการทบวงกองทัพอาจจะแจ้งต่อ สาธารณะ โดยรายชื่อนายทหารที่ได้รับการเสนอแต่งตั้งชั้นยศพลตรีขึ้นไปที่ประธานาธิบดีเห็นชอบ ด้วยจะต้องเตรียมเสนอให้วุฒิสภาเห็นชอบยืนยัน สำหรับผู้ที่ไม่ผ่านการพิจารณาในระดับชั้นยศร้อยเอก พันตรีและพันโทจำนวนสองครั้ง จะต้องให้พ้นจากหน้าที่ หรือออกจากประจำการภายในเจ็ดเดือน หลังจากประธานาธิบดีลงนามรับรองรายงานของคณะกรรมการ หรือให้รับราชการต่อในชั้นยศนั้น จนกว่าจะครบกำหนดการออกจากราชการ<sup>34</sup> ในขณะที่กองทัพไทยไม่มีระบบดังกล่าว

## 2.2 การแต่งตั้งโยกย้ายทหารกองทัพออสเตรเลีย

ระบบการบริหารจัดการกำลังพลกองทัพออสเตรเลียได้กำหนดเป้าหมายที่ต้องการให้ บรรลุผลภายในหนึ่งปีและจัดทำเป็นเอกสารรับรองแต่ละตำแหน่งเพื่อให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ มาตรฐานการทำงาน ตลอดจนการฝึกและศึกษา โดยทำการประเมินผลปีละสองครั้งในต้นปี และกลาง ปี แบ่งผลการประเมินออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ดีเยี่ยม ดี พอใช้ และไม่มีประสิทธิภาพ หากกำลังพลมี ผลการปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพผู้บังคับบัญชาจะต้องเข้าไปปรับปรุงให้ได้มาตรฐาน ถ้ากำลังพลไม่ สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการพัฒนากำลังพล ถ้าหากยังไม่สามารถปรับปรุงให้ดี

<sup>33</sup> Headquarters Department of the Army, "Army Regulation 600-8-29 Officer Promotions," 25 February 2005, p. 2.

<sup>34</sup> Ibid., pp. 2-4.

ขึ้นก็จะได้รับมอบหมายให้ทำงานใหม่ในระดับเดียวกัน หรือทำงานเดิมในระดับที่ต่ำกว่า หรือให้สิ้นสุดการทำงาน

ผลการประเมินค่าจะใช้ในการบริหารจัดการความก้าวหน้าในการรับราชการ โดยการพิจารณาเลื่อนยศของนายทหารสัญญาบัตรจะมีคณะกรรมการพิจารณาโดยในระดับชั้นยศพันตรีและพันโทมีผู้บังคับหน่วยเป็นประธาน สำหรับชั้นยศพันเอกขึ้นไปมีผู้บัญชาการเหล่าทัพเป็นประธานโดยใช้ผลการประเมินค่าย้อนหลังไป 6 ปี เป็นหลักฐานในการพิจารณาและจัดออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่สมควรได้รับการเลื่อนยศตามตำแหน่งที่ว่าง กลุ่มที่มีความเหมาะสมยังจะได้รับการพิจารณาเลื่อนยศ กลุ่มที่ไม่มีความเหมาะสมต้องได้รับการพัฒนา ซึ่งมีจำนวนร้อยละ 60 ของที่เหลือ และกลุ่มที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนยศอีกต่อไปซึ่งมีจำนวนร้อยละ 40 ของที่เหลือ และต้องออกจากราชการไปประกอบอาชีพอื่น<sup>35</sup>

### 3. การแต่งตั้งโยกย้ายของกองทัพไทยปัจจุบัน

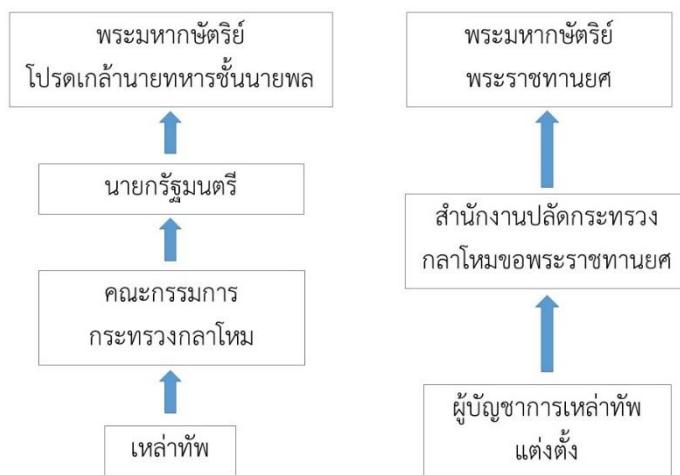
การแต่งตั้งโยกย้ายของกองทัพไทยโดยทั่วไปแล้วมีการนำผลประเมินค่าผลการปฏิบัติงาน ผลการฝึกและศึกษาตามหลักสูตร และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งมาประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับกองทัพของรัฐที่มีระดับประชาธิปไตยสูงแล้วจะมีความแตกต่างกันในประเด็นที่การแต่งตั้งโยกย้ายทหารของกองทัพรัฐต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงข้าราชการอื่นด้วย จะดำเนินการอย่างเปิดเผย ตรวจสอบได้และนำผลการพิจารณาต่าง ๆ มาดำเนินการอย่างจริงจัง

#### 3.1 ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารสัญญาบัตรของกองทัพไทย

การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารสัญญาบัตรของกองทัพไทย โดยปกติแล้วจะทำปีละสองครั้ง เช่นเดียวกับข้าราชการอื่นโดยแบ่งออกเป็นนายทหารต่ำกว่าชั้นนายพลและนายทหารชั้นนายพล สำหรับนายทหารต่ำกว่าชั้นนายพลลงมาเป็นเรื่องภายในของแต่ละเหล่าทัพในการพิจารณาและออกคำสั่งแต่งตั้ง หลังจากนั้นจะเสนอเรื่องขอพระราชทานยศต่อพระมหากษัตริย์ ส่วนนายทหารชั้นนายพลจะต้องเสนอชื่อให้คณะกรรมการระดับกระทรวงกลาโหมพิจารณา หลังจากนั้นก็จะเสนอชื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณารายชื่อขึ้นทูลเกล้าพระมหากษัตริย์กษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 193 ว่า พระมหากษัตริย์แต่งตั้งข้าราชการระดับสูง มาตรา 193 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นตำแหน่งเว้นแต่กรณีที่พ้นตำแหน่งเพราะความตาย ตามภาพ 4.2

<sup>35</sup> เอกสารคำบรรยายระบบการบริหารจัดการกำลังพลเครือรัฐออสเตรเลียที่กองบัญชาการกองทัพไทย พ.ศ.2550.

ภาพ 4.2 ขั้นตอนการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารสัญญาบัตรของกองทัพไทย



การแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลก่อนหน้า พ.ศ.2551 แต่ละเหล่าทัพเสนอรายชื่อไปยังผู้บัญชาการทหารสูงสุดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจนถึงนายกรัฐมนตรี ซึ่งระหว่างทางก็จะมี การเปลี่ยนแปลงรายชื่อบ้างในบางตำแหน่ง อย่างไรก็ตามในส่วนของแต่ละเหล่าทัพจะเป็นไปใน ลักษณะของผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาเสนอขึ้นไปให้หน่วยเหนือพิจารณาตามลำดับ แต่ไม่ใช่การนำ ข้อมูลของกำลังพลทุกคนมาพิจารณาเปรียบเทียบในภาพรวม ตามที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้ บัญชาการทหารบก ได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับระบบการปรับย้ายทหารที่พิจารณาตามสายการ บังคับบัญชาว่า

“ใครจะโตขึ้นมาในระดับของกองทัพก็เป็นเรื่องของคณะกรรมการพิจารณา เช่น กองทัพภาคที่ 1 จะ มี ผบ.กองพลที่ 1 รักษาพระองค์ ผบ.กองพลทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ ผบ.กองพลทหารราบที่ 9 เขาจะเลือกจาก 3 กองพลมาเทียบกัน เพื่อมาเป็นรองแม่ทัพหรือมาเป็นแม่ทัพภาค โดยเป็นการไล่ เรียงดูเรื่องความอาวุโส ไม่ได้เอารายชื่อทั้งหมดมาเข้าคณะกรรมการแล้วมาปรับเหมือนที่ตำรวจปรับ มั่นคนละเรื่องกัน ซึ่งการที่เป็นระบบแบบนี้ทำให้คุณลูกน้องได้ ผมไม่ได้ต้องการให้ทุกคนมากลัวผมคน เดียวแต่ต้องเกรงใจตั้งแต่ผู้บังคับหน่วยระดับล่างขึ้นมา ถ้าผู้บังคับการกรมตั้งคนไม่ได้จะสั่งผู้พันได้ หรือไม่ เช่นเดียวกับแม่ทัพถ้าตั้งผู้บัญชาการกองพลไม่ได้ ก็ไม่สามารถสั่งการอะไรได้”<sup>36</sup>

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก กล่าวถึงความคืบหน้าในการจัดทำ บัญชีรายชื่อโยกย้ายนายทหารประจำปี พ.ศ.2555 ว่า

“เป็นเรื่องของกองทัพที่มีขั้นตอนการดำเนินการอยู่ โดยเสนอขึ้นมาตามลำดับชั้น มีการกลั่นกรองผ่าน การพิจารณาในระดับล่าง ก่อนจะเข้าสู่คณะกรรมการปรับย้ายของกองทัพกระดบนายพล ไม่ใช่เข้า

<sup>36</sup> “ปีกลั่น จัดโศหารไม่แบ่งกวัน,” มติชน (17 สิงหาคม 2555): 15.

คอมพิวเตอร์แล้วจะจิ้มออกมาได้ ทั้งนี้ในการพิจารณาของระดับล่าง จะปรับระดับรองขึ้นมาเป็นผู้บัญชาการกองพล ถ้ามีการมาเสียบก็ขยับไม่ได้ ซึ่งถือว่าการเจริญเติบโตแบบทหาร เช่น ในแต่ละกองทัพภาคก็ต้องเติบโตในส่วนของตน เพราะเขาจะชำนาญพื้นที่ สถานการณ์และรู้จักลูกน้องของเขา เว้นแต่ว่าเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงแล้วจะสามารถไปทำงานอื่นได้”<sup>37</sup>

พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 25 การพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้น แล้วเสนอคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้ากรมเสมียนตราเป็นผู้ช่วยเลขานุการ<sup>38</sup> ซึ่งการพิจารณาว่าจะให้ใครมาดำรงตำแหน่งต้องขึ้นอยู่กับบอร์ดเล็กแต่ละกองทัพเสนอชื่อขึ้นมา ส่วนบอร์ดใหญ่ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน มีหน้าที่อย่างเดียวคือเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบว่าชื่อแต่ละเหล่าทัพที่เสนอมามีเหมาะสมหรือไม่ หากไม่เหมาะสมไม่เอาต้องมีเหตุผล และเหล่าทัพก็ต้องไปทบทวนอีกครั้ง<sup>39</sup> แต่ไม่ได้มีหน้าที่พิจารณาใหม่ทั้งหมด ทำให้ผลการประชุมคณะกรรมการพิจารณานายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหมเมื่อ 5 กันยายน พ.ศ.2555 ใช้เวลาพิจารณาเพียงสองชั่วโมง<sup>40</sup> จากรายชื่อคำสั่งให้นายทหารรับราชการชั้นนายพลในกระทรวงกลาโหมทั้งหมดจำนวน 881 ตำแหน่ง ซึ่งดูเหมือนว่าจะไม่ได้เป็นการพิจารณาทุกตำแหน่งเหมือนกับข้าราชการตำรวจ

### 3.2 กรณีศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานของกองทัพบก

การบริหารงานภาครัฐของไทยกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าการปฏิบัติงานของบุคคลตรงตามเป้าหมายขององค์การ มีความเหมาะสมกับงบประมาณที่รัฐต้องจ่ายค่าตอบแทน กองทัพบกไทยเป็นส่วนราชการที่มีการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานมานานนับตั้งแต่ พ.ศ.2530 โดยการนำแนวคิดมาจากกองทัพต่างประเทศซึ่งในขณะนั้นส่วนราชการไทยยังไม่แพร่หลาย แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปกลับปรากฏว่าระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนกลับมีความก้าวหน้าและประสบผลนำมาบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>38</sup> “พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125 (1 กุมภาพันธ์ 2551): 42-43.

<sup>39</sup> “บิ๊กโอถั่นไม่มีอะไร นัดเสถียรเคลียร์ปมล้วงไผ่,” ไทยรัฐ (28 สิงหาคม 2555): 1, 16.

<sup>40</sup> “บิ๊กโอไม่รอศาลปกครองเดินหน้าจัดไผ่ทหารเดินหน้าดันทะนงศักดิ์ปลัด,” ไทยรัฐ (6 กันยายน 2555): 1, 16.

กองทัพบกไทยเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ข้าราชการกองทัพบกมีจำนวน 3.8 แสนอัตรา บรรจุจริง 2.5 แสนคน ประกอบด้วยนายทหารสัญญาบัตรจำนวนสองหมื่นห้าพัน นายทหารต่ำกว่าสัญญาบัตรและพลทหารประเภทละประมาณหนึ่งแสนคนเศษ<sup>41</sup> จึงนับได้ว่าเป็นส่วนราชการที่มีบุคลากรมากที่สุดของภาครัฐไทย ภายในกองทัพบกยังแบ่งออกเป็นส่วนราชการต่าง ๆ จำนวนมาก ในแต่ละส่วนราชการมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันออกไป กองทัพไทยยังไม่ได้มีการแยกระบบงานพลเรือนในกองทัพออกจากงานทหารเช่นเดียวกับกองทัพมิตรประเทศ จึงส่งกระทบต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการใช้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานทางทหารและงานทางพลเรือนแบบเดียวกัน

จากการที่กองทัพบกมีบุคลากรจำนวนมากดังกล่าว และมีความหลากหลายในสาขาความรู้ที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานทางทหารรวมทั้งการสนับสนุน ตัวอย่าง เช่น แพทย์ วิศวกร อาจารย์ นักกฎหมาย ตลอดจนลูกจ้าง พนักงานราชการ ทำให้มีตำแหน่งงานที่แตกต่างกันจำนวนมาก นอกจากนี้การแบ่งประเภทกำลังพลเป็นผู้บังคับบัญชา ฝ่ายอำนวยการ และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติแตกต่างกันไปจากส่วนราชการพลเรือน จึงทำให้มิติในการประเมินผลการปฏิบัติงานมีความซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลทำให้จำเป็นต้องมีการแยกการประเมินผลการปฏิบัติงานให้มีความเฉพาะในงานแต่ละด้านเพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างเหมาะสม

### 3.2.1 แบบการประเมินค่ากองทัพบกไทย

กองทัพบกใช้แบบประเมินค่าการปฏิบัติงานนายทหารสัญญาบัตร โดยมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและยังคงใช้วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบ Ranking รายละเอียดของแบบประเมิน แบ่งออกเป็น 4 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลผู้รับการประเมิน: ประกอบด้วยข้อมูลหน้าที่และความรับผิดชอบตามตำแหน่งของผู้รับการประเมิน

ตอนที่ 2 การตรวจสอบคุณสมบัติ: ข้อมูลการลา ผลการประเมินค่าและผลการพิจารณาบำเหน็จประจำปีย้อนหลัง 5 ปี ผลการทดสอบร่างกาย ดัชนีความหนาของร่างกาย ผลการตรวจร่างกาย

ตอนที่ 3 การประเมิน: แบ่งออกเป็นสองประเภทคือผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร และฝ่ายอำนวยการหรือผู้ปฏิบัติ โดยมีการประเมิน 4 ด้าน

- ด้านอุปนิสัยและบุคลิกลักษณะ: การรักษาวินัย การปฏิบัติตน มนุษยสัมพันธ์ ความช่วยเหลือและการทำงานเป็นทีม การตรงต่อเวลา ความมีเหตุผล และความสุจริต

<sup>41</sup> จำนวนนายทหารในกองทัพบกไทย รวมทั้งจำนวนนายทหารในแต่ละประเภท เป็นตัวเลขโดยประมาณจากการรวบรวมข้อมูลจากสื่อมวลชนในโอกาสต่าง ๆ

- ด้านความรู้ความสามารถ: ภาวะผู้นำและลักษณะทหาร การพัฒนาตนเอง และผู้ใต้บังคับบัญชา วิทยทัศน์และความคิดในเชิงภาพรวม ความคิดริเริ่ม และความสามารถในการติดต่อสื่อสาร

- ด้านพฤติกรรมในการทำงาน: การวางแผนและจัดระบบงาน ความรับผิดชอบ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ความอดสาหัสและความกระตือรือร้น การตัดสินใจ และการประสานงาน

- ด้านผลการปฏิบัติงาน: ปริมาณผลงาน คุณภาพของผลงาน ความทันเวลา การประหยัดหรือความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และผลสัมฤทธิ์ของงานที่ปฏิบัติได้

ตอนที่ 4 ความเห็นและข้อเสนอ: เป็นการสรุปผลการพิจารณา ได้แก่ ระดับผลการประเมินค่าซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ข้อมูลการลา ผลการทดสอบร่างกาย และค่า BMI ความสามารถหรือลักษณะเด่น ความบกพร่อง เรื่องที่ผู้รับการประเมินควรได้รับการพัฒนาหรือฝึกอบรม ความเหมาะสมกับสายงานหรือตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร ฝ่ายอำนวยการหรือผู้ปฏิบัติ สายงานหรือตำแหน่งอื่น

### 3.2.2 วิธีการประเมินและจุดอ่อนจุดแข็งแบบการประเมินของกองทัพบก

จากการสัมภาษณ์บุคลากรของกองทัพบก สามารถสรุปวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของกองทัพบกโดยจะดำเนินการประเมินปีละ 2 ครั้ง มีกรรมการสามคนร่วมประเมินตามแบบประเมิน โดยทั้งก่อนการประเมิน ระหว่างการประเมิน และหลังการประเมิน จะไม่มีการพบปะกับผู้รับการประเมินแต่อย่างใด และผลการประเมินไม่มีการส่งกลับมาให้ผู้รับการประเมินรับทราบ ข้อบกพร่องปรับปรุงแก้ไข ซึ่งผลการประเมินจะมีผลเฉพาะเมื่อไม่ผ่านการประเมินโดยครั้งแรกจะไม่ได้เลื่อนบำเหน็จประจำปี และหากถูกประเมินต่ำสองครั้งติดต่อกันก็จะถูกตั้งกรรมการสอบสวนให้ออกจากราชการ อย่างไรก็ตามผลการประเมินไม่ได้นำมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ตามลำดับคะแนน โดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าในการเลื่อนยศหรือเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ยกเว้นผู้ที่ได้รับการประเมินในเกณฑ์ต่ำจึงจะมีผลไม่สามารถบรรจุในชั้นยศสูงขึ้นได้และถูกงดบำเหน็จประจำปี และหากประเมินต่ำสองครั้งติดกันจะต้องออกจากราชการ<sup>42</sup> ทำให้การประเมินขาดความจริงจัง

จากแบบการประเมินของกองทัพบกและวิธีการประเมินตามที่กล่าวมาจะพบว่ามีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน จากการที่กองทัพบกได้ริเริ่มนำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้เป็นระยะเวลานาน โดยมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่องทำให้มีจุดแข็งบ้างโดยเฉพาะแบบประเมินมีข้อมูลที่สามารถนำไปบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้ทั้งระบบ ตั้งแต่การนำไปพิจารณาด้านการตอบแทน มีช่องให้กำหนดหลักสูตรที่ต้องฝึกอบรมการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งถ้าหากนำไปใช้ประเมินผลการปฏิบัติอย่างจริงจัง

<sup>42</sup> สัมภาษณ์ นายทหารกรมยุทธการทหารบก (สงวนนาม), 28 มีนาคม 2555.

จะทำให้ไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง แต่จากการประเมินแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาทั้งวงรอบ ส่วนจุดอ่อนของแบบการประเมินผลของกองทัพบก ได้แก่<sup>43</sup>

- แบบการประเมินผลของกองทัพบกแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร และฝ่ายอำนวยการหรือผู้ปฏิบัติ ในขณะที่ไม่ได้แบ่งระดับของทั้งสองประเภทที่มีตั้งแต่ระดับล่างสุดจนถึงระดับสูง นอกจากนั้นยังไม่ได้แบ่งตามกลุ่มงานเช่นเดียวกับข้าราชการในสายงานทหาร, แพทย์, วิศวกร, ซึ่งแต่ละกลุ่มงานมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไปไม่สามารถใช้แบบประเมินเดียวกันได้ ทั้งที่กองทัพบกได้มาตรฐานกำหนดตำแหน่งต่างๆ อย่างชัดเจนนานแล้ว

- แบบประเมินยังไม่มีรายละเอียดของมาตรฐานที่จะใช้วัดเชิงประจักษ์ แต่เป็นการใช้ความรู้สึกของผู้ประเมินซึ่งมีความแตกต่างกันแบบ Likert Scale ไม่ได้วัด ซึ่งอาจจะแก้ไขได้โดยให้หน่วยรองไปจัดทำมาตรฐานการวัดรองรับด้านผลการปฏิบัติงาน

- การใช้แบบประเมินผลแบบเดียว ทำให้ไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายขององค์การหรือหน่วยรองของแต่ละหน่วยที่มีเป้าหมายแตกต่างกันออกไปได้ ตามหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกันออกไป แบบประเมินไม่ได้ออกแบบมาสำหรับงานที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเวลาการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นยังไม่สามารถใช้วัดงานที่ปฏิบัติตามเวลาได้เนื่องจากขาดตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่าสามารถทำงานได้กี่ชิ้นภายในเวลาที่กำหนด

- แบบประเมินไม่ได้มุ่งไปที่ผลการปฏิบัติงาน แต่ดูส่วนประกอบอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงาน ทำให้น้ำหนักของผลการปฏิบัติงานมีน้อยมากเหลือเพียง 5 ข้อ จาก 23 ข้อ หรือร้อยละ 21.7 เท่านั้น นอกจากนั้นการนำพฤติกรรมส่วนตัวมาใช้ประเมินยังเป็นข้อโต้แย้งด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการนำข้อจำกัดทางด้านกายภาพ เช่น ค่า BMI ผลการทดสอบสมรรถภาพร่างกาย ผลการตรวจสุขภาพมาใช้ในการประเมิน ในตำแหน่งที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทางทหารอาจจะมีผลกระทบต่อด้านกฎหมาย

- แบบประเมินแบบทางเดียวโดยไม่มีการเซ็นยอมรับของผู้รับการประเมิน ความสำคัญของการประเมินผลคือการนำมาแก้ไขข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน หากผู้รับการประเมินไม่ทราบผลการประเมินของตนเอง ย่อมถือว่าระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานล้มเหลว เพราะไม่ทราบว่าประเมินไปเพื่ออะไร และกองทัพบกไม่ได้ใช้การประเมินวิธีอื่นประกอบด้วย เช่น การสัมภาษณ์ การประเมินแบบตรวจสอบรายการปฏิบัติ (checklist)

<sup>43</sup> กองทัพบกได้ทดลองเปลี่ยนแบบและวิธีการประเมินให้ใกล้เคียงกับกองทัพรัฐต่าง ๆ ในปี พ.ศ.2557 โดยเป็นการประเมินแบบ 360 องศา มุ่งเน้นการประเมินผลตามการปฏิบัติงานตามหน้าที่แต่ละตำแหน่ง และเปลี่ยนเป็นการประเมินแบบสองทาง ซึ่งไม่มีผลต่อการวิจัยนี้.



### 3.2.3 การปรับปรุงการประเมินผลการปฏิบัติงานของกองทัพ

การที่รัฐสภานำการประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลตามข้อเสนอของคณะกรรมการทหารวุฒิสภารวมทั้งอาจจะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบจากรัฐสภานั้น จำเป็นต้องใช้กับข้าราชการทุกฝ่าย นอกจากนั้น กองทัพจำเป็นต้องปรับระบบการประเมินผลให้ได้มาตรฐานดังนี้

3.2.3.1 กองทัพไม่ได้แยกงานฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน รวมทั้งไม่ได้แยกงานบริการที่จ้างเอกชนเหมือนกับกองทัพมิตรประเทศ ทำให้บุคคลกองทัพทั้งหมดเป็นอัตราทหาร จึงเป็นพื้นฐานแนวคิดในการนำแบบการประเมินผลเดียวกันไปใช้กับทุกคน แต่ในขณะที่กองทัพเป็นส่วนราชการที่มีตำแหน่งหลากหลาย จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับ “คำบรรยายงาน (job description)” และ “คุณลักษณะเฉพาะของงาน (job specification)”

3.2.3.2 จากการที่กองทัพเป็นองค์กรภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศ มีการจัดที่ซับซ้อน ทำให้เป้าหมายขององค์กรระดับสูง และเป้าหมายย่อยลงมาถึงระดับบุคคลมีความแตกต่างกัน ตามคำบรรยายงานและคุณลักษณะเฉพาะของงาน ดังนั้นการใช้แบบประเมินที่เหมือนกันจึงไม่สามารถแยกเป้าหมายตามระดับต่าง ๆ ได้ จำเป็นต้องออกแบบการประเมินใหม่ให้บรรลุเป้าหมายในแต่ละระดับ

3.2.3.3 แบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของกองทัพ มีหัวข้อรายละเอียดครบสมบูรณ์เชื่อมโยงกับการฝึกอบรม การให้รางวัลตอบแทน แต่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาบำเหน็จประจำปีและการเลื่อนขั้นยศสูงขึ้นและจะมีผลต่อเมื่อการประเมินมีค่าต่ำเท่านั้น ไม่ได้นำมาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างบูรณาการหรือที่เรียกว่า “การจัดการผลการปฏิบัติงาน (performance management)” อย่างแท้จริง

3.2.3.4 วิธีการประเมินผลของกองทัพกระทำแบบทางเดียวและเป็นความลับโดยผู้รับการประเมินไม่ทราบผลการปฏิบัติงานของตนเอง ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ควรต้องนำผลการประเมินมาปรับปรุงตนเอง และขาดความโปร่งใสโดยผู้รับการประเมินไม่ทราบผลการประเมินและไม่มีโอกาสชี้แจง จึงจำเป็นต้องแก้ไขให้ใช้การประเมินแบบสองทาง และส่งเสริมให้มีการยอมรับความเห็นของแต่ละฝ่าย เพื่อนำผลที่ได้มาเป็นหลักฐานใช้ในการจัดการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างจริงจัง มีความโปร่งใส และเป็นหลักฐานในการแต่งตั้งโยกย้ายป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและการแต่งตั้งเฉพาะพวกพ้องที่รู้จักกัน โดยผ่านการตรวจสอบจากรัฐสภาก่อน

## 4. บทบาทรัฐสภาต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากำลังทหารเป็นเครื่องมือของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญของหลายรัฐได้กำหนดไว้ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของ “รัฐ” ซึ่งจะต้องรวมถึงรัฐสภาด้วยที่จะต้องเข้ามาบริหารจัดการ

แต่งตั้งโยกย้ายให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ในบางรัฐ เช่น อินเดีย รัฐสภามีบทบาทน้อยแต่ทหารอินเดียก็เป็นทหารอาชีพเชื้อเพลิงรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากนักการเมืองอินเดียให้เกียรติฝ่ายทหารมาโดยตลอดการเลื่อนตำแหน่งในกองทัพเป็นไปตามอาวุโสและประสบการณ์ไม่มีใบสั่งจากนักการเมือง<sup>44</sup> แต่สภาวะดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายในทุกรัฐ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐสภาสากลได้กำหนดแนวทางไว้ชัดเจนตามผลการศึกษาดังนี้

#### 4.1 หลักการสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศได้จัดทำหลักการและกลไกสำหรับการจัดการกำลังพลภาคความมั่นคงในสาขาต่างๆ โดยเน้นย้ำถึงบทบาทรัฐสภาที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับจัดการกำลังพลของกองทัพเนื่องจากเป็นอาชีพที่มีคุณลักษณะพิเศษทั้งความเสี่ยงทางร่างกาย การจากครอบครัวไปปฏิบัติงานจึงจำเป็นต้องมีระบบการจัดการที่ถูกต้อง ได้แก่ การรับเข้าประจำการ การคัดเลือก การอำนวยการ การให้การศึกษา การให้รางวัล โดยยึดถือหลักประชาธิปไตย เคารพในหลักนิติรัฐและหลักการพลเรือนมีอำนาจสูงสุด<sup>45</sup>

รัฐสภาควรได้รับทราบในเรื่องการจัดการกำลังพล ได้แก่ การรับรองนโยบายการจัดการกำลังพลทั้งในส่วนของงบประมาณประจำปีหรือเป็นเอกสารแยกต่างหาก ข้อกำหนดทางวิชาชีพถูกนำมาใช้ในการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับการแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งบนระบบคุณธรรม มีการประเมินค่าทางวิชาชีพตามห้วงเวลาด้วยระบบที่โปร่งใส การแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะต้องมีประสบการณ์ในการปฏิบัติมาก่อน และคณะกรรมการรัฐสภาได้รับการปรึกษาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในการแต่งตั้งตำแหน่งนายทหารระดับสูง<sup>46</sup> จากแนวทางดังกล่าวทำให้รัฐสภาของรัฐต่าง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร เพียงแต่ว่ารัฐสภาในแต่ละรัฐจะเข้าไปมีบทบาทในขั้นตอนใดและมากน้อยเพียงใด

#### 4.2 บทบาทรัฐสภาสหรัฐอเมริกาต่อการแต่งตั้งนายทหาร

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงจะเสนอชื่อจากคำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภาก่อนลงนามแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ในวาระสองปีของวุฒิสภามีการเสนอรายชื่อพลเรือนจำนวน 4,000 คน และทหาร 65,000 คน ให้รัฐสภายืนยันโดยปัจจัยสำคัญได้แก่ ความสำคัญของตำแหน่ง คุณสมบัติของผู้เสนอชื่อ และบรรยากาศทางการเมืองจะมี

<sup>44</sup> "กองทัพอินเดีย ไทยเรียนรู้อะไรได้บ้าง," กรุงเทพฯธุรกิจ (2556): 12.

<sup>45</sup> Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices* (Geneva, 2003), pp. 153.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 153-154.

อิทธิพลต่อการคัดเลือก โดยมีมุมมองแตกต่างตั้งแต่การทำหน้าที่ที่ถูกต้องของวุฒิสภาเพื่อยืนยันว่าบุคคลนั้นมีคุณลักษณะและขีดความสามารถตามตำแหน่ง ไปจนถึงมุมมองกว้างที่ว่าประธานาธิบดีมีสิทธิเสนอใครก็ได้ในขณะที่วุฒิสภาไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลใดก็ได้<sup>47</sup>

ในทางปฏิบัติแล้วจะมีขั้นตอนที่โปร่งใสโดยมีคณะกรรมการไต่สวน มีข้อมูลประกอบตัวอย่าง รายงาน Hon. Janet A. Napolitano ซึ่งประธานาธิบดีเสนอเป็นเลขาธิการกระทรวงป้องกันมาตุภูมิในปี พ.ศ.2552 จำนวน 249 หน้า ประกอบด้วยบันทึกการประชุมทั้งกรรมการและพยานอ้างอิง และการตอบข้อซักถามโดยละเอียด ข้อมูลประวัติและสถานะทางการเงิน ประวัติการทำงาน ผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องในตำแหน่ง ข้อมูลการทำงานโดยการรับรองจากผู้ว่าราชการรัฐต่าง ๆ ที่ให้การรับรอง<sup>48</sup> การที่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อยืนยันรายชื่อที่ประธานาธิบดีเสนอมาดังกล่าว ทำให้การแต่งตั้งมีความโปร่งใสเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพตอบสนองต่อประชาชน จัดปัญหาการวิ่งเต้นเส้นสายที่อาจจะทำให้เกิดการคอร์รัปชันตามมา

กระบวนการตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้ายทหารจากรัฐสภาไม่เคยมีขึ้นในไทย ในขณะที่สหรัฐอเมริกา มีคณะกรรมการทหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการตรวจสอบโดยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลในกองทัพสหรัฐตั้งแต่ชั้นยศพลจัตวา (Brigadier General) ขึ้นไป ประธานคณะเสนาธิการร่วม (The Chairman of the Joint Chiefs of Staff) จะเสนอผลการประเมินค่า (The Chairman's Evaluation of the Performance) ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (Senate) ก่อนที่ประธานาธิบดีจะลงนามแต่งตั้ง<sup>49, 50</sup> ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ<sup>51</sup> ตามตาราง 4.3

<sup>47</sup> "Nominations," Available from: <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.html>.

<sup>48</sup> United States Senate of the Hundred Eleventh Congress First Session, "Hearing before The Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Nomination of Hon. Janet A. Napolitano to be Secretary, U.S., Department of Homeland Security" (Washington: U.S. Government Printing Office, 2009).

<sup>49</sup> Office of the Law Revision Counsel United States House of Representatives, "United States Code, Title 10-Armed Forces". Available from: <http://uscode.house.gov/browse.xhtml#Section 601>.

<sup>50</sup> "Army Regulation 600-8-29 Officer Promotions," p. 2.

<sup>51</sup> "Report on The Activities of the Committee on Armed Services United States Senate 111th Congress First and Second sessions 2009–2010".

ตาราง 4.3 ผลการตรวจสอบการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในกระทรวงกลาโหมจากคณะกรรมการ  
การทหารวุฒิสภาชุดที่ 111

Nominations:	1st Session (คน)	2nd Session (คน)	Total (คน)
พลเรือน	39	20	59
ทหาร			
ทหารบก	7,223	7,562	14,785
ทหารเรือ	4,442	4,456	8,898
นาวิกโยธิน	2,194	1,341	3,535
ทหารอากาศ	7,890	7,359	15,249
<b>รวมทหาร</b>	<b>21,749</b>	<b>20,718</b>	<b>42,467</b>

ที่มา: Report on The Activities of the Committee on Armed Services United States Senate 111th Congress First and Second sessions 2009–2010, p. 31.

ตัวอย่างรายชื่อที่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเสนอให้วุฒิสภา (Senate) พิจารณายืนยันนั้น คณะกรรมการการทหารวุฒิสภา ได้พิจารณาในห้วง 6 มกราคม - 31 ธันวาคม พ.ศ.2552 ตาราง 4.4 ดังนี้

ตาราง 4.4 ผลการพิจารณาการแต่งตั้งนายทหารจากวุฒิสภาสหรัฐ

	กองทัพบก	กองทัพเรือ	กองทัพอากาศ	นาวิกโยธิน
เสนอรายชื่อ	7,223	4,442	7,870	2,194
ยืนยัน	7,146	4,434	7,111	1,480
ไม่ยืนยัน	76	8	759	714
ส่งกลับทำเนียบขาว	1	0	0	0

ที่มา : Report on The activities of The Committee on Armed Services United States Senate 111<sup>th</sup> Congress First and Second sessions 2009-2010, p. 36.

#### 4.3 บทบาทรัฐสภาอังกฤษต่อการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของรัฐ

รัฐสภาอังกฤษมีบทบาทในการเข้ามาตรวจสอบพิจารณาผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงหลังจากที่ Gordon Brown นายกรัฐมนตรีอังกฤษได้เสนอหลักการธรรมาภิบาลของอังกฤษ

ต่อรัฐสภาในปี พ.ศ.2550 เนื่องจากในห้วงที่ผ่านมารัฐบาลพยายามเชื่อมโยงอำนาจ “ประชาชน” กับ “รัฐบาล” ซึ่งระบอบการปกครองควรเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “ประชาชน” กับ “รัฐ” แต่จากการที่ตระหนักดีว่าอำนาจของฝ่ายบริหารมีจำกัดตามระบอบประชาธิปไตย จึงได้เปลี่ยนมาเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับ “ฝ่ายนิติบัญญัติที่เชื่อมโยงกับประชาชน” และให้รัฐสภามีบทบาทในการพิจารณาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งระดับสูงเพื่อให้มีความรอบคอบมากขึ้น<sup>52</sup>

Brown ได้เสนอให้จำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารโดยการสร้างความรับผิดชอบให้กับฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้นซึ่งเป็นการทำให้ประชาธิปไตยให้กลับมามีความสดใสใหม่ และมีการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐให้มากขึ้น โดยให้ผู้ที่รัฐบาลจะเสนอให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามชื่อตำแหน่งที่กำหนดไว้ จะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยผลการตรวจสอบต่อสาธารณะ แต่รัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าบุคคลนั้นมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งหรือไม่ สำหรับประเด็นที่จะทำการไต่สวนรับความเห็น ได้แก่ ความเหมาะสมของบทบาท ความสำคัญของหน้าที่ และกระบวนการที่ใช้ในการคัดเลือก ต่อมาในปี พ.ศ.2551 คณะกรรมการประสานงานรัฐสภาได้จัดทำรายงานเสนอชื่อตำแหน่งข้าราชการระดับสูงที่สมควรผ่านกระบวนการดังกล่าวต่อคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะ สำหรับกระทรวงกลาโหม ได้แก่ ประธานเสนาธิการร่วม (Chief of Defence Staff) ผู้บัญชาการเหล่าทัพ (Three Service Chiefs) ผู้อำนวยการจัดหายุทธโศปกรณ์ (Chief of Defence Materiel) และผู้ตรวจการเหล่าทัพ (Service Complaints Commissioner)<sup>53</sup>

ระเบียบปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษ กำหนดให้คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกระทรวงต่าง ๆ ในฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ตรวจสอบค่าใช้จ่าย การบริหารจัดการ นโยบายของแต่ละกระทรวง และเรื่องที่เกี่ยวข้อง<sup>54</sup> ซึ่งเมื่อรวมกับนโยบายธรรมาภิบาลอังกฤษของ Brown แล้ว ทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงของอังกฤษจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

ถึงแม้ว่าความเห็นของคณะกรรมการรัฐสภาอังกฤษไม่มีสิทธิไว้รายชื่อที่รัฐบาลเสนอเหมือนกับสหรัฐโดยอำนาจในการแต่งตั้งยังคงเป็นของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติเมื่อไม่ผ่านความ

<sup>52</sup> "The Governance of Britain, Presented to Parliament by the Secretary of State for Justice and Lord Chancellor by Command of Her Majesty," July 2007, pp. 5-7.

<sup>53</sup> House of Commons Liaison Committee, Pre-appointment hearings by select committees First Report of Session 2007-2008, pp. 5-9.

<sup>54</sup> Select committees related to government departments, "Standing Orders of the House of Commons-Public Business 2002 (2), title 152".

เห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว รัฐบาลจะเสนอชื่อใหม่ เช่น ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2554 รัฐมนตรีสำนักนายก มีจดหมายแจ้งรายชื่อต่อประธานคณะกรรมการว่า Dame Janet Finch เป็นบุคคลที่รัฐบาลต้องการ ให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานสถิติแห่งชาติ คณะกรรมการจึงให้มีการไต่สวนรับทราบความเห็น (hearing) เมื่อ 28 มิถุนายน พ.ศ.2554 เพื่อตรวจสอบว่ามีความเป็นมืออาชีพและมีความเหมาะสมกับ ตำแหน่งหรือไม่ก่อนที่จะมีคำสั่งแต่งตั้ง แต่เมื่อผลการรับทราบความเห็นผู้สมัครมีมุมมองที่อยากต่อการ ปฏิบัติหน้าที่และการปฏิบัติที่เป็นอิสระจึงขอลาออกจากการสมัคร<sup>55</sup> ทำให้ Sir Michael Scholar ผู้บริหารเดิมสมัครใจดำรงตำแหน่งต่ออีกหนึ่งสมัยแต่ก็ต้องผ่านขั้นตอนจากรัฐสภาโดยมีการตั้งคำถาม จำนวน 104 คำถาม<sup>56</sup>

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาหลังจาก พ.ศ.2550 เป็นต้นมา พบว่ามีเฉพาะผู้บริหารระดับสูง ที่เป็นพลเรือนในกระทรวงกลาโหมในตำแหน่งที่กำหนด ที่ต้องผ่านการไต่สวนจากคณะกรรมการ ทหารสภาผู้แทนราษฎร เช่น ผู้ตรวจราชการกระทรวงกลาโหม<sup>57</sup> แต่ยังไม่ปรากฏรายงานของสภา ผู้แทนราษฎรว่าได้ให้ผู้บังคับบัญชาทหารระดับสูงในกระทรวงกลาโหมต้องเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนรับ ฟังความเห็นจากรัฐสภาเหมือนของสหรัฐ ถึงแม้ว่าได้มีความพยายามใช้กับข้าราชการทุกประเภทก็ตาม โดยการแต่งตั้งนายทหารในระดับสูงยังคงเป็นการเสนอรายชื่อจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต่อ นายกรัฐมนตรี หากผ่านความเห็นชอบก็จะนำขึ้นทูลเกล้าให้พระราชินีลงพระปรมาภิไธยต่อไป

## 5. บทบาทรัฐสภาไทยต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร

จากคุณลักษณะความแตกต่างของทหารที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นและการเชื่อฟัง ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัดมากกว่าฝ่ายพลเรือน ทำให้รัฐต้องมีระบบการแต่งตั้ง โยกย้ายที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเพียงลำพังซึ่งจะทำให้กำลังทหารกลายเป็นเครื่องมือ ของพรรคการเมืองหรือบุคคลได้ง่าย ประเด็นดังกล่าวได้กำหนดไว้ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองไม่นานตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 59 และมาตรา 61 แล้ว โดยบัญญัติสถานะของทหารให้เป็นกำลังของชาติ ไม่ขึ้นตรงต่อกลุ่มบุคคล คณะบุคคลหรือพรรค การเมืองใด โดยกลุ่มบุคคล คณะบุคคล หรือพรรคการเมืองใดจะใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือทาง

<sup>55</sup> House of Commons Public Administration Select Committee, "Appointment of the Chair of the UK Statistics Authority, Sixteenth Report of Session 2010-12," I, 6 December 2011.

<sup>56</sup> House of Commons Public Administration Select Committee, "Appointment of the Chair of the UK Statistics Authority, Sixteenth Report of Session 2010-12," II, 6 December 2011.

<sup>57</sup> House of Commons Defence Committee, "Pre-appointment hearing for the Service Complaints Commissioner Sixth Report of Session 2014-15," 26 November 2014.

การเมืองโดยตรงหรือทางอ้อมไม่ได้<sup>58</sup> ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 68 ยังคงบัญญัติให้กำลังทหารเป็นของชาติ ไม่ขึ้นตรงต่อเอกชน หรือคณะบุคคลใด ๆ<sup>59</sup> ดังนั้น รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมการแต่งตั้งโยกย้ายทหารรวมทั้งข้าราชการอื่นทุกประเภทให้มีความเหมาะสม เป็นไปตามหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลและหลักธรรมาภิบาลเช่นเดียวกับรัฐที่มีประชาธิปไตยสูงก่อนจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาอื่นที่ตามมาได้

### 5.1 บทบาทรัฐสภาไทยต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายทหารและส่งผลทำให้ทหารต้องเข้ามาเล่นการเมืองนั้น มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2491 แล้ว ตามที่นายสวน พรหมประกาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี ไม่สังกัดพรรคการเมือง ได้อภิปรายในการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทน

“เป็นผลแห่งการที่ทหารมาเล่นการเมืองด้วย จะไปโทษทหารไม่ได้ ต้องโทษนักการเมืองที่ไปเล่นกับทหาร ไปแทรกแซงทหารและการเมืองไปเล่นกับทหาร แล้วมันก็แยกแผลเตอร์ไม่ได้ ถอดรัฐไม่ออก เขียนไว้ทำไม ข้าพเจ้าก็ไม่เชื่อ... เพราะว่าการเมืองยุ่งเกี่ยวกับทหารอยู่เรื่อย ทหารก็ต้องจำเป็นต้องเล่นการเมือง มิฉะนั้นแล้วการเมืองเล่นตายเลย”<sup>60</sup>

โดยรัฐสภาไทยพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเป็นเวทีในการเสนอกฎหมายป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายทหารเพื่อไม่ให้ทหารต้องเข้าไปเล่นการเมืองตามที่พลโทหลวงชาตินักรบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายทหารต่อรัฐสภาในปี พ.ศ.2491 ว่า

“การที่จะไม่ให้ทหารไปเล่นการเมือง นอกจากกฎหมายแล้ว ยังคงต้องทำความมั่นคงให้แก่ทหาร อย่าให้โยกเยก กล่าวคือประเดี๋ยวปลดย้าย ทำตามใจชอบ ใครเป็นอยู่ก็ไม่รู้ ใครจะย้ายก็ไม่ทราบ ด้วยเหตุนี้เราจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายทหารเป็นเครื่องคุ้มครอง ซึ่งในเรื่องนี้เสนอพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อความแน่นอนขึ้นแก่ข้าราชการทหารแล้ว การที่จะให้เล่นการเมืองก็จะต้องลดน้อยลงตามสัดส่วนโดยไม่มีปัญหาอะไร”<sup>61</sup>

ถ้าหากรัฐสภาดำเนินการให้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 แล้ว ปัญหาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทยอาจจะเปลี่ยนไป แต่จากนั้นมาจนถึงปัจจุบันรัฐสภาก็ยัง

<sup>58</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492," *ราชกิจจานุเบกษา* 66 (23 มีนาคม 2492): 25-26.

<sup>59</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517," *ราชกิจจานุเบกษา* 91 (7 ตุลาคม 2517): 26.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 136-138.

<sup>61</sup> "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ชุดที่ 1 พ.ศ.2491 เรื่อง อภิปรายเกี่ยวกับนโยบายการทหาร," หน้า 168.

ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหาร เพราะการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการไทยให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงในตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี<sup>62</sup> ยกเว้นฝ่ายทหารที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี

ดังนั้นบทบาทของรัฐสภาจึงมีเพียงการตรวจสอบบ้างเป็นครั้งคราวเมื่อเกิดข้อสงสัย แต่ก็เกินไปลักษณะของการตรวจสอบในภาพรวมมากกว่าเป็นรายบุคคลตามที่นายสุนัย จุลพงศธร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกระทู้ถามพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในปี พ.ศ.2539 เนื่องจากมีข่าวความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกับผู้บัญชาการทหารสูงสุด โดยถามประเด็นหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหาร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายชื่อหรือไม่ ซึ่งพลเอกชวลิตได้ชี้แจงว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามลำดับชั้น รัฐมนตรีจึงไม่ได้ล้วงลูก รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย หากไม่ทำตามขั้นตอนก็จะไปล้วงลูกแก้ไข โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและนายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ แต่ถ้ารัฐมนตรีพิจารณาจากตัวเองจะเกิดอันตรายและเสียหายได้<sup>63</sup> ซึ่งการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกระทู้ถามพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐสภาไทยได้มีบทบาทในการตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารมานานแล้ว แต่ก็เกินไปในลักษณะของการซักถามหลักการในภาพรวมเมื่อมีเหตุการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวมากกว่าการตรวจสอบรายละเอียดมาตรฐานในการแต่งตั้งทุกตำแหน่งในลักษณะของงานประจำ โดยบทบาทของรัฐบาลยังคงคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับฝ่ายการเมืองเกินไปในลักษณะรวมขอมมากกว่า

รัฐสภายังคงมีความพยายามแสดงบทบาทตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลในการปรับย้ายทหาร ตามที่นายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช พรรคประชาธิปัตย์ ได้ตั้งกระทู้ถามพลเอกสุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกรณีมีคำสั่งให้พลเอกเสถียร ไปช่วยราชการสำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่าใช้กฎหมายและมีเหตุผลใด<sup>64</sup> โดยกรรมาธิการการทหารมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล ตามที่นายโกวิทย์ ธารณา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57".

<sup>63</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สผ 8/2539.

<sup>64</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24," 30 สิงหาคม 2555, กระทู้ถามสด เรื่อง การโยกย้ายข้าราชการทหารภายในกระทรวงกลาโหม นายวิทยา แก้วภราดัย ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม.



พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะรองประธานคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎร กล่าวถึงกรณีที่มีคำสั่งให้พลเอกเสถียร เพิ่มทองอินทร์ ปลัดกระทรวงกลาโหม ไปช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

“ส่วนตัวไม่คาดคิดว่ารัฐบาลนี้จะลุกแก่อำนาจแทรกแซงโศทหารแล้ว เมื่อถูกจับได้ว่าทำผิด ขั้นตอนกลับไม่ปรับปรุง แต่กลับใช้อำนาจสั่งย้ายปลัดกลาโหมให้ไปประจำสำนักนายกา พุดง่าย ๆ คือเอาเข้ากรุเพราะขวางความเห็นถือเป็นการทำลายองค์การทหารและทำลายอนาคตของนายทหารดีๆ คนหนึ่ง ทั้งที่ พล.อ.เสถียร ควรจะปลดเกษียณอย่างสง่างามในตำแหน่งปลัดกลาโหมที่เหลือเวลาอีกประมาณ 1 เดือนเท่านั้น แต่รัฐบาลและนายกา กลับไม่ให้ความเป็นธรรม และไม่ทำตามนโยบายที่แถลงต่อสภาว่าจะใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ ข้ายังไม่ยึดหลักนิติรัฐ นิติธรรม ใช้ความรู้สึกมาตัดสิน ถ้ามานี้หรือคือหลักที่ผู้บริหารแผ่นดินที่ดีได้ยึดถือและใช้กัน”<sup>65</sup>

## 5.2 ความพยายามสร้างระบบการแต่งตั้งโยกย้ายทหารของฝ่ายทหาร

รัฐไทยพยายามหาวิธีการป้องกันไม่ให้เกิดการเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายซึ่งจะส่งผลย้อนกลับทำให้ทหารต้องเข้ามามีบทบาททางการเมือง โดยรัฐบาลพยายามเสนอกฎหมายตามที่พลโท หลวงชาตินักรบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ชี้แจงต่อรัฐสภาในปี พ.ศ.2491 ว่า

“เล่นการเมืองมันเป็นโรค โรคการเมืองของประเทศไทย ท่านก็ทราบดีว่าเป็นมาอย่างไรตั้งแต่สมัยไหน การจะตัดให้เด็ดขาดว่าไม่ให้ทหารเล่นการเมืองมันต้องค่อยทำค่อยไปซิท่าน เราจะหักด่านพรัด้วยหัวเข่าให้เสร็จไปวันเดียวได้ชะเมื่อไร โรคมันเรื้อรังมาเต็มทีแล้ว ... ข้าพเจ้าจะเสนอให้มีกฎหมายเป็นบทบัญญัติให้ทหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประเทศชาติอยู่นอกวงการเมือง ถ้าหากจะเป็นไปได้ข้าพเจ้าใครจะขอร้องให้เขียนไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อย่างที่เขามีเขียนกันไว้ในต่างประเทศนั้นแหละ ศักดิ์สิทธิ์ ทหารจึงไม่กล้าเข้าไปเล่นแน่ และยิ่งกว่านั้นก็คงไม่มีใครเอาทหารเข้าไปเล่นการเมืองอีก เพราะผิดกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทีนี้นักการเมืองเองที่จะเอาทหารไป ทหารไม่เล่นหรอกแต่นักการเมืองกวททหารเข้าไป จนกวมมันจนถึงขีดที่สุดมันก็ไป เพราะฉะนั้นการที่จะไม่ให้ทหารเข้ามาเล่นทหารแล้ว โดยเฉพะอย่างยิ่งก็รัฐมนตรีนี้แหละจะเอาทหารมาเล่นการเมือง ยิ่งกระทรวงนี้เป็นกระทรวงที่มีอำนาจ ถืออาวุธ ใช้ไปทำอะไรเดี่ยวฉิบหายวายปวงหมด... จึงได้เสนอพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร”<sup>66</sup>

เวลาผ่านมากกว่า 60 ปี ไทยก็ยังไม่มึระบบการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร ตามที่สุรชาติ บำรุงสุข ให้ความเห็นว่าไทยควรจะมีระบบการแต่งตั้งโยกย้ายทหารเพื่อแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ว่า

“การเมืองในประเทศที่เสถียรภาพแล้ว รัฐบาลคือคนคุมกองทัพ เมื่อรัฐบาลคุมกองทัพก็มีอำนาจในการแต่งตั้งทหาร เป็นแต่เพียงกระบวนการแต่งตั้งแบบไทยต้องหาวิธีคิดกันใหม่ถ้าบอกว่าไม่ให้

<sup>65</sup> "ยึดกองทัพทำไผเอง," *ไทยโพสต์* (28 สิงหาคม 2555): 12.

<sup>66</sup> "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ชุดที่ 1 พ.ศ.2491 เรื่องอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายการทหาร," หน้า 140 -141.

การเมืองแทรกแซงอำนาจจะอยู่กับฝ่ายทหารหมด ตกลงระหว่างการเมืองลัทธิสังคมนิยมกับผู้นำทหารระดับบนแต่งตั้งเองหมดอันไหนดีกว่ากัน ... มันต้องมีระบบ มีหลักประกันว่าการแต่งตั้งที่เกิดขึ้นอย่างน้อยที่สุดจะต้องแต่งตั้งคนที่เป็นคนดี สามารถสร้างผลงาน แต่ถ้าทุกอย่างตอบด้วยการเมืองหมดหรืออีกมุมหนึ่งไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาฝ่ายทหารบอกว่าทำเอง ตกลงสุดท้ายก็หนีไม่พ้นพวกใครพวกมัน พอการเมืองเปลี่ยนก็ต้องรื้อไต่กันก็เป็นเรื่องปกติ...ถ้าตรวจสอบถ่วงดุลระบบรัฐสภาต้องมีความเข้มแข็งกว่านั้นในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร...ผมว่าถึงเวลาที่จะต้องเริ่มไม่เช่นนั้นการเมืองไทยไม่ไปไหน จนวันหนึ่งฝ่ายการเมืองมีอำนาจ จะขยายอำนาจก็ต้องไปยุ่งกับไต่ทหาร ฝ่ายทหารก็ต้องคิดกลับมาว่าจะต้องสร้างกฎหมายอีก ยกเว้นจะไปยึดอีกก็ไม่รู้เมื่อไร”<sup>67</sup>

การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารระดับสูงประจำปี พ.ศ.2546 พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ยอมรับว่ามีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องจริงแต่ไม่มากนัก<sup>68</sup> มีรายงานว่าพันตำรวจโททักษิณได้เปลี่ยนแปลงโยกย้ายจากที่เหล่าทัพเสนอมามาเพื่อเตรียมการเลือกตั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2548 ทั้งภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพทั้งหมดเป็นญาติและคนใกล้ชิดกับครอบครัวของพันตำรวจโททักษิณ นอกจากนั้นได้มีการปรับเพื่อนร่วมรุ่น ตท.10 เตรียมขึ้นตำแหน่งสำคัญจำนวนมาก<sup>69</sup> ในการแต่งตั้งโยกย้ายเดือนเมษายน พ.ศ.2546 ก่อนหน้านั้น มีข่าวว่าพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ขอตุลาการปรับย้ายทหาร และขอให้เปลี่ยนตำแหน่งสำคัญ 5 ตำแหน่ง ตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 3 แม่ทัพภาค 4 และผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า แทนรายชื่อที่กองทัพพบและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเห็นชอบแล้ว<sup>70</sup>

จากปัญหาการเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายจากฝ่ายการเมืองดังกล่าว ทำให้หลังจากรัฐประหาร พ.ศ.2549 ฝ่ายทหารจึงถือโอกาสแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 โดยการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทยให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งแล้วเสนอต่อคณะกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้ากรมเสมียนตราเป็นผู้ช่วยเลขานุการ<sup>71</sup> ตามที่พลเอกไอศักดิ์ หงส์ทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมได้ชี้แจง

<sup>67</sup> "สุชาติเปิดจุดซ่อนเร้น พรบ.กท. ไม้ค้ำกองทัพ-ซุกรัฐ(ทหาร) อิสระ," มติชน (17 ตุลาคม 2554): 11.

<sup>68</sup> "แม้รับหน้าขึ้นลัทธิสังคมนิยม," กรุงเทพธุรกิจ (28 สิงหาคม 2546): 16, 12.

<sup>69</sup> วาสนา นาน่วม, "ทักษิณทำคลอดโผทหารเอื้ออาหาร เครือญาติเพื่อนร่วมรุ่น ตท.10 ปรับ," โพสต์ทูเดย์ (3 สิงหาคม 2546): A7.

<sup>70</sup> "ทักษิณสลับโผทหารเพื่อนพี่-ซีได้ดี," มติชน (13 มีนาคม 2546): 3.

<sup>71</sup> "พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 25," ราชกิจจานุเบกษา 125 (1 กุมภาพันธ์ 2551) : 42-43.

หลักการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ ในวาระการรับหลักการไว้ว่า “...ประการที่ 6 ซึ่งเป็นประการสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายการเมืองและอำนาจฝ่ายทหารให้อยู่ในลักษณะที่ได้สมดุลกัน มีการถ่วงดุลกันเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติของฝ่ายทหารมากเกินไป...”<sup>72</sup> เช่นเดียวกับการที่พลเรือเอก ประเสริฐ บุญทรง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้อภิปรายญัตติดังกล่าวในการประชุมวาระที่ 2 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า

“กระผมขออนุญาตมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในมาตรา 25 ซึ่งทางคณะกรรมการธิการได้เสนอเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ กระผมเข้าใจในเจตนารมณ์ของคณะกรรมการธิการว่าการเพิ่มเติมการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารดำรงตำแหน่งนายพลชั้นใหม่ในมาตรานี้ก็เพื่อเป็นการคานอำนาจระหว่างผู้บังคับบัญชาทหารกับการเมือง คือ ได้แก่ ทางรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งมักจะมีปัญหาที่ว่าท้ายหน้าที่กันในอดีต ซึ่งบางครั้งผู้เสนอคือผู้บังคับบัญชาทหารเสนอด้วยความมีอคติทางการเมือง ก็ได้ไปแก้ไขให้ถูกต้อง แต่บางครั้งผู้เสนอไปทางผู้บังคับบัญชาทหารไปวิเคราะห์พิจารณาถูกต้องเป็นธรรมแล้ว เราก็ถูกทางการเมืองได้แก้ไขเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ทำให้ไม่ได้รับพึงเหตุผลจากผู้บังคับบัญชาที่เสนอไปแต่ประการใด กระผมเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งว่าควรมีหลักการที่กำหนดคณะกรรมการชั้น 2 ระดับตามในวรรคสองและวรรคสามที่ได้เพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ ในระดับแรกคือระดับส่วนราชการระดับที่ 2 คือระดับกระทรวงกลาโหม”<sup>73</sup>

เมื่อถึงวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม แล้วปรากฏว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีการอภิปรายเฉพาะมาตรา 25 การแต่งตั้งโยกย้ายทหารเท่านั้น ทั้งที่ควรพิจารณามาตราอื่นที่มีความสำคัญอีกหลายมาตรา โดยเฉพาะมาตรา 8 ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทหารภายในรัฐซึ่งได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรี และเป็นที่มาของการที่รัฐบาลสามารถใช้กำลังทหารเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มเสื้อแดงในปี พ.ศ.2553

การป้องกันการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายจากฝ่ายการเมืองโดยให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณา ถึงแม้ว่าจะทำให้ฝ่ายทหารมีความพอใจ แต่ก็ไม่ได้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยโดยมีข้อโต้แย้งว่าคณะกรรมการดังกล่าวซึ่งมีฝ่ายพลเรือน จำนวน 2 คน ในขณะที่มีฝ่ายทหาร จำนวน 5 คน ทำให้ฝ่ายพลเรือนไม่มีอำนาจเหนือฝ่ายทหาร ตามที่พลอากาศเอกสุกำพล สุวรรณทัต อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาทหารอากาศได้ให้สัมภาษณ์ว่า “...วันนี้ผมสงสารรัฐมนตรีกลาโหมนะ ผมเป็นรัฐมนตรีคมนาคม ผมย้ายอธิบดีย้ายปลัดได้ ซี 10 ซี 11 ได้ แต่เป็นรัฐมนตรีกลาโหมจะย้ายพลตรีสักคน ต้องมานั่งคุยในคณะกรรมการกัน 7 คน ผมว่ามันไม่ถูกต้องเลยที่จะย้ายลูกน้องตัวเองทำเรื่องขึ้นมาเข้า 7 คน น่าสงสารมาก กติกาที่สร้างเอาไว้แบบนี้ แล้วจะมาบอกว่าการเมืองไม่ยุ่งกับการทหารมันเป็นไปได้หรือ มี

<sup>72</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 60," 2550, หน้า 128-129.

<sup>73</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 73," 20 ธันวาคม 2550, หน้า 44-53.

ชาติไหนที่ไม่ให้การเมืองยุ่งกับการทหาร...”<sup>74</sup> ต่อมาพลอากาศเอกสุกำพลได้ให้ความเห็นก่อนพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในปี พ.ศ.2556 ว่า “ การเมืองกับการทหารต้องเกี่ยวพันกันทุกกระทรวงเป็นแบบนี้ เหลือแต่กระทรวงกลาโหมนี้แหละต้องเปลี่ยนใหม่ จะไม่ให้ยุ่งเรื่องการแต่งตั้งคงเป็นไปได้แล้ว..”<sup>75</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นความจำเป็นของประเทศไทยที่จะต้องมีระบบการแต่งตั้งโยกย้ายซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในอีกไม่นาน แต่การแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตย

หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยผ่านกระบวนการรัฐสภา และถ้าหากมีการแก้ไขให้ฝ่ายพลเรือนมีเสียงข้างมากในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (กตร.) แล้ว ก็คงยิ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอาชีพของกองทัพซึ่งเคยเกิดขึ้นในอดีตจนกระทั่งสะสมความไม่พอใจให้กับฝ่ายทหารมากขึ้นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเกิดรัฐประหารในอดีตมาแล้ว ถ้าหากสัดส่วนฝ่ายพลเรือนในคณะกรรมการกระทรวงกลาโหมแล้ว ยังมีคำถามตามมาว่าจะกำหนดสัดส่วนเท่าไร และจะกำหนดให้ใครเข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วยเหตุผลใด เพราะการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้มีการแบ่งแยกไว้ชัดเจนระหว่างการบริหารราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารเช่นเดียวกับกองทัพของรัฐต่าง ๆ

คณะกรรมการข้าราชการอื่นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการได้กำหนดคุณสมบัติผู้เข้ามาเป็นกรรมการมีเหตุผลจากความเกี่ยวข้องของหน้าที่ เช่น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (กตร.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการ ได้แก่ เลขาธิการ ก.พ. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิห้าคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจหกคนซึ่งมีความเชี่ยวชาญในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ อาชีววิทยาและงานยุติธรรม แต่กรณีดังกล่าวแตกต่างไปจากข้าราชการฝ่ายทหารซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจรัฐโดยตรงและต้องได้รับอำนาจจากประมุขของรัฐโดยมีการพระราชทานตราตั้ง จึงไม่มีการนำข้าราชการจากสายงานอื่นมาสลับตำแหน่งเหมือนข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้ซึ่งงานพลเรือนที่มีลักษณะนี้ ได้แก่ ตุลาการ ทูต<sup>76</sup>

ข้าราชการฝ่ายทหารจะได้รับพระราชทาน “ตราตั้ง (commission)” จากประมุขของรัฐโดยตรงเพื่อให้ดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาหน่วยทหารและใช้ “อำนาจอธิปไตย (sovereign power)” ทำให้การแต่งตั้งจึงต้องมาจากคณะกรรมการของกองทัพเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการที่มี

<sup>74</sup> สมยศ ทองพันธ์ และ นัฐวัฒน์ ดวงแก้ว, "พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต," มติชน (19 กันยายน 2554): 11.

<sup>75</sup> "ปูเปิดใจเรื่องใหญ่ ครม," ไทยรัฐ (29 มิถุนายน 2556): 1, 11, 15.

<sup>76</sup> โปรดดูตัวอย่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตวิสามัญผู้มีอำนาจเต็มประจำประเทศต่างๆ จะมีพระราชสาส์นตราตั้งในประกาศด้วย.

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ที่มีประธานศาลฎีกาเป็นประธาน มีกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคนซึ่งข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาเป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการในชั้นศาลของตนเอง มีกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคนซึ่งวุฒิสภาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากวุฒิสภา 2 คน<sup>77</sup> ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ที่จะกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิทางทหารซึ่งวุฒิสภาเลือก แต่ทั้งสองกรณีหากจะมีกรรมการจากภายนอกจำเป็นต้องมีเหตุผลความเกี่ยวข้องเนื่องจากระบบทหารและระบบตุลาการได้แยกออกจากข้าราชการพลเรือนโดยมีความเป็นสากล เช่นเดียวกับที่ฝ่ายทหารก็ไม่ได้เข้าไปเป็นกรรมการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนเพราะไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ข้าราชการพลเรือนมีคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นเพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เรื่องร้องทุกข์ และพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามที่กฎหมายกำหนด<sup>78</sup> นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนคิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคณะกรรมการก็ยังสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ ในขณะที่ฝ่ายทหารไม่มีคณะกรรมการดังกล่าว จึงมีเพียงการร้องทุกข์ตามสายการบังคับบัญชา<sup>79</sup> เท่านั้น สำหรับกระบวนการศาลปกครองยังไม่ใช่เป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ หรือระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเนื่องจากเป็นเรื่องของสิทธิส่วนบุคคลของผู้เสียหาย

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือผู้อื่น หรือของพรรคไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่งและเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการประจำก็ตาม<sup>80</sup> แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีการฝากส่งผลทำให้กองทัพพยายามสร้างระบบขึ้นมา ตามที่ผู้บังคับบัญชาในกองบัญชาการกองทัพไทยได้มีการเรียกนายทหารชั้นยศพันเอกพิเศษและนายพลในตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ มาพูดคุยแนวความคิดการแสวงหาวิสัยทัศน์ของทหาร และสอบถามความคิดเห็นในด้านต่างๆ แม้จะถูกมองว่าเป็นการสร้างเกราะป้องกัน

<sup>77</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543," ราชกิจจานุเบกษา 117 (18 พฤษภาคม 2543): 25-27.

<sup>78</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 31," ราชกิจจานุเบกษา 125 (25 มกราคม 2551): 1-51.

<sup>79</sup> "พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ.2476," ราชกิจจานุเบกษา 50 (20 สิงหาคม 2476): 473-486.

<sup>80</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 266, 268," ราชกิจจานุเบกษา 124 (24 สิงหาคม 2550) : 105.

เด็กฝากจากนักการเมือง เพราะหากฝ่ายการเมืองฝากมาทางกองทัพก็จะอ้างได้ว่าจะต้องผ่านระบบคณะกรรมการก่อน แล้วจะเห็นเหตุผลที่เด็กฝากไม่อาจไปแทรกหรือตัดหน้านายทหารที่ผ่านระบบการสอบและแสดงวิสัยทัศน์ไปแล้วได้<sup>81</sup>

### 5.3 ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายทหารของรัฐสภา

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของไทยเป็นประเด็นสาธารณะมายาวนานเนื่องจากก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์และการตอบแทนผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐบาลซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งกับข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้สร้างผลประโยชน์ตอบแทนรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การจัดตั้งโครงการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ได้เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชน แต่เอื้ออำนวยให้กลุ่มธุรกิจของฝ่ายรัฐบาล การสร้างสภาพที่เอื้ออำนวยให้กลุ่มธุรกิจของฝ่ายรัฐบาลได้เปรียบคู่แข่งทั้งในด้านการกำหนดหลักเกณฑ์ การแก้ไขกฎหมาย รวมถึงกระบวนการปฏิบัติที่ข้าราชการมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ จากปัญหาที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดกระแสการปฏิรูปการเมืองโดยด้านการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเป็นประเด็นหนึ่งในการปฏิรูปตามการประชุมของสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 ประจำปี 2557 ดังนี้

“ดุลอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ถือเป็นหัวใจสำคัญของการออกแบบระบบการบริหารภาครัฐ เพราะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาและความต้องการของประชาชนไปสู่การกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในช่วงหนึ่งประเทศไทยมีรัฐราชการ (bureaucratic polity) ซึ่งระบบราชการเข้าไปบทบาทสำคัญในการกำหนด และนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในอีกช่วงเวลาหนึ่งฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้นจนสามารถเข้าแทรกแซงระบบราชการเพื่อผลักดันนโยบายเฉพาะหน้าที่มุ่งสร้างฐานคะแนนนิยม ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ของระบบอุปถัมภ์ การขาดความเป็นมืออาชีพ ยิ่งไปกว่านั้น หากทั้งสองสถาบันร่วมกันใช้อำนาจโดยมิชอบก็จะเกิดผลเสีย เกิดการร่วมมือกันกระทำทุจริตที่ยากต่อการตรวจสอบ หรือเกิดการดำเนินนโยบายสาธารณะที่ผิดพลาด ไม่ตอบสนองต่อประชาชนตามเป้าหมาย ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้ง และข้าราชการประจำซึ่งมาจากระบบการคัดสรรบนพื้นฐานของความรู้ ประสบการณ์ และอาวุโส จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการศึกษา เพื่อหาแนวทางในการสร้างระบบที่นำไปสู่ดุลยภาพของอำนาจของสถาบันทั้งสอง”<sup>82</sup>

การแต่งตั้งนายทหารของกองทัพไทยในปัจจุบันกำลังเผชิญกับทางสองแพร่ง หากให้ฝ่ายการเมืองแต่งตั้งโดยตรงก็จะประสบปัญหาระบบอุปถัมภ์ ตามที่พลเอกสุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ยอมรับด้วยเช่นกันว่าการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารมีการวิ่งเต้นหรือ

<sup>81</sup> "บทวิเคราะห์," มติชนสุดสัปดาห์ (10-16 สิงหาคม 2555).

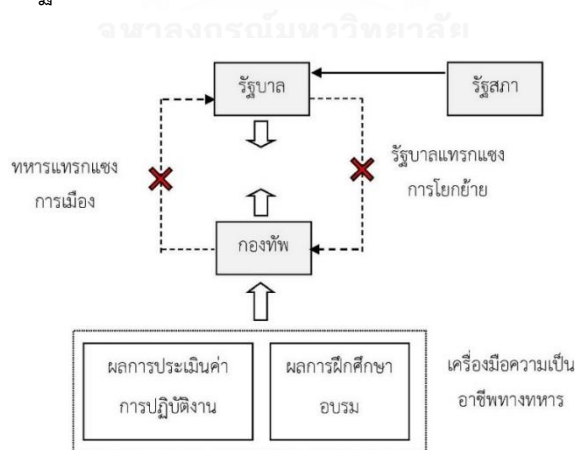
<sup>82</sup> "เอกสารการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 ประจำปี 2557," ใน "8 ทศวรรษ ประชาธิปไตยไทย: พลวัตแห่งดุลอำนาจ (Eight Decades of Thai Democracy: Dynamics of Power Balancing)," 6-8 พฤศจิกายน 2557.

ฝากจากนักการเมือง<sup>83</sup> และตามที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกให้สัมภาษณ์การแต่งตั้งโยกย้ายว่า “ปัจจัยภายนอกถ้าร้องขอเข้ามา ต้องดูว่าเขามีเหตุผลหรือไม่ เมื่อขอมาก็ต้องบอกว่าเหตุผลเพราะอะไร ถึงวันนี้ก็ยังไม่มีปัญหาอะไร...”<sup>84</sup> จึงจำเป็นต้องหาทางออกใหม่

ทางออกดังกล่าวคณะกรรมการการทหารวุฒิสภาได้พยายามเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร โดยได้จัดสัมมนาการปฏิรูปกองทัพไทยในปี พ.ศ.2546 ซึ่งมีข้อเสนอต่อรัฐบาลให้มีคณะกรรมการข้าราชการทหาร และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการทหารเพื่อดำเนินการด้านกำลังพลเหมือนสำนักงานข้าราชการพลเรือน โดยสำนักงานดังกล่าวจะใช้หลักวิชาการเพื่อบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นระบบ...<sup>85</sup> แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการต่อว่าระบบดังกล่าวประกอบด้วยอะไรและมีความเชื่อมโยงกันอย่างไรทั้งในระดับภายในกระทรวงกลาโหมและระดับรัฐ

ความพยายามที่จะไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารของกองทัพไทยเวลานั้นเป็นเรื่องที่ยากเพราะกองทัพไม่มีอำนาจเหมือนในอดีต ตรงข้ามกับฝ่ายพลเรือนที่มีความเข้มแข็งมากขึ้นตามการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐ และการที่ทหารแต่งตั้งโยกย้ายกันเองก็ไม่สอดคล้องตามหลักประชาธิปไตย ทางออกที่เป็นไปได้คือการหาอำนาจอื่นในระบอบประชาธิปไตยมาคานอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งในระดับรัฐจะมีเพียงอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเท่านั้น แต่การที่รัฐสภาจะสามารถถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารได้นั้นจำเป็นต้องสร้างระบบที่สามารถวัดได้ซึ่งในกองทัพรัฐต่าง ๆ จะใช้ข้อมูลจาก “ผลการประเมินค่าการปฏิบัติงาน” และ “ผลการฝึกศึกษาอบรม” สำหรับเป็นหลักฐานในการแสดงความรู้ความสามารถในตำแหน่งระดับสูงขึ้น

ภาพ 4.3 บทบาทรัฐสภาในการสร้างความเป็นมืออาชีพพร้อมกันทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน



<sup>83</sup> "บิ๊กโอโต้ ปชป.เต็งปลัดท.ไม่มีใบสั่งเจ้ ด.," ไทยรัฐ (30 สิงหาคม 2555): 1, 11.

<sup>84</sup> "บิ๊กตุ๋น จัดไฟทหารไม่แบ่งก๊วน," มติชน (17 สิงหาคม 2555): 15.

<sup>85</sup> คณะกรรมการการทหารวุฒิสภา, "รายงานการสัมมนาการปฏิรูปกองทัพไทย," 31 กรกฎาคม 2546.

ตามภาพ 4.3 การที่จะไม่ให้กองทัพแทรกแซงทางการเมืองซึ่งเป็นผลมาจากการที่ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายทหารตามที่มีการอภิปรายในรัฐสภามาตั้งแต่ปี พ.ศ.2491 นั้น จำเป็นต้องเน้นการสร้างความเป็นทหารอาชีพ (professional soldier) ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพื่อให้ทหารมีความเชื่อมั่นว่าถ้าปฏิบัติหน้าที่ตามวิชาชีพแล้วก็จะมีความก้าวหน้าในอาชีพ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องเข้าไปแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อให้มีโอกาสได้รับการแต่งตั้ง การที่ดำรงไว้ซึ่งความเป็นอาชีพดังกล่าวสามารถทำได้โดยการแต่งตั้งโยกย้ายให้มีความก้าวหน้าในอาชีพซึ่งในปัจจุบันอยู่บนหลักฐานผลการศึกษา (education) และผลการประเมินค่าการปฏิบัติงาน (performance appraisal) เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายโดยผ่านกระบวนการของกระทรวงกลาโหม หลังจากนั้นให้เสนอผลการพิจารณาต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารพิจารณา แล้วจึงเสนอต่อรัฐสภาเพื่อตรวจสอบและขอความเห็นชอบโดยรัฐสภาไม่มีสิทธิเปลี่ยนแปลงแก้ไข ยกเว้นหากพบความไม่ถูกต้องให้เสนอกลับมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไข ซึ่งจะเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยโดยทหารอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลพลเรือนก็ต้องมีความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาลโดยมีการตรวจสอบจากรัฐสภา

ถ้าหากไม่มีกระบวนการดังกล่าวแล้วรัฐย่อมไม่สามารถสร้างความเป็นทหารอาชีพให้เกิดขึ้นได้เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ส่งผลต่อความก้าวหน้าในการรับราชการ แต่ความก้าวหน้าในการรับราชการเกิดจากการเข้าไปเป็นพวกของฝ่ายการเมือง ส่งผลทำให้ในท้ายที่สุดแล้วก็จะดึงทหารเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองในสองกรณี โดยกรณีแรกเข้าไปเกี่ยวข้องทางการเมืองเพื่อความก้าวหน้าของตัวเอง ส่วนอีกกรณีหนึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องทางการเมืองเพื่อปกป้องกองทัพไม่ให้ถูกแทรกแซงซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารหลายครั้งที่ผ่านมา นอกจากนี้ บทบาทดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาแต่งตั้งโยกย้ายเฉพาะกลุ่มที่รู้จักกันตามโครงสร้างการจัดแบบ line ซึ่งเป็นปัญหภายในของกองทัพได้ด้วย

แนวทางดังกล่าวก็อาจจะยังมีปัญหากรณีที่ต้องใช้การลงมติ เนื่องจากระบอบรัฐสภาไทยเป็นแบบควบอำนาจซึ่งพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายบริหารด้วย โดยรัฐสภาแบ่งออกเป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อฝ่ายเสียงข้างมากในสภามีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้ทั้งพรรคเดียวหรือหลายพรรคก็ตาม รัฐบาลจึงเป็นฝ่ายเดียวกันกับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการด้วย โดยเฉพาะในปัจจุบันยังไม่มีมติชัดเจนว่าที่มาของสมาชิกจะมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง หากมีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ก็จะทำให้วุฒิสภาเป็นฝ่ายเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล ก็จะทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง แต่สำหรับกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายไม่สามารถกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ด้วยมติเสียงข้างมากได้ ดังนั้นรัฐสภาจึงทำหน้าที่ได้เพียงการตรวจสอบหลักฐานการแต่งตั้งโยกย้าย กรณีที่ไม่ผ่าน



มาตรฐานให้เสนอคืนกองทัพให้เสนอมาใหม่เหมือนวุฒิสภาสหรัฐฯ แต่ไม่ได้มีหน้าที่ในการพิจารณาปรับเปลี่ยนตำแหน่ง ซึ่งถ้าหากมีการวางระบบและจัดข้อมูลที่ดีพอก็จะทำให้นายทหารทุกนายมีหลักฐานการประเมินค่าตั้งแต่เริ่มรับราชการปีละสองฉบับ ซึ่งลงนามโดยผู้บังคับบัญชาและตัวกำลังพล เช่นรับทราบสะสมกันต่อมาจนกระทั่งถึงเวลาการพิจารณาในตำแหน่งสำคัญ

แนวทางหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้ในการตรวจสอบจากรัฐสภาคือ การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการกระทรวงกลาโหมใหม่ โดยการเพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่ได้รับการสรรหาจากวุฒิสภาเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ ที่มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ที่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคนซึ่งวุฒิสภาเลือกจากบุคคลที่ไม่เป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม<sup>86</sup> โดย ก.ต. มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งโยกย้าย และการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตุลาการ<sup>87</sup> จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบถ่วงดุลการแต่งตั้งโยกย้ายฝ่ายตุลาการได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าแม้แต่ฝ่ายตุลาการยังต้องมีบุคคลภายนอกที่คัดเลือกโดยวุฒิสภาเข้ามาร่วมเป็นกรรมการในการแต่งตั้งโยกย้ายและการเลื่อนตำแหน่ง ดังนั้น การแต่งตั้งโยกย้ายทหารซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารจึงย่อมต้องมีการตรวจสอบด้วย และการตรวจสอบจะต้องมาจากอำนาจอธิปไตยอื่นเพื่อให้เกิดดุลขึ้น หากไม่เป็นในลักษณะดังกล่าวแล้วย่อมเกิดปัญหาตามมาในลักษณะเดียวกับข้าราชการตำรวจ

การให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายฝ่ายเดียวโดยไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุล ย่อมส่งผลทำให้ข้าราชการหน่วยงานนั้นตกอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างสมบูรณ์และกลายเป็นปัญหาทางการเมืองตามมา ตามที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ มาตรา 17 ให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ซึ่งยังได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการ ก.ต.ช. ที่กล่าวมา โดย ก.ต.ช. มีหน้าที่ประการหนึ่งคือการพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ จึงทำให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายบริหารอย่างเดียวและขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจนเป็นที่มาของการเรียกร้องปฏิรูปโครงสร้างตำรวจใหม่ในระหว่างปี พ.ศ.2556-2557 ไม่ให้ตกอยู่ในอำนาจของรัฐบาลเพียงลำพัง ในขณะที่กองทัพมีอาวุธ

<sup>86</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา 36," ราชกิจจานุเบกษา 117 (18 พฤษภาคม 2543): 25-26.

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

ที่จะใช้ต่อต้านการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลพลเรือน ตามที่ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในปี พ.ศ. 2534 และ พ.ศ.2549

การที่รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการแต่งตั้งโยกย้ายทหารมากกว่าข้าราชการอื่น นอกจากอาจจะมีข้อโต้แย้งว่าทำไมขั้นตอนการปรับย้ายของทหารจึงไม่ผ่านการพิจารณาจาก คณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น เนื่องจากฝ่ายทหารเป็นส่วนราชการที่มีความแตกต่างไปจาก ฝ่ายพลเรือนโดยมีกฎหมายการจัดระเบียบแยกจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยมีความเป็นสากลตามที่ปรากฏ “ทหาร” ในรัฐธรรมนูญของรัฐส่วนใหญ่ ในขณะที่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนการบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วน ราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือ ต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีแล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>88</sup> ดังนั้น การแต่งตั้งโยกย้ายทหารของรัฐต่าง ๆ จึงผ่านตามสายงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและเสนอต่อนายกรัฐมนตรีไปยังประมุขของรัฐ

การที่ไม่ควรนำการแต่งตั้งโยกย้ายทหารเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเช่นเดียวกับ ข้าราชการพลเรือนเนื่องจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนส่วนใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกา สามารถโยกย้ายไป ปฏิบัติงานได้ทุกกระทรวงรวมทั้งงานพลเรือนในกระทรวงกลาโหม<sup>89</sup> ในขณะที่งานทหารเป็นตำแหน่ง เฉพาะภายในกระทรวงกลาโหมไม่สามารถย้ายไปปฏิบัติงานในกระทรวงอื่นได้ สำหรับทหารที่บรรจุใน ตำแหน่งที่เป็นงานพลเรือนในกองทัพไทยปัจจุบันกำลังเปลี่ยนให้เป็นข้าราชการพลเรือนกลาโหม ใน อนาคตหากการจัดระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหมของไทยมีความสมบูรณ์ อาจจะย้อนกลับไปใช้ วิธีการบริหารจัดการข้าราชการพลเรือนกลาโหมไปรวมกับข้าราชการกระทรวงฝ่ายพลเรือนตามที่ไทย เคยมีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ซึ่งในขณะนั้นการแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่ การ รับเงินเดือน และการลงทัณฑ์ข้าราชการพลเรือนในกระทรวงทหารเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471

นอกจากนั้น ทหารจัดตั้งเพื่อปฏิบัติงานในยามสงครามซึ่งในขณะนั้นไม่มีคณะรัฐมนตรี หรือหากมีคณะรัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจหน้าที่มาพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายในการรบแล้ว ดังนั้น ระบบ

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57, ราชกิจจานุเบกษา 125 (25 มกราคม 2551): 20-21.

<sup>89</sup> U.S. Office of Personnel Management, "U.S. Office of Personnel Management Handbook of Occupational Groups and Families," May 2009. ข้าราชการพลเรือนสหรัฐในกระทรวงฝ่ายพลเรือนและกระทรวงฝ่ายทหารจะควบคุมแบบรวมการ โดยสำนักงานบริหารบุคลากร และมีการจัดกลุ่มงานและการกำหนดชื่อตำแหน่งและหน้าที่เป็นระบบเดียวกันหมุนเวียนไปทุกกระทรวง ในขณะที่สิ่งโคปรข้าราชการพลเรือนของกระทรวงกลาโหมจะแยกออกจากกระทรวงฝ่ายพลเรือน.

การแต่งตั้งโยกย้ายทหารในยามปกติและยามสงครามจึงควรเป็นระบบเดียวกัน โดยแต่งตั้งจากฝ่ายทหารด้วยระบบที่สร้างให้เกิดความเป็นทหารอาชีพ ทำให้กองทัพสากลแต่งตั้งโยกย้ายทหารในยามสงบโดยใช้ผลการประเมินค่าการปฏิบัติงานเป็นหลัก แต่ในยามสงครามไม่มีเวลาที่จะทำเช่นนั้นจึงให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งได้เองจากสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น กำลังพลที่เหลือในขณะนั้น ความชำนาญในพื้นที่และภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ ผลการปฏิบัติกรรบ เป็นต้น

## 6. ผลกระทบจากการที่รัฐสภาไทยไม่ได้มีบทบาทต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนและทหารในการแต่งตั้งโยกย้ายปรากฏให้เห็นมากขึ้นเมื่อฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งจึงย่อมต้องการเข้ามามีบทบาทในการแต่งตั้งโยกย้ายทหารตามที่ปรากฏความขัดแย้งในการแต่งตั้งปลัดกระทรวงกลาโหมในปี พ.ศ.2555 ระหว่างพลอากาศเอกสุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กับพลเอกเสถียร เพิ่มทองอินทร์ ปลัดกระทรวงกลาโหม โดยพลเอกเสถียรต้องการให้พลเอกชาติรี ทัดดี รองปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นปลัดกระทรวงกลาโหม ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องการให้พลเอกทงศักดิ์ อภิรัชโยธิน ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก เนื่องจากเห็นว่าพลเอกชาติรี มีอาวุโสรุ่นน้อยกว่า ต่อมาพลเอกเสถียรได้ทำหนังสือลงวันที่ 24 สิงหาคม 2555 ถึงนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เรื่องขออนุญาตเข้าพบเพื่อชี้แจงการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหม โดยระบุว่า พลอากาศเอกสุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้เชิญพลเอกเสถียร เพิ่มทองอินทร์ ปลัดกระทรวงกลาโหม รวมทั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการเหล่าทัพ เข้าหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหมประจำปี ณ ห้องทำงานสำนักงานรัฐมนตรี และได้สั่งการด้วยวาจาให้ปลัดกระทรวงกลาโหม เสนอชื่อพลเอกทงศักดิ์ อภิรัชโยธิน ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก มาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมหากไม่มีผู้ใดคัดค้านให้ถือว่าเห็นชอบตามสั่งการนี้ และจะไม่มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหม โดยพลเอกเสถียรได้ร้องเรียนว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก้าวก่าย แทรกแซง ใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 266 มาตรา 268 มาตรา 279 มาตรา 280 รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง”<sup>90</sup> และพลเอกเสถียร ยังได้ให้สัมภาษณ์ถึงการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่า

“ผมยึดถือความถูกต้องเพื่อรักษานายกรัฐมนตรีและรัฐบาลเอาไว้ ไม่ให้ใครมากล่าวโจมตีได้ว่ามีการแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารเกิดขึ้น เราจำเป็นต้องรักษาระบบ รักษากฎหมายบนพื้นฐานความถูกต้องในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ ผมยอมให้เพื่อนตำเพราจะ พล.อ.ทงศักดิ์ ก็เป็นรุ่น

<sup>90</sup> “ปลัดห้สุกำพลกลาโหมระอุเสถียรสุดทนแฉบักโอบีบตั้งทงศักดิ์,” ไทยโพสต์ (26 สิงหาคม 2555): 1, 10.

เดียวกัน แต่ผมต้องยึดความถูกต้องมีเช่นนั้นต่อไปหลักการจะเสียหาย...ไม่ใช่ว่าจะมาล้างลูก ล้างดับกัน ในหน่วยงานจะเอาใครก็ได้ตามอำเภอใจมันคงไม่ใช่ ถ้ามีการโหวตกันในคณะกรรมการพิจารณา นายทหารชั้นนายพลจะเอาตามรายชื่อที่เสนอไปหรือไม่ ถ้าผมแพ้โหวตก็ไม่ว่ากันถือว่าเราทำดีที่สุดแล้ว สิ่งที่ผมทำไปถึงที่สุดอาจมีคำถามจากสังคมว่ายอมรับได้หรือไม่ สื่อจะวิจารณ์อย่างไร ฝ่ายค้านจะหยิบยกไปอภิปรายหรือไม่ รวมถึงลูกน้องในสำนักงานจะมองผมอย่างไร ถ้ายอมในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง คนที่เขาเสียประโยชน์จากการโยกย้ายจะไม่ฟ้องร้องผมหรือไม่ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งผมก็ไม่อยากไปขึ้นศาลติดคุกหลังเกษียณเช่นกัน”<sup>91</sup>

ผลของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายการเมืองกลายเป็นเรื่องบานปลาย ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้มีคำสั่งให้พลเอกเสถียร เพิ่มทองอินทร์ ปลัดกระทรวงกลาโหม พลเอกชาติรี ทัดติ รองปลัดกระทรวงกลาโหมที่พลเอกเสถียรจะเสนอชื่อให้เป็นปลัดกระทรวงต่อ และ พลเอกพิณพาศน์ สรีวิวัฒน์ เจ้ากรมเสนาธิการไปช่วยราชการสำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม<sup>92</sup> ซึ่งหลายฝ่ายกังวลว่าอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกองทัพมากขึ้น ต่อมาศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้คืนตำแหน่ง รองปลัดกระทรวงกลาโหมให้กับพลเอกชาติรี ทัดติถึงแม้ว่าศาลปกครองจะสามารถให้ความยุติธรรมได้ แต่ถ้าหากการแต่งตั้งโยกย้ายของฝ่ายทหารยังคงใช้หลักการเดียวกันกับฝ่ายพลเรือนโดยผู้ที่ถูกย้ายหรือไม่ได้รับการแต่งตั้งสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ก็จะเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานทางทหารและความเชื่อถือต่อผู้บังคับบัญชา หากจะต้องได้ตำแหน่งมาจากการพิจารณาของศาลปกครองเพื่อลบล้างการตัดสินใจปรับย้ายของผู้บังคับบัญชา จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองและปลัดกระทรวงซึ่งเป็นข้าราชการทหารระดับสูงแสดงให้เห็นว่ารัฐสภาควรเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลต่อการแต่งตั้งโยกย้ายทหารได้แล้ว

ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไทยจะส่งผลกระทบต่อบริบททางการเมืองเมื่อข้าราชการระดับสูงของไทยถูกโยกย้ายโดยฝ่ายการเมืองโดยขาดกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลที่โปร่งใส เป็นสาธารณะเช่นเดียวกับรัฐที่มีระดับการพัฒนาประชาธิปไตยสูง จึงทำให้เกิดเป็นสายในระบบราชการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับต่ำสุดไปจนถึงระดับรัฐบาล ทำให้เมื่อมีการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองขึ้นก็จะเกิดกรณีล้างบางขึ้นเพื่อไม่ให้เป็นฐานเสียงทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป รัฐบาลพลเรือนสามารถแทรกแซงการโยกย้ายต่อข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้ง่าย แต่ถ้าหากเข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายทหารซึ่งมีอาวุธทำให้แตกต่างจากฝ่ายพลเรือนก็อาจจะเป็นการสร้างสถานการณ์ที่นำไปสู่การ

<sup>91</sup> "ปลัดกลาโหมฟ้องปู ชนสุก้าพล แทรกแซงล้างโผ," *ไทยรัฐ* (27 สิงหาคม 2555): 1, 15, 16, 19.

<sup>92</sup> "ยิ่งลักษณ์บงอูป เชิงสุก้าพลผลิผลามแดงปลัด," *ไทยรัฐ* (29 สิงหาคม 2555): 1, 16, 17.

รัฐประหารในที่สุด ตามที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรให้สัมภาษณ์ถึงเหตุการณ์ดังกล่าวว่า

“การที่ พล.อ.อ.สุกำพล สุวรรณทัต รมว.กลาโหม มีคำสั่งย้ายปลัดกระทรวงกลาโหมไปช่วยราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีนั้น มีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการ เพราะจากที่ติดตามข่าวจะเห็นว่ารัฐมนตรีพยายามเข้าไปล้วงลูกการโยกย้ายแล้วถูกทักท้วงว่าไม่น่าจะถูกต้อง ซึ่งการทำเช่นนี้ถือเป็นเรื่องผิดปกติและเป็นสัญญาณที่ไม่ดี แสดงให้เห็นว่าการเมืองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย ... เท่ากับหมายความว่า การแต่งตั้งโยกย้ายต่างๆ จะต้องสนองความต้องการของฝ่ายการเมืองเพียงอย่างเดียว หากเป็นเช่นนี้จะไม่เป็นผลดีทั้งกับการเมืองและไม่เป็นผลดีกับงานด้านความมั่นคง และทั้งหมดต้องตั้งคำถามกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่าสร้างบรรยากาศให้เหมือนกับสมัยตอนปลายรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ส่วนตัวเห็นว่าไม่ควรจะมีเหตุการณ์ปฏิวัติรัฐประหารกันอีก แต่ขณะเดียวกันนักการเมืองก็ต้องมีคุณธรรมและอย่าทำลายระบบ”<sup>93</sup>

ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าแม้แต่อดีตนายกรัฐมนตรีไทยก็ยังเชื่อว่า การแต่งตั้งโยกย้ายทหารอาจจะทำให้เกิดการรัฐประหารได้ และปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายทหารเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยเฉพาะในระดับสูงทุกประเภทที่เกิดจากการขาดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเหมาะสม โดยรัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการมากเกินไป

วิธีการป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาใช้อำนาจโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมโดยการจัดตั้งคณะกรรมการคุณธรรมหรือการฟ้องศาลปกครองนั้น หากนำมาใช้กับฝ่ายทหารแล้วจะมีความซับซ้อนเนื่องจากกระบวนการดังกล่าวจะเริ่มดำเนินการได้ภายหลังจากมีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายแล้วซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการนาน นอกจากนี้การโปรดเกล้าแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลจะดำเนินการแบบรวมการทั้งกระทรวงกลาโหมซึ่งแตกต่างจากข้าราชการกระทรวงอื่นที่มีคำสั่งเฉพาะส่วนราชการครั้งละจำนวนไม่มาก ในขณะที่ฝ่ายทหารซึ่งเป็นองค์การขนาดใหญ่เมื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งแล้วจะมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ตามมา<sup>94</sup> ประการสำคัญคือ หากมีการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแล้วจะขาดความเหมาะสม นอกจากนั้นผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารต้องการความเชื่อถือจากผู้ใต้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปมาได้หรือได้ตำแหน่งมาจากคำพิพากษา ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบบุคลากรที่มีความพร้อมมาทำ

<sup>93</sup> “บิ๊กอ้อยขับปลัดท.หมดสิทธิทำไต่ทวนแล้ว ชี้แจงปมแต่งตั้งเสถียร แอบปูดข่าวโยกย้าย อภิสิทธิ์สุกำพลใช้อำนาจบาตรใหญ่,” ไทยรัฐ (29 สิงหาคม 2555): 1, 16, 17.

<sup>94</sup> ตัวอย่างกรณีนายกรัฐมนตรีไม่อนุมัติตำแหน่งประธานที่ปรึกษากระทรวงกลาโหมอัตราจอมพลส่งผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายประจำปีล่าช้าทั้งกระทรวง เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งเฉพาะตัวสำหรับ พล.อ.คณิต สาพิทักษ์ เมื่อพ้นหน้าที่ไปแล้วไม่สามารถบรรจุผู้อื่นมาดำรงตำแหน่งต่อได้ ดังนั้น จึงต้องเสนอกลับมาให้กระทรวงกลาโหมแก้ไขใหม่ โปรดดู มติชน 20 กันยายน 2554.

หน้าที่ผู้นำกองทัพ ก่อนที่จะเสนอรายชื่อพลเกล้าต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งก็มีเพียงรัฐสภาเท่านั้นที่จะสามารถตรวจสอบรัฐบาลพลเรือนได้เช่นเดียวกับสหรัฐและอังกฤษ แต่ในปัจจุบันรัฐสภาไทยยังไม่เคยมีบทบาทดังกล่าว แม้แต่การแต่งตั้งข้าราชการอื่นด้วยตามตาราง 4.5

ตาราง 4.5 การขาดบทบาทของรัฐสภาในการพิจารณาตำแหน่งข้าราชการระดับสูงของข้าราชการไทย

ประเภทข้าราชการ	การพิจารณา	กฎหมาย
ข้าราชการทหาร	คณะกรรมการส่วนราชการ เสนอ คณะกรรมการ กท.	พระราชบัญญัติระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 25
ข้าราชการตุลาการ	คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการฝ่าย ยุติธรรม พ.ศ.2543
ข้าราชการพลเรือนสามัญ	หัวหน้าส่วนราชการ นำเสนอ รมว.ให้ กรมพิจารณา	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 มาตรา 57
ข้าราชการตำรวจ	ผบ.ตร. ให้ นรม. คัดเลือกเสนอ ก.ต.ช. ตำแหน่งรองลงมา ให้ ผบ.ตร. เสนอ ก.ตร.	พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 53-55

ที่มา: กฎหมายข้าราชการแต่ละประเภท

ผลจากการที่ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไทยยังขาดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภาทำให้ข้าราชการตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง จึงมีการเรียกร้องให้มีการวางระบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในระหว่างการเดินทางขบวนเรียกร้องทางการเมืองระหว่างปลายปี พ.ศ.2556 ถึง พ.ศ.2557 ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2558 ถึงกับเสนอให้มีคณะกรรมการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการแต่งตั้งโยกย้ายทหารเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไทย แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญคือกองทัพเป็นองค์การที่ผูกขาดการถืออาวุธตามกฎหมายโดยที่ไม่มีองค์การใดจะมีขีดความสามารถทัดเทียมได้ตามที่ Finer และนักวิชาการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ต่างล้วนแล้วแต่ตระหนักในประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างดี

ในอดีตที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นอดีตนายทหารจึงสามารถควบคุมกองทัพให้เป็นเครื่องมือได้ ทำให้รัฐสภาไทยไม่ได้มีบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารเพราะยังไม่ได้ถูกยกระดับขึ้นมาเป็นประเด็นทางการเมือง แต่สำหรับในยุคประชาธิปไตยที่ฝ่ายการเมืองพยายามเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งนายทหารในขณะที่ฝ่ายกองทัพพยายามที่จะต่อต้าน ทำให้จำเป็นต้องมีระบบที่โปร่งใส ตรวจสอบได้และมีการถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ในระดับรัฐโดยรัฐสภาเท่านั้น

การแต่งตั้งโยกย้ายทหารเป็นประเด็นสำคัญที่สุดของการเป็นทหารอาชีพซึ่งจะทำให้ทหารทุกคนเชื่อมั่นต่อผู้บังคับบัญชาและระบบการตรวจสอบประเมินผลที่จะทำให้มีความก้าวหน้าในอาชีพ

หากมีการแทรกแซงทางการเมืองเกิดขึ้นในกองทัพย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐตามความเห็นของพลเอกสมเจตน์ บุญถนอม สมาชิกวุฒิสภาสรรหาที่ว่า “...ถ้าการเมืองเข้าแทรกแซงกองทัพเมื่อไร ผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่ฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา กองทัพก็จะอ่อนแอซึ่งเป็นสิ่งที่อันตรายที่สุดของกองทัพ และภารกิจสำคัญของกองทัพคือการรักษาความมั่นคง ป้องกันอธิปไตย พิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ ถ้ากองทัพอ่อนแอเมื่อไรก็เท่ากับเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติ...”<sup>95</sup> สอดคล้องตามที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกให้สัมภาษณ์ว่า “...ถ้าใช้คนที่ไม่มีความสามารถและวิ่งเต็นมาดูแลกองทัพก็ล้มเหลว รมไม่ได้”<sup>96</sup> ย่อมแสดงว่าการแต่งตั้งโยกย้ายทหารมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากกองทัพเป็นเครื่องมือของรัฐ ตามที่ Morgenthau เสนอว่าความเป็นผู้นำกองทัพเป็นหนึ่งในสามของปัจจัยความพร้อมทางทหาร ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของพลังอำนาจของชาติในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ<sup>97</sup>

ในทางตรงกันข้ามการที่รัฐให้กองทัพแต่งตั้งโยกย้ายกันเองก็ทำให้เกิดปัญหาการแต่งตั้งเฉพาะกลุ่มหรือพวกพ้องที่รู้จักกันมาก่อนซึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างการจัดขององค์การที่เป็นแบบ line ดังนั้น เมื่อรัฐไม่มีกระบวนการสรรหาแต่งตั้งโยกย้ายผู้บังคับบัญชาที่เป็นไปตามหลักความเป็นอาชีพ จึงยอมทำให้กองทัพขาดความเข้มแข็งและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐเช่นกัน ดังนั้น หลังจากทีกองทัพเสนอการแต่งตั้งโยกย้ายให้รัฐบาลพลเรือนซึ่งอาจจะเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายเฉพาะพวกพ้องและการแทรกแซงทางการเมือง จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบโดยรัฐสภาเพื่อให้สอดคล้องตามหลักการทหารของ “รัฐ” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าการปรับย้ายนายทหารของกองทัพไทยยังคงดำเนินการโดยกองทัพเป็นหลัก โดยมีการแทรกแซงจากการเมืองน้อยเนื่องจากสภาวะความอ่อนแอทางการเมือง และยังไม่มีการตรวจสอบจากภายนอกกองทัพ แต่ก็ยังมีการวิ่งเต็นและการฝากมาจากภายนอกกองทัพตามที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกกล่าวว่า

“การปรับย้ายครั้งนี้ไม่มีปัญหา คนที่วิ่งเต็นเข้ามาท้ายสุดก็รู้ตัวและจะอยู่ไม่ได้ เพราะช่วยเขาทำงานไม่ได้และลูกน้องไม่นับถือ ซึ่งก็ต้องอาย ส่วนปัจจัยภายนอก ถ้าร้องขอเข้ามา ต้องดูว่าเขามีเหตุผลหรือไม่ เมื่อขอมาก็ต้องบอกว่าเหตุผลเพราะอะไร ถึงวันนี้ก็ยังไม่ปัญหาอะไร ท้ายที่สุดผู้บังคับบัญชาก็คือผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาในกระทรวงกลาโหมก็เป็นทหารทั้งหมด เข้าใจดีว่าทหาร

<sup>95</sup> "พล.อ.สมเจตน์ บุญถนอม ย้าย 3 นายพล การเมืองแทรกแซงกองทัพ=ทำลายความมั่นคง," ผู้จัดการ (1 กันยายน 2555): 21-22.

<sup>96</sup> "บิ๊กตุ๋น จัดโผทหารไม่แบ่งก๊วน," มติชน (17 สิงหาคม 2555): 15.

<sup>97</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for power and peace*, pp. 133 - 136.

ต้องเป็นอย่างไร ดังนั้น ต้องไปดูว่าตัวเองทำดีหรือยังกับตัวเอง ครอบครัว ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้าดีก็จะเติบโตตลอดไม่ต้องวิ่งเต้น ผู้บังคับบัญชาจะเป็นเอง”<sup>98</sup>

ทางออกของฝ่ายรัฐบาลหลายครั้งที่ผ่านมาเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพคือ การปล่อยให้ฝ่ายทหารแต่งตั้งโยกย้ายกันเองตามที่นายสมักร สุนทรเวช อดีตนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กล่าวว่า “...จะไม่เข้าไปแทรกแซงยุ่งเกี่ยวให้ ผบ.เหล่าทัพวากันไป ขั้นตอนว่ายังไงก็เป็นไปตามนั้น สำหรับการเข้ามาตั้งเก้าอี้ รมว.กลาโหม ไม่ได้มีวาระอะไร ต้องการให้กองทัพปฏิบัติภารกิจป้องกันประเทศตามหน้าที่รับผิดชอบตนเองดูในภาพรวมเท่านั้น เพียงแต่อยากเป็นคนกลางให้เป็นตัวเชื่อมให้ เพราะเป็นพลเรือนไม่มีพวก ไม่มีรุ่น ที่ผ่านมารมว.กลาโหม เป็นทหาร มีพรรคพวก มักเกิดปัญหา ...”<sup>99</sup> แม้แต่กรณีพลเอกเสถียร เพิ่มทองอินทร์ ปลัดกระทรวงกลาโหมได้ทำหนังสือถึงนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเรื่องการเสนอชื่อผู้มาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมไม่เป็นที่พอใจและวิธีการที่กระทรวงกลาโหมกำหนด มีการล้วงลูกจากพลอากาศเอกสุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่นายกรัฐมนตรีก็หลีกเลี่ยงไม่เข้ามาเกี่ยวข้องตามที่นายสุรนันทน์ เวชชาชีวะ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีชี้แจงว่า “ได้ตอบไปแล้วทั้งหมด เพราะเป็นเรื่องของทางกระทรวงกลาโหม คงต้องให้ พล.อ.อ.สุกำพล สุวรรณทัต รมว.กลาโหม และสภากลาโหม เป็นผู้พิจารณา”<sup>100</sup>

ผลจากการที่การแต่งตั้งโยกย้ายไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานย่อมทำให้เกิดความอ่อนแอขึ้นในระบบทหารซึ่งต้องการฝึกและการปฏิบัติงานที่มีความเป็นมืออาชีพ เพราะหากฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโดยไม่มีระบบรองรับ ก็จะทำให้ความก้าวหน้าในการรับราชการไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลการฝึกและการปฏิบัติงาน ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งก็จะไม่สามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างการจัดได้ ย่อมทำให้หน่วยทหารไม่สามารถปฏิบัติงานได้และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด ดังนั้น ฝ่ายทหารจึงได้พยายามไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายมาโดยตลอดและเป็นสาเหตุความขัดแย้งถึงกับเป็นสาเหตุหนึ่งในการรัฐประหารมาแล้วถึงสองครั้ง ในขณะเดียวกันหากให้ฝ่ายทหารคัดเลือกเองก็จะประสบปัญหาขัดต่อหลักประชาธิปไตยและก่อให้เกิดปัญหาในระบบพวกพ้องตามโครงสร้างองค์การที่เป็นแบบ line ได้ง่ายเช่นกัน และทำให้ผู้ที่อยู่นอก line ก็พยายามที่จะหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองได้รับการพิจารณาจากผู้มีอำนาจในแต่ละระดับไปจนถึงฝ่ายการเมือง

<sup>98</sup> "ปีกตุลัน จัดโผทหารไม่แบ่งก๊วน," มติชน (17 สิงหาคม 2555): 15.

<sup>99</sup> "สมัครยันไม่เช็กบิล-ล้วงโผ," ไทยรัฐ (13 กุมภาพันธ์ 2551): 1, 16, 19.

<sup>100</sup> "สุกำพลเล่นแรง เต็งปลัด กท. ขวางลำโผทหาร ไทยรัฐ," ไทยรัฐ (28 สิงหาคม 2555): 1, 11.



## 7. สรุป

การแต่งตั้งโยกย้ายทหารเป็นประเด็นสำคัญที่สุดในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารไทย และส่งผลกระทบต่อการเมืองและความมั่นคงของไทยมายาวนาน ก่อให้เกิดการรัฐประหาร ความแตกแยกทางสังคม และความอ่อนแอของกองทัพตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน รัฐสภาไทยพยายามมีบทบาทในการจัดระบบการแต่งตั้งโยกย้ายทหารมาตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่นาน แต่ในช่วงระยะเวลานั้นรัฐสภายังขาดความเข้มแข็งในการเป็นสถาบันทางการเมืองประกอบกับทหารมีบทบาททางการเมืองสูงทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยนายกรัฐมนตรีนับเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาทหารจึงทำให้ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายทหารไม่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน

การแต่งตั้งโยกย้ายทหารเริ่มปรากฏให้เห็นเป็นปัญหาต่อสาธารณะบ่อยครั้งหลังจากรัฐบาลพลเรือนเข้ามามีบทบาททางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยทำให้ต้องการใช้อำนาจบริหารเพื่อแต่งตั้งโยกย้ายทหารเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น แต่จากการที่การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไทยทั้งหมดยังไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติ แม้แต่การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนก็ตาม รัฐสภาแทบไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบขั้นตอนการแต่งตั้งโยกย้ายและการตรวจสอบผลการพิจารณาเป็นรายบุคคลในลักษณะเดียวกับรัฐที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว ดังนั้น รัฐสภาจึงมีบทบาทอย่างมากเป็นเพียงการตั้งกระทู้ถามในบางโอกาส ดังนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายเดียวของรัฐบาลและเกิดปัญหาการพิจารณาแต่งตั้งจากคนใกล้ชิดหรือเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน ทำให้ไม่ได้รับการยอมรับ สำหรับกองทัพบางครั้งได้ขยายตัวเป็นความขัดแย้งจนกระทั่งเป็นเหตุผลหนึ่งในการรัฐประหารมาแล้ว

กำลังทหารเป็นพลังอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะทำให้กำลังทหารมีความพร้อมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา จนกระทั่งขยายความมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็น และเพียงพอ ดังนั้น การแต่งตั้งโยกย้ายทหารจึงไม่ใช่หน้าที่ของรัฐบาลหรือกองทัพแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งมีคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว

การวางระบบการแต่งตั้งโยกย้ายทหารจึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเป็นมืออาชีพให้เกิดขึ้นทั้งฝ่ายรัฐบาลพลเรือนและฝ่ายทหาร ตามที่ Janowitz แนะนำให้ฝ่ายพลเรือนต้องมีจริยธรรมอย่างมืออาชีพ หากรัฐบาลพลเรือนต้องการใช้อำนาจบริหารเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารระดับสูงย่อมสามารถทำได้ แต่รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องประกันความสำคัญสูงสุดทางการเมืองของฝ่ายพลเรือนโดยการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารทรัพยากร

มนุษย์ซึ่งจะทำให้กองทัพได้ผู้บังคับบัญชาที่มีความเป็นทหารอาชีพตามหลักการของ Huntington และลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายทหารซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การรัฐประหารในที่สุด แต่ทั้งนี้รัฐสภาจะต้องมีความเป็นสถาบันทางการเมืองก่อน และมีความพร้อมโดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคลในกองทัพและกิจการป้องกันประเทศ

ในอดีตประชาธิปไตยไทยยังขาดความเข้มแข็ง รัฐบาลพลเรือนจึงจำเป็นต้องใช้นโยบายโอนอ่อนผ่อนตามดังกล่าวเพื่อให้เกิดเสถียรภาพต่อรัฐบาล แต่เมื่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยมีแนวโน้มว่ากำลังจะก้าวไปในทางที่ดีขึ้น จึงจำเป็นต้องมีระบบที่สอดคล้องตามหลักการประชาธิปไตย มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้รัฐได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาในกองทัพ โดยมีระบบที่ยอมรับกันอย่างเป็นสากลเพื่อสร้างความเป็นมืออาชีพให้เกิดขึ้นในกองทัพ มีความเชื่อมั่นในระบบ ไม่ปล่อยให้การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองเพียงลำพังซึ่งจะทำให้ย้อนกลับไปสู่แนวคิดการเป็นทหารส่วนตัวของผู้นำในอดีตหรือเป็นทหารของรัฐบาลชุดใดชุดหนึ่ง ไม่ใช่ของรัฐตามแนวคิดทหารอาชีพ

สำหรับกองทัพไทยที่สืบทอดมาจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชต่อกันมาตามที่สะท้อนแนวคิดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ว่ากำลังทหารเป็นของชาติอยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน กลุ่มบุคคล หรือพรรคการเมืองใด<sup>101</sup> หากรัฐยังไม่สามารถจัดให้มีระบบการแต่งตั้งโยกย้ายที่มีคุณธรรมดังกล่าว ก็ควรปล่อยให้การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นหน้าที่ของกองทัพ โดยใช้หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลตราบเท่าที่ ยังคงตอบสนองนโยบายรัฐบาลพลเรือนได้ หรืออาจจะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้าไปร่วมในคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งระดับกระทรวงกลาโหม เช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ การเข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายจะทำให้กองทัพอ่อนแอซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และทำให้ทหารบางส่วนเกิดแนวคิดเรื่องเกียรติภูมิกองทัพตามที่ Finer อธิบายการสร้างจิตวิญญาณในกองทัพทำให้สามารถไปตายในสนามรบได้ และทุกฝ่ายควรยอมรับความจริงที่เกิดขึ้นว่าหากฝ่ายพลเรือนต้องการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายฝ่ายทหารโดยไม่มีหลักการที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายแล้ว ย่อมทำให้ฝ่ายทหารใช้เป็นโอกาสเข้ามาแทรกแซงการเมืองในที่สุดโดยไม่มีหลักการเช่นกัน เหมือนกับที่เกิดขึ้นในอดีตมาแล้วหลายครั้งและมีการอภิปรายในรัฐสภามาตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 แล้ว

การที่รัฐสภาจะสามารถดำเนินการตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารของรัฐบาลได้จะต้องมีกระบวนการที่ชัดเจนเป็นประจำ ไม่ใช่การเสนอตั้งกระทู้อันเป็นครั้งคราวตามตัวอย่างที่กล่าวมา ซึ่งรัฐอาจจะเพิ่มขึ้นขั้นตอนการเสนอรายชื่อให้รัฐสภาตรวจสอบโดยรัฐสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเกี่ยวข้องโยกย้าย แต่มีหน้าที่ตรวจสอบว่ามีหลักฐานประกอบการแต่งตั้งโยกย้ายรองรับตามหลักการ

<sup>101</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492".

บริหารทรัพยากรบุคคลหรือไม่เพื่อไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนการที่จะมอบหน้าที่ให้กับวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรก็แล้วแต่โครงสร้างการจัดและการบริหารเชิงอำนาจของรัฐสภาซึ่งยังเป็นประเด็นปัญหาของไทยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>102</sup> และจะต้องรวมถึงข้าราชการระดับสูงของทุกกระทรวงเช่นเดียวกับสหรัฐ นอกจากนี้รัฐสภาสามารถมีบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการแต่งตั้งโยกย้ายได้อีกวิธีการหนึ่งโดยการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่ผ่านการเลือกตั้งจากวุฒิสภาในจำนวนที่เหมาะสมเข้าร่วมในคณะกรรมการแต่งตั้งเช่นเดียวกับคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

การที่รัฐสภาต้องเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการแต่งตั้งโยกย้ายนั้น เพื่อให้กองทัพมีความเป็นมืออาชีพและโปร่งใสตรวจสอบได้เป็นที่ยอมรับในรัฐที่พัฒนาประชาธิปไตยแล้ว ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายไทยได้เอื้ออำนวยให้รัฐสภามีบทบาทมากขึ้นทั้งการตรวจสอบติดตามและการสร้างกฎหมาย แต่การที่จะดำเนินการเช่นนี้ได้รัฐสภาจะต้องมีโครงสร้างการจัดให้มีบุคลากรที่มีความรู้ในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในจำนวนที่เพียงพอทั้งในส่วนที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำของสำนักงานเลขาธิการและผู้เชี่ยวชาญจากภาคประชาสังคมที่ไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายบริหารเพื่อให้มีความอิสระในการปฏิบัติงาน ในส่วนของฝ่ายกองทัพรวมถึงข้าราชการทุกประเภทจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนตรวจสอบได้ เพื่อสร้างระบบไม่ให้เกิดการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายโดยขาดระบบคุณธรรม ในลักษณะเดียวกับรัฐสภาสหรัฐหรือรัฐสภาอังกฤษ

<sup>102</sup> ไทยพยายามจัดระบบให้มีการคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตามที่ปรากฏในอารัมภบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2511, พ.ศ.2521 และ พ.ศ.2534 แต่ก็ยังมีปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ ปัญหารูปแบบของรัฐสภาที่ใช้แบบสภาเดียวและสองสภา และปัจจุบันยังมีปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาระหว่างการแต่งตั้ง การเลือกตั้ง และวิธีผสม.

## บทที่ 5

### บทบาทรัฐสภาด้านการจัดหายุทธโปกรณ์

การจัดหายุทธโปกรณ์มีความสำคัญต่อรัฐ เพราะความอยู่รอดของรัฐบ่อยครั้งถูกกำหนด โดยความแตกต่างของเทคโนโลยีในสงคราม ดังนั้นเทคโนโลยีอาวุธยุทธโปกรณ์จึงเป็นปัจจัยหนึ่งในสาม ของความพร้อมทางทหารนอกจากคุณภาพปริมาณกำลังพลและยุทธโปกรณ์ และความเป็นผู้นำ กองทัพ ซึ่งทั้งสามปัจจัยนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของพลังอำนาจของชาติในการดำเนินนโยบาย ต่างประเทศ<sup>1</sup> แต่รัฐส่วนใหญ่มีงบประมาณจำกัดในการจัดหาอาวุธยุทธโปกรณ์ ในบทนี้เป็นการศึกษา บทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลพลเรือนต่อการจัดหา ยุทธโปกรณ์ เนื่องจากกองทัพในรัฐต่าง ๆ ได้รับงบประมาณจัดหายุทธโปกรณ์จำนวนมากทุกปีจึงทำให้ มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายการเมืองที่อนุมัติโครงการจัดหายุทธโปกรณ์ ฝ่ายกองทัพที่เสนอ ความต้องการยุทธโปกรณ์ และฝ่ายบริษัทอาวุธที่ผลิตยุทธโปกรณ์ เกิดความเชื่อมโยงกันในลักษณะที่มี ศัพท์เรียกเฉพาะว่า “สามเหลี่ยมเหล็ก (Iron Triangle)”<sup>2</sup> รัฐสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบ ถ่วงดุลเพื่อให้การจัดหายุทธโปกรณ์เป็นไปตามความจำเป็นของรัฐอย่างแท้จริง ผลการศึกษาพบว่าจาก การที่รัฐสภาไทยไม่ได้แสดงบทบาทดังกล่าว จึงทำให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายรัฐบาลในการจัดหา ยุทธโปกรณ์ นอกจากนี้การที่รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบความเหมาะสมและความจำเป็นโครงการ จัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพได้ จึงทำให้ขาดความเข้าใจในการป้องกันประเทศร่วมกันและนำมาสู่ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนและทหารปรากฏต่อสาธารณะให้เห็นบ่อยครั้ง

#### 1. ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์รัฐบาล-ทหารของไทยด้านการจัดหายุทธโปกรณ์

การจัดหายุทธโปกรณ์ของไทยถูกสังคมแบ่งเล็งด้านความจำเป็นและความโปร่งใสมาโดย ตลอด<sup>3</sup> ในขณะที่กองทัพก็ชี้แจงโดยตลอดเช่นกันว่ามีขั้นตอนการดำเนินการตามแผนความต้องการมา ตามลำดับโดยผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องจนถึงคณะรัฐมนตรีเพื่อบรรจุไว้ใน พระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่เมื่อถึงขั้นตอน

<sup>1</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for power and peace*, pp. 133-136.

<sup>2</sup> Ethan B. Apstein, *The political economy of national security: A global perspective* (New York: McGRAW-Hill, 1992).

<sup>3</sup> “ซื้ออาวุธกับความโปร่งใส,” *มติชน* (29 พฤศจิกายน 2544): 2.

การจัดหาเข้าประจำการ สาธารณะชนเพียงจะมีโอกาสได้รับทราบจึงเกิดการวิจารณ์ปรากฏเป็นข่าวเสมอ ดังเช่น การจัดหาเครื่องบินรบเอฟ-16 เอ ของกองทัพอากาศในปี 2528 ที่มีการแสดงความเห็น สาธารณะอย่างกว้างขวางในการคัดค้าน<sup>4</sup> โดย สุรินทร์ พิศสุวรรณ เห็นว่าเป็นการติดต่อบริษัท กองทัพไทยกับสหรัฐโดยตรง แม้แต่กรมการทหารอากาศสหรัฐซึ่งต้องรับทราบการขายอาวุธที่มีราคาสูงก็ไม่ทราบเรื่อง<sup>5</sup> ทำให้นักวิชาการมีข้อเสนอว่ากรณีการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-16 ในปี พ.ศ. 2528 ควรมิรัฐสภาและกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมพิจารณาด้วย<sup>6</sup> กรณีเครื่องบินรบเอฟ-18 ของ กองทัพอากาศที่ยังขาดการบริหารกองทัพในเรื่องการจัดซื้อจัดหาซึ่งในท้ายที่สุดฝ่ายไทยต้องเจรจาให้ ฝ่ายสหรัฐรับซื้อโครงการกลับคืนไปจากการที่ไม่ได้พิจารณาความพร้อมทางด้านงบประมาณ<sup>7</sup>

การจัดหายุทโธปกรณ์ในช่วงรัฐบาลพลเรือน กลายมาเป็นทางสองแพร่งของรัฐบาล กล่าวคือถ้ารัฐบาลเสนอโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ตามที่กองทัพเสนอก็ก็น่าจะถูกสังคมนักวิจารณ์ว่าเอาใจ กองทัพเพื่อช่วยค้ำจุนรัฐบาล<sup>8</sup> ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากรัฐบาลไม่เสนอโครงการที่กองทัพเสนอเข้ารับ การจัดสรรงบประมาณก็จะกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกับกองทัพตามมา การจัดหาปืนใหญ่อัตตาจร 155 มิลลิเมตร ที่มีการวิจารณ์ว่าไม่ได้เป็นไปตาม ความต้องการที่แท้จริงของกองทัพ เป็นการเสียประโยชน์ทางราชการ มีราคาแพงและสิ้นเปลือง งบประมาณเกินความจำเป็น<sup>9</sup> และการจัดหายานเกราะล้อจากยูเครนที่มีการวิจารณ์ว่าเป็นการรถ เก่าจากรัสเซียมาพัฒนาเปลี่ยนเครื่องยนต์ ล้อ และปรับปรุงระบบอื่นใหม่<sup>10</sup>

การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการจัดหายุทโธปกรณ์โดยการกำหนดให้กองทัพซื้อ ยุทโธปกรณ์จากบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง ปรากฏให้สังคมไทยรับทราบอย่างต่อเนื่อง ตามที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีกล่าวว่า “...กองทัพต้องพัฒนาความฉลาดในการ ซื้ออาวุธที่มีความเหมาะสมในการใช้งาน โดยการริเริ่มการซื้ออาวุธต้องมาจากผู้ใช้ที่รู้ประโยชน์ของสิ่งที่

<sup>4</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, "บทนำ เอฟ-16 กับการเมืองไทย," ใน เอฟ-16 กับการเมืองไทย, สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ (สถาบัน ศึกษาคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2528), หน้า 9.

<sup>5</sup> สุรินทร์ พิศสุวรรณ, "บทนำ เอฟ-16 กับกระบวนการการเมือง-การทูตไทย," ใน เอฟ-16 กับการเมืองไทย, หน้า 80-82.

<sup>6</sup> สุขุมพันธ์ บริพัตร และจุฬาร เอื้อรักสกุล "ข้อพิจารณาในอนาคต: นำเขี้ยวอย่าให้ท่วมานา," ใน เอฟ-16 กับการเมืองไทย, หน้า 142.

<sup>7</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย สหรัฐ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ (กรุงเทพฯ: ดำเนินการพิมพ์, 2541), หน้า 32.

<sup>8</sup> "ตั้งยอมแก๊งบฯ 40 ซื้ออาวุธเอาใจเหล่าทัพ," มติชน (12 มิถุนายน 2539): 16.

<sup>9</sup> ธรรมธัชชัย เจริญชัยสิน, "เมนูที่ 13 คดีปืนใหญ่ (ชัยสิทธิ์) อัตตาจร 1.3 พันล้าน," ใน สมุดปกดำ เมนูคอร์รัปชันระบบ ทักษิณ, อลงกรณ์ พลบุตร, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: ธรรมรัฐไทย, 2550), หน้า 92-95.

<sup>10</sup> "พท.แฉรถเกราะล้อผิดทีโออาร์ ไร้เงา ผบ.ทบ.ตรวจรับเรือเหาะ," มติชน (24 กรกฎาคม 2553): 1, 15.

จะซื้อ ไม่ใช่ซื้อเพราะพ่อค้ามีคอนเนกชันกับการเมืองเป็นเรื่องผลประโยชน์เลยยัดเข้ามาและกองทัพจำใจต้องซื้อ ถ้าเราซื้ออย่างนั้นตายเลย ซื้อมาใช้ไม่ได้เป็นการะ ดังนั้น ควรจะทำวิจัยก่อนเพื่อจะทำให้ทราบว่าไทยควรซื้ออะไร จากไหน ของใคร..."<sup>11</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดหายุทโธปกรณ์เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพ

ขั้นตอนการดำเนินการจัดหายุทโธปกรณ์ของกองทัพไทยที่ผ่านมา ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอกและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มการกำหนดความต้องการซึ่งหากพบความไม่เหมาะสมก็สามารถยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนได้ก่อนที่จะดำเนินการวิธีจัดหาเข้าประจำการ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีขั้นตอนการตรวจสอบในรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตย แต่ก็เป็นการตรวจสอบในขั้นตอนสุดท้ายคือการบรรจุไว้ในแผนงบประมาณในภาพรวมแล้วและยังจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องจนกว่าจะปรากฏเป็นข่าวต่อสาธารณะ สังคมจึงเริ่มให้ความสนใจและส่งผลกระทบต่อความพร้อมรบตามแผนซึ่งได้วางไว้ล่วงหน้าแล้ว ในห้วงที่ผ่านมาการจัดหายุทโธปกรณ์เป็นประเด็นที่พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามใช้รัฐสภาเป็นเวทีโจมตีการจัดหายุทโธปกรณ์ของกองทัพ ซึ่งทำให้กลายเป็นประเด็นความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ที่ยังเป็นปัญหาของประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากความจำเป็นและความโปร่งใสแล้ว กองทัพไทยยังถูกตั้งข้อสงสัยว่ายุทโธปกรณ์ส่วนใหญ่จัดหาจากบริษัทผู้ผลิตต่างประเทศ ทั้งที่ยุทโธปกรณ์บางรายการมีความต้องการใช้งานจำนวนมากคุ้มค่าที่จะผลิตขึ้นใช้งานเอง ไทยมีขีดความสามารถด้านการวิจัยพัฒนาทั้งภาครัฐและเอกชนหรือร่วมมือกับต่างประเทศ และมีความพร้อมในด้านอุตสาหกรรมรองรับสำหรับการผลิตยุทโธปกรณ์ในบางรายการ มีความได้เปรียบในเรื่องค่าจ้างแรงงานอย่างมาก เนื่องจากยุทโธปกรณ์ทางทหารส่วนใหญ่ผลิตจำนวนน้อยตามการสั่งจองล่วงหน้าจำเป็นต้องใช้แรงงานเป็นหลัก นอกจากนั้น ไทยยังมีศูนย์อำนาจการสร้างอาวุธโดยมีโรงงานผลิตอาวุธทั้งปืนใหญ่ขนาด 105 มิลลิเมตร เครื่องยิงลูกระเบิดขนาดต่าง ๆ กระสุนปืนใหญ่และกระสุนเครื่องยิงลูกระเบิด โรงงานผลิตปืนเล็กยาวและกระสุน<sup>12</sup> ในขณะที่สิงคโปร์ซึ่งกองทัพมีขนาดเล็ก แต่กลับมีการวิจัยและพัฒนาผลิตยุทโธปกรณ์ขึ้นใช้งานในลักษณะของการพึ่งพาตนเองรวมทั้งการส่งออกยุทโธปกรณ์ในรูปแบบของอุตสาหกรรมป้องกันประเทศแล้ว<sup>13</sup> ถึงแม้ว่าไทยจะเริ่มมีการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ แต่ก็มีข้อจำกัดไม่สามารถตอบสนองความต้องการของกองทัพได้ นอกจากนั้น ความต้องการบางรายการมีน้อยไม่คุ้มค่าต่อการผลิตจำนวน

<sup>11</sup> "ทักษิณตั้งซื้ออาวุธมีผลประโยชน์," มติชน (15 มีนาคม 2546): 8.

<sup>12</sup> "ศูนย์อำนาจการสร้างอาวุธ". แหล่งที่มา : <http://wpc.mod.go.th/command.aspx>.

<sup>13</sup> Karniol Robert, "Industry Briefing- Singapore: Defence Ecosystem," Jane's Defence Weekly, 15 February 2006.

มาก รวมทั้งไม่สามารถรอเวลาการวิจัยที่ต้องใช้ระยะเวลานานได้ แต่ก็ยังไม่เคยมีการนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการตรวจสอบในรัฐสภาเพื่อกำหนดวิธีการให้ได้มาซึ่งยุทธโศปกรณ์ที่เหมาะสมแต่อย่างใด

ประเด็นการจัดหายุทธโศปกรณ์ไม่ใช่ประเด็นที่แยกอยู่อย่างอิสระ แต่มีความเชื่อมโยงกับประเด็นต่างๆ ในความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร บ่อยครั้งที่การจัดหายุทธโศปกรณ์มีข่าวเชื่อมโยงกับการแต่งตั้งโยกย้ายตามที่นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ พรรคประชาธิปัตย์ ให้พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี สอบสวนกรณีพลเรือเอก ณรงค์ ยุทธวงศ์ อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด ให้สัมภาษณ์ว่าการแต่งตั้งนายทหารระดับสูง มีพ่อค้า แม่ค้าอาวุธเข้ามามีส่วนในการแต่งตั้งโยกย้ายด้วย ... ในส่วนพรรคประชาธิปัตย์ถือว่าข่าวที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะหากคำพูดดังกล่าวเป็นเรื่องจริงถือว่านายทหารที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งนี้ไม่มีคุณภาพ เนื่องจากมีการแทรกแซงของพ่อค้าอาวุธ และนายทหารเหล่านั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลของพ่อค้าอาวุธ และจะส่งผลให้การจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ต่อไปจะมีการทุจริตคิดมิชอบ<sup>14</sup> ในขณะที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมออกมาปฏิเสธโดยบอกว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกิดจากการแต่งตั้งโยกย้ายโดยทั้งผู้บัญชาการเหล่าทัพเก่าและใหม่ต่างก็ส่งรายชื่อปรับย้ายมาที่กระทรวงกลาโหมแต่มีความแตกต่างซึ่งก็ได้คุยกันแล้ว<sup>15</sup>

รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและตรวจสอบคุณธรรมและจริยธรรมเกี่ยวกับการจัดซื้อยานเกราะล้อจากประเทศยูเครนและการแต่งตั้งนายทหารในกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 โดยคณะอนุกรรมการได้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงพร้อมทั้งขอให้ส่งเอกสารต่าง ๆ ผลการศึกษาสรุปว่าข้อเท็จจริงของสมาชิกวุฒิสภาที่มีนั้นเป็นความจริง ในประเด็นเกี่ยวกับการโยกย้ายก็มีแนวโน้มที่จะเชื่อได้ว่าการโยกย้ายพลเรือเอก บรรณวิทย์ เก่งเรียน เพราะไปทักท้วงในเรื่องเกี่ยวกับจัดซื้อยานเกราะล้อ<sup>16</sup> ถึงแม้ว่าจะเป็นเพียงข่าวที่ปรากฏต่อสังคมหรือเป็นเพียงการมีแนวโน้มตามข่าวที่ปรากฏ แต่ก็ทำให้การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ไม่สามารถพิจารณาแยกศึกษาเฉพาะประเด็นเป็นอิสระจากงบประมาณ การแต่งตั้งโยกย้าย และโครงสร้างการจัดกองทัพได้

สุรชาติ บำรุงสุข ได้ศึกษาวิกฤติกองทัพอากาศไทยกรณีโครงการจัดหาเครื่องบินเอฟ-18 จำนวน 8 เครื่อง ต่อมาเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้รัฐบาลไม่มีงบประมาณ นอกจากนั้นจะต้องจ่ายเงินในการยกเลิกสัญญาด้วย แต่จากความพยายามของทุกฝ่ายทำให้สหรัฐฯ ยอมซื้อโครงการต่อจากไทยโดยได้เสนอข้อคิดเห็นว่าการจัดหาอาวุธควรให้ได้รับความสนใจของสาธารณะมากขึ้น และควรมีกลไกตามระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากนักการเมืองเริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดซื้ออาวุธกองทัพมาก

<sup>14</sup> "ปชป.จี้'นายก-จิว'สอบข่าวพ่อค้าอาวุธบงการโผกองทัพ," *กรุงเทพธุรกิจ* (3 ตุลาคม 2545): 15-16.

<sup>15</sup> "นายกปลอบกองทัพ 2 หัว รอมเมษา 'คิดใหม่' แก่ใจให้," *ไทยโพสต์* (2 ตุลาคม 2545): 1, 3.

<sup>16</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3," 17 มกราคม 2551, หน้า 84-89.

ขึ้น เพื่อให้มีความใสสะอาดคล่องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยที่เข้าสู่การสร้างความเข้มแข็งแก่ระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้กระบวนการที่มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยความต้องการอาวุธของกองทัพควรเป็นเรื่องที่สามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผล แต่จากการที่รัฐสภาไทยยังขาดความเข้มแข็งในเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร กระบวนการดังกล่าวจึงดูยังไม่มีความชัดเจนว่าจะเกิดขึ้นได้อย่างไร<sup>17</sup>

นอกจากปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายการเมืองในการจัดซื้อแล้ว ยังมีปัญหาในด้านวิธีการจัดหา ซึ่งแต่เดิมเหล่าทัพได้จัดหายุทโธปกรณ์มาทดแทนที่ชำรุดตามโครงการความช่วยเหลือแต่ละรายการแยกจากกัน ต่อมามีการเปลี่ยนมาเป็นการจัดทำโครงการทั้งระบบหรือแพ็คเกจ (Package) ตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด ตามที่พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้นได้กล่าวในปี พ.ศ.2545 ว่า

“ต่อไปจะทำตามยุทธศาสตร์แต่ไม่ใช่ว่าทำแบบย่อยๆ อย่างกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ จะปรับปรุงโครงการใหญ่ ๆ ใดๆ ก็ว้ามาเลย ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องการแบบนี้ เพราะเมื่อก่อนมันแย่มากจากรัฐบาลก่อนที่ไม่มีการอนุมัติ พอมาถึงรัฐบาลนี้ก็โดยด่ากัน ... ต่อไปการจัดซื้อเราจะทำเป็นแพ็คเกจแล้ว ไม่ทำเป็นชิ้น เพราะทำเป็นชิ้นจะมีปัญหาเรื่องงบบูกพัน เพราะพอผูกพันมา ผบ.คนเก่าจะเกษียณก็เร่งโครงการกันสุดสุด”<sup>18</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการจัดหายุทโธปกรณ์เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของกองทัพกับรัฐบาลพลเรือนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอโครงการจัดหาของกองทัพเข้าสู่การพิจารณาจากรัฐสภา โดยเป็นปัญหาทางสองแพร่งของรัฐบาลพลเรือนที่ผ่านมาคือถ้ารัฐบาลไม่เสนอโครงการเข้าสู่การพิจารณาต่อรัฐสภาก็อาจจะกลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพได้ แต่ถ้ารัฐบาลไม่พิจารณาให้รอบคอบแล้วก็จะอาจจะส่งผลกระทบต่องบประมาณของรัฐและกองทัพอาจจะไม่พร้อมในการรักษาความมั่นคงของรัฐได้ ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการตรวจสอบตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้เกิดความสมดุลในระบบการจัดหายุทโธปกรณ์กองทัพซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดไว้ว่ารัฐจะต้องจัดให้มีการกำลัทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย<sup>19</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดหายุทโธปกรณ์ไม่ใช่ความรับผิดชอบเฉพาะของรัฐบาลหรือกองทัพเพียงลำพังเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยมีรัฐบาล รัฐสภา และศาลเป็นสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ หากการใช้อำนาจ

<sup>17</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย สหรัฐ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ, หน้า 86-88, 97-99.

<sup>18</sup> "กท.รับลูกนายก เปลี่ยนวิธีจัดซื้ออาวุธกองทัพ," แนวหน้า (10 ตุลาคม 2545): 1, 2, 6.

<sup>19</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 77".



ดังกล่าวไม่มีความสมดุลก็จะทำให้กลายเป็นปัญหาต่อการจัดความสัมพันธ์รัฐบาลพลเรือนกับกองทัพ ตามมาโดยปรากฏให้เห็นทางสาธารณะอย่างต่อเนื่องในอดีตจนถึงปัจจุบัน

## 2. ระบบการจัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพต่างประเทศและกองทัพไทย

การจัดหายุทธโปกรณ์กองทัพเป็นการศึกษาของศาสตร์ธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และการผลิตยุทธโปกรณ์แต่ละรายการ ศาสตร์ด้านการทหาร รวมทั้งการตลาดและการบริหารจัดการ แต่ศาสตร์ที่ศึกษาในภาพรวมว่ารัฐควรจะมียุทธโปกรณ์เท่าใดและอย่างไรนั้นจะอยู่ในสาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องความมั่นคงของรัฐ (The political economy of national security) จากที่ได้กล่าวในบทที่ 2 ด้านความแตกต่างระหว่างทหารและพลเรือน จึงทำให้เกิดความแตกต่างระหว่าง การจัดหายุทธโปกรณ์ทางทหารกับการจัดหาพัสดุพลเรือนด้วย ซึ่งหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ทราบความแตกต่างดังกล่าว ก็จะไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุล ฝ่ายบริหารซึ่งมีรัฐบาลพลเรือนและกองทัพได้อย่างเหมาะสมและอาจเกิดความขัดแย้งตามมา

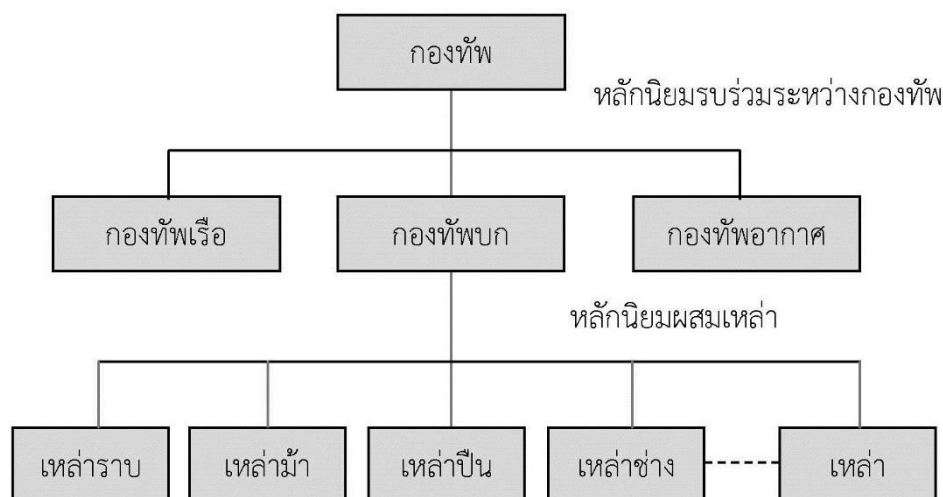
จากหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องความมั่นคงแห่งชาติดังกล่าว ไม่มีทฤษฎีใด เพียงทฤษฎีเดียวที่อธิบายปรากฏการณ์จัดหายุทธโปกรณ์ที่เกิดขึ้นในรัฐ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการอธิบาย ปัญหาทางการเมืองทางสังคมศาสตร์ จากการใช้ทฤษฎีเดียวอธิบายปรากฏการณ์ได้รอบ ด้านจึงมีพฤติกรรมบางส่วนเหลืออยู่ที่ไม่สามารถอธิบายได้ ทำให้จำเป็นต้องเลือกวิธีการ รูปแบบ และระดับการวิเคราะห์ตามแนวคิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งจะมีจุดอ่อนและมีการวิพากษ์ตามมาตราบใดที่ยัง ไม่มีทฤษฎีที่ทำให้ทุกฝ่ายยอมรับ<sup>20</sup> แต่ประเด็นสำคัญคือ ไม่ว่าเราจะมิมุมมองตามทฤษฎีใดก็ตาม การจัดหายุทธโปกรณ์ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับรัฐ ไม่ใช่ปัญหาเฉพาะภายในกองทัพ หรือรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐสภาที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องใช้อำนาจอธิปไตย

### 2.1 ความซับซ้อนของการจัดการทางทหารกับการจัดหายุทธโปกรณ์

การปฏิบัติการของกองทัพมีลักษณะการปฏิบัติการร่วม (joint operations) ระหว่าง กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ โดยมีหลักนิมรร่วม (joint doctrine) เป็นสิ่งกำหนดว่า ทั้งสามกองทัพจะเข้าปฏิบัติงานร่วมกันอย่างไร ส่วนภายในแต่ละกองทัพจะต้องปฏิบัติการผสมเหล่า ต่าง ๆ ซึ่งผูกมัดโยงไว้ด้วยหลักนิมของเหล่าสายวิทยาการ ตามภาพ 5.1 ทำให้การจัดหายุทธโปกรณ์ ทุกรายการจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงระบบ ไม่ใช่ยึดถือตามความต้องการจากแผนการจัดหา หรือแผนพัฒนาแต่ละกองทัพเพียงอย่างเดียว

<sup>20</sup> อนุสรณ์ ลีมนณี, การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 129-130, 180.

ภาพ 5.1 ความสัมพันธ์เชิงระบบระหว่างกองทัพและภายในแต่ละกองทัพ



ที่มา 1. พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552

2. Department of Defence, Joint Chief of Staff, Joint Publication 1, Doctrine for the Armed Forces of the United States, 20 March 2009.

นอกจากรัฐสภาจะตรวจสอบขั้นตอนการจัดหายุทโธปกรณ์แล้ว รัฐสภาจึงต้องมีบทบาทในการศึกษาความเหมาะสมของแผนพัฒนากองทัพซึ่งรวมยุทโธปกรณ์อยู่แล้ว ซึ่งนอกจากจะทำให้ทราบความเหมาะสมของยุทโธปกรณ์ที่จะจัดหาแล้ว ยังเป็นโอกาสเดียวที่ทำให้รัฐทราบว่ามียุทโธปกรณ์รายการใดที่สามารถนำมาวิจัยพัฒนาและผลิตเป็นอุตสาหกรรมป้องกันประเทศได้ เพื่อสนับสนุนภาคเอกชนก่อให้เกิดการจ้างงานหรือการส่งออก ตามที่กระทรวงกลาโหมไทยจัดตั้ง “สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ” ขึ้นเป็นองค์การมหาชนสังกัดกระทรวงกลาโหม<sup>21</sup> และเริ่มมีการนำความต้องการยุทโธปกรณ์ของกองทัพไปดำเนินการพัฒนาและสร้างแล้วแต่ก็มีข้อจำกัดหลายด้าน โดยเฉพาะด้านงบประมาณทำให้เราไม่สามารถผลิตไปทดแทนยุทโธปกรณ์ที่ยังไม่หมดอายุประจำการ

จากการที่รัฐสภาจะต้องตรวจสอบการจัดหายุทโธปกรณ์ รวมถึงการศึกษาความเหมาะสมของแผนพัฒนากองทัพซึ่งประกอบด้วยกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ในแต่ละกองทัพก็มียุทโธปกรณ์ที่หลากหลายแยกตามเหล่าต่าง ๆ ดังกล่าว จึงทำให้รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้หากไม่

<sup>21</sup> "พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ.2551," ราชกิจจานุเบกษา 125 (31 ธันวาคม 2551): 57-73.

มีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ของทุกเหล่าทัพ และจะต้องเป็นบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในฝ่ายกองทัพ ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายบริษัทผู้ผลิตอาวุธเพื่อไม่ให้เข้ามาอยู่ภายในสามเหลี่ยมเหล็ก และด้วยความหลากหลายของยุทโธปกรณ์ทางทหารในแต่ละเหล่าทัพซึ่งแยกออกเป็นเหล่าสายวิทยาการย่อยอีก ทำให้รัฐสภาต้องใช้งบประมาณมากเพียงพอที่จ้างผู้เชี่ยวชาญได้ครบทุกด้าน หรืออาจจะต้องใช้ความเป็นสถาบันเชื่อมโยงกับภาคเอกชนและประชาสังคมที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าว

## 2.2 ความแตกต่างระหว่างการจัดหายุทโธปกรณ์ทหารกับการจัดหาพัสดุพลเรือน

ยุทโธปกรณ์ทางทหารจำเป็นต้องจัดเข้าประจำการตามโครงสร้างการจัดองค์การ หรือที่เรียกว่า “อัตรากาการจัดและยุทโธปกรณ์” (Table of Equipment: TOE) ซึ่งกำหนดว่าหน่วยทหารใดควรมียุทโธปกรณ์รายการใดและจำนวนเท่าใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามหลักนิยม (doctrines) สอดคล้องกันทั้งระบบการปฏิบัติการในสนามรบ<sup>22</sup> เกิดเป็นโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่ (superstructure)<sup>23</sup> กองพล กองเรือ หรือกองบิน ทำการรวบรวมทั้งหมดตามแผนป้องกันประเทศ ดังนั้นคุณลักษณะของยุทโธปกรณ์แต่ละแบบจะมีผลกระทบต่อการใช้ของยุทโธปกรณ์อื่นในสนามรบทั้งระบบ ในขณะที่พัสดุของพลเรือนส่วนใหญ่จะมีการใช้งานตามคุณลักษณะเฉพาะพัสดุนั้น ๆ อย่างอิสระ ไม่ได้นำมาประกอบกันกับกำลังพลจำนวนมากเข้าปฏิบัติการทางทหารอย่างเป็นระบบของหน่วยขนาดใหญ่อย่างซับซ้อน<sup>24</sup> โดยมีหลักนิยมทางทหาร (military doctrine) หลายระดับเป็นสิ่งเชื่อมโยงกำลังพล ยุทโธปกรณ์ และการปฏิบัติเข้าไว้ด้วยกัน จึงจำเป็นต้องมีการทดสอบใช้งานหรือต้องมีการจัดหาทดลองใช้งานในจำนวนน้อยก่อนที่จะจัดหาเข้าประจำการ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิยมทางทหารซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ

<sup>22</sup> กองทัพบกไทยได้นำรูปแบบการจัดมาจากสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี พ.ศ.2493 โดยการจัดหน่วยออกเป็นสองแบบ แบบแรกเป็นหน่วยที่มีหน้าที่หลัก (Core organization) อัตรากาการจัดจัดเงินและใช้กับหลายหน่วย กองทัพบกไทยเรียกว่า “อัตรากาการจัดและยุทโธปกรณ์” แบบที่สองสำหรับหน่วยที่มีหน้าที่เฉพาะ (staff organization) ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในสนามรบ กองทัพบกไทยเรียกว่า “อัตรากาจัดเฉพาะกิจ” ทั้งสองแบบเป็นไปตามหลักการจัดองค์การและหลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์เหมือนกับอัตรากำลังขององค์การภาครัฐอื่น มีความแตกต่างกันตรงที่ว่าองค์การทหารออกแบบเพื่อให้มีหน้าที่ในยามสงครามและมีอาวุธยุทโธปกรณ์ โดยปฏิบัติการพร้อมกันทุกหน่วยเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

<sup>23</sup> เฮนรี มินท์ซเบิร์ก ได้อธิบายการออกแบบองค์การขนาดใหญ่ (superstructure) เช่น กองทัพบก สามารถทำได้ทั้งจากบนลงล่างหรือจากล่างขึ้นบน โดยอาจจะออกแบบโครงสร้างระดับลึกลงก่อน หลังจากนั้นจึงจะไปออกแบบรายละเอียดภายในตามหลัง โปรดดู Henry Mintzberg, *Structure in fives: Designing effective organizations* (New Jersey: Prentice-Hall, 1983), pp. 45-72.

<sup>24</sup> การปฏิบัติการทางทหารในยามสงครามเป็นการใช้กำลังทุกหน่วยพร้อมกันทั้งหมดโดยมีหลักนิยมและอัตรากาจัดที่เชื่อมโยงกำลังพลทุกนายเข้าไว้ด้วยกัน โดยในหนึ่งกองพลมีอัตรากำลังประมาณ 1.3 หมื่นคน ในขณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอัตรากำลัง 2.4 แสนคน แต่ปฏิบัติงานเป็นบุคคลหรืออย่างมากไม่เกินระดับสถานีตำรวจ ไม่ได้เชื่อมโยงทั้งระบบเหมือนกองทัพ.

ยุทธโปกรณ์ทางทหารบางรายการมีบริษัทผู้ผลิตรายเดียว และถึงแม้จะมีชื่อยุทธโปกรณ์ที่เหมือนกัน แต่ละบริษัทอาจจะผลิตไม่เหมือนกันหรืออาจจะมียุทธโปกรณ์ที่แตกต่างกันออกไป ส่งผลทำให้การเปรียบเทียบคุณลักษณะและราคาในแต่ละแบบยากกว่าพัสดุของฝ่ายพลเรือนมาก ทำให้การเลือกแบบยุทธโปกรณ์เข้าประจำการมีข้อจำกัดตามที่พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า “...เหตุผลที่กระทรวงกลาโหมมีความจำเป็นต้องจัดซื้อยุทธโปกรณ์ด้วยวิธีการต่าง ๆ นั้นเนื่องมาจากยุทธโปกรณ์เป็นพัสดุที่มีคุณลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถที่จะจัดหาทั่วไปได้เป็นพัสดุโดยลักษณะการใช้งานมีข้อจำกัด มีทางเทคนิคจำเป็นต้องจัดซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ...”<sup>25</sup>

ยุทธโปกรณ์ทหารไม่ได้มีความต้องการจำนวนมากจึงต้องผลิตตามที่ได้สั่งจองไว้ล่วงหน้า (made to order) หลังจากทำสัญญาแล้วจึงเริ่มดำเนินการผลิต ตามที่อุปทูตยูเครนได้ชี้แจงว่า “...ตามสัญญาที่ได้ลงนามกันไว้แบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ก็ระบุชัดเจนว่ายูเครนจะผลิตอุปกรณ์ทั้งหมดหลังจากเซ็นสัญญากันแล้ว และยูเครนก็เคารพในข้อสัญญาทุกอย่างว่าการผลิตต้องเป็นของใหม่ทั้งหมด”<sup>26</sup> ดังนั้น กองทัพอากาศจึงต้องวางแผนล่วงหน้าเพื่อให้เวลาบริษัทผู้ผลิตดำเนินการผลิต และส่งมอบให้กองทัพทันกับระยะเวลาที่ต้องการใช้ หลังจากนั้นต้องใช้ระยะเวลาทำการฝึกให้กำลังพลมีความพร้อมในการทำงาน รวมทั้งการเตรียมการส่งกำลังบำรุงตรงตามที่พลเรือเอกสุรศักดิ์ หุ่นเรียมรมย์ ผู้บัญชาการทหารเรือให้สัมภาษณ์ว่า “...เราจะต้องมีการเตรียมการก่อน เราพยายามชี้แจงให้รัฐบาลทราบแล้ว เพราะการสร้างกองทัพให้เข้มแข็ง ไม่ใช่มีเงินหมื่นล้านก็ทำได้ มันต้องใช้เวลาในการเตรียมการ...”<sup>27</sup> ซึ่งหากรัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบเหตุผลความจำเป็นแล้ว กองทัพไม่มีความจำเป็นที่จะต้องชี้แจงต่อรัฐบาล และจะไม่เกิดปัญหาความเข้าใจไม่ตรงกัน

เช่นเดียวกับที่โฆษกกองทัพได้ชี้แจงความแตกต่างการจัดหายุทธโปกรณ์ทหารแตกต่างจากพลเรือนโดยยุทธโปกรณ์หลักต้องสั่งจากต่างประเทศ ต้องการเวลาผลิต ที่สำคัญคือต้องตรงกับแผนพัฒนากองทัพที่กำหนดในห้วง 5-10 ปี ข้างหน้าว่ากองทัพต้องการอะไรใหม่ จะซ่อมบำรุงอะไร ต้องการจะจำหน่ายอะไรที่หมดสภาพ ทุกอย่างมีแผนงานที่ชัดเจนจะไม่จัดหาตามความพอใจหรือมีผลประโยชน์แอบแฝง บางอย่างต้องจัดหาจากที่ใช้งานในต่างประเทศและนำมาปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ<sup>28</sup>

<sup>25</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 14," 11 มีนาคม 2553, หน้า 101.

<sup>26</sup> "อุปทูตยูเครนเยือนกระทรวงกลาโหมผลิตเองกว่า 80 ปี-ทำ สดง. พิสูจน์," คม ชัด ลึก (23 กรกฎาคม 2553): 3.

<sup>27</sup> "บึกหรั่งชี้ความเสี่ยง ไม่มีเรือดำน้ำ," มติชน (23 ตุลาคม 2554): 16.

<sup>28</sup> "ทบ.ย้ำบกกองทัพปี 57 ซื้ออาวุธโปร่งใส," สยามรัฐ (18 กรกฎาคม 2556): 2.

จากความแตกต่างระหว่างการจัดหายุทโธปกรณ์ทางทหารกับการจัดหาพัสดุทางพลเรือนดังกล่าว ทำให้การตรวจสอบความต้องการและความเหมาะสมในการจัดหายุทโธปกรณ์โดยรัฐสภาเป็นไปได้ยากหากไม่มีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทั้งด้านยุทโธปกรณ์และด้านหลักนิยมให้ครอบคลุมทุกเหล่าทัพ และจะทำให้เกิดการโต้แย้งไปมาระหว่างฝ่ายต่างๆ ได้ง่ายระหว่างกองทัพซึ่งเป็นฝ่ายเสนอโครงการตามแผนความต้องการซึ่งยังจำกัดอยู่ภายในกระทรวงกลาโหม รัฐบาลพลเรือนซึ่งเป็นฝ่ายอนุมัติโครงการที่มีข้อมูลมาจากฝ่ายทหาร และรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายตรวจสอบโครงการแต่ขาดหลักฐานและข้อสรุปเชิงวิชาการที่ชัดเจน

## 2.3 ระบบการจัดหายุทโธปกรณ์ของกองทัพต่างประเทศ

การจัดหายุทโธปกรณ์ของไทยมีรากฐานมาจากการจัดหาเพื่อทดแทนยุทโธปกรณ์ที่ได้รับมาจากโครงการความช่วยเหลือของสหรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 ดังนั้น แนวคิดการจัดหายุทโธปกรณ์ของกองทัพไทยจึงค่อนข้างแตกต่างไปจากกองทัพต่างประเทศที่มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และกำหนดเป็นขีดความสามารถทางทหารที่ต้องการ โดยรัฐสภาจะมีบทบาทมากในขั้นตอนดังกล่าวและมีความเชื่อมโยงกับความต้องการของกองทัพ การวิจัยพัฒนา และอุตสาหกรรมป้องกันประเทศซึ่งมีภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการแทนกองทัพ หลังจากนั้นกองทัพจึงนำความต้องการขีดความสามารถไปจัดทำโครงการจัดหายุทโธปกรณ์เสนอต่อรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยการศึกษาในส่วนนี้จะมุ่งเน้นไปที่ระบบการจัดหายุทโธปกรณ์ของกองทัพก่อนที่จะเชื่อมโยงไปถึงการเมืองดังนี้

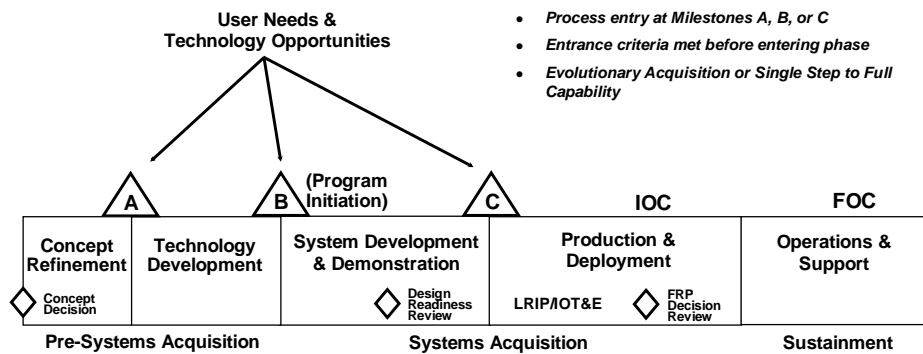
### 2.3.1 ระบบการจัดหายุทโธปกรณ์กองทัพบกสหรัฐอเมริกา

กองทัพบกสหรัฐอเมริกาก็กำหนดความรับผิดชอบในด้านการจัดหา การส่งกำลังบำรุง การวิจัยและพัฒนายุทโธปกรณ์ให้เป็นหน้าที่ของสายงานส่งกำลังบำรุงแบบบูรณาการทั้งระบบ มีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของภาคเอกชน มีผู้ช่วยเลขาธิการทบวงกองทัพบกด้านการจัดหา การส่งกำลังบำรุง และเทคโนโลยี (Assistant Secretary of the Army (Acquisition, Logistics and Technology)) ซึ่งแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ<sup>29</sup> สำหรับการจัดหายุทโธปกรณ์ในแต่ละเหล่าทัพ ได้ใช้แนวทางระบบการจัดหากระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา (Defense Acquisition System) เป็นแนวทางในการดำเนินการจัดหายุทโธปกรณ์เพื่อแปลงความต้องการของภารกิจและโอกาสทางเทคโนโลยีให้เป็นโครงการจัดหาที่มั่นคงมีความเป็นไปได้และมีการบริหารที่ดี โดยให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนสำคัญ (Milestone Decision Authorities; MDAs

<sup>29</sup> Headquarters Department of the Army, "General Orders No. 3," 9 July 2002.

) เป็นระบบที่ใช้กับทุกหน่วยงานในกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งออกเป็น 5 ชั้น ตามภาพ 5.2 ดังนี้<sup>30</sup>

ภาพ 5.2 ระบบการจัดหาทุโปกรณ์กระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา



ที่มา : DoD Instruction 5000.2 Operation of the Defense Acquisition System," April 5, 2002.

2.2.1.1 ขั้นการปรับแนวความคิด (Concept Refinement) เพื่อปรับแนวความคิดเบื้องต้นและพัฒนากลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีให้สอดคล้องกับเอกสารชี้ความสามารถเบื้องต้นที่ได้รับการอนุมัติแล้ว เริ่มด้วยการกำหนดแนวความคิดโดยเน้นที่การสร้างนวัตกรรมและการแข่งขันรวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่มีในท้องตลาด สิ้นสุดเมื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติแนวทางที่ต้องการ

2.2.1.2 ขั้นการพัฒนาเทคโนโลยี (Technology Development) เพื่อลดความเสี่ยงและพิจารณาเทคโนโลยีที่เหมาะสมที่จะถูกรวมเข้าเป็นระบบที่สมบูรณ์ โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้ใช้ระบบและผู้พัฒนาระบบ เพื่อปรับให้เข้ากับความต้องการของผู้ใช้ โครงการจะเข้าสู่การพัฒนาเทคโนโลยี ณ ขั้นตอนสำคัญ A เมื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจได้อนุมัติยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยี ผู้ใช้และผู้พัฒนาจะตกลงใจว่าเทคโนโลยีนั้นมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ มีประโยชน์ทางทหาร และมีการก้าวหน้าเต็มที่ของเทคโนโลยี โครงการจะผ่านจากขั้นนี้เมื่อความเป็นไปได้ด้านขีดความสามารถทางทหารที่เป็นประโยชน์ถูกกำหนดขึ้น หรือเทคโนโลยีได้ถูกนำไปสาธิตในสภาวะแวดล้อมที่ใกล้เคียงกับสภาพใช้งานจริง และสามารถพัฒนาสำหรับการผลิตภายในระยะเวลาน้อยกว่า 5 ปี หรือเมื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจยกเลิกโครงการ

2.2.1.3 ขั้นการพัฒนาระบบและสาธิต (System Development and Demonstration) เพื่อพัฒนาระบบและลดความเสี่ยงในการรวมกันของระบบและการผลิต ให้มีความ

<sup>30</sup> Department of Defense Instruction 5000.2, "Operation of the Defense Acquisition System," 5 April 2002.

มั่นใจว่าสามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานได้ ประกอบด้วยการรวมระบบและการสาธิตระบบ จุดที่จะเข้าสู่ระบบ คือ ขั้นตอนสำคัญ B ซึ่งจะเป็จุดเริ่มต้นของแผนงานการจัดหาด้วย การเข้าสู่ระบบจะขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีที่เติบโตของเทคโนโลยี ข้อกำหนดที่ต้องการและการได้รับการสนับสนุนงบประมาณ การพิจารณาความเป็นไปได้ จะเป็นผลมาจากค่าใช้จ่ายตลอดอายุการใช้งาน การรวมระบบเพื่อรวมระบบย่อย ออกแบบรายละเอียดให้สมบูรณ์และลดความเสี่ยง ส่วนการสาธิตระบบเพื่อแสดงขีดความสามารถของระบบที่จะทำงานได้โดยการสาธิตต้นแบบการพัฒนาทางวิศวกรรม สิ้นสุดเมื่อต้นแบบที่ถูกเลือกได้ผลตรงตามข้อกำหนดและขีดความสามารถทางอุตสาหกรรมที่มีอยู่ ผู้มีอำนาจตัดสินใจอาจจะยอมรับแผนงานเข้าสู่ขั้นตอนสำคัญ C หรืออาจจะตัดสินใจยกเลิกแผนงาน

2.2.1.4 ขั้นการผลิตและการเข้าประจำการ (Production and Deployment) เพื่อบรรลุขีดความสามารถทางยุทธการที่เหมาะสมกับความจำเป็นในการปฏิบัติงาน การทดสอบทางยุทธวิธีและการประเมินค่าจะกำหนดประสิทธิภาพและความเหมาะสมของระบบ การตัดสินใจขั้นตอนสำคัญ C จะนำไปสู่การผลิตจำนวนต่ำในขั้นต้น (Low-Rate Initial Production: LRIP) ก่อน หรือเข้าสู่การจัดหาในกรณีที่ไม่ใช่ยุทธโศปกรณ์หลักที่ไม่ต้องผลิตจำนวนต่ำในขั้นต้นเพื่อทดลองใช้งานก่อน

2.2.1.5 ขั้นปฏิบัติการและสนับสนุน (Operations and Support) เพื่อสนับสนุนโครงการให้ตรงตามความต้องการทางยุทธการและดำรงความต่อเนื่องตลอดการเข้าประจำการโดยใช้ค่าใช้จ่ายต่ำสุด เมื่อระบบสิ้นสุดอายุการใช้งานจะถูกปลดประจำการ สำหรับขั้นการปฏิบัติและสนับสนุนจะแบ่งออกเป็น 2 เรื่อง คือ การดำรงความต่อเนื่อง รวมถึงการส่งกำลัง การซ่อมบำรุง การขนส่ง และเรื่องอื่น ส่วนการปลดประจำการ เป็นการสิ้นสุดอายุการใช้งาน ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดทางด้านกฎหมาย ความต้องการ นโยบายด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม

### 2.3.2 ระบบการจัดหายุทธโศปกรณ์กองทัพอังกฤษ

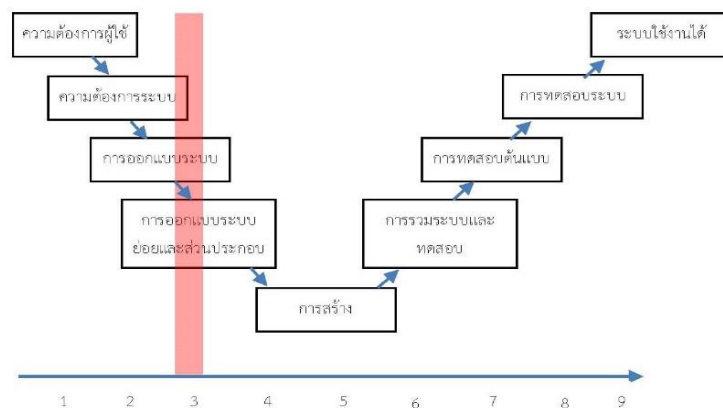
ระบบการจัดหายุทธโศปกรณ์กองทัพอังกฤษได้มีการปฏิรูปรูปมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เพื่อหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการส่งมอบอาวุธยุทธโศปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพให้กับกองทัพ กระบวนการที่ใช้ในทศวรรษ 1960 เป็นการศึกษาระบบข้อพิจารณาของฝ่ายอำนวยการเชื่อมโยงกับเป้าหมายที่ต้องการ ศึกษาความเป็นไปได้แต่ละโครงการและพัฒนาจนถึงขั้นการผลิตใช้งาน ในลักษณะเดียวกับที่กองทัพไทยใช้ในปัจจุบัน ต่อมาในปี พ.ศ.2514 ได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดหายุทธโศปกรณ์ขึ้นในกระทรวงกลาโหมและเริ่มให้ธุรกิจการค้าเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น ต่อมาได้เปลี่ยนการบริหารจัดการซึ่งแยกจัดหาแต่ละโครงการมาเป็นการบริหารจัดการรวมทุกโครงการ (single project manager) และในปี พ.ศ.2542 ได้สร้างระบบความต้องการพัฒนาขีดความสามารถทางทหารและใช้งบประมาณให้คุ้มค่าโดยการสร้างความเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างลูกค้าและผู้ผลิต และเปลี่ยนคณะจัดหายุทธโศปกรณ์ในกระทรวงเป็นหน่วยงานจัดหายุทธโศปกรณ์กระทรวงกลาโหม (Defence

Procurement Agency: DPA) และรวมระบบการส่งกำลังบำรุงของทุกเหล่าทัพไว้ที่กระทรวงกลาโหม และจัดตั้งเป็นหน่วยงานส่งกำลังรวม (Defence Logistics Organisation: DLO)<sup>31</sup>

อังกฤษได้ปฏิรูประบบการจัดหายุทโธปกรณ์ใหม่โดยนำข้อเสนอของ Bernard Gray ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในปี พ.ศ.2552 ซึ่งได้ตรวจสอบกระบวนการจัดหายุทโธปกรณ์ของ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และแคนาดา แล้วนำมาปรับปรุงกระบวนการของอังกฤษ โดยเสนอให้ปรับกระบวนการจัดหาให้สอดคล้องกับการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศและความมั่นคงซึ่งมีการพิจารณาของการประชุมรัฐสภาชุดใหม่ในปี พ.ศ.2553 ข้อเสนอดังกล่าวให้การจัดหายุทโธปกรณ์ของ กองทัพใช้หลักการ “รัฐบาลเป็นเจ้าของ ดำเนินการโดยคู่สัญญาบริษัทเอกชน” (Government owned, Contractor operated: GOCO) และเปลี่ยนสถานะเป็นหน่วยงานจัดหายุทโธปกรณ์แบบรวม การคือ (Defence Equipment and Support: DE&S)<sup>32</sup> ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดหาและการสนับสนุนยุทโธปกรณ์ทุกชนิดให้กับสามเหล่าทัพ รวมถึงยุทธภัณฑ์อื่น เช่น เสื้อผ้า กระสุน มีบุคลากร จำนวน 16,000 คน และมีงบประมาณปีละ 14 พันล้านปอนด์<sup>33</sup>

ภาพ 5.3 ระบบการจัดหายุทโธปกรณ์กองทัพอังกฤษที่เชื่อมโยงกับระบบทางวิศวกรรม

#### ในอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ



ที่มา : Bernard Gray, Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence: An independent report by, October 2009, pp. 239-240.

<sup>31</sup> Bernard Gray, "Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence: An independent report," October 2009, pp. 239-240.

<sup>32</sup> Ibid., pp. 216-229.

<sup>33</sup> U.K. Ministry of Defence, "Defence Equipment and Support". Available from: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DES/WhatWeDo/>



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้เสนอความต้องการงบประมาณแผนความต้องการยุทธโศปกรณ์กระทรวงกลาโหมอังกฤษระยะเวลา 10 ปี ทั้งระบบจำนวน 160 พันล้านปอนด์ โดยยุทธโศปกรณ์แต่ละระบบแบ่งออกเป็น 9 ขั้นตอน ตามภาพ 5.3 ให้สอดคล้องกับเอกสารการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศและความมั่นคงซึ่งรัฐสภาจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาและตรวจสอบซึ่งจะได้อธิบายไว้ในบทที่ 7 ด้านโครงสร้างการจัดกองทัพอีกครั้งหนึ่ง

### 2.3.3 ระบบการจัดหายุทธโศปกรณ์กองทัพออสเตรเลีย

กองทัพออสเตรเลียเป็นกองทัพขนาดกลาง โดยรวมทั้งสามเหล่าทัพเข้าด้วยกันภายใต้กระทรวงกลาโหม ดังนั้น การจัดหายุทธโศปกรณ์เข้าประจำการจึงเป็นแบบรวมการในระดับกระทรวงกลาโหม โดยได้จัดทำคู่มือการพัฒนาขีดความสามารถของกระทรวงกลาโหม (Defense Capability Development Manual) ขึ้นใหม่ในปี พ.ศ.2549 เพื่อทดแทนคู่มือการบริหารวงรอบระบบขีดความสามารถ (Capability Systems Life Cycle Management Manual 2002) คู่มือดังกล่าวได้กำหนดแนวทางในการนำการวิจัยดำเนินการ (Operations Research) เข้ามาใช้เมื่อถึงจุดตัดสินใจที่สำคัญของแต่ละชั้น<sup>34</sup> รวมทั้งการเป็นเครื่องมือหลักในการตัดสินใจยอมรับโครงการของคณะกรรมการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐบาล<sup>35</sup> โดยมีองค์การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกลาโหม (Defense Science & Technology Organization: DSTO) เป็นหน่วยที่รับผิดชอบในการใช้การวิจัยดำเนินการเพื่อกำหนดทางเลือก<sup>36</sup> มีวงรอบการจัดหายุทธโศปกรณ์เข้าประจำการครบวงจรชีวิตประกอบด้วย 5 ชั้น สำหรับการวางแผนดำเนินงานและเตรียมการด้านงบประมาณ<sup>37</sup> ได้แก่

2.3.3.1 ชั้นการกำหนดความจำเป็น (Needs) เป็นการกำหนดความจำเป็นจากคำแนะนำทางยุทธศาสตร์ในปัจจุบันและอนาคตในโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 20 ล้านเหรียญสหรัฐขึ้นไป หรือยุทธโศปกรณ์แต่ละชั้นมีมูลค่ามากกว่า 1 ล้านเหรียญ หรือเป็นโครงการที่มีความจำเป็นทางยุทธศาสตร์

2.3.3.2 ชั้นการกำหนดความต้องการ (Requirements) ขีดความสามารถที่ต้องการจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐบาล เพื่อเปลี่ยนเป็นงบประมาณและกำหนดทางเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งยุทธโศปกรณ์ที่ตอบสนองขีดความสามารถนั้น โดยจัดทำเป็นแผนการเข้าประจำการพร้อมงบประมาณทั้งด้านบุคลากรและการปฏิบัติงาน

<sup>34</sup> Department of Defence Australian Government, "Defence Capability Development Manual 2006", Defence Publishing Service, (2006), p. 11.

<sup>35</sup> Ibid., p. 33.

<sup>36</sup> Ibid., p. 80.

<sup>37</sup> Ibid., pp. 5-7.

2.3.3.3 ขั้นการจัดหายุทธโปกรณ์ (Acquisition) เป็นการดำเนินการเพื่อเปลี่ยนทางเลือกที่ได้รับการอนุมัติแล้วให้เป็นรูปแบบหรือระบบอาวุธ สำหรับการจัดหาเข้าประจำการ

2.3.3.4 ขั้นการนำเข้าประจำการ (In-service) เป็นการนำยุทธโปกรณ์เข้าประจำการ ซึ่งจะรวมทั้งการส่งกำลังบำรุง การสนับสนุน และการปรับปรุงพัฒนา

2.3.3.5 ขั้นการปลดประจำการ (Disposal) เมื่อยุทธโปกรณ์ประจำการจนหมดอายุการใช้งาน ก็จะถูกปลดประจำการหรือปรับปรุงเพื่อนำเข้าประจำการใหม่

นอกจากนั้น กองทัพออสเตรเลียยังได้นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานรัฐบาลและภาคอุตสาหกรรม มาร่วมในการกำหนดทางเลือกเพื่อให้สอดคล้องตามขีดความสามารถตั้งแต่ในขั้นการกำหนดความต้องการด้วย<sup>38</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดหายุทธโปกรณ์นั้นมีหลายทางเลือกและเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการจัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพต่างประเทศนั้นไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะการจัดหาตามโครงการที่กองทัพเสนอภายในกรอบวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เท่านั้น แต่มีความเชื่อมโยงเป็นระบบตั้งแต่ต้นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศจนถึงหลักนิยมทางทหาร แล้วจึงจะกำหนดเป็นความต้องการยุทธโปกรณ์โดยแยกความรับผิดชอบฝ่ายการเมืองและฝ่ายทหาร สำหรับความต้องการยุทธโปกรณ์จะเชื่อมโยงกับระบบอื่นของกองทัพได้แก่ ด้านงบประมาณทหาร และด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ และเชื่อมโยงกับระบบอื่นของรัฐ ได้แก่ ด้านงบประมาณ อุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ซึ่งรัฐสภาจะมีบทบาทในทุกกระบวนการที่กล่าวมา

## 2.4 ระบบการจัดหายุทธโปกรณ์กองทัพไทย

การจัดหายุทธโปกรณ์ไม่ใช่เรื่องที่จะตรวจสอบเฉพาะขั้นตอนการจัดหา แต่เชื่อมโยงตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดแผนความต้องการยุทธโปกรณ์ของกองทัพ ปกติแล้วจะต้องกำหนดไว้ในแผนล่วงหน้าโดยมีที่มาจากยุทธศาสตร์ความมั่นคง การวิเคราะห์ภัยคุกคาม ตามที่กระทรวงกลาโหมได้เสนอ “ร่างแผนพัฒนาขีดความสามารถกระทรวงกลาโหมปี พ.ศ. 2554-2563” ได้กำหนดความต้องการโครงการพัฒนาและจัดหายุทธโปกรณ์หลักของกระทรวงกลาโหม แบ่งเป็นความต้องการระดับสูงสุด 332 โครงการ วงเงิน 1,307,731.413 ล้านบาท และความต้องการระดับต่ำสุด 301 โครงการ วงเงิน 770,392.413 ล้านบาท ประกอบด้วย<sup>39</sup>

1. ความต้องการโครงการในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม 33 โครงการ วงเงิน 14,753.923 ล้านบาท ดังนี้

<sup>38</sup> Ibid., p. 33.

<sup>39</sup> "เปิดแผน10ปี กองทัพผูกพัน"ล้านล้าน"ขงซื้ออาวุธอื้อ," *กรุงเทพธุรกิจ* (2 กุมภาพันธ์ 2554).

1.1 โครงการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร 16 โครงการ  
วงเงิน 9,109.923 ล้านบาท

1.2 โครงการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ 3 โครงการ วงเงิน  
1,394 ล้านบาท

1.3 โครงการด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 14  
โครงการ วงเงิน 4,250 ล้านบาท

2. ความต้องการยุทธโรปกรณ์หลักของกองทัพไทย ซึ่งได้กำหนดขีดความสามารถที่  
ต้องการและกำหนดความต้องการยุทธโรปกรณ์หลักของกองทัพไทยโดยแบ่งความต้องการออกเป็นความ  
ต้องการระดับสูงสุดและความต้องการระดับต่ำสุด ได้แก่

2.1 ความต้องการระดับสูงสุด 299 โครงการ วงเงิน 1,292,977.49 ล้านบาท  
แบ่งเป็นกองบัญชาการกองทัพไทย 32 โครงการ วงเงิน 30,022.24 ล้านบาท กองทัพบก 157 โครงการ  
วงเงิน 497,358 ล้านบาท กองทัพเรือ 48 โครงการ วงเงิน 325,523 ล้านบาท และกองทัพอากาศ 62  
โครงการ วงเงิน 440,074.25 ล้านบาท

2.2 ความต้องการระดับต่ำสุด 268 โครงการ วงเงิน 755,638.49 ล้านบาท  
แบ่งเป็นกองบัญชาการกองทัพไทย 27 โครงการ วงเงิน 18,567.39 ล้านบาท กองทัพบก 137 โครงการ  
วงเงิน 273,664 ล้านบาท กองทัพเรือ 41 โครงการ วงเงิน 176,153 ล้านบาท และกองทัพอากาศ 63  
โครงการ วงเงิน 287,254.1 ล้านบาท

ถึงแม้ว่าร่างแผนพัฒนาขีดความสามารถกระทรวงกลาโหม ปี 2554 - 2563 ดังกล่าว เป็น  
การกำหนดความต้องการและกรอบวงเงินในขั้นต้นโดยที่ยังไม่ได้มีการกำหนดแบบยุทธโรปกรณ์ ซึ่ง  
จะต้องดำเนินการเมื่อได้รับการจัดสรรวงเงินงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง แต่ในขั้นนี้รัฐสภาควรเริ่มเข้าไปมี  
บทบาทศึกษาตรวจสอบความเหมาะสมของแผนแล้ว ไม่ใช่รอจนกระทั่งกระทรวงกลาโหมดำเนินการ  
ตามแผนโดยเสนอความต้องการงบประมาณประจำปีแล้วจึงจะเพิ่งเริ่มตรวจสอบในเวทีของการ  
พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งมีเวลาจำกัดและเมื่อนำไปรวมกับงบประมาณด้านอื่นซึ่งมี  
จำนวนมากแล้วทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้

ขั้นตอนการจัดหายุทธโรปกรณ์เข้าประจำการในกองทัพไทย เดิมเป็นการจัดหาแยกรายการ  
เช่นเดียวกับการจัดหาพัสดุทั่วไปตามอำนาจอนุมัติในแต่ละระดับ ยกเว้นกรณีที่วงเงินงบประมาณเกิน  
100 ล้านบาทขึ้นไป หรือมีการก่อกำหนดผู้กักพันธงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ จะต้องได้รับอนุมัติ  
จากคณะรัฐมนตรีก่อนตามพระราชบัญญัติงบประมาณตัวอย่างตามตาราง 5.1

ตาราง 5.1 ตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติการจัดหายุทธโปกรณ์กระทรวงกลาโหม

(เฉพาะที่ก่อกำหนดผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ)

รายการ	งบประมาณ	มติ ครม.
อนุมัติให้กระทรวงกลาโหมโดยกองทัพงบดำเนินการจัดหารถยนต์บรรทุกขนาดเบา จำนวน 941 คัน (2554 – 2557)	950,031,600	8 พ.ย.2554
อนุมัติให้กระทรวงกลาโหม โดยกองบัญชาการกองทัพไทย ดำเนินโครงการจัดหาเฮลิคอปเตอร์แบบทั่วไป 2 ลำ	993,266,000	28 ส.ค.2552
อนุมัติให้กองทัพงบจัดซื้อเฮลิคอปเตอร์ เบล 212 จำนวน 4 เครื่อง	183,276,150	26 มิ.ย.2552

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (การจัดหายุทธโปกรณ์โดยผ่านมติ ครม. เริ่มในปี พ.ศ.2531)

ยุทธโปกรณ์ที่กองทัพไทยมีประจำการในปัจจุบัน เป็นยุทธโปกรณ์ที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเป็นหลักตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 แต่หลังจากที่สหรัฐฯ ได้ยุติความช่วยเหลือ ไทยต้องจัดหายุทธโปกรณ์เข้ามาทดแทนรวมทั้งยุทธโปกรณ์ใหม่แต่เป็นการจัดหาเฉพาะรายการ หลังจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ.2540 ทำให้งบประมาณทางทหารไทยถูกลดลงจำนวนมาก ต่อมารัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ให้กระทรวงกลาโหมจัดทำความต้องการยุทธโปกรณ์ระยะยาวรวบรวมเป็นแผนโครงการทั้งระบบ (Package) ก่อน แล้วจึงเสนอความต้องการงบประมาณแยกบรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าการจัดหายุทธโปกรณ์ทางทหารแตกต่างจากการจัดหาพัสดุทางพลเรือน ในขณะที่พัสดุทางพลเรือนจัดหามาเพื่อนำไปใช้งานแยกอิสระ สำหรับยุทธโปกรณ์ทางทหารถึงแม้ว่าชื่อยุทธโปกรณ์เหมือนกัน เช่น รถถัง เครื่องบิน เรือ แต่มีความแตกต่างกันมากทำให้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะทำได้ยาก จึงต้องมีการทดสอบทางเทคนิคและทางยุทธวิธีก่อนการจัดหาเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถนำไปใช้ดำเนินยุทธวิธีร่วมกับยุทธโปกรณ์อื่นและกำลังพลในรูปแบบของหน่วยทหาร ดังนั้นจึงกำหนดให้มี “ขั้นตอนการเลือกแบบยุทธโปกรณ์” ก่อน เพื่อพิจารณาในขั้นต้นว่ายุทธโปกรณ์แบบใดที่กองทัพรับรองเป็นมาตรฐานสำหรับการจัดหาเข้าประจำการได้ตามที่กองทัพไม่ชี้แจงในวารสารข่าวทหารบก<sup>40</sup> ซึ่งไม่แตกต่างไปจากกองทัพอื่น

การเลือกแบบยุทธโปกรณ์ เป็นขั้นตอนหนึ่งของการจัดหายุทธโปกรณ์เข้าประจำการและเป็นขั้นตอนที่ทำให้เกิดการวิจารณ์มากที่สุด เพราะผลที่ได้จากขั้นตอนนี้จะตัดสินว่ายุทธโปกรณ์ของ

<sup>40</sup> “โครงการจัดหารถหุ้มเกราะล้อยาง 8x8 เพื่อนำใช้งานใน ทบ,” ข่าวทหารบก (ธันวาคม 2550): 3.

บริษัทผู้ผลิตรายใดจะมีสิทธิได้รับเลือกให้เข้าไปสู่การจัดการจัดหาต่อไปได้ โดยมีปัจจัยที่ต้องพิจารณามากและมีความซับซ้อนหลายมิติทั้งด้านเทคนิค ด้านยุทธวิธี ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงควรพิจารณาใช้กระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาที่ซับซ้อน

การเลือกแบบยุทธโศปกรณ์หลักหรือมีราคารวมในการจัดหาแต่ละครั้งสูง ของกองทัพไทย ในแต่ละเหล่าทัพจะมีขั้นตอนที่คล้ายกันโดยดำเนินการในรูปแบบของคณะทำงาน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งกรมฝ่ายเสนาธิการ กรมฝ่ายยุทธบริการ เหล่าสายวิทยาการ และหน่วยใช้ เพื่อดำเนินการคัดเลือกให้ได้แบบยุทธโศปกรณ์ที่มีความเหมาะสมสำหรับนำเข้าประจำการในกองทัพ ตัวอย่างการจัดการจัดหายุทธโศปกรณ์ของกองทัพบกแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1** การดำเนินการของคณะทำงานเลือกแบบยุทธโศปกรณ์ โดยใช้การทดสอบทางเทคนิคและทางยุทธวิธีซึ่งจะมีทั้งการให้คะแนนในส่วนที่สามารถวัดทดสอบได้ และการให้คะแนนในส่วนที่ต้องใช้ดุลยพินิจ และประสบการณ์พิจารณาตามหัวข้อที่กำหนด

**ขั้นตอนที่ 2** การพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานยุทธโศปกรณ์กองทัพบก โดยนำผลการเลือกแบบของคณะทำงานมาพิจารณาจากปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาเปรียบเทียบ ได้แก่ ปัจจัยด้านยุทธการ ด้านการส่งกำลังบำรุง ด้านงบประมาณ ด้านการผลิต ด้านความนิยม ด้านต่างประเทศ และด้านบริษัทผู้ผลิต

การเลือกแบบโดยการให้คะแนนตามข้อห่วย่อยที่กำหนด แล้วพิจารณาตามลำดับคะแนนเป็นแนวทางที่มีความยุติธรรม แต่สำหรับบางปัจจัยจำเป็นต้องนำกระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาใช้ในการตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการดำเนินงานของคณะทำงาน และขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานยุทธโศปกรณ์กองทัพบก เพื่อให้ผลการพิจารณามีความโปร่งใส ลดข้อผิดพลาดที่เกิดจากมนุษย์และปิดโอกาสการแทรกแซงจากภายนอก หลังจากได้คัดเลือกแบบยุทธโศปกรณ์ที่ผ่านมาตรฐานไว้จำนวนหนึ่งแล้วจึงนำไปจัดหาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไปโดยบรรจุไว้ในแผนความต้องการงบประมาณประจำปี

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า รัฐสภาไทยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนการพิจารณาความเหมาะสมของการกำหนดความต้องการยุทธโศปกรณ์ของกองทัพเนื่องจากการกำหนดแผนความต้องการยุทธโศปกรณ์ของไทยได้รับการอนุมัติในระดับกระทรวงกลาโหม จนกระทั่งถึงขั้นการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี หลังจากที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาแล้ว จึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐสภาโดยตรงในการพิจารณาตรวจสอบโครงการจัดหายุทธโศปกรณ์ซึ่งบรรจุในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 150 วัน ทำให้มีเวลาในการพิจารณางบประมาณกระทรวงกลาโหมน้อยมาก ถึงแม้ว่ารัฐสภาไทยได้พยายามมีบทบาทในการศึกษาเกี่ยวกับ

นโยบายและการดำเนินการที่พึงพิงตนเองด้านยุทธโศปกรณ์<sup>41</sup> แต่ก็ยังเป็นเพียงการศึกษาในขั้นเริ่มแรก และยังไม่มียุทธโศปกรณ์ที่ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวะงบประมาณ ส่งผลทำให้รัฐสภาจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบรัฐบาลให้ดำเนินการเป็นไปตามหลักการดังกล่าว ตามผลการศึกษาดังนี้

### 3. บทบาทรัฐสภาต่อการจัดหายุทธโศปกรณ์

ยุทธโศปกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของความพร้อมทางทหารซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของพลังอำนาจของชาติในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังนั้นในรัฐประชาธิปไตยสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มียุทธโศปกรณ์ที่ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวะงบประมาณ ส่งผลทำให้รัฐสภาจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบรัฐบาลให้ดำเนินการเป็นไปตามหลักการดังกล่าว ตามผลการศึกษาดังนี้

#### 3.1 หลักการสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศต่อการจัดหายุทธโศปกรณ์

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศให้ความสำคัญต่อการจัดหายุทธโศปกรณ์ของกองทัพ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณของรัฐจำนวนมาก ดังนั้นจึงต้องเป็นการตัดสินใจโดยกระบวนการสาธารณะเพื่อไม่ให้กระทบต่องบประมาณที่จะนำไปใช้ในด้านอื่นเพื่อให้เกิดความสมดุล ไม่เป็นภาระต่องบประมาณของรัฐในระยะยาว มีความโปร่งใส ได้ยุทธโศปกรณ์คุณภาพดีโดยรัฐเสียงบประมาณน้อย ปัญหาของรัฐสภาในการตรวจสอบการจัดหายุทธโศปกรณ์ของกองทัพคือรัฐบาลไม่เต็มใจเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะการจัดหายุทธโศปกรณ์หลักตามแบบ (Major conventional weapons) ได้แก่ เครื่องบิน รถถัง ปืนใหญ่ เรือ เป็นต้น ในขณะที่รัฐสภาจำเป็นต้องรับทราบผลกระทบด้านการเงินที่มีต่อสังคมในการจัดหายุทธโศปกรณ์<sup>42</sup>

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศได้กำหนดแนวทางการตรวจสอบการจัดหายุทธโศปกรณ์ว่า นโยบายการจัดหายุทธโศปกรณ์ควรมาจากแผนและนโยบายระดับสูง เช่น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ หรือยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ความต้องการยุทธโศปกรณ์ควรถูกตรวจสอบผลกระทบและความเหมาะสมกับนโยบายป้องกันประเทศ<sup>43</sup> รัฐสภาต้องมั่นใจว่ามีความเข้าใจในกระบวนการจัดหาทุกขั้นตอนและแง่มุมอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะความจำเป็นด้านความมั่นคง ผลกระทบที่ตามมาในภูมิภาค

<sup>41</sup> "สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการติดตามภารกิจ ในคณะกรรมการการทหาร สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10," 16 พฤษภาคม 2555.

<sup>42</sup> Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices*, p. 163.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 162.

จากการแข่งขันสะสมอาวุธ ผลกระทบต้องบประมาณทั้งระยะสั้นและระยะยาว และผลกระทบต่ออุตสาหกรรมของรัฐและเอกชน<sup>44</sup>

การจัดหายุทโธปกรณ์ควรเป็นเรื่องที่โปร่งใสต่อสาธารณะ โดยเชื่อมโยงอย่างมีเหตุผลระหว่างนโยบาย โครงการ งบประมาณ และการจัดหายุทโธปกรณ์ แต่รัฐสภาโดยทั่วไปแล้วมีข้อจำกัดในการพูดถึงการจัดหายุทโธปกรณ์ ข้อจำกัดที่สำคัญคือรัฐสภาส่วนใหญ่ไม่สามารถติดตามความซับซ้อนในการคำนวณค่าใช้จ่ายในการจัดหายุทโธปกรณ์ขนาดใหญ่ในระยะยาวได้ทั้งระบบ นอกจากนี้ ฝ่ายรัฐบาลซึ่งรวมถึงกองทัพ ส่วนใหญ่ไม่เต็มใจเปิดเผยข้อมูลตัวเลขต่อสาธารณะเกี่ยวกับยุทโธปกรณ์ที่ครอบครองและความต้องการยุทโธปกรณ์ขนาดใหญ่ รวมถึงการส่งมอบอาวุธยุทโธปกรณ์ขนาดเล็กน้อยกว่า 100 แคลิเบอร์<sup>45</sup>

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศได้อธิบายเหตุผลที่รัฐสภาต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดหายุทโธปกรณ์ทหารว่าเนื่องจากเกี่ยวข้องกับงบประมาณสาธารณะ จึงไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคยุทโธปกรณ์และด้านความมั่นคงเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องตัดสินใจว่ารัฐจะใช้จ่ายงบประมาณในเรื่องทหารหรือความอยู่ดีกินดีของประชาชนในสัดส่วนเท่าใด และด้วยเหตุผลอะไร การจัดหายุทโธปกรณ์จะต้องพิจารณาค่าใช้จ่ายทั้งระบบตลอดระยะเวลาประจำการ ทำให้รัฐสภามีบทบาทในการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างค่าใช้จ่ายทางทหารกับความต้องการของสังคมเพื่อให้การจัดหายุทโธปกรณ์มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนประชาชน และไม่ใช้งบประมาณไปในทางที่สูญเปล่าหรือเกิดการคอร์รัปชัน การตรวจสอบของรัฐสภาและสาธารณะจะสามารถป้องกันปัญหาดังกล่าวได้<sup>46</sup> โดยสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศได้กำหนดแนวทางการดำเนินการของรัฐสภาต่อการจัดหายุทโธปกรณ์ในด้านต่าง ๆ ดังนี้<sup>47</sup>

3.1.1 การตรวจสอบการจัดหายุทโธปกรณ์ต้องเป็นการทำให้เป็นกระบวนการทางฝ่ายนิติบัญญัติ และให้มั่นใจว่าการตรวจสอบติดตามของรัฐสภาต่อภาคความมั่นคง จะต้องมีความเข้าใจและครอบคลุมในด้านการจัดหาโดยให้ความสำคัญต่อความจำเป็นทางความมั่นคง ผลที่ตามมาด้านความมั่นคงในภูมิภาคเป็นไปในทางลบจากการแข่งขันการสะสมอาวุธ ไม่เป็นภาระด้านงบประมาณทั้งระยะสั้นและระยะยาว ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในประเทศทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

3.1.2 สำหรับความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการตรวจสอบยุทโธปกรณ์นั้น รัฐสภาหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ต้องมั่นใจว่าได้รับการชี้แจงการครอบครอง และการจัดหา

<sup>44</sup> Ibid., p. 166.

<sup>45</sup> Ibid., pp. 162-163.

<sup>46</sup> Ibid., p. 163.

<sup>47</sup> Ibid., pp. 166-167.

ยุทธโศปกรณ์ โดยมีรายละเอียดและข้อมูลทันสมัยของการครอบครอง รวมทั้งข้อมูลทางเทคนิค ยุทธโศปกรณ์หลักและยุทธโศปกรณ์ขนาดเล็กของกองทัพและสัดส่วนที่สมเหตุผลในการจัดหาใหม่ และมั่นใจว่ารัฐสภาได้รับการบรรยายเกี่ยวกับแนวคิดการเสริมสร้างการป้องกันประเทศระยะยาว และจะต้องมั่นใจว่าการจัดหายุทธโศปกรณ์ที่เป็นความลับทางทหารต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบทางรัฐสภา ในขณะที่เดียวกันต้องรักษาความลับทางทหารด้วย

3.1.3 การวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดหายุทธโศปกรณ์ ต้องวิเคราะห์ความคงเส้นคงวาระหว่างแผนการจัดหายุทธโศปกรณ์และนโยบายความมั่นคง มั่นใจว่ารัฐสภาศึกษาและเข้าถึงภาระด้านงบประมาณในการจัดหายุทธโศปกรณ์เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการสาธารณะและความเร่งด่วนทางสังคมอื่น เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบจากการเสียสมดุลกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางสังคมของรัฐ และเพื่อไม่ให้มีอำนาจมากเกินไปในกระบวนการตัดสินใจ โดยรัฐสภาควรมั่นใจว่าแผนการจัดหาสมเหตุผลไม่เป็นภาระทางทหารต่อรัฐในระยะยาว

3.1.4 การตรวจสอบการจัดหายุทธโศปกรณ์ ต้องตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างแผนและนโยบายป้องกันประเทศกับงบประมาณป้องกันประเทศ ค่าใช้จ่ายจริงในการจัดหายุทธโศปกรณ์ทางทหาร รวมทั้งตรวจสอบหลังการจัดหายุทธโศปกรณ์หลังจากที่สัญญาการจัดหาเริ่มดำเนินการแล้ว

หากยังไม่มีคณะกรรมการการทหารในการจัดหายุทธโศปกรณ์ ให้จัดตั้งขึ้นและยกระดับความสำคัญของความเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนนโยบาย การวางแผนงบประมาณและการตรวจสอบการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ โดยการร้องขอ การศึกษาข้อมูลกระบวนการและผลลัพธ์จากองค์กรดังกล่าวในรัฐสภาต่างประเทศ และมั่นใจว่ารัฐสภาสามารถเข้าถึงและได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการที่จะขยายบทบาทของรัฐสภาให้มีขีดความสามารถในการทำหน้าที่ดังกล่าวได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปที่มีคนรู้เชี่ยวชาญด้านการทหารประจำรัฐสภาเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นฝ่ายการเมือง ในขณะที่บุคลากรผู้เชี่ยวชาญของไทยส่วนใหญ่อยู่ภายในกองทัพ ทำให้รัฐสภาจึงจำเป็นต้องขอรับทราบข้อมูลจากการชี้แจงของกองทัพ หรือใช้บุคลากรจากกองทัพมาช่วยงานคณะกรรมการซึ่งส่งผลทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหากเรื่องที่พิจารณามีผลกระทบต่อกองทัพหรือรัฐบาล

### 3.2 บทบาทรัฐสภาสหรัฐอเมริกาต่อการจัดหายุทธโศปกรณ์

คณะกรรมการการทหารในรัฐสภาสหรัฐฯ จะมีหน้าที่หลักในการดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ สำหรับในด้านกิจการทหารจะมีคณะกรรมการการทหารทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบในเรื่องต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการทหารวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาทำการตรวจสอบโครงการเครื่องบินรบทางยุทธวิธีโดยมีการไต่สวน (hearing) การปฏิบัติงาน กำหนดวันเวลา และเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต



หลังจากนั้นมีการจัดทำบันทึกการไต่สวนเต็มรูปแบบพร้อมกับวิดีโอสาธารณะ<sup>48</sup> ทำให้เกิดความโปร่งใสต่อทุกฝ่ายทั้งฝ่ายกองทัพ อย่างไรก็ตามมีบางโครงการที่ไม่เปิดเผยรายละเอียด และบางโครงการที่รัฐสภาแจ้งรายการตรวจสอบแต่ไม่มีการเสนอรายละเอียดต่อภายนอก เช่น การประชุมพิจารณาสถานการณ์ในซีเรียเมื่อ 14 กันยายน พ.ศ.2555 การปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายเมื่อ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2555 การประชุมคณะกรรมการการเต็มคณะเมื่อ 23 พฤษภาคม 2012 และโครงการเปลี่ยนเรือดำน้ำชั้นโอไฮโอ เมื่อ 28 มีนาคม พ.ศ.2555

รัฐสภาสหรัฐฯ พยายามเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะให้มากที่สุดยกเว้นบางโครงการที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงซึ่งมีเหตุผลความสำคัญที่แตกต่างกันออกไปถึงแม้จะเป็นยุทธโศปกรณ์รายการเดียวกันก็ตาม เช่น การตรวจสอบความต้องการโครงการอวกาศของกระทรวงกลาโหมเมื่อ 21 มีนาคม พ.ศ.2555 มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ หรือการตรวจสอบโครงการเอฟ-35 เมื่อ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ไม่เปิดเผย แต่ในขณะที่โครงการอากาศยานทางยุทธวิธีซึ่งมีเอฟ-35 ด้วย เมื่อ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 กลับเปิดเผยต่อสาธารณะ<sup>49</sup> แสดงว่าการตรวจสอบการจัดหายุทธโศปกรณ์ของสหรัฐส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่สามารถเปิดเผยได้และจะต้องมีความโปร่งใส ส่วนเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงก็จำเป็นต้องปกปิด ขึ้นอยู่กับประเด็นในการพิจารณาว่าอะไรคือสิ่งที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานทหารในฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาสหรัฐอเมริกา มีบทบาทในการพิจารณาการจัดหายุทธโศปกรณ์ของกองทัพสหรัฐฯซึ่งรวมถึงอุตสาหกรรมป้องกันประเทศตามระบบการจัดหากระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างการพิจารณาโครงการปรับปรุงรถถังอะบราม ความต้องการงบประมาณ 181.3 ล้านเหรียญ ในโครงการยานรบและอาวุธของกองทัพบก สำหรับการปรับปรุงรถถัง เอ 1 อะบราม ซึ่งเป็นการขยายขีดความสามารถของ เอ็ม1 เอ1 เป็น เอ็ม2 เอ2 โดยการปรับปรุงขีดความสามารถในการอยู่รอด กำลังของยานยนต์ ระบบคอมพิวเตอร์ และขีดความสามารถในการมองเวลากลางคืน ความต้องการงบประมาณปรับปรุงให้สมบูรณ์ 21 คัน คณะกรรมาธิการมีความเห็นว่าในช่วงต้นปี พ.ศ.2556 เป็นช่วงที่เหมาะสมแต่กองทัพบกโต้แย้งว่าต้องการทำให้สมบูรณ์ในปี พ.ศ.2555 และค่าใช้จ่ายในการเริ่มอุตสาหกรรม 3-4 ปี จะแพงน้อยกว่าการปรับปรุง 70 คันต่อปี หากต้องการรักษาขีดความสามารถอุตสาหกรรม ในท้ายที่สุดคณะกรรมการวุฒิสภาเห็นว่า เพื่อเป็นการรักษาขีดความสามารถอุตสาหกรรมของสหรัฐให้

<sup>48</sup> U.S. Senate, Subcommittee on Airland, Committee on Armed Services, "Hearing to receive testimony on tactical aircraft programs in review of the defense authorization request for fiscal year 2013 and the future years defense program," 8 May 2012.

<sup>49</sup> โปรดดูกำหนดการและรายงานการไต่สวน (hearing) คณะกรรมาธิการการทหารวุฒิสภาสหรัฐได้ที่เว็บไซต์ <http://www.armed-services.senate.gov/hearings>.

มีตลอดปี พ.ศ.2555 และให้เวลากองทัพบกในการพิจารณาให้สมบุรณ์จึงเพิ่มงบประมาณอีก 322 ล้านเหรียญ เพื่อปรับปรุงเพิ่มอีก 49 คัน<sup>50</sup>

จากการพิจารณาของวุฒิสภาสหรัฐฯ จะเห็นได้ว่ามีหลักฐานและเหตุผลประกอบชัดเจน มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศและอุตสาหกรรมอาวุธภายในรัฐ ซึ่งแตกต่างจากรัฐสภาไทยที่ส่วนใหญ่เป็นเพียงการพิจารณาปรับลดความต้องการโดยไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิชาการประกอบและขาดความเชื่อมโยงกับระบบอื่น

### 3.3 บทบาทรัฐสภาอังกฤษต่อการจัดหายุทโธปกรณ์

การจัดหายุทโธปกรณ์ของอังกฤษมุ่งตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy) ซึ่งรัฐสภาอังกฤษมีหน้าที่ในการพิจารณาด้วยซึ่งจะอธิบายในบทที่ 7 ต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์สองประการคือ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชน โครงสร้างพื้นฐาน ดินแดน และวิถีชีวิตของอังกฤษให้พ้นจากภัยคุกคามโดยตรง และเพื่อลดภัยคุกคามของอังกฤษในต่างแดน ทำให้กำหนดความเร่งด่วนภัยคุกคามไว้ 5 ปี ได้แก่ การก่อการร้าย การรักษาความปลอดภัยไซเบอร์ ภัยธรรมชาติ และการใช้การทูตและการเข้าร่วมกับการทหารในการป้องกันกำลังต่างชาติ

David Cameron นายกรัฐมนตรีอังกฤษได้ชี้แจงการตรวจสอบยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศและความมั่นคง (The Strategic Defence and Security Review) ซึ่งเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ ต่อรัฐสภาอังกฤษในปี พ.ศ.2553 โดยได้อธิบายความต้องการขีดความสามารถของกองทัพด้านความมั่นคงในปี พ.ศ.2563 ทำให้กำหนดความต้องการกำลังกองทัพทางพื้นดิน ทางน้ำและทางอากาศ โดยจัดลำดับความเร่งด่วนพร้อมกับการใช้กำลังสำรองให้พร้อมในปี พ.ศ.2563 ซึ่งจะมีรายละเอียดขีดความสามารถที่ต้องการในรูปแบบลักษณะของจำนวนกองกำลังแต่ละแบบ จำนวนกำลังทหาร และยุทโธปกรณ์หลักที่ต้องการ<sup>51</sup> ตัวอย่างเช่น กองทัพบกต้องการกองพลน้อยหลายบทบาท (Multi-Role Brigade) จำนวน 5 กองพลน้อย และกองพลน้อยโจมตีทางอากาศ (Air Assault Brigade) จำนวน 16 กองพลน้อย จรวดหลายลำกล้องความแม่นยำสูง ยานยนต์หุ้มเกราะขนาดกลาง เป็นต้น จึงทำให้การจัดหายุทโธปกรณ์มีความชัดเจนตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ของฝ่ายการเมืองแล้ว<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Committee on Armed Services, United States Senate 112<sup>th</sup>, "National Defense Authorization Act for Fiscal 2012," June 22, 2011, p. 19.

<sup>51</sup> "Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty," October 2010, pp. 9-10.

<sup>52</sup> Ibid., pp. 19-27.

คณะกรรมการบริหารทหารสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษ มีบทบาทในการจัดหายุทโธปกรณ์ในภาพกว้างกว่าคณะกรรมการบริหารการทหารวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นการตรวจสอบยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศและความมั่นคง จากกรรมการจำนวน 12 คน<sup>53</sup> รวมถึงการทำงานร่วมกันในการวางแผนการจัดหายุทโธปกรณ์ให้สอดคล้องกับงบประมาณระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกองทัพ<sup>54</sup> แต่จะมีบทบาทในลักษณะของการตรวจสอบในนโยบายแผนงานมากกว่าการพิจารณารายละเอียด ยุทโธปกรณ์แต่ละรายการเหมือนของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา และเมื่อทราบความต้องการขีดความสามารถที่ชัดเจนซึ่งได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยรัฐสภาแล้ว หลังจากนั้นจึงจะนำไปสู่การจัดหาโดยกระบวนการที่ได้ปฏิรูปใหม่ทั้งระบบเชื่อมโยงกับโครงสร้างการจัดกองทัพและการวิจัยพัฒนาของภาคเอกชน

#### 4. บทบาทรัฐสภาไทยต่อการจัดหายุทโธปกรณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.2492 เป็นต้นมา กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดให้มี “กำลังทหาร” ที่เหมาะสมเพื่อรักษาเอกราช<sup>55</sup> ซึ่งโดยปกติกำลังทหารจะรวมถึงอาวุธยุทโธปกรณ์ด้วยอยู่แล้ว ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้เพิ่มเติมโดยขยายให้ชัดเจนขึ้นว่า รัฐจะต้องจัดให้มี “กำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย”<sup>56</sup> ยิ่งเน้นให้เห็นว่าการจัดหายุทโธปกรณ์จึงไม่ใช่หน้าที่เฉพาะฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่รัฐบาลพลเรือนรวมถึงทหารเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นหน้าที่ของรัฐส่งผลทำให้รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมให้มีการจัดหายุทโธปกรณ์มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภัยคุกคามและสภาวะงบประมาณของประเทศรวมถึงเชื่อมโยงกับระบบอื่นของรัฐ

##### 4.1 บทบาทรัฐสภาไทยกับการจัดหายุทโธปกรณ์ก่อนรัฐบาลพลเรือน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 และมีการจัดตั้งรัฐสภาในปีเดียวกัน แต่ในช่วงแรกรัฐสภาไม่ได้เกี่ยวข้องในการจัดหายุทโธปกรณ์ของกองทัพมากนักเนื่องจากกองทัพไทยยังคงใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ส่วนใหญ่ที่จัดหา มาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบกับในช่วงสมัยรัชกาลที่ 7 ต่อเนื่องมาจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่สอง

<sup>53</sup> House of Commons Defence Committee, "The Strategic Defence and Security Review: First Report of Session 2010–11," 15 September 2010.

<sup>54</sup> House of Commons, "Oral evidence taken before the Defence Committee: The work of The Ministry of Defence and the Armed Forces," 12 July 2012.

<sup>55</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, มาตรา 58.

<sup>56</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 77.

เศรษฐกิจไทยตกต่ำทำให้มีการจัดหายุทโธปกรณ์น้อยเครื่องบินส่วนใหญ่เป็นเครื่องบินใบพัดที่ ออกแบบสร้างขึ้นเองภายในประเทศจำนวนมาก<sup>57</sup> ทางด้านกองทัพเรือได้พยายามดำเนินการจัดหาเรือรบไว้ป้องกันประเทศมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากติดขัดด้วยงบประมาณมีไม่เพียงพอจนกระทั่งปี พ.ศ.2478<sup>58</sup> ยุทโธปกรณ์บางรายการข้าราชการและประชาชนต้องร่วมกันบริจาคซื้อเป็นของขวัญแด่ นายพลตรีหลวงพิบูลสงครามนายกรัฐมนตรี<sup>59</sup> ทำให้กองทัพไทยยังมีขนาดไม่ใหญ่การจัดกองทัพไทยกรณีพิพาทอินโดจีนในปี พ.ศ.2483 กองทัพบกไทย มีกำลังรบทั้งสิ้น 49 กองพัน กำลังพลประมาณ 35,000 คน กองทัพเรือมีเรือประมาณ 22 ลำ กองทัพอากาศมีเครื่องบินประมาณ 150 เครื่อง<sup>60</sup>

หลังจากที่สหรัฐได้ช่วยให้ไทยพ้นจากการเป็นประเทศก่อกองสงครามโลกครั้งที่สองประกอบกับพันธมิตรเดิมได้สูญเสียอย่างหนัก ทำให้ไทยหันมาสร้างพันธมิตรใหม่โดยได้ลงนามสัญญาความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐอเมริกาแก่ประเทศไทย โดย จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีกับเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยในขณะนั้น ทำให้ไทยได้รับความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐอเมริกาโดยการมอบเครื่องบินให้กับกองทัพอากาศ เช่น เครื่องบินฝึกแบบที่ 11 (T-33) เครื่องบินขับไล่ แบบที่ 16 (F-84G) และเครื่องบินขับไล่ แบบที่ 17 (F-86F)<sup>61</sup>

รัฐสภาไทยเริ่มมีบทบาทในการตรวจสอบการจัดหายุทโธปกรณ์เข้าประจำการในกองทัพอากาศ สมัยรัฐสภาชุดที่ 7 (18 พ.ย.2490 – 29 พ.ย.2494) ในปี พ.ศ.2493 ซึ่งเป็นการตรวจสอบสนธิสัญญาความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางการทหารระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา มีจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี รักษาแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาเป็นผู้แทนร่วมลงนามไปแล้วเมื่อ 17 ตุลาคม พ.ศ.2493 แต่ทางรัฐบาลเพิ่งจะมีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาทราบเมื่อ 28 ตุลาคม พ.ศ.2493 โดยมีการตรวจสอบในประเด็นต่าง ๆ เช่น ความชัดเจนของบันทึกความร่วมมือ รายการอาวุธหลักที่ช่วยเหลือและมูลค่าความช่วยเหลือ ที่ความจำเป็น

<sup>57</sup> พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติกองทัพอากาศไทย. แหล่งที่มา: <http://www.rtaf.mi.th/museum/AFHIST-1.HTM>.

<sup>58</sup> ประวัติกองทัพเรือ. แหล่งที่มา: [http://www3.navy.mi.th/index.php/history/detail/history\\_id/49](http://www3.navy.mi.th/index.php/history/detail/history_id/49).

<sup>59</sup> ไทยในสมัยสร้างชาติ: ที่ระลึกงานฉลองวันชาติ 2484, กรมยุทธการทหารบกจัดพิมพ์ใหม่ (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2552), หน้า 63.

<sup>60</sup> กรมยุทธศึกษาทหาร, ประวัติการรบของทหารไทยกรณีพิพาทอินโดจีนฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2541), หน้า 45-52.

<sup>61</sup> พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติกองทัพอากาศไทย.

ที่ไทยต้องมีความพร้อมในการต้องรับความช่วยเหลือด้านอาวุธ ประโยชน์ที่ฝ่ายไทยได้รับ ค่าใช้จ่ายที่ฝ่ายไทยรับผิดชอบ การเสียประโยชน์ด้านทรัพยากร รวมทั้งไม่มีข้อผูกมัดต่อไทย<sup>62</sup>

ถึงแม้ว่าการทำหน้าที่ของรัฐสภาจะไม่มีผลต่อสนธิสัญญาที่ลงนามแล้ว และกระบวนการในรัฐสภาก็เป็นเพียงการซักถามโดยไม่มีขั้นตอนอื่นก่อนนั้น โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้ตอบข้อซักถามจนกระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนมีมติให้ผ่าน รวมทั้งผู้อภิปรายก็ไม่ได้มีความรู้ทางการทหารและไม่ได้ถามรายละเอียดถึงระดับรายการอาวุธก็ตาม แต่ก็ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐสภาไทยเริ่มมีบทบาทต่อการจัดหายุทธโศปกรณ์ทางทหารมาตั้งแต่ พ.ศ.2493 ตามที่นายแพทย์ โชตินุชิต สส.ธนบุรี ได้สอบถามสาเหตุที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาว่า

“โลกกำลังอยู่ภายใต้ต้องการที่สำคัญที่สุดคือองค์การสหประชาชาติ องค์การนี้เท่านั้นที่จะรับรองอธิปไตยและเอกราชของประเทศไทยไว้ได้ ข้าพเจ้าว่าถึงแม้ท่านนายกรัฐมนตรีไม่ทำข้อตกลงกับสหรัฐอเมริกาเพื่อให้ได้มาซึ่งอาวุธยุทธโศปกรณ์ ข้าพเจ้าก็เชื่อมั่นเหลือเกิน ข้าพเจ้าเชื่อมั่นในสหประชาชาติเท่านั้นที่จะรักษอธิปไตยหรือเอกราชของประเทศไทยไว้ได้ซึ่งจะถูกรุกรานจากประเทศเพื่อนบ้านหรือนานาประเทศไว้ได้อย่างเกาหลี”<sup>63</sup>

แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ก็ได้ใช้กฎบัตรสหประชาชาติฉบับเดียวกันชี้แจงย้อนกลับไปต่อกรณีดังกล่าวในมุมมองตรงกันข้ามว่า

“ท่านพูดแบบนี้แสดงว่าเราควรเลิกทหารกันหมดเพราะงบประมาณปีนี้ขอมามากอีกด้วย ... เมืองไทยได้อาวุธมาท่านบอกว่าไม่มีประโยชน์เพราะว่าควรไปพึ่งสหประชาชาติเขาอันนี้ไม่ถูก ... ที่ท่านว่าควรพึ่งสหประชาชาติเขาเพราะว่าเป็นองค์การแห่งเดียวเท่านั้นที่จะมีอิทธิพลที่จะรักษาเอกราชของประเทศทั้งหลายไว้ได้ ท่านควรจะดูสหประชาชาติเขามีกฎบัตรอยู่...ประเทศทั้งหลายที่เป็นสมาชิกจะต้องเตรียมกำลังเพื่อให้เขาเรียกไปใช้ปราบปรามผู้ที่ละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติ เพราะฉะนั้นที่เรามีกำลังไว้ก็จะได้ประโยชน์สองประการคือป้องกันประเทศเราเองและเพื่อเป็นการปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติถ้าเขาจะเรียกทหารไปช่วยเหลือปราบปรามผู้รุกราน”<sup>64</sup>

จากปี พ.ศ.2493 เวลาผ่านไปมากกว่า 60 ปี จนถึงปัจจุบัน สมาชิกรัฐสภาไทยก็ยังคงใช้เหตุผลเดียวกันหากมีความต้องการเสนอขอปรับลดงบประมาณทหาร โดยเป็นการอภิปรายจากความเห็นส่วนตัว ขาดข้อมูลเชิงประจักษ์หรือหลักฐานทางวิชาการสนับสนุนตามที่ นางเปล่งมณี เร่งสมบูรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย พรรคเพื่อไทยได้อภิปรายต่อรัฐสภาในปี พ.ศ.2551 ว่า

<sup>62</sup> "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2493 (สมัยสามัญ) ชุดที่ 1," 2 พฤศจิกายน 2493.

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 380-382.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน.

“ดิฉันมั่นใจว่าอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ประเทศไทยหรือกองทัพเรามีนี้มีมากมายเพียงพออยู่แล้วไม่น้อยหน้ากับประเทศเพื่อนบ้านเลย อย่างเช่น ประเทศที่ติดพรมแดนประเทศไทย ไม่ว่าจะประเทศลาว ประเทศพม่า ประเทศเขมร ประเทศมาเลเซีย โดยภาพรวมแล้วประเทศไทยเรามีศักยภาพเหนือกว่าอยู่แล้ว แต่ถ้าหากมีปัญหาใด ๆ ระหว่างประเทศ เหมือนพี่น้องกันทะเลาะกันบ้างเล็กน้อยก็มีพ่อแม่หรือมีหน่วยกลางที่เขาจะมาดูแลให้เราอย่างเช่นสหประชาชาติเขาจะมาไกล่เกลี่ย มาพูดคุยกัน จะทะเลาะกันทำไม อย่างเช่นทางซีแกตตะวันออกกลางอย่างเช่นประเทศอิรักก็จะมีสหประชาชาติเขา มาไกล่เกลี่ยให้”<sup>65</sup>

ในขณะที่พลเอกอภิชาติ เพ็ญกิตติ ปลัดกระทรวงกลาโหมมีมุมมองที่ตรงกันข้าม จากการให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับความจำเป็นที่กองทัพจะต้องสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ แต่กลับไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลว่า

“การตัดงบประมาณไม่เป็นปัญหาแต่ในขณะนี้ประเทศเพื่อนบ้านมีการสะสมอาวุธโดยเฉพาะประเทศเวียดนามที่ซื้อเรือดำน้ำ 6 ลำ จากประเทศรัสเซีย ขณะนี้กองทัพเรือเราก็ต้องการมีเรือดำน้ำเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลซึ่งมีผลประโยชน์ค่อนข้างมาก แต่เราเป็นประเทศเดียวที่ไม่มีเรือดำน้ำในภูมิภาคนี้... กองทัพมีความเป็นห่วงเนื่องจากขณะที่ทุกชาติพยายามสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อให้เกิดอำนาจเจรจาและอำนาจต่อรอง มีความจำเป็นต้องสะสมอาวุธซึ่งขณะนี้พม่ามีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัสเซียค่อนข้างมาก จึงมีความเป็นไปได้ว่าอาจมีศักยภาพด้านการทหารสูงกว่าไทย”<sup>66</sup>

การโต้แย้งไปมาในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐไทยยังไม่สามารถหาหลักการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ที่เหมาะสมที่ทำให้ทุกฝ่ายยอมรับได้

#### 4.2 บทบาทรัฐสภาไทยกับการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ยุครัฐบาลพลเรือน

รัฐสภาไทยเริ่มมีบทบาทสำคัญในการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพด้วยงบประมาณของไทยเองหลังจากที่สหรัฐยุติความช่วยเหลือทางทหาร นอกจากนี้รัฐสภาจะมีบทบาทในการอภิปรายงบประมาณการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์แล้ว ยังได้ตั้งกระทู้ถามเฉพาะกรณีที่น่าสนใจด้วย เช่น นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น พรรคความหวังใหม่ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกรณีการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ซี/ดี ที่ไทยต้องระงับการจัดซื้อเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินและขายโครงการต่อประเทศอื่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ชี้แจงว่าประเทศซีลีให้ความสนใจเครื่องบินในยุโรปมากกว่า ส่วนคุณเวตมีความต้องการแต่ระยะเวลาดำเนินการจำกัด การดำเนินการที่ผ่านมากองทัพอากาศจ่ายเงินไป

<sup>65</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)," 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 656.

<sup>66</sup> "กองทัพครวญตัดงบฯ กระทบความมั่นคง," *มติชน* (2552): 11.

แล้ว 74.5 ล้านเหรียญสหรัฐ (2,167.7 ล้านบาท) โดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้เจรจากับผู้แทนรัฐบาลสหรัฐหลายครั้ง ต่อมาเมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเดินทางไปเยือนสหรัฐระหว่าง 12 – 14 มีนาคม พ.ศ.2541 ประธานาธิบดีสหรัฐได้ตกลงยินยอมเป็นกรณีพิเศษให้ไทยไม่ต้องชำระค่ายกเลิกสัญญา 251 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยรัฐบาลสหรัฐจะรับช่วงสัญญาจัดซื้อแทนหากไม่สามารถหาประเทศที่สามซื้อแทนไทยได้ และจำกัดข้อผูกมัดทางการเงินเท่าที่จ่ายไปแล้ว 74.5 ล้านเหรียญสหรัฐ และเปิดโอกาสให้ไทยเจรจาขายอะไหล่และอุปกรณ์บางอย่างคืน<sup>67</sup> ซึ่งเป็นกรณีที่ทำให้รัฐไทยต้องหันมาทบทวนกระบวนการจัดซื้อยุทโธปกรณ์ของกองทัพมากขึ้น

คณะกรรมการการทหารมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบปัญหาข้อร้องเรียนการจัดหายุทโธปกรณ์ ตัวอย่างโครงการซ่อมเฮลิคอปเตอร์แบบยูเอช-วัน เอช ของกองทัพอากาศ ซึ่งมีการร้องเรียนและทางคณะกรรมการการทหารได้ตรวจสอบแล้วและชี้แจงว่าการทำงานของกองทัพโดยทั่วไปจะต้องมีคณะกรรมการพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะจะมาทำคนเดียวไม่ได้และจะมีขั้นตอนการตรวจสอบหลายขั้นตอน ทั้งกองทัพ กองบัญชาการทหารสูงสุด และกระทรวงกลาโหม เรื่องนี้มีมูลเหตุมาจากการที่บริษัทที่เคยได้ พอไม่ได้ก็ไม่พอใจ ก็หาเหตุก็เลยปล่อยข่าวโจมตี ในทางปฏิบัตินั้นลำบากที่จะโก่งกันหรืออะไรต่าง ๆ เพราะมีแนวทางขั้นตอนในการสอบสวนนั้นรัดกุมเพียงพออยู่แล้ว ดังนั้น จากการที่ทางกองทัพอากาศได้มาชี้แจงเกี่ยวกับโครงการครั้งนี้ ทางคณะกรรมการการทหารจึงไม่มีข้อติดใจสงสัยอะไรเกี่ยวกับการซ่อม ฮ. ในครั้งนี้ คิดว่าทุกอย่างโปร่งใส<sup>68</sup> และหลังจากการซ่อมและการใช้งานมาจนถึงปัจจุบันก็ไม่เคยปรากฏข่าว การตรวจสอบของรัฐสภาดังกล่าวจะตรวจสอบต่อเมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้น แต่การวิจัยนี้จะมุ่งไปที่บทบาทรัฐสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีการปฏิบัติประจำอย่างเป็นระบบเพื่อให้รัฐได้ยุทโธปกรณ์ที่มีความเหมาะสมกับภัยคุกคามและสภาวะงบประมาณของรัฐ ไม่ใช่การตรวจสอบเฉพาะกรณีเมื่อปรากฏเป็นข่าวต่อสังคมดังต่อไปนี้

บทบาทรัฐสภาไทยต่อการจัดหายุทโธปกรณ์ที่สำคัญในยุครัฐบาลพลเรือน คือ การอภิปรายโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ที่บรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เช่น คุณภาพของยานเกราะล้อยางบีทีอาร์-3 อี ที่กองทัพบกจัดหาจากยูเครนซึ่งมีการตั้งข้อสงสัยตั้งแต่ พ.ศ.2549 ว่าเป็นรถเก่าตัดแปลงจากบีทีอาร์-70 ของรัสเซียและไม่มีคุณภาพ ทั้งที่กองทัพบกได้ชี้แจงแล้วว่าได้ส่งคณะไปตรวจสอบที่ยูเครนแล้วสรุปว่ามีโรงงานผลิตจริงและเป็นของใหม่<sup>69</sup> และสถานทูตยูเครนได้มีหนังสือชี้แจงแล้วหลายครั้งซึ่งประเด็นดังกล่าวสามารถตรวจสอบได้ไม่ยากทางกระบวนการรัฐสภาหรือแม้แต่การจัดคณะเดินทางไปตรวจสอบดูงานในประเทศผู้ผลิต ซึ่งคณะกรรมการการทหาร

<sup>67</sup> "กระทู้ถามที่ 113 ร. เรื่องการแก้ไขปัญหาการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18," ราชกิจจานุเบกษา 116 (25 มีนาคม 2542): 56-58.

<sup>68</sup> "วุฒิสภาให้อำนาจกลาโหมอนุมัติจัดซื้ออาวุธ," แนวหน้า (6 ธันวาคม 2544): 1, 2, 5.

<sup>69</sup> "จัดซื้อรถหุ้มเกราะยูเครน เพื่อกร่อนในมือสมัคร," มติชน (25 กรกฎาคม 2551): 11.

วุฒิสภาและรัฐสภาต่างก็เดินทางไปดูงานต่างประเทศบ่อยครั้งตามตาราง 5.2 และกรรมการธิการการทหารสภาผู้แทนราษฎรก็ได้เคยเดินทางไปตรวจสอบกรณีเครื่องบินอัลฟาเจ็ตที่เยอรมนีมาแล้ว<sup>70</sup> แต่ในกรณียานเกราะล้อย่างรัฐสภากลับปล่อยให้มีการนำข้อมูลที่คลาดเคลื่อนมาอภิปรายโต้แย้งทั้งฝ่ายการเมืองและกลุ่มบริษัทคู่แข่งในรัฐสภาเป็นระยะเวลา 5 ปี จนกระทั่งการจัดหาแล้วเสร็จจึงได้ขอยุติว่าประเด็นดังกล่าวไม่มีมูลความจริง

ตาราง 5.2 ข้อมูลการดูงานต่างประเทศคณะกรรมการธิการการทหารวุฒิสภา

วัน เดือน ปี	คณะกรรมการธิการการทหารวุฒิสภา
16 - 21 พฤษภาคม 2553	เดินทางไปเยือนและศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐเกาหลี (ประเทศเกาหลีใต้) และประเทศญี่ปุ่น
16 - 19 กันยายน 2553	เดินทางไปเยือนและศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
2 - 7 เมษายน 2555	เดินทางไปศึกษาดูงาน ณ ประเทศญี่ปุ่น

ที่มา : คณะกรรมการธิการการทหารวุฒิสภา

สถานทูตยูเครนประจำประเทศไทยได้ทำหนังสือยืนยันถึงประสิทธิภาพของยานเกราะล้อย่าง BTR 3E-1 ในปี พ.ศ.2550 ว่า ได้รับการออกแบบโดยสถาบันออกแบบและวิจัย Kharkiv Morozov Machine Building Design Bureau ซึ่งเป็นสถาบันออกแบบและวิจัยหลักของยูเครนในการจัดสร้างยานเกราะล้อย่างชนิดต่างๆ โดยเป็นสถาบันหลักและเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการออกแบบยานยนต์ชนิดสายพานและยานเกราะล้อย่างให้แก่สหภาพโซเวียต ความสามารถและประสบการณ์จึงไม่ด้อยไปกว่าบริษัทที่มีชื่อเสียงอื่นๆ ยานเกราะล้อย่าง รุ่น BTR-3E1 เป็นยานยนต์ใหม่ทันสมัยและผลิตขึ้นตามมาตรฐานการผลิตของยูเครนจากในโรงงานของประเทศยูเครน ด้วยเทคโนโลยีใหม่ล่าสุดในการผลิตและออกแบบ และได้รับการพิสูจน์ในงานแสดงอาวุธยุทโธปกรณ์ IDEX-2007 ที่ผ่านมา<sup>71</sup> ในที่สุดกองทัพก็ได้มีการชี้แจงกรณียานเกราะล้อย่างในวารสารข่าวทหารบกในปี พ.ศ. 2550 ว่าในปัจจุบันภาครัฐและเอกชนของไทยยังขาดองค์ความรู้ที่จะตรวจสอบกองทัพ ทำให้กองทัพต้องเผชิญกับหน่วยงานภาครัฐที่จะชะลอและยุติโครงการจากการเชื่อข้อมูลฝ่ายเดียวว่า

<sup>70</sup> "กมธ.ทหารลัดฟ้าจับโกหก ทอ. ชัดแจ้วฮั่นนายหน้าขายอัลฟาเจ็ต," แนวหน้า (22 ตุลาคม 2542): 1, 8.

<sup>71</sup> "ทูตยูเครนการ์นตียานเกราะล้อย่าง," มติชน (10 กรกฎาคม 2550): 11.



“กองทัพบกขอทำความเข้าใจกับประชาชนชาวไทยทั่วไป ที่อาจถูกบิดเบือนข้อมูลและมองไปในแง่ทุจริตการจัดซื้ออาวุธ แต่ในทางตรงกันข้ามกองทัพก็ได้พยายามสร้างความโปร่งใสเพื่อให้หลุดพ้นจากอิทธิพลของกลุ่มผู้ค้าอาวุธที่อาศัยความไม่รู้ไม่เข้าใจในข้อมูลยุทธโศปกรณ์อย่างเพียงพอ ครอบงำสังคมให้หลงประเด็น ทั้งนี้กองทัพบกขอเรียนว่าความรู้เรื่องยุทธโศปกรณ์ทางบกนั้น เป็นวิชาชีพเฉพาะที่กองทัพบกมีความเชี่ยวชาญ เพราะกองทัพบกมีทั้งบุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำหน้าที่ติดตามศึกษาค้นคว้ามีความรู้เท่าทันเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำการเปรียบเทียบข้อมูลยานรบทุกประเทศในปัจจุบัน จนมั่นใจว่าได้เลือกแบบยุทธโศปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ เปรียบเสมือนแฟนพันธุ์แท้ในเรื่องยุทธโศปกรณ์ทางบก ดังนั้น สมควรที่สังคมควรมั่นใจในกระบวนการของกองทัพบกมากกว่าการฟังข้อกล่าวหาของกลุ่มผู้ค้าอาวุธที่เสียประโยชน์ หรือกลุ่มบุคคลสาขาอาชีพอื่น ซึ่งพยายามใช้กลวิธีต่างๆ กัดดันผ่านสื่อสารมวลชนและหน่วยงานภาครัฐ ให้ชะลอ และยุติโครงการโดยอ้างเหตุผลเพื่อความโปร่งใส ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นรู้เท่าไม่ถึงการณ์ว่า นั่นเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ค้าอาวุธที่เสียประโยชน์ทำลายความน่าเชื่อถือในการจัดหาแบบรัฐต่อรัฐ ทำให้ประโยชน์ตกอยู่กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่เห็นแก่ความมั่นคงของชาติ ทำให้กองทัพบกเสียโอกาสในการเสริมสร้างความพร้อมรบเพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ”<sup>72</sup>

ถึงแม้ว่าจะมีการข้อมูลดังกล่าวมาเสนอแล้วก็ตาม แต่ในอีกสามปีต่อมา นาวาอากาศเอก อนุดิษฐ์ นาคทรพรพ ผู้อำนวยการสำนักงานปราบโกงพรรคเพื่อไทย ได้แถลงเมื่อ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 ว่าได้รับเอกสารจากผู้ร้องเรียนและตรวจสอบแล้วพบการออกมาแถลงของเจ้ากรมสรรพาวุธทหารบกคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับข้อเท็จจริงอยู่หลายอย่าง พรรคเชื่อว่าการจัดซื้ออาวุธจะหรือละเมิดที่โออาร์อย่างชัดเจน โดยที่โออาร์ระบุให้จัดซื้อรถเกราะล้อยางจากประเทศผู้ผลิตที่มีสายการผลิตใหม่เป็นของตัวเองแต่ประเทศยูเครนไม่มีสายการผลิตใหม่ เป็นเพียงนำรถเก่าของประเทศรัสเซียมาพัฒนาหรืออัพเกรดเปลี่ยนเครื่องยนต์ เปลี่ยนล้อยาง หรือปรับปรุงระบบอื่นๆ แล้วอ้างว่าเป็นรถใหม่ ซึ่งทางสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คัดค้านและแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร อีกทั้งรัสเซียยืนยันว่ารถเกราะดังกล่าวมีต้นสายการผลิตอยู่ในประเทศรัสเซีย<sup>73</sup>

กรณีดังกล่าวส่งผลทำให้ นายอังตรีย์ เบซตา อุปทูตยูเครนประจำประเทศไทย เข้าเยี่ยมคารวะนายภิชิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2553 อุปทูตยูเครนได้กล่าวว่าทั้งสองฝ่ายยังได้หารือเรื่องการจัดซื้อรถหุ้มเกราะล้อยาง BTR-3E1 ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของรถหุ้มเกราะที่คลาดเคลื่อน ดังนั้น ตนจึงมายืนยันข้อเท็จจริง

<sup>72</sup> "โครงการจัดหารถหุ้มเกราะล้อยาง 8x8 เพื่อมาใช้งานใน ทบ," ข่าวทหารบก (ธันวาคม 2550): 3.

<sup>73</sup> "พท.แฉรถเกราะล้อยางที่โออาร์ ไร้เงา ผบ.ทบ.ตรวจรับเรือเหาะ," มติชน (24 กรกฎาคม 2553): 15.

ในการหารือครั้งนี้ด้วย<sup>74</sup> นอกจากนั้น นายอังตรีย์ยังได้ชี้แจงข้อสังเกตเรื่องที่ว่ายูเครนไม่มีเทคโนโลยีในการพัฒนาเครื่องยนต์ เป็นเพียงแค่ผู้ประกอบรถว่า "ผิดจากความจริง" อย่างมาก เพราะสมัยที่ยูเครนเคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียตก็เคยร่วมกันวิจัยและพัฒนาารถหุ้มเกราะมาด้วยกันโดยมีสถาบันที่ออกแบบและพัฒนาที่มีอายุยาวนานมากกว่า 80 ปี ปัจจุบันสถาบันดังกล่าวก็ยังอยู่ในยูเครน โดยมีหน้าที่ออกแบบพัฒนาารถเกราะทั้งหมดรวมถึงรถเกราะล้ออย่างรุ่นดังกล่าวด้วย และยังได้พัฒนาออกแบบอาวุธชนิดต่างๆ ทั้งรถถังจนถึงเครื่องบินรบ "...การอ้างว่ารถรุ่นนี้เป็นการเอารถยานเกราะเก่าของรัสเซีย คือรถยานเกราะล้ออย่างรุ่น BTR-80 มาปรับปรุงพัฒนาใหม่ไม่มีพื้นฐานความเป็นจริง รัฐบาลยูเครนได้แจ้งให้อดีตนายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของไทยทราบแล้วว่ารถยานเกราะล้ออย่างรุ่น BTR-3E1 ไม่ใช่ของเก่า แต่เป็นของที่ทำขึ้นมาใหม่ทั้งหมด ไม่ใช่เอาของเก่ามาซ่อมแซมขาย นอกจากนี้ ได้ชี้แจงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อ 2-3 ปีที่แล้วว่า BTR-3E1 ไม่ใช่ของเก่า แต่เป็นของใหม่ทั้งหมด กระนั้นก็ยังมียุทธศาสตร์ว่าหาในทางลอบอยู่เรื่อยๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่น่าแปลกใจคือ ทำไมสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ถึงไม่เคยติดต่อมาที่สถานทูตยูเครนเพื่อขอข้อมูล ซึ่งเราก็ไม่เข้าใจว่าข้อมูลที่ สตง. ไปรับมาจากที่ไหน ถึงมีแต่ข้อมูลทางลอบอยู่ตลอดเวลา..."<sup>75</sup>

กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่น่าสงสัยในการที่ส่วนราชการไทยไม่เชื่อมั่นต่อข้อมูลที่รัฐเสนอมาอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 จนถึงปี พ.ศ. 2553 และไม่เคยมีความพยายามที่จะตรวจสอบด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งที่มีขีดความสามารถทำได้ แต่กลับไปเชื่อข้อมูลจากผู้ที่ร้องเรียนทั้งที่ไม่เคยมีการแสดงหลักฐานต่อสาธารณะอย่างเป็นทางการ ต่อมาในปี พ.ศ.2553 สื่อมวลชนได้เสนอข่าวความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีความขัดแย้งมานาน โดยทั้งสองฝ่ายต่างมีความเชื่อถือข้อมูลยานเกราะยูเครนที่แตกต่างกัน สำหรับเอกสารข้อมูลที่คลาดเคลื่อนของยานเกราะล้ออย่างยูเครนตลอดจนการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนกรณีดังกล่าว ล้วนแล้วแต่ลงนามหรือมาจากผู้บริหาร สตง. อีกฝ่ายหนึ่งมาโดยตลอด<sup>76</sup>

ถึงแม้ว่าอุปทูตยูเครนประจำประเทศไทยได้ชี้แจงอย่างเป็นทางการและเผยแพร่ต่อสื่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง แต่ร้อยตำรวจโท เขาวรินทร์ ลัทธศักดิ์ศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน พรรคเพื่อไทย ก็ยังได้อภิปรายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในเดือนมีนาคม พ.ศ.2554 ว่า

<sup>74</sup> กระทรวงการต่างประเทศ "อุปทูตยูเครนชี้แจงเรื่องรถหุ้มเกราะล้ออย่างไม่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-ยูเครน". แหล่งที่มา: ข่าวสารเน็ต <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center>

<sup>75</sup> "อุปทูตยูเครนยานเกราะยูเครนผลิตเองกว่า 80 ปี-ทำ สตง. พิสูจน์," คม ชัด ลึก (23 กรกฎาคม 2553): 3.

<sup>76</sup> "รถถังยูเครนกับศึกสายเลือด สตง.," เดลินิวส์ (3 กันยายน 2553): 8.

“ท่านประธานครับ แล้วอัยการรุ่นนี้เมื่อครั้งที่สหภาพโซเวียตยังไม่ล่มสลายมันก็ไปจอดอยู่ในยูเครนนี่ละ พอสหภาพโซเวียตล่มสลายเป็นประเทศต่าง ๆ สหพันธรัฐรัสเซียเจ้าของโรงงานที่แท้จริงอยู่ที่รัสเซียครับ ท่านประธานครับ อัยการรุ่นนี้มันก็ไปถอดป้อมปืนซึ่งมาจากรัสเซียนี้ออกแล้วก็เปลี่ยนป้อมปืนใหม่เข้ามาใส่แทน เพราะฉะนั้นมันผิดหมดทุกอย่างทุกประการ ช่วงที่ ทบ. กำลังจะขอซื้ออัยการรุ่นนี้ก็มีการทักท้วงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สตง. ว่ารุ่นนี้ซื้อมานี้ไม่ถูกต้องใช้การไม่ได้ ก็มีการค้าน้ำกัน”<sup>77</sup>

หลังจากนั้นอีกหกเดือน รัฐสภาก็ยังคงปล่อยให้สมาชิกนำข้อมูลยานเกราะล้อยางที่คลาดเคลื่อนมาอภิปรายตามการประชุมพิจารณางบประมาณเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2554 ตามที่ร้อยโทปรัชชาพล พงษ์พานิช กรรมการได้อภิปรายว่า

“ท่านประธานครับ มันมีข้อสงสัยเคลือบแคลงใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่เข้ามาตรวจสอบเรื่องนี้ก็คือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ท้วงติงไป ท่านประธานครับ เกี่ยวกับบรลบีทีอาร์-3 อี1 ท่านบอกว่ามันเป็นรถอ้อมแมวชาย ซึ่งตัดแปลงมาจากบีทีอาร์-70 และบีทีอาร์-80 ที่ประเทศรัสเซียเคยแบ่งให้ประเทศยูเครนก่อนที่จะมีการแยกประเทศกัน จำนวน 2,000 คัน รัสเซียเขายืนยันครับว่ามีแค่ 2,000 คันนั้นครับ ... และที่สำคัญก็คือทราบมาว่าไปดูแลแล้วไม่มีเรื่องของสายการผลิตที่ประเทศยูเครน ที่ ทร. ไปเห็นดูว่าเป็นอู่ซ่อมธรรมดา”<sup>78</sup>

ตามข้อเท็จจริง ยูเครนมีอุตสาหกรรมผลิตยุทโธปกรณ์ทางทหารแทบทุกชนิดโดยเป็นรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ของรัฐมานานตั้งแต่อดีตสหภาพโซเวียตแล้ว ในด้านมีการผลิตอากาศยานกว่า 61 แบบ เครื่องบินโดยสารและเครื่องบินบรรทุกขนาดใหญ่ 250 ตัน รวมทั้งเฮลิคอปเตอร์ มีโรงงานผลิตเครื่องบินรบอากาศยานมาตั้งแต่ พ.ศ.2459 จำนวน 8 แห่ง รวม 55 แบบ รวมทั้งผลิตยุทโธปกรณ์ทางทหารทุกแบบ เรดาร์ เครื่องวัดระบบอากาศยาน อาวุธนำวิถีอากาศ<sup>79</sup> และยังมีโรงงานผลิตอาวุธนำวิถีและยานอวกาศ<sup>80</sup> สำหรับอุตสาหกรรมเรือ ยูเครนมีส่วนผลิตถึง 30% ของสหภาพโซเวียตเดิม โดยมีรัฐวิสาหกิจย่อย 30 แห่ง ผลิตเรือ และระบบอาวุธนำวิถี เครื่องยนต์เรือขนาดใหญ่ 3 เมกกะวัตต์ เครื่องยนต์เรือดำน้ำ<sup>81</sup> ยูเครนมีอุตสาหกรรมรถถังและยานเกราะได้ออกแบบและผลิตมาตั้งแต่ พ.ศ. 2470 กว่า 3 หมื่นคัน มีอุตสาหกรรมย่อยกว่า 200 แห่ง เพื่อผลิตรถถัง T-80UD, T-84, Oplot และ

<sup>77</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 4 ครั้งที่ 15," 15-18 มีนาคม 2554, หน้า 287-288.

<sup>78</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)," 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 558, 561.

<sup>79</sup> The State Company UKrspetsexport, *Export Products of Defense Industrial Complex of Ukraine*, 2004, pp. 37-163.

<sup>80</sup> "ข้อมูลอุตสาหกรรมป้องกันประเทศยูเครน". แหล่งที่มา: <http://www.ukrspecexport.com/index/index/lang/eng>.

<sup>81</sup> *Export Products of Defense Industrial Complex of Ukraine*, pp. 303 -377

BTR-3U รวมทั้งปรับปรุงรถถังรุ่นเก่า T-64, T-72, BTR-50, BTR-60, BTR-70 และอื่นๆ อีกจำนวนมาก มีโรงงานผลิตครบวงจรตั้งแต่เครื่องยนต์ ระบบอาวุธ ระบบการสื่อสาร ระบบเกราะรวมทั้งโปรแกรมจำลองยุทธ<sup>82</sup> ตามที่สื่อมวลชนยูเครนได้เผยแพร่ภาพผู้แทนกองทัพบกเยี่ยมโรงงานผลิตรถถัง ที-84 (โอปล็อต เอ็ม) ซึ่งกองทัพบกได้จัดหาจำนวน 49 คัน เมื่อ 26 มิถุนายน พ.ศ.2556 โดยจัดเป็นรถถังที่ดีที่สุด 5 ลำดับแรกของโลก<sup>83</sup> ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ทำให้ไม่มีการนำข้อมูลการผลิตยุทธโปกรณ์ของยูเครนมาโจมตีในรัฐสภาให้เห็นเหมือนกับกรณียานเกราะล้อยางอีกต่อไป

ข้อมูลทางลบในลักษณะดังกล่าว ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากบริษัทที่ไม่ได้รับการคัดเลือกบางบริษัทพยายามที่จะขวางไม่ให้เกิดการจัดหาเดินทางต่อไปได้ เพื่อให้ตนเองได้มีโอกาสกลับเข้ารับการคัดเลือกรอบใหม่ ตามที่พลเรือเอกประเสริฐ บุญทรง ผู้บัญชาการทหารเรือได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2546 ว่า กองทัพเรือได้เสนอให้อู่ของไทยเป็นผู้ทำสัญญาและเปิดกว้างให้บริษัทต่างประเทศเข้ามา แต่เมื่อเลือกบริษัทแล้วปรากฏว่าถูกบริษัทที่ไม่ได้งานมารุมโจมตีบิดเบือนข้อมูล จนกระทรวงกลาโหมไม่แน่ใจว่าจะดำเนินการต่อเรือที่กรุงเทพได้<sup>84</sup> ต่อมาผู้บัญชาการทหารเรือได้แถลงข่าวว่ากองทัพเรือมีคณะกรรมการจัดหาสองส่วน คือ คณะกรรมการเทคนิคและด้านราคา จึงไม่ใช่วิธีการประกวดราคา ถ้าของราคาถูกแต่สเปคไม่ครบถ้วนก็จะได้ของไม่ดีราคาถูกมาใช้ ถ้าบริษัทเสนอมาราคาสูง แต่สเปคครบถ้วน และอยู่ในวงเงินงบประมาณเราก็สามารถต่อเรือได้ บริษัทไหนได้ บริษัทที่เหลือก็จะรุมแล้วเป็นศัตรูกัน บริษัทต่าง ๆ จะมาประโคมข่าวหาเรื่องร้องเรียน ทำให้รัฐบาลต้องมีนโยบายให้กองทัพเรือใช้วิธีรัฐบาลต่อรัฐบาล<sup>85</sup>

จากกรณียานเกราะล้อยางยูเครน แสดงให้เห็นว่ารัฐสภาได้ให้สมาชิกนำข้อมูลที่ไม่มีมูลความจริงมาอภิปรายตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 จนถึง พ.ศ.2554 และไม่ปรากฏการแสดงความคิดเห็นต่อกรณีดังกล่าว ทั้งที่เอกสารข้อมูลการผลิตยุทธโปกรณ์ของยูเครนซึ่งมีข้อมูลของยานเกราะล้อยาง BTR 3E-1 มีแจกจ่ายต่อสาธารณะมาก่อนหน้า พ.ศ.2547 แต่กรรมการธิการทหารรัฐสภาไม่เคยเดินทางไปตรวจสอบหรือขอข้อมูลจากสถานทูตยูเครนทั้งที่มีการเดินทางไปดูงานต่างประเทศบ่อย

<sup>82</sup> Ibid., pp. 212-302.

<sup>83</sup> ผู้จัดการออนไลน์ (29 มิถุนายน 2556).

<sup>84</sup> "สามเหล่าทัพบั่นทอนงบประมาณจัดซื้ออาวุธ," บ้านเมือง (24 กรกฎาคม 2545): 6.

<sup>85</sup> "ผบ.ทร.เฉ่งพ้อค้าอาวุธ นโยบายรัฐซื้อเรือจีน," ไทยโพสต์ (20 กรกฎาคม พ.ศ.2545): 1, 14.

#### 4.3 บทบาทรัฐสภาต่อการจัดหาเงินทุนแบบรวมการ

รัฐสภาได้พยายามมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาในการจัดหาเงินทุนของกองทุน โดยกรรมาธิการการทหารวุฒิสภาได้จัดทำข้อเสนอรัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 สนับสนุนให้กระทรวงกลาโหมวางระบบการจัดหาเงินทุนแบบรวมการในลักษณะรัฐบาลต่อรัฐบาลหรือจีทูจีแทนการให้แต่ละเหล่าทัพจัดหาตัวเอง เพื่อแก้ไขปัญหาความโปร่งใสของกองทัพและแก้ปัญหาค่านายหน้าค้าอาวุธ รวมทั้งปัญหามาตรฐานการใช้งานร่วมกันระหว่างเหล่าทัพได้<sup>86</sup> ความพยายามของรัฐสภายังคงมีอย่างต่อเนื่องตามที่คณะกรรมาธิการการทหารวุฒิสภา ได้จัดสัมมนาการปฏิรูปกองทัพไทยในปี พ.ศ. 2546 โดยมีข้อเสนอหลักการทั่วไปต่อรัฐบาลเพื่อให้การบริหารทรัพยากรและการบริหารจัดการซื้อมีประสิทธิภาพ โดยแยกการปฏิบัติออกเป็นสามระดับ ได้แก่ งานหลักในการกำหนดความต้องการยังเป็นของเหล่าทัพ การบริหารทรัพยากรการจัดซื้อจัดหาเป็นหน้าที่ของระดับกระทรวง ส่วนการเก็บรักษาแจกจ่ายจำหน่าย และการซ่อมบำรุงในระดับหน่วย อาจให้เป็นหน้าที่ของส่วนกำลังรบดำเนินการกันเอง<sup>87</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 วุฒิสภาได้ประชุมพิจารณากระทู้เรื่องการจัดทำโมเดลแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันแบบบูรณาการโดยนายประเสริฐ ประคุณศึกษาพันธ์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดขอนแก่น ได้ตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีว่า ปัญหาคอร์รัปชันเกิดขึ้นในทุกหน่วยงานของประเทศ กระทรวงกลาโหมที่ถือเป็นกระทรวงของผู้นำความช่วยเหลือและกำลังทางทหาร จะมีวิธีป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันโมเดลกลาโหมได้อย่างไร และจะให้การจัดซื้อจัดจ้างยุทธโปกรณ์รวมเป็นจุดเดียวกันหรือจะมอบหมายให้มีการรวมศูนย์จัดซื้อจัดจ้างที่มีตัวแทนจากปลัดกระทรวงกลาโหม ตัวแทน 3 เหล่าทัพ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณเข้าร่วมด้วย เนื่องจากจะทำให้สามารถซื้อสินค้าได้ในราคาที่ถูกลงและปัญหาคอร์รัปชันก็จะน้อยลงนั่นเอง<sup>88</sup>

พลอากาศเอกสุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ชี้แจงว่า การจัดซื้อจัดหาเงินทุนเครื่องบิน รถถัง เรือ จำนวนมากเป็นล็อตใหญ่ต้องจัดซื้อมาจากต่างประเทศ สำหรับยุทธโปกรณ์เล็กน้อยจะจัดซื้อภายในประเทศ ส่วนวิธีการจัดหาจะต้องทำตามระเบียบกระทรวงกลาโหม ซึ่งก็เคยจะลองทำอย่างที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอ เนื่องจากกระทรวงกลาโหมก็อยากเห็นการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใสมาโดยตลอดอยู่แล้วแต่ติดปัญหาอุปสรรค เช่น ความเป็นนิติบุคคลของกองทัพ ระเบียบพัสดุของสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งถ้าทำอย่างนั้น จะต้องแก้กฎหมายหลายฉบับไม่ใช่แค่กฎหมาย

<sup>86</sup> "วุฒิสภาให้อำนาจกลาโหมอนุมัติจัดซื้ออาวุธ," แนวหน้า (6 ธันวาคม 2544): 1, 2, 5

<sup>87</sup> คณะกรรมาธิการการทหารวุฒิสภา, "รายงานการสัมมนาการปฏิรูปกองทัพไทย," 31 กรกฎาคม 2546.

<sup>88</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 13 สมัยสามัญนิติบัญญัติ," 27 กุมภาพันธ์ 2554.

ของกระทรวงกลาโหมแต่รวมถึงระเบียบกระทรวงการคลังที่ควบคุมทุกหน่วยงานราชการด้วย จึงตอบได้ยากกว่าอนาคตข้างหน้าหากมีการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างจะต้องทำตามวิธีเดิมอีกหรือไม่<sup>89</sup>

การจัดหายุทธโปกรณ์แบบรวมการดังกล่าวในประเทศต่าง ๆ สามารถทำได้เพราะมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลมีความโปร่งใสไม่เช่นนั้นแล้วจะยิ่งเปิดโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการที่ฝ่ายรัฐบาลพลเรือนพยายามเข้ามามีบทบาทในการจัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพ และทำให้เกิดความขัดแย้งตามมา ตามที่พลเอกบุญรอด สมทัศน์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้สัมภาษณ์ว่า “ที่ผ่านมากองทัพประสบปัญหาการเมืองเข้ามาแทรกแซงการโยกย้ายทหารและการจัดซื้ออาวุธยุทธโปกรณ์มาโดยตลอด”<sup>90</sup> ดังนั้นรัฐสภาจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการจัดหายุทธโปกรณ์เพื่อไม่ให้กองทัพถูกแรงกดดันจากฝ่ายการเมือง

การจัดหายุทธโปกรณ์ในรัฐต่าง ๆ ไม่ใช่ขั้นตอนที่ดำเนินการโดยฝ่ายทหารอย่างเดียว แต่เป็นการดำเนินการในระดับรัฐโดยมีหลายกระทรวงเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งกระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ แต่สำหรับประเทศไทยแล้วยังมีปัญหากระบวนการทำงานระหว่างกระทรวงมีความเป็นไปได้หรือไม่ แต่ละกระทรวงมีความรู้เพียงพอที่จะดำเนินการให้สอดคล้องความต้องการของฝ่ายทหารหรือไม่ ทั้งคุณสมบัติ จำนวน และห้วงระยะเวลาเข้าประจำการ ซึ่งที่ผ่านมากระทรวงกลาโหมและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรของไทยเคยทำเอ็มโอยูกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการทหารของจีนเพื่อและรถถังจีนจำนวน 96 คัน กับลำไยอบแห้งไทยจำนวนหนึ่งแสนตัน<sup>91</sup> ในช่วงแรกเป็นความหวังของประเทศไทยเนื่องจากเป็นวิธีการจัดหายุทธโปกรณ์แบบใหม่ที่สามารถนำผลิตผลทางการเกษตรทำการค้าต่างตอบแทนกับยุทธโปกรณ์ แต่ต่อมาก็ล้มเหลวในที่สุด<sup>92</sup>

ถึงแม้ว่าการจัดหายุทธโปกรณ์กองทัพไทยในปัจจุบันเป็นการเสนอโดยกระทรวงกลาโหมในภาพรวม แต่เป็นการรวบรวมจากเหล่าทัพเพื่อเสนอขอความต้องการงบประมาณตามโครงการมากกว่าที่จะดำเนินการจัดหาแบบรวมการ ในห้วงที่ผ่านมาไทยได้มีแนวความคิดในการจัดหายุทธโปกรณ์แบบรวมการมาแล้วหลายครั้ง ดังเช่นสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ให้ความเห็นว่า “...วันนี้ผมกำลังจะคิดรวบการจัดซื้อจัดหาทั้งหมดมาทำกันที่กระทรวงกลาโหม และซื้อขายกันแบบรัฐบาลต่อรัฐบาลเพื่อให้เกิดความ

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>90</sup> "บุญรอดรับสภักดิ์การเมืองล้วงโพทหาร," *มติชน* (3 กุมภาพันธ์ 2551): 15.

<sup>91</sup> "ไทย-จีน ลงนามทำสัญญาเอ็มโอยูลำไยแสนตันแลกรถถังเมืองจีน," *ผู้จัดการรายวัน* (14 ธันวาคม 2548): 4.

<sup>92</sup> "สหกรณ์ล้มดีลขายลำไยแลกรถถัง จีนเบี้ยวสัญญาจัดแบ่งการค้ารันตี," *กรุงเทพธุรกิจ* (3 กุมภาพันธ์ 2549): 7.

ชัดเจน ใครหรือหน่วยงานไหนต้องการอะไร ให้กำหนดสเปกมายังกระทรวงและกระทรวงจะเป็นผู้จัดซื้อกับรัฐบาลโดยตรง...”<sup>93</sup>

แนวคิดดังกล่าวยังไม่มีมีการดำเนินการเป็นรูปธรรม เนื่องจากไม่สอดคล้องกับโครงสร้างการจัดกองทัพไทยที่แต่ละเหล่าทัพต่างแยกกันอย่างอิสระโดยสำนักงานปลัดกระทรวง กรมราชองครักษ์ กองทัพอากาศ กองบัญชาการ กองทัพอากาศ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศเป็นนิติบุคคล<sup>94</sup> แต่ละส่วนราชการจึงสามารถแยกดำเนินการจัดหาได้เอง เหตุผลประการสำคัญคือภายในกองทัพไทยไม่มียุทธโศปกรณ์ที่ใช้อยู่ร่วมกันได้เนื่องจากแต่ละเหล่าทัพมีเฉพาะยุทธโศปกรณ์ของตนเองถึงแม้จะมียุทธโศปกรณ์ข้ามเหล่าแต่ก็มีไม่มากและเป็นยุทธโศปกรณ์ที่มีขีดความสามารถเฉพาะเหล่า ในขณะที่กองทัพประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีกองกำลังแทรกในเหล่าทัพและเป็นการปฏิบัติการแบบผสมเหล่าอย่างสมบูรณ์แบบทำให้มียุทธโศปกรณ์ที่ใช้อยู่ร่วมกันในเหล่าทัพ

การจัดหายุทธโศปกรณ์ของกองทัพซึ่งปัจจุบันดำเนินการโดยแต่ละเหล่าทัพ ก็ไม่ได้หมายความว่ากองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ จะดำเนินการจัดหาเอง ในกองทัพบกการจัดหาดำเนินการโดยกรมฝ่ายยุทธบริการ เช่น กรมสรรพาวุธทหารบกจัดหายานเกราะล้อยาง กรมการทหารสื่อสาร จัดหาเครื่องมือสื่อสาร เป็นต้น โดยมียุทธโศปกรณ์ที่หลากหลายจำนวนมาก ในแต่ละยุทธโศปกรณ์ก็มีหลายแบบ แต่ละแบบก็มีจำนวนในการจัดหามาก ในขณะที่กองทัพเรือเพิ่งจัดตั้งสำนักการจัดหายุทธโศปกรณ์ทหารเรือ ในปี พ.ศ.2552 ซึ่งมีหน้าที่อำนาจการและประสานงาน การจัดหายุทธโศปกรณ์หลักและยุทธโศปกรณ์ที่กองทัพเรือมอบหมาย รวมทั้งสนับสนุนการส่งกำลังบำรุงรวม ของยุทธโศปกรณ์ที่กองทัพเรือจัดหา<sup>95</sup>

ส่วนกองทัพอากาศการจัดหายุทธโศปกรณ์ส่วนใหญ่จะเป็นอากาศยานซึ่งมีราคาสูงจำนวนมากและนาน ๆ ครั้ง ไม่แตกต่างไปจากกองทัพเรือ ซึ่งความรู้ที่ใช้ในการจัดหายุทธโศปกรณ์โดยตรงไม่ได้อยู่ที่ระดับกองทัพ แต่จะอยู่ที่เหล่าสายวิทยาการซึ่งมีการจัดหน่วยงานรองรับอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การกำหนดพัฒนานิยาม การฝึกศึกษา การจัดทำบทเรียน และนำมาจัดทำอัตราโครงสร้างการจัด ซึ่งเป็นที่มาของยุทธโศปกรณ์ที่บรรจุไว้ในอัตรา ดังนั้นเลื่อนระดับการจัดหายุทธโศปกรณ์จากกรมฝ่ายยุทธบริการมาอยู่ในระดับกองทัพบก หรือกองทัพไทย หรือระดับกระทรวงกลาโหมแบบรวมการจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวว่าจะเชื่อมโยงกับสายวิทยาการอย่างไร จะทดสอบอย่างไร หรือเป็น

<sup>93</sup> "จีวุดไอเดียรวบอำนาจจัดซื้ออาวุธไว้ที่ กท.,” มติชน (5 ธันวาคม 2544): 1, 20.

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, มาตรา 22.

<sup>95</sup> "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการกองทัพเรือ กองทัพอากาศ กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2552," ราชกิจจานุเบกษา 126 (30 มีนาคม 2552): 30.

การจัดทำ TOR ความต้องการให้ชัดเจน นอกจากนั้นยังต้องตอบคำถามต่อฝ่ายทหารที่ว่า การจัดหาของกระทรวงต่าง ๆ มีรัฐสภาเข้าไปเกี่ยวข้องหรือไม่

ไทยประสบปัญหาทางสองแพร่งในการจัดหายุทโธปกรณ์ทหาร การมอบอำนาจการจัดหาไว้ในระดับเหล่าทัพซึ่งอยู่ห่างจากรัฐบาลในขณะที่ระบบการตรวจสอบความโปร่งใสของไทยยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอจะทำให้การควบคุมกำกับดูแลความโปร่งใส่ยากขึ้น แต่ถ้าหากโอนอำนาจการจัดหายุทโธปกรณ์ขึ้นมาอยู่ระดับกองบัญชาการกองทัพไทยหรือกระทรวงกลาโหมที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการแล้ว ก็อาจจะทำให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองมากขึ้นดังที่เคยเป็นข่าวมาแล้วในอดีต ทั้งการกำหนดแบบยุทโธปกรณ์ที่กองทัพไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตามที่ได้มีความพยายามจัดหายานเกราะล้อจากฝรั่งเศสเข้าประจำการรวมการในกองทัพไทยในปี พ.ศ.2539 ก่อนที่จะมีการร้องเรียนจากบริษัทผู้ผลิตอื่นเพื่อให้ทำการคัดเลือกแบบใหม่ในปี พ.ศ.2540 และการเสนอความต้องการยุทโธปกรณ์ที่ยังมีข้อสงสัยว่าเป็นความต้องการของกองทัพ ตามที่มีการยื่นเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบกรณีปืนใหญ่อัตตาจร 155 มิลลิเมตร รัฐสภาจะสามารถแก้ไขปัญหาทางสองแพร่งดังกล่าว หากมีความรู้ความสามารถเพียงพอในการตรวจสอบเหตุผลความจำเป็นของการใช้งาน

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 กำหนดหน้าที่กองบัญชาการกองทัพไทยมีหน้าที่ควบคุม อำนาจการ สั่งการและกำกับดูแลการดำเนินงานของส่วนราชการในกองทัพไทย ส่วนการเตรียมกำลังของกองทัพ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของแต่ละกองทัพ<sup>96</sup> ดังนั้นหากไทยจะพิจารณาแนวทางการจัดหายุทโธปกรณ์แบบรวมการไว้ที่กระทรวงกลาโหมตามแบบกองทัพออสเตรเลียไม่น่าจะสามารถนำมาใช้กับกองทัพไทยได้ เพราะกองบัญชาการกองทัพไทยและกระทรวงกลาโหมไม่ได้มีภารกิจหลักตามกฎหมายในการเตรียมกำลังให้กับเหล่าทัพ การเตรียมกำลังเป็นเรื่องของแต่ละกองทัพเอง หากจะดำเนินการจริงก็จะต้องปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหมใหม่

การกำหนดให้ระบบการจัดหารวมการดังกล่าวจะเกิดประโยชน์น้อยเนื่องจากกองทัพไทยมีรายการยุทโธปกรณ์ที่ใช้ร่วมกันระหว่างเหล่าทัพน้อยรายการซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายการที่ไม่ใช่ยุทโธปกรณ์หลัก นอกจากนั้นแล้ว หน่วยที่จัดหาและการส่งกำลังและซ่อมบำรุงจะต้องเป็นหน่วยงานเดียวกันเหมือนในกรณีกองทัพอังกฤษที่มีการจัดตั้งหน่วยงานจัดหาและสนับสนุนแบบเบ็ดเสร็จทั้งระบบขึ้นในกระทรวงกลาโหมในปี พ.ศ.2550<sup>97</sup> หากโอนย้ายการจัดหามาสู่ระดับกองบัญชาการกองทัพไทยหรือกระทรวงกลาโหมแล้ว จะต้องโอนย้ายหน่วยงานส่งกำลังและซ่อมบำรุงของเหล่าทัพทั้งหมด

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551.

<sup>97</sup> U.K. Ministry of Defence, "Defence Equipment and Support".



ตามไปด้วย เพื่อให้เหล่าทัพมีหน้าที่ใช้กำลังแต่เพียงอย่างเดียวซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดกองทัพไทยครั้งใหญ่ที่สุด

ถึงแม้จะมีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหล่าทัพเป็นผู้ใช้งานยุทธโปกรณ์อย่างเดียว โดยมีการรวมการจัดหาไว้ที่กองบัญชาการกองทัพไทยหรือกระทรวงกลาโหมเพื่อให้เกิดความโปร่งใส แต่กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับยุทธโปกรณ์จะต้องใช้ความรู้เกี่ยวกับหลักนิยม การจัดหน่วย การฝึกศึกษา การส่งกำลัง และการซ่อมบำรุง รวมทั้งการทดสอบใช้งานก่อนการจัดซื้อ โดยมีความเกี่ยวข้องกรมฝ่ายเสนาธิการ กรมฝ่ายกิจการพิเศษ กรมฝ่ายยุทธบริการ และเหล่าสายวิทยาการ ซึ่งกระบวนการที่เชื่อมโยงความรู้สลับซับซ้อนที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะอยู่ภายในเหล่าทัพทั้งหมดไม่สามารถย้ายตามไปด้วยได้ จึงต้องเตรียมวางระบบความเชื่อมโยงให้เป็นเนื้อเดียวกันไม่เช่นนั้นแล้วยุทธโปกรณ์ที่จัดหามาจะไม่สอดคล้องกับโครงสร้างการจัดและหลักนิยมของเหล่าทัพ และด้วยปริมาณการจัดหายุทธโปกรณ์ของเหล่าทัพที่มีจำนวนมาก จะทำให้การรวมการจัดหาไว้ที่ระดับกองบัญชาการกองทัพไทยหรือกระทรวงกลาโหมซึ่งมีบุคลากรจำกัด ยังคงเป็นเรื่องที่ยากที่จะปฏิบัติในสภาวะปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม กองทัพเรือเป็นส่วนราชการแรกที่ได้เริ่มยกระดับการจัดหายุทธโปกรณ์หลักขึ้นมาอยู่ในระดับกองทัพโดยให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดหายุทธโปกรณ์เพื่อบูรณาการงานด้านการจัดหาและเพิ่มขีดความสามารถให้กับกำลังรบของกองทัพเรืออย่างเป็นรูปธรรม โดยแยกงานการติดตามข้อมูลเทคโนโลยีทางทหารและการจัดหา หรือการปรับปรุงยุทธโปกรณ์หลักออกมาจากกรมยุทธการทหารเรือรวมทั้งได้รวมงานของคณะกรรมการบริหารสัญญาเข้าไว้ด้วยกัน<sup>98</sup> และได้จัดตั้ง “สำนักงานจัดหายุทธโปกรณ์ทหารเรือ” มีหน้าที่อำนาจการและประสานงานการจัดหายุทธโปกรณ์หลักและยุทธโปกรณ์ที่กองทัพเรือมอบหมาย รวมทั้งสนับสนุนการส่งกำลังบำรุงรวมของยุทธโปกรณ์ที่กองทัพเรือจัดหา<sup>99</sup> ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มว่าในอนาคตการจะดำเนินการแบบรวมการและยกระดับของการจัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพ จากเดิมที่อยู่ภายใต้ระดับเหล่าทัพให้ขึ้นมาอยู่ในระดับกองทัพไทยซึ่งใกล้ชิดกับกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองมากขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้รัฐสภาจะต้องพัฒนาวิธีการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย

#### 4.4 บทบาทรัฐสภาในการเป็นสถาบันทางการเมืองด้านการจัดหายุทธโปกรณ์

ฝ่ายทหารมีความพยายามเสนอให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหายุทธโปกรณ์มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 แล้ว ตามที่พลเอกอุทัย ชินวัตร รองปลัดกระทรวงกลาโหม “...ผมอยากให้

<sup>98</sup> "ประวัติสำนักงานจัดหายุทธโปกรณ์ทหารเรือ," แหล่งที่มา: <http://www.namo.navy.mi.th/index.php/history/index>.

<sup>99</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการกองทัพเรือ กองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552 มาตรา 16.

ประชาชนสนใจกองทัพไทย สนใจในเรื่องการปรับโครงสร้างใหม่ของกองทัพ เพราะกองทัพเป็นของประชาชนทุกคนต้องให้ความสนใจปรับโครงสร้างแล้วมันดีหรือไม่ดีอย่างไร จะมีประสิทธิภาพหรือไม่ อันไหนมันซ้ำซ้อน มันเปลืองเงิน ต้องยุบต้องเลิกอย่างไรต้องบอกเขา ไม่ใช่พอกองทัพจะซื้ออะไรแต่ ละอย่างก็ออกมาบอกว่าทำไมซื้ออย่างนั้น ทำไมซื้ออย่างนี้...”<sup>100</sup>

รัฐสภามีคุณสมบัติความเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถนำผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาหารือพบปะแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อให้ได้แนวทางซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ รวมทั้งการใช้คุณสมบัติของสถาบันเชื่อมโยงนำผู้เชี่ยวชาญที่ความรู้จากภาคประชาชนให้เข้ามาร่วมเพื่อขยายข้อจำกัดของรัฐสภาตามแนวทางที่สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศแนะนำ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในไทยคือการนำภาครัฐและเอกชนภายนอกกองทัพมาดำเนินการตรวจสอบการจัดการเครื่องมือคั่นหาวัตถุระเบิด จีที 200 จนกระทั่งนายกรัฐมนตรีสั่งยุติการจัดหามาใช้งาน และมีการนำเรื่องเข้าตรวจสอบในรัฐสภาตามที่ พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ตอบกระทู้ถามในปี พ.ศ.2553<sup>101</sup>

จากตัวอย่างที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ารัฐสภาไทยได้พยายามแสดงถึงการมีคุณสมบัติของสถาบันทางการเมืองที่สามารถเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนข้อมูลจากตัวแสดงทางการเมืองทุกภาค เช่นเดียวกับสถาบันการเมืองระหว่างประเทศที่สร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ การสร้างความเข้าใจร่วมกัน รวมทั้งเป็นที่รวมของทุกภาคส่วนในประชาสังคมเข้ามามีบทบาท แต่รัฐสภาจะต้องมีโครงสร้างการจัดและงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ

จากกรณีดังกล่าว เมื่อพิจารณาข้อมูลการอภิปรายการจัดหายุทโธปกรณ์โดยพรรคการเมืองตั้งแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ได้พบรูปแบบของการอภิปรายว่า เป็นการนำข้อมูลการจัดหายุทโธปกรณ์มาใช้เป็นประเด็นทางการเมืองทำการโจมตีกันไปมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังจากความขัดแย้งทางการเมืองที่มีการแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน ทำให้การอภิปรายการจัดหายุทโธปกรณ์ได้ถูกนำมาใช้ทางการเมืองของพรรคที่ได้ประโยชน์ในขณะนั้นซึ่งขาดความเป็นเอกภาพทั้งสภาซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญของสถาบันทางการเมือง ตามตาราง 5.3

<sup>100</sup> สัมภาษณ์พิเศษ, "เปิดใจ พล.อ.อุทัย ชินวัตร รองปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้กุมหัวใจการจัดซื้ออาวุธของกองทัพ," มติชน (4 พฤศจิกายน 2546): 2.

<sup>101</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 14," 11 มีนาคม 2553, หน้า 96-107.

ตาราง 5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดหายุทโธปกรณ์และการแบ่งฝ่ายในการอภิปรายในรัฐสภา

	จัดหา		อภิปราย	
	พรรคเพื่อไทย	พรรคประชาธิปัตย์	พรรคเพื่อไทย	พรรคประชาธิปัตย์
ปืนใหญ่อัตตราจร	จัดหา 6 กระบอก		-	-
บอลลูนเรือเหาะ			24 ก.ย.52, 3 มี.ค.53 2 ก.ย.53, 10 มี.ค.53	-
ยานเกราะ		จัดหา 121 คัน	12 พ.ย.52 3 มี.ค.53	-
พลย.ตราไว			16 ก.ย.53	-
พลย.5.56			8 ต.ค.52	-
ส.ท.ฝึกขนาดเบา			8 ต.ค.52, 1 ก.ค.53	-
GT200			24 ก.พ.53	-
กริพเพน		จัดหา 6 เครื่อง	12 พ.ย.52 11 ก.พ.53	-
บข.19/ก			7 ต.ค.53	-
ปรับปรุงเอฟ 16			24 ก.พ.54	-
เรือดำน้ำ			7 เม.ย.54	-
เรือตรวจการณ์ชายฝั่ง			1 ต.ค.52	-

ที่มา : สรุปผลการประชุมคณะกรรมการธิการการทหารสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2552-2556

ตาราง 5.4 แสดงการจัดหายุทโธปกรณ์ของกองทัพได้ถูกนำมาอภิปรายโดยพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งมุ่งเฉพาะการอภิปรายยุทธโธปกรณ์ที่พรรครัฐบาลเคยจัดหา แต่ไม่ได้อภิปรายยุทธโธปกรณ์ที่พรรคฝ่ายค้านเคยจัดหาไว้เมื่อเป็นรัฐบาลและยังคงต่อเนื่องมาเมื่อได้กลับมาเป็นพรรครัฐบาล เช่น พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นฝ่ายค้านสมัยรัฐบาลทักษิณได้อภิปรายโครงการจัดหาปืนใหญ่อัตตราจร 155 มิลลิเมตร แต่ไม่ได้อภิปรายโครงการจัดหายานเกราะล้อยางและโครงการจัดหาเครื่องบินกริพเพนซึ่งจัดหาในสมัยพรรคประชาธิปัตย์ หรือการที่พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์จะไม่อภิปรายโครงการจัดหาปืนใหญ่อัตตราจร 155 มม. ซึ่งจัดหาสมัยรัฐบาลทักษิณ แต่จะอภิปรายโครงการจัดหายานเกราะล้อยางและโครงการจัดหาเครื่องบินกริพเพนซึ่งจัดหาในสมัยพรรคประชาธิปัตย์

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าบทบาทของรัฐสภาต่อการจัดหายุทโธปกรณ์ของกองทัพยังคงเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองมากกว่าในการตรวจสอบอย่างแท้จริง หรือหากมีการตรวจสอบก็

จะเลือกเฉพาะกรณีที่มีราคาแพงหรือมีข่าวการทุจริตเกิดขึ้นกับยุทธโศปกรณ์บางรายการเท่านั้น แต่ไม่ใช่การตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้งานทางทหารและให้คำแนะนำทั้งระบบเหมือนกับกรณีของ รัฐสภาสหรัฐฯ และรัฐสภาอังกฤษ และการออกรายย่อครั้งที่ เป็นข้อมูลที่ขาดหลักฐานเลื่อนลอย ดังเช่นกรณียานเกราะล้อยางที่โจมตีว่ายูเครนได้นำยานเกราะเก่ามาดัดแปลง<sup>102</sup> ไม่แตกต่างไปจาก ก่อนหน้านี้ตามที่พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ชี้แจงว่า เครื่องบินอัลฟาเจ็ดมีปัญหาเพราะพ้อค่าอาวุธเสียประโยชน์ ฝ่ายหนึ่งต้องการขายอะไหล่ จรวดยิงให้ แก้อีตีดตัว ส่วนอีกพวกหนึ่งต้องการขายแก้อีใหม่จึงมีการโจมตีร้องเรียนกัน<sup>103</sup>

## 5. ผลกระทบจากการที่รัฐสภาไทยมีบทบาทน้อยต่อการจัดหายุทธโศปกรณ์

การจัดหายุทธโศปกรณ์ของไทยยังคงดำเนินการต่อไปด้วยงบประมาณสูง ในขณะที่ยังมีอีก ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าการจัดหายุทธโศปกรณ์ของกองทัพมีความจำเป็นน้อย ตามที่ร้อยตำรวจโทเชาวริน ลัทธศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยได้อภิปรายว่า "...กองทัพมีงบซื้ออาวุธยุทธโศปกรณ์ 140,000 ล้านบาท กองทัพบกจะขอซื้อรถลำเลียงพล ยานยนต์หุ้มเกราะ กองทัพเรือจะซื้อเรือดำน้ำ กองทัพอากาศจะซื้อฝูงบิน สิ่งเหล่านี้มันจำเป็นนักหรือ แล้วขณะนี้เรามีศึกสงครามประชิดอยู่หรือ ตรงนี้ชะลอไปก่อนได้ไหม..."<sup>104</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐสภาไทยยังไม่สามารถตรวจสอบความจำเป็นในการจัดหายุทธโศปกรณ์ได้

หากระบบระหว่างประเทศยังคงอยู่ในสภาวะอนาธิปไตยและยังไม่มีกลไกที่สามารถรักษา ความมั่นคงให้แก่ไทยแล้ว รัฐจำเป็นต้องมีความพร้อมในการป้องกันภัยไทยได้อย่างทันท่วงที ถึงแม้ว่า การจัดระเบียบโลกในปัจจุบันจะมีสหประชาชาติและอาเซียน แต่กลไกทั้งสองก็ยังไม่มีความพร้อมที่จะ เข้ามาแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐ เพราะสหประชาชาติไม่ได้มีกองกำลังของตนเองแต่จัดจากรัฐ สมาชิกและมีขีดความสามารถจำกัดเฉพาะการรักษาสันติภาพโดยใช้เวลาจัดเตรียมตัวกำลังนาน การ ปฏิบัติภารกิจสหประชาชาติตั้งแต่ปี พ.ศ.2491 มาจนถึงปัจจุบันจำนวน 68 ภารกิจ<sup>105</sup> ก็ยังไม่เคยนำ กำลังเข้าไปปฏิบัติในดินแดนอธิปไตยของรัฐหากรัฐคู่กรณีไม่ยินยอม ตามที่ปรากฏว่าความขัดแย้ง ระหว่างไทย-กัมพูชากรณีเขาพระวิหารโดยมีการสู้รบตามแนวชายแดนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานด้วยอาวุธ

<sup>102</sup> "โครงการจัดหารถหุ้มเกราะล้อยาง 8x8 เพื่อมาใช้งานใน ทบ," ข่าวทหารบก (ธันวาคม 2550): 3.

<sup>103</sup> "ราคารถถังเผาถังเครื่องบินเชียงกง," โพสต์ทูเดย์ (27 มีนาคม 2546): A9.

<sup>104</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 7," 11-12 กุมภาพันธ์ 2552, หน้า 177.

<sup>105</sup> "United Nations, Peacekeeping Fact Sheet as of 31 December 2014". Available from: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

หนัก แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีกองกำลังสหประชาชาติหรือกำลังอาเซียนเข้ามา จนกระทั่งมีการฟ้องในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจึงมีคำสั่งให้ทั้งสองประเทศถอนกำลังออกจากพื้นที่พิพาท

ปัญหาอยู่ที่รัฐสภามีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะตรวจสอบการจัดหายุทธโศกกรรมของกองทัพซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารหรือไม่ และรัฐสภาเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นใดระหว่างขั้นการกำหนดความต้องการกับขั้นการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณการจัดหาแล้ว หากรัฐสภาเข้ามามีส่วนพิจารณาตั้งแต่ขั้นการกำหนดความต้องการ การเลือกแบบ การจัดหาที่จะทราบความเป็นมาและทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คำถามที่ตามมาคือรัฐสภามีความตั้งใจที่จะตรวจสอบอย่างแท้จริงหรือไม่ หรือต้องการเฉพาะนำมาประเด็นทางการเมืองเพื่อโจมตีพรรคฝ่ายตรงข้าม นอกจากนี้ ยังมีคำถามว่าทำไมรัฐสภาจึงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดหายุทธโศกกรรมทหาร ในขณะที่การจัดหาพัสดุของกระทรวงอื่นรัฐสภาไม่ได้เกี่ยวข้องเป็นพิเศษหรือเป็นประเด็นสาธารณะทั้งที่มีมูลค่าโครงการมากกว่า หรือเป็นเพราะว่าระบบการจัดซื้อพัสดุของไทยยังมีปัญหาขาดการตรวจสอบที่ดีพอจากรัฐสภาไม่ใช่เฉพาะยุทธโศกกรรมทหารเท่านั้น ไม่แตกต่างไปจากปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายทหารซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทั่วประเทศ

การจัดหายุทธโศกกรรมไม่สามารถดำเนินการแบบปีต่อปีได้ ส่วนใหญ่เป็นโครงการต่อเนื่องที่แบ่งงบประมาณให้แต่ละปี ยุทธโศกกรรมบางรายการจำเป็นต้องใช้ร่วมกับยุทธโศกกรรมอื่นซึ่งได้จัดหาไปก่อนหน้าแล้ว ดังนั้น หากมีการยกเลิกการจัดหายุทธโศกกรรมรายการใดในขณะนั้น ย่อมกระทบต่อความพร้อมรบทั้งระบบ จึงมีความจำเป็นที่รัฐสภาจะต้องตรวจสอบตั้งแต่แผนพัฒนากองทัพ ไม่ใช่การตรวจสอบเฉพาะงบประมาณประจำปี ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทหารที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร การป้องกัน การรักษาความมั่นคง และการพัฒนาประเทศ<sup>106</sup> โดยทุกคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่ถูกกฎหมายบัญญัติ<sup>107</sup>

การไต่สวนรับฟังความเห็น (hearing) ในรัฐสภาเป็นขั้นตอนสำคัญก่อนที่จะอนุมัติงบประมาณการจัดหายุทธโศกกรรมซึ่งจะทำให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องและความโปร่งใสได้ แต่ถ้าหากรัฐสภาไม่มีขั้นตอนดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาตามมาและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกองทัพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ รวมทั้งระหว่างรัฐบาลและกองทัพดังในกรณีของการจัดหาเครื่องบิน 200 และการจัดหาเรือดำน้ำของกองทัพเรือ

<sup>106</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551, ข้อ 82 (15).

<sup>107</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 135 วรรค 2.

## 5.1 การขาดบทบาทของรัฐสภาไทยกรณีศึกษาเครื่องจี้ที 200 ของทุกเหล่าทัพ

การจัดการเครื่องจี้ที 200 ปรากฏให้เห็นก่อนหน้านั้นจนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2553 พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ผู้บัญชาการทหารบก ได้จัดการแถลงข่าวโทรทัศน์การจัดซื้อเครื่องตรวจวัดถูระเบิดจี้ที 200 ตอบโต้ผลการทดสอบของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามคำสั่งของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีว่า การจัดหาเครื่องจี้ที 200 เป็นไปตามความต้องการของผู้ปฏิบัติในพื้นที่ จากเดิมที่มีการยืมเครื่องของกองทัพอากาศมาใช้แล้วพบว่าได้ผลดีโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจงทั้งหน่วยใช้งานในพื้นที่จำนวน 30 นาย และหน่วยจัดหาร่วมชี้แจงด้วยว่ามีการทดลองใช้งานมาก่อนหน้าแล้วใช้ได้ผลดี ในขณะที่คุณหญิงกัลยา โสภณพานิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้แถลงตอบโต้ทันทีว่า ผลการทดสอบประสิทธิภาพเครื่องตรวจจับระเบิดจี้ที 200 เป็นไปตามหลักการวิทยาศาสตร์ เนื่องจากพบว่าเครื่องมีประสิทธิภาพแค่ร้อยละ 20 เท่านั้น<sup>108</sup> ผลการทดสอบผลของความไม่ชัดเจนในเรื่องประสิทธิภาพของเครื่องมือดังกล่าวทำให้ต่อมา นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้ระงับการจัดหาทั้งหมด

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2555 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้เปิดเผยผลการสอบสวนการจัดหาพบว่าหน่วยงานรัฐ 13 แห่ง จัดหาในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและผลการทดสอบของศูนย์เทคโนโลยีและอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (NECTEC) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พบว่าเครื่องมือดังกล่าวไม่สามารถหาระเบิดได้จริง อาจเป็นการปฏิบัติหน้าที่และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ และได้ส่งสำนวนการสืบสวนสอบสวนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการต่อไป ซึ่งกรณีดังกล่าวเกิดจากการที่นักวิชาการจากคณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เริ่มตั้งข้อสังเกตต่อสาธารณะภายหลังมีการจัดหาไปใช้งานในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว<sup>109</sup>

หลังจากดีเอสไอเผยแพร่ข่าวดังกล่าวทำให้ พลอากาศเอกสุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ออกมาได้แย้งว่าเครื่องจี้ที 200 จัดหาในสมัยตนเองเป็นสนาธิการทหารอากาศ และยืนยันว่าใช้ได้ผลดี โดยได้แสดงให้เห็นให้ผู้บัญชาการเหล่าทัพดูแล้วจึงไปจัดหามา ซึ่งสมัยนั้นไม่มีเครื่องมือที่เหมาะสมกว่านี้แล้ว จึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับผลการตรวจสอบในปัจจุบันได้ และหน่วยปฏิบัติก็บอกว่าใช้ได้<sup>110</sup> ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนคดีพิเศษ ส่งเรื่องตรวจสอบการจัดซื้อเครื่องตรวจวัดถูระเบิดอัลฟา 6 และจี้ที 200 มาที่ ป.ป.ช. โดยสรุปผลสอบสวนว่า

<sup>108</sup> "ปีอกจัดมาร์คแถลงใหญ่จี้ที200," ข่าวสด (19 กุมภาพันธ์ 2553): 1, 14, 15.

<sup>109</sup> "ดีเอสไอสรุปจี้ที200 โกงชัด ชง ปปช.ลงดาบ," แนวหน้า (19 กรกฎาคม 2555): 1, 7.

<sup>110</sup> "ดีเอสไอสรุปทุจริต "จี้ที200" สุกำพลยังยืนยันใช้ได้จริง," ผู้จัดการรายวัน (20 กรกฎาคม 2555): 7, 8.

อาจเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เมื่อ ป.ป.ช. ตรวจสอบแล้วพบว่า การที่ทีเอสไอ ตรวจสอบเรื่องจัดซื้อเครื่องตรวจระเบิดดังกล่าว ใน 11 หน่วยงาน พบปัญหาคือไม่มีการกำหนดราคากลาง และการจัดซื้อของแต่ละหน่วยงานไม่ได้ตรวจสอบไปยังหน่วยงานอื่นว่าจัดซื้อมาราคาเท่าไรบ้าง จึงถือเป็นข้อบกพร่องส่วนหนึ่ง และการจัดซื้อนั้นยังซื้อจากบริษัทต่างๆ หลายแห่งในราคาแตกต่างกัน จึงมีมติตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนการจัดซื้อของแต่ละหน่วยงาน<sup>111</sup> ซึ่งถ้าหากผลการดำเนินการของ ป.ป.ช. มีมูล อาจจะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้น

กรณีเครื่องจีที 200 ดังกล่าว ถ้าหากมีการตรวจสอบงบประมาณโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านการทหาร และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอย่างรอบคอบแล้ว ข้อโต้แย้งของนักวิชาการดังกล่าวจะต้องถูกนำมาเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบทางการเมือง โครงการดังกล่าวอาจจะถูกระงับก่อนที่จะได้รับอนุมัติงบประมาณการจัดหา ดังนั้น ความขัดแย้งก็ไม่น่าจะมีเกิดขึ้น แต่เมื่อได้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วและเกิดความผิดพลาดขึ้น ย่อมเป็นความรับผิดชอบของรัฐสภาด้วยหรือไม่ กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสังคมรับทราบต่อเมื่อรัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งมีโครงการจัดหายุทโธปกรณ์แต่สังคมภายนอกไม่ได้รับทราบจนกว่าจะมีการจัดหาใช้งานจริงซึ่งก็ไม่สามารถแก้ไขได้ทัน

การที่รัฐสภาจะสามารถตรวจสอบได้ว่าเครื่องจีที 200 มีประสิทธิภาพจริงหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหารหรือไม่ใช่จากกองทัพ ปัญหาคือรัฐสภาจะมีผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้อย่างไรในขณะที่ความรู้ดังกล่าวในด้านเทคนิคและยุทธวิธีการใช้ยุทโธปกรณ์ส่วนใหญ่อยู่ในกองทัพ เครื่องจีที 200 ภาคประชาสังคมไทยอาจจะช่วยตรวจสอบได้เนื่องจากเป็นอุปกรณ์ขนาดเล็กที่ใช้งานเฉพาะบุคคล และเป็นการตรวจสอบทางด้านเทคนิคเท่านั้นว่าเครื่องมีคุณสมบัติสามารถหาวัตถุต่าง ๆ ตามที่บริษัทผู้ผลิตได้กล่าวอ้างไว้ต่อสาธารณะหรือไม่ แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหลักนิยมทางทหาร ซึ่งการทดสอบดังกล่าวอาจจะสามารถทดสอบทางเทคนิคกับยุทโธปกรณ์อื่นได้เกือบทุกประเภท แต่ถ้าเป็นยุทโธปกรณ์ที่ต้องจัดหาเพื่อนำมาใช้งานทางทหารร่วมกับเหล่าทหารรวมทั้งร่วมกับกองทัพต่าง ๆ แล้ว ย่อมเป็นการยากต่อฝ่ายพลเรือนที่จะพิสูจน์ได้ว่ามีความเหมาะสมในการปฏิบัติงานทางทหาร

## 5.2 การขาดบทบาทของรัฐสภาไทยกรณีศึกษาเรือดำน้ำของกองทัพเรือ

รัฐสภาสามารถมีบทบาทในการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพได้เนื่องจากโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ทุกโครงการจะต้องบรรจุไว้ในงบประมาณประจำปี ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรวมถึงคณะรัฐมนตรี จึงมีหน้าที่พิจารณาโครงการที่กองทัพเสนอมาถ้าหากไม่ได้รับ

<sup>111</sup> "เรียก 13 หน่วยรัฐถกเอาผิด บ.ชาย จีที200," มติชน (27 กรกฎาคม 2555): 15.

การพิจารณาโดยไม่มีเหตุผลที่เหมาะสมแล้วก็อาจจะเกิดปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นกับกองทัพได้ แต่ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีสาเหตุจากเหตุผลของทั้งสองฝ่ายไม่ตรงกัน เช่น กรณีเรือดำน้ำของกองทัพเรือที่รัฐบาลไม่อนุมัติ โดยพลเรือเอกกำธร พุ่มหิรัญ ผู้บัญชาการทหารเรือกล่าวในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2554 ถึงโครงการเรือดำน้ำมือสอง ยู 206 เอ จากประเทศเยอรมนีว่าคณะกรรมการกลั่นกรองของกระทรวงกลาโหมที่มี 7 คน กำลังพิจารณาส่วนผลสรุปจะออกมาอย่างไรนั้นไม่ทราบแต่คิดว่ากองทัพเรือชี้แจงด้วยเหตุด้วยผลทุกอย่าง

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้สัมภาษณ์ข้อมูลของกองทัพเรือที่ส่งไปยังไม่พอใจเรื่องงบประมาณและความโปร่งใส พลเรือเอกกำธรกล่าวว่า มีข้อสงสัยเรื่องความโปร่งใสด้วยหรือ ถามว่ามีข้อสงสัยเรื่องการซ่อมปรับสภาพเรือ พลเรือเอก กำธรกล่าวว่า “...ก็แล้วแต่ไม่ว่าอะไรหอก ได้บอกข้อเท็จจริงไปหมดแล้วว่าโปร่งใส สะอาด บริสุทธิ์ คุ่มค่าหรือไม่คุ่มค่าจะมาดูแลการผ่าแบตเตอร์อย่างเดียวกันไม่พอเราก็ตอบคำถามไปแล้ว กองทัพเรือก็ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาหลายชุดซึ่งพิจารณาแล้วผลก็ออกมาเหมือนกัน และใครจะรู้ดีเท่าทหารเรือ<sup>112</sup>... ผมพยายามทำดีที่สุด ทำให้กองทัพเรือ ให้ประเทศชาติ และถ้าพูดว่าทบทวนเพื่อความโปร่งใสก็ไม่เป็นไร แต่ถ้าบอกว่ามีปัญหาไม่โปร่งใส ก็อย่ามาพูดเรื่องนี้กับผมดีกว่า ลองไปถามพ่อค้าแม่ค้าอาวุธที่รู้จักกับผมทุกคน ว่า ผบ.ท. คนนี้เป็นอย่างไร ก็จะรู้ว่าโปร่งใสแค่ไหนจะไปถามก็บริษัทก็ถามเลยดูว่าเขาจะตอบอย่างไร เรื่องสตางค์แดงเดียวผมเคยเกี่ยวข้องหรือเคยเคาะกะลาโหมใน 3 ปี ที่ผมเป็น ผบ.ท. แต่ถ้ายังสงสัยเรื่องความโปร่งใสผมก็ช่วยไม่ได้แล้ว” พลเรือเอกกำธร กล่าวอย่างมีอารมณ์<sup>113</sup> ในขณะที่สื่อมวลชนพาดหัวข่าวว่าที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองกับกองทัพไปในแนวทางเดียวกันอย่างเห็นได้ชัดดังต่อไปนี้

“ผบ.ท.ฉุน เรือดำน้ำไม่โปร่งใส กร้าวไม่เคยเรียกเงินพ่อค้าอาวุธ” มติชน

“ผบ.ท.ยี่วะจัดกลาโหมตั้งเรื่องเรือดำน้ำสะตุต” ไทยโพสต์

“ฉุน โดนเบรคซื้อเรือดำน้ำ ผบ.ท.เตือด ลั่นไม่เคยเคาะกะลาหาเงิน” แนวหน้า

ต่อมา พลเรือเอกสุรศักดิ์ หุ่นเรจรมย์ ผู้บัญชาการทหารเรือคนใหม่กล่าวหลังจากทราบผลการพิจารณาว่า “... เรายืนยันว่าเป็นความจำเป็นทางยุทธศาสตร์ ที่ซื้อไม่ใช่เพราะอยากได้ เราเป็นทหารอาชีพไม่ท้อ ไม่น้อยใจ เมื่อเป็นการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาของรัฐบาลซึ่งอาจมองเห็นความจำเป็นด้านอื่นก่อน... แต่รัฐบาลต้องยอมรับความเสี่ยงนี้หากกำลังทางเรือของเราไม่พร้อมหากมี

<sup>112</sup> “ผบ.ท.ยี่วะจัดกลาโหมตั้งเรื่องเรือดำน้ำสะตุต,” ไทยโพสต์ (21 กันยายน 2554): 1, 10.

<sup>113</sup> “ผบ.ท.ฉุน ‘เรือดำน้ำไม่โปร่งใส’ กร้าวไม่เคยเรียกเงินพ่อค้าอาวุธ,” มติชน (21 กันยายน 2554): 11.



เหตุการณ์ เราต้องเตรียมการก่อนเราพยายามชี้แจงให้รัฐบาลทราบแล้วไม่ใช่มีเงินหมื่นล้านก็จะทำได้ มันต้องใช้เวลาในการเตรียมการ...”<sup>114</sup>

การจะลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างตัวบุคคลนั้น ควรยกระดับปัญหาดังกล่าวเข้าสู่รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันที่ประกอบด้วยบุคคลจากหลายฝ่ายและยังสามารถดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐสภาเพื่อทำให้ทุกฝ่ายยอมรับการตรวจสอบความเหมาะสมและชี้แจงต่อสังคมได้อย่างมีเหตุผลและโปร่งใส แต่การที่รัฐสภาจะมีขีดความสามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ จะต้องมีการจัดองค์การและมีบุคลากรที่ความรู้ในจำนวนที่เพียงพอ

## 6. สรุป

การจัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพไทยเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพมายาวนาน เนื่องจากแผนความต้องการยุทธโปกรณ์ทางทหารของกองทัพไทยนั้น กองทัพเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเองมานานแล้วตั้งแต่การวิเคราะห้ภัยคุกคาม การจัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ การกำหนดแผนพัฒนากองทัพทำให้เกิดปัญหาความต้องการงบประมาณจำนวนมากที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลและสมาชิกรัฐสภาที่ต้องการนำงบประมาณที่มีจำกัดไปใช้ในโครงการที่มีผลประโยชน์ต่อประชาชน ในขณะที่การกำหนดความต้องการยุทธโปกรณ์ในรัฐที่มีประชาธิปไตยสูงจะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาโดยมีความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติ จนถึงการกำหนดขีดความสามารถทางทหารที่ต้องการ แต่สำหรับการจัดหายุทธโปกรณ์ของไทยนั้น รัฐบาลจะรับทราบต่อเมื่อกองทัพได้เสนอโครงการตามแผนพัฒนากองทัพซึ่งเป็นแผนระยะยาวที่กองทัพจัดทำเอง มาเสนอขออนุมัติการสนับสนุนงบประมาณ หากกรณีใดที่มีงบประมาณไม่เกินวงเงินที่กำหนดและไม่ใช่งบผูกพันข้ามปีคณะรัฐมนตรีก็ไม่ต้องพิจารณาอนุมัติ ดังนั้น รัฐบาลจึงเปรียบเสมือนหน้าด่านที่จะเผชิญหน้ากับกองทัพในการพิจารณานำความต้องการบรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปี ทุกรัฐบาลต้องการลดค่าใช้จ่ายทางทหารเพื่อนำไปใช้ในรายการอื่นที่มีความเร่งด่วนเฉพาะหน้าก่อน โดยเฉพาะกับโครงการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเพื่อผลทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

การจัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพไทยเพิ่มมากขึ้นหลังจากสหรัฐยูติความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดหายุทธโปกรณ์และทำให้เกิดปัญหาปรากฏเป็นข่าวต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่องทั้งข่าวการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเพื่อต้องการให้บริษัทตัวแทนของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้รับเลือกจากคณะกรรมการของกองทัพ และข่าวการที่ฝ่ายทหารได้รับค่า

<sup>114</sup> "บึกหฺร่นชี้ความเสีง ไม่มีเรื่อค่าน้ำ," มติชน (23 ตุลาคม 2554): 16.

นายหน้าหรือส่วนแบ่งจากการจัดหาทุโประกรณ์ จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกองทัพที่ไม่ราบรื่นปะทุให้เห็นอย่างต่อเนื่อง

รัฐสภาไทยควรมีบทบาทในการจัดหาทุโประกรณ์ตั้งแต่ในขั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ จนถึงแผนพัฒนากองทัพ ก่อนที่จะกลายมาเป็นทุโประกรณ์แต่ละรายการ หลังจากนั้นรัฐสภาจึงตรวจสอบเสนอการจัดทำโครงการจัดหาทุโประกรณ์แล้วบรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกครั้งหนึ่ง แต่จากการที่รัฐสภาไทยปล่อยให้เป็นการของรัฐบาลตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์โดยรัฐสภาเพียงจะมีบทบาทเฉพาะในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผลที่ตามมาคือรัฐบาลเป็นตัวแสดงหลักที่จะต้องตัดสินใจว่าทุโประกรณ์รายการใดจะอนุมัติให้กองทัพจัดหาและจำนวนเท่าใด ทำให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์กับกองทัพดังเช่นกรณีเรือดำน้ำของกองทัพเรือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีที่บรรจุโครงการจัดหาทุโประกรณ์ไว้มาที่รัฐสภา รัฐสภาจึงเริ่มรับทราบและเริ่มมีบทบาทในการพิจารณางบประมาณซึ่งมีเวลาจำกัดมากและไม่ใช่เวทีของการพิจารณาในกรอบของความมั่นคงโดยตรง ทำให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาความเหมาะสมของโครงการจัดหาทุโประกรณ์ได้เนื่องจากเป็นแผนงานที่กำหนดล่วงหน้ามาก่อนและทุโประกรณ์รายการอื่นที่ต้องนำมาใช้ปฏิบัติการพร้อมกันเป็นหน่วยขนาดใหญ่ได้ถูกจัดหาไปก่อนแล้ว รัฐสภาไทยแทบจะไม่มีบทบาทในการในการพิจารณาการจัดหาทุโประกรณ์ของกองทัพไทยเว้นแต่มีการร้องเรียนจากบริษัทคู่แข่งหรือเป็นประเด็น

ถึงแม้ว่ากองทัพไทยมีการจัดหาทุโประกรณ์ทหารมานานแล้ว แต่การดำเนินการค่อนข้างจำกัดเนื่องจากความรู้ด้านกิจการทหารยังไม่แพร่หลาย จนกระทั่งมีการพัฒนาระบบราชการโดยการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส เมื่อประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ภาคประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารความต้องการทุโประกรณ์ของกองทัพและรายละเอียดของทุโประกรณ์ที่จัดหา ทำให้ภาคประชาชนเริ่มมีการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณามากขึ้นดังที่ได้เกิดมาแล้วกรณีเครื่องจีที 200 แต่กรณีดังกล่าวเป็นการดำเนินการของภาคประชาชนเองโดยที่ยังไม่ใช่การขับเคลื่อนจากรัฐสภา กระบวนการจัดหาทุโประกรณ์ของกองทัพแตกต่างไปจากการจัดหา การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระส่วนใหญ่ตรวจสอบหลังจากโครงการได้เริ่มแล้ว หากมีการตรวจสอบโดยรัฐสภาจะทำให้ทราบก่อนซึ่งดีกว่าปล่อยให้ดำเนินโครงการไปแล้วค่อยมาวิพากษ์ภายหลัง การที่รัฐสภาจะตรวจสอบได้นั้น จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านเทคนิคและด้านยุทธวิธี ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างสถาบันให้มีความเข้มแข็งมีความเป็นมืออาชีพ แต่จากการที่รัฐสภาขาดผู้เชี่ยวชาญทำให้การจัดหาทุโประกรณ์ของกองทัพในหัวที่ผ่านมามีถูกนำมาเป็นประเด็นทางการเมืองมากกว่าการตรวจสอบเพื่อความมุ่งหมายที่จะทำให้รัฐได้ทุโประกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ

## บทที่ 6

### บทบาทของรัฐสภาในการใช้กำลังทหาร

พลังอำนาจทางทหารยังคงมีความจำเป็นต่อรัฐ จากการที่การเมืองระหว่างประเทศอยู่ในสภาวะอนาธิปไตยซึ่งไม่มีรัฐบาลกลางมาควบคุม พลังอำนาจทางทหารจึงรวมเข้ากับการเมืองโดยไม่สามารถแยกออกจากนโยบายต่างประเทศได้ และกำลังทหารสามารถใช้ในภารกิจที่หลากหลายทั้งวัตถุประสงค์ทางทหารและไม่ใช้ทางทหาร<sup>1</sup> หลังจากสงครามเย็นยุติลงในต้นทศวรรษ 1990 ความขัดแย้งจนถึงระดับการใช้กำลังทหารทำสงครามระหว่างรัฐ (interstate war) ลดน้อยลงเหลือเพียงความขัดแย้งระดับต่ำ (Low intensity conflict) ทำให้มีแนวคิดนำกำลังทหารมาใช้ภายในรัฐมากขึ้น โดยเฉพาะหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ได้ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศเพิ่มบทบาทกองทัพต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-traditional threat) ซึ่งข้ามพรมแดนเข้ามาภายในรัฐ แต่การนำกำลังทหารเข้ามาใช้ภายในรัฐที่พัฒนาประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งอาจทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมา ในบทนี้เป็นการศึกษาการใช้กำลังทหารภายในรัฐโดยรัฐบาลพลเรือนซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อไม่ให้ทหารเป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลหรือพรรคการเมืองตามที่บัญญัติไว้แล้วตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ว่า “...เอกชนก็ดี คณะบุคคลก็ดี พรรคการเมืองก็ดี จะใช้กำลังทหารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมเป็นเครื่องมือในทางการเมืองไม่ได้...”<sup>2</sup> ในขณะเดียวกันการใช้กำลังทหารในลักษณะดังกล่าวย่อมเปิดโอกาสให้ทหารเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองดังนั้นรัฐสภาจะมีบทบาทสำคัญเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์ทั้งสองอย่างขึ้น โดยการศึกษาพัฒนาการของรัฐบาลพลเรือนในการใช้กำลังทหารภายในรัฐ ตั้งแต่การใช้กำลังทหารต่อเหตุการณ์ม็อบหรือเฮก การใช้กำลังทหารสลายกลุ่มผู้ชุมนุมตึกใบ และการใช้กำลังทหารแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ผลการศึกษาพบว่าจากการที่รัฐสภาไทยยังไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพมีความขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นระยะมาจนถึงปัจจุบัน

---

<sup>1</sup> Robert J. Art, "The fungibility of force," in *International politics: Enduring concepts and contemporary issues*, eds. Robert J. Art and Robert Jervis, p. 205.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, มาตรา 61.

## 1. ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทยด้านการใช้กำลังทหาร

ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา และพัฒนามากขึ้นจนกระทั่งมีการแบ่งออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจนซึ่งแต่ละฝ่ายมีพรรคการเมืองหนุนอยู่ ทำให้กองทัพไทยเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางการเมืองมากขึ้นในฐานะเครื่องมือที่รัฐบาลแต่ละฝ่ายพยายามนำมาใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ผลที่ตามมาคือมีประชาชนได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต และสร้างความขัดแย้งขยายออกไปเป็นวงกว้างเกิดเป็นคดีความตามมาจนถึงปัจจุบัน หากกองทัพไม่ยอมปฏิบัติตามความต้องการของรัฐบาลในการใช้กำลังทหารก็จะเกิดความขัดแย้งขึ้น ในทางกลับกันหากทหารยอมใช้กำลังตามความต้องการของรัฐบาลในขณะนั้นก็จะเกิดความขัดแย้งกับกลุ่มการเมืองอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้มุมมองสถานะของกองทัพในสายตาของฝ่ายการเมืองแต่ละฝ่ายแตกต่างกันออกไป ตามผลการประชุมกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 10 มกราคม พ.ศ.2555 ซึ่งกรรมการพรรคเพื่อไทยและพรรคภูมิใจไทยได้ย้่าถึงปัจจัยของความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมานับตั้งแต่หลังการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ.2549 ว่า เพราะกองทัพได้เข้ามาบีบบทบาททางการเมืองมากขึ้นจากเดิมที่ทำหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง โดยนายศุภชัย ใจสมุทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทยกล่าวว่าจากประวัติความขัดแย้งการเมืองที่ผ่านมาพบว่ากองทัพได้เข้ามาบีบบทบาทสำคัญและกลายเป็นคู่ขัดแย้งทางการเมือง ในขณะที่นายนิกร จำนง กรรมการกล่าวว่าตนมองว่ากองทัพไม่ใช่คู่ขัดแย้งทางการเมือง แต่ทหารถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐ โดยบางครั้งสามารถยุติขัดแย้งได้และบางครั้งได้กลายเป็นแผลเป็นกับสังคม เช่นเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 และกรณีผู้เสียชีวิตจากการสลายการชุมนุมช่วงเดือนเมษายน – พฤษภาคม พ.ศ.2553 จำนวน 91 ศพ ก็จะถูกนำมาอ้างอิงเพื่อนำไปสู่ความขัดแย้งรอบใหม่ ส่วนนายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ กรรมการพรรคเพื่อไทย กลับมีความเห็นไม่เชื่อว่ากองทัพจะเป็นเครื่องมือของฝ่ายใดเพราะที่ผ่านมาเห็นว่าปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>3</sup>

จากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสามคนแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าว น่าจะเกิดจากการที่รัฐไทยยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนด้านการใช้กำลังทหารต่อความไม่สงบที่มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้กองทัพต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของรัฐบาลที่มีอำนาจในขณะนั้น และไม่มีหน่วยงานใดที่จะสามารถพิจารณาได้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นได้สั่งใช้ทหารอย่างถูกต้องตามหลักกฎหมายทั้งภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและกองทัพตามมาโดยปรากฏให้เห็นต่อสาธารณะโดยเฉพาะหลังจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ.2549 เป็นต้นมา

<sup>3</sup> "กมธ.รุมสับกองทัพต้นเหตุขัดแย้ง 'เด่น' วอนไม่ลืมอดีต," พิมพ์ไทย (11 มกราคม 2555): 2.

## 2. หลักกฎหมายสากลและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทหารภายในรัฐ

การใช้กำลังทหารภายในรัฐไม่ใช่เป็นสิ่งที่อ้างว่าเป็นอธิปไตยภายในที่รัฐจะสามารถใช้กำลังทหารอย่างไรก็ได้ แต่เป็นประเด็นสากลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณี<sup>4</sup> ที่ทุกรัฐได้เป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหลังจากเหตุการณ์ 9/11 รัฐต่าง ๆ ได้นำกองทัพเข้ามาปฏิบัติภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายภายในรัฐมากขึ้นตามตาราง 6.1<sup>4</sup>

ตาราง 6.1 ภารกิจกองทัพในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่าง ๆ

	ออสเตรเลีย	แคนาดา	บราซิล	เดนมาร์ก	ฝรั่งเศส	เยอรมนี	อิสราเอล	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	อังกฤษ	สหรัฐ
การรักษาความสงบเรียบร้อย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การต่อต้านการก่อการร้าย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การควบคุมชายแดน	✓	-	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	✓
การปราบปรามยาเสพติด	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	✓
การบังคับใช้กฎหมาย	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-
การสอบสวนอาชญากรรม	✓	-	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	-	✓
การสนับสนุนงานสาธารณะ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
การสร้างความปลอดภัยบุคคล	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓
การปฏิบัติการไซเบอร์	-	-	✓	✓	-	-	-	✓	✓	✓	✓
การรวบรวมข่าวสาร	-	-	✓	✓	-	-	-	✓	✓	-	✓

ที่มา: Albrecht Schnabel and Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces*, 2012 The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), pp. 36-37.

ตามตาราง 6.1 จะเห็นได้ว่ารัฐที่ยอมให้ใช้กำลังทหารภายในรัฐในภารกิจการบังคับใช้กฎหมายได้นั้นล้วนแล้วแต่เป็นรัฐที่มีระดับประชาธิปไตยสูงซึ่งจะทำให้การใช้กำลังเป็นไปตามการร้องขอจากฝ่ายพลเรือนในภารกิจที่เกินความสามารถของฝ่ายพลเรือนและยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือน แต่ถ้าหากการใช้กำลังทหารเกิดขึ้นในรัฐที่กำลังพัฒนาประชาธิปไตย ก็อาจจะมีการใช้กำลังทหารเพื่อผลทางการเมืองของรัฐบาลที่มีอำนาจในขณะนั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงหรืออาจจะทำให้สถานการณ์มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจนเปิดโอกาสให้กองทัพเข้ามาควบคุม

<sup>4</sup> โปรดดูรายละเอียดภารกิจกองทัพในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่าง ๆ เพิ่มเติมในภาคผนวก ข

สถานการณ์อย่างเต็มรูปแบบ และเปลี่ยนบทบาทเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองในที่สุดตามที่ Huntington, Desch, Mietzner และนักวิชาการอีกหลายคนได้ศึกษาไว้ ทำให้รัฐสภาจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบการใช้กำลังทหารภายในรัฐให้มีความเหมาะสม โดยหลักการใช้กำลังทหารที่เกี่ยวข้องในการวิจัยมีดังนี้

## 2.1 หลักพื้นฐานการใช้กำลังและอาวุธโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

บทบาทของการใช้กำลังทหารในการปฏิบัติงานความมั่นคงภายในที่ถูกเพ่งเล็งมากที่สุดคือการปฏิบัติงานในหน้าที่ตำรวจ หรือ “การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement)” ซึ่งจะต้องเป็นไปตาม “หลักพื้นฐานการใช้กำลังและอาวุธโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials)” ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ (UNHCHR) หลักพื้นฐานดังกล่าวอธิบายหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญว่า จะต้องมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทั้งหมดผ่านกระบวนการคัดเลือกที่ถูกต้อง มีขวัญ คุณภาพจิตวิทยา และร่างกายที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการฝึกอย่างมืออาชีพอย่างต่อเนื่อง มีกำลังกายที่พร้อมปฏิบัติหน้าที่และควรมีการทบทวนตามห้วงเวลา ได้รับการฝึกและผ่านการทดสอบที่สอดคล้องกับมาตรฐานการปฏิบัติงานในการใช้กำลังและได้รับอนุญาตให้ใช้อาวุธเมื่อได้รับการฝึกมาเป็นพิเศษ โดยการฝึกต้องให้ความสนใจต่อประเด็นของจริยธรรมแบบตำรวจและมนุษยธรรม โดยเฉพาะกระบวนการสอบสวนทางเลือกอื่นในการใช้กำลังและอาวุธ รวมทั้งการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี การเข้าใจพฤติกรรมฝูงชน และวิธีการของการชักชวน การเจรจาไกล่เกลี่ย รวมทั้งการใช้เครื่องมือทางเทคนิค ด้วยมุมมองของการใช้กำลังและอาวุธอย่างจำกัดจะต้องให้มีการคัดกรองอย่างหนักต่อกำลังบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในสถานการณ์ที่มีการใช้กำลังและอาวุธ นอกจากนี้รัฐบาลและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายควรเตรียมอุปกรณ์ป้องกันตนเอง เช่น เกราะกำบัง หมวกป้องกันศีรษะ เสื้อกันกระสุน และยานพาหนะที่กันกระสุน เพื่อลดการใช้อาวุธทุกชนิดโดยไม่จำเป็น<sup>5</sup>

## 2.2 ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ

ประชาคมระหว่างประเทศได้สร้างเครื่องมือใหม่ในการจัดระเบียบระหว่างประเทศเพื่อกำกับการใช้กำลังทหารทั้งภายในรัฐและระหว่างรัฐ โดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้จัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Court of Justice) โดยมีประเทศต่างๆ เข้าร่วมลงนามและให้

<sup>5</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials," Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.

สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศเมื่อ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 เพื่อประกันอาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมอันเป็นการรุกราน จะต้องได้รับการลงโทษโดยการใช้มาตรการระดับชาติ และโดยการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในอารัมภบทของธรรมนูญได้กล่าวยืนยันให้รัฐภาคีตระหนักถึงความมุ่งประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ว่ารัฐทุกรัฐต้องลงเว้นการคุกคาม หรือการใช้กำลังที่ต่อบุรณภาพแห่งดินแดน หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือการกระทำในลักษณะอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศยังได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาทหารตามเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศต่ออาชญากรรมที่เกิดขึ้นโดยกำลังที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ทั้งการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาหรือการละเลยไม่ใช้อำนาจที่จะควบคุมกำลังอย่างเหมาะสม โดยผู้บังคับบัญชานั้นทราบสภาวะเวลาที่ควรรู้ว่ากำลังทหารของตนได้ก่ออาชญากรรมขึ้น แต่ไม่ได้ใช้มาตรการที่จำเป็นและสมเหตุผลในการยับยั้งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิด<sup>6</sup>

จากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองจนนำไปสู่การใช้กำลังทหารเข้าสลายกลุ่มผู้ชุมนุม ในปี พ.ศ.2553 ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมากนั้น โรเบิร์ต อัมสเตอร์ดัม ทนายความทักซิณ ได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติมต่อสำนักงานอัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ เพื่อร้องขอให้สำนักงานอัยการเริ่มการตรวจสอบเบื้องต้นกรณีอาชญากรรมต่อมนุษยชาติที่เกิดขึ้นที่ประเทศไทยปี พ.ศ.2553<sup>7</sup> นอกจากนั้น ธงชัย วินิจกุล ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยวิสคอนซิน-เมดิสัน ได้ยื่นจดหมายต่ออัยการศาลอาญาระหว่างประเทศขอให้ช่วยเหลือด้านความยุติธรรมต่อผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตในปี พ.ศ.2553<sup>8</sup> ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้ตอบโต้ด้วยการยื่นต่อศาลอาญาระหว่างประเทศกรณีนโยบายการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ จนทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 2,500 รายเช่นกัน<sup>9</sup> ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่ปรากฏความคืบหน้าที่ชัดเจนและมีแนวโน้มว่าศาลอาญาระหว่างประเทศจะไม่รับเรื่องทั้งหมดที่กล่าวมา แต่ก็แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจใช้กำลังภายในรัฐไทยของรัฐบาลพลเรือนมีปัญหาตั้งแต่ พ.ศ.2547 เป็นต้นมา และขยายวงออกไปเป็นประเด็นระหว่างประเทศ ส่งผลทำให้รัฐ

<sup>6</sup> The Rome statute of the international criminal court 1998, Article 26.

<sup>7</sup> โรเบิร์ต อัมสเตอร์ดัม, "คำร้องเพิ่มเติมเพื่อร้องขอให้สำนักงานอัยการเริ่มการตรวจสอบเบื้องต้นกรณีอาชญากรรมต่อมนุษยชาติที่เกิดขึ้นที่ประเทศไทยปี พ.ศ.2553," แหล่งที่มา <http://robertamsterdam.com/thai/?p=1009>.

<sup>8</sup> "จดหมาย ธงชัย วินิจกุล ต่ออัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2555," แหล่งที่มา: <http://www.prachatai.com/journal/2012/07/41342>.

<sup>9</sup> "ต้นแก้วขึ้นศาลโลกคดีสังฆาตัดตอน 2,500 ศพ," แนวหน้า (4 สิงหาคม 2555): 1, 10.

ไทยจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทให้รัฐสภามีขีดความสามารถตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายภายในรัฐให้เป็นไปตามหลักสากล

### 2.3 หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect)<sup>10</sup>

บรรทัดฐานที่ว่าหน่วยในระบบระหว่างประเทศปัจจุบันเป็นรัฐอธิปไตยที่ไม่มีการแทรกแซงได้ถูกเปลี่ยนไป เมื่อรัฐใดไม่มีขีดความสามารถที่จะปกป้องประชาชนของตนเองได้ทั้งโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม รัฐนั้นจำเป็นต้องยอมเสียอธิปไตยบางส่วนหรือชั่วคราว เพื่อให้ประชาคมโลกเข้ามาปกป้องเพื่อนมนุษย์แทน ซึ่งหลักการนี้ได้เริ่มมีบทบาทมากขึ้นในศตวรรษที่ 21 หลังจากสงครามเย็นยุติลง ในต้นทศวรรษที่ 1990 ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ได้หมดไปส่งผลทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐลดลง อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งภายในรัฐที่กำลังพัฒนาได้เพิ่มมากขึ้นซึ่งส่วนใหญ่เพิ่งจะได้รับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง โดยเป็นมรดกจากการแบ่งเขตแดนจากเจ้าอาณานิคมที่ไม่คำนึงถึงความจริงทางสังคม ทำให้ประชากรในรัฐมีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม เกิดความขัดแย้งขึ้นและรุกรามเป็นสงครามกลางเมืองโดยเฉพาะในแอฟริกาและเอเชียมีประชาชนเสียชีวิตจำนวนมาก เช่น ในกรณีรวันดา และโคโซโว ทำให้ประเด็นสิทธิมนุษยชนภายในรัฐในโลกยุคหลังสงครามเย็น จึงมีความสำคัญมากกว่าประเด็นอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ยึดถือกันมาอย่างมั่นคง

ต่อมาคณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐได้จัดทำรายงานหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบในการปกป้อง พ.ศ.2555 ให้ประชาคมระหว่างประเทศสามารถเข้าไปแทรกแซงบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐอื่นเพื่อช่วยเหลือปกป้องชีวิตมนุษย์<sup>11</sup> โดยการใช้กำลังทหารเพื่อปกป้องชีวิตมนุษย์เฉพาะในสถานการณ์ที่พิเศษเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น และจะต้องเป็นที่ประจักษ์ชัดว่ากำลังจะเกิดภัยอันตรายอย่างแสนสาหัสต่อมวลมนุษยชาติ หรืออันตรายในลักษณะที่ว่านี้กำลังจะเกิดขึ้น และได้กำหนดแนวทางให้ประชาคมระหว่างประเทศสามารถแทรกแซงอธิปไตยของรัฐโดยมีมูลเหตุที่ชอบธรรมในการแทรกแซงเพื่อหยุดยั้งหรือเพื่อบรรเทาความหายนะอันเกิดจากเหตุการณ์ดังนี้<sup>12</sup>

- การสูญเสียชีวิตเป็นจำนวนมากที่กำลังเกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเจตนาที่จะฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาจจะเป็นผลจากการที่รัฐเจตนาจะกระทำการดังกล่าว หรือ

<sup>10</sup> คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ, ความรับผิดชอบในการปกป้อง, แปลโดยปราณี ทิพรัตน์ (กรุงเทพฯ: สถาบันทูตแคนาดาประจำประเทศไทย, 2549).

<sup>11</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), The responsibility to protect (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), pp. 1-3.

<sup>12</sup> Ibid., pp. 32-33.



จากการที่รัฐละเลยหรือไร้สมรรถนะในการจัดการ หรือในสถานการณ์ที่รัฐตกอยู่ในสภาวะรัฐที่อ่อนแอ และล้มเหลว

- การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (ethnic cleansing) ที่กำลังจะเกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นไม่ว่าด้วยการฆ่า การบังคับให้ออกนอกประเทศ หรือด้วยมาตรการชุกชุมรวมถึงการข่มขืน

รายงานดังกล่าวได้กำหนดหลักในการดำเนินการทุกขั้นตอนอย่างชัดเจน โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้มีการแทรกแซงทางทหารเพื่อปกป้องชีวิตมนุษย์ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญประกอบการตัดสินใจ 6 ประการ คือ ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจถูกต้อง มีมูลเหตุที่ชอบธรรม มีเจตนาที่ถูกต้อง ใช้เป็นเครื่องมือสุดท้าย ใช้มาตรการและวิธีการที่เหมาะสม/ได้สัดส่วนการแทรกแซงจะเป็นเครื่องมือสุดท้ายและพอที่จะมองเห็นอนาคตในสถานการณ์<sup>13</sup>

การแทรกแซงเพื่อการปกป้องโดยองค์การสหประชาชาติมีข้อได้เปรียบตรงที่ว่า มีสมาชิกซึ่งเป็นสากลทั่วโลก มีความชอบธรรมทางการเมือง มีฝ่ายบริหารที่เป็นกลาง มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีอำนาจในการจัดประชุมและระดมทรัพยากร ถ้าหากองค์การสหประชาชาติซึ่งมีหน้าที่โดยตรงตามที่รัฐสมาชิกมอบให้ดำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคง แต่กลับเพิกเฉยต่ออันตรายที่เกิดขึ้นกับมนุษยชาติอย่างร้ายแรง ย่อมมีแรงกดดันที่จะทำให้มีการแทรกแซงโดยกลุ่มรัฐที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะ ซึ่งจะนำไปสู่อันตรายต่อระเบียบระหว่างประเทศเพราะจะปราศจากข้อจำกัดและการควบคุม และหากรัฐเหล่านั้นเข้าแทรกแซงและประสบความสำเร็จแล้ว ย่อมจะส่งผลเสียหายต่อสถานะและชื่อเสียงรวมทั้งความน่าเชื่อถือขององค์การสหประชาชาติเอง<sup>14</sup>

หากนำมาพิจารณาต่อสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยก็อาจจะมีความเป็นไปได้ในอนาคต หากรัฐบาลพลเรือนตัดสินใจใช้กำลังทหารและไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้จนความขัดแย้งขยายออกเป็นวงกว้างมีความสูญเสียจำนวนมาก เกิดสภาวะรัฐที่ล้มเหลวทำให้ประชาคมระหว่างประเทศอาจเข้ามาแทรกแซงหลักความรับผิดชอบในการปกป้องนี้ได้ ถึงแม้ว่าจะโอกาสเกิดขึ้นน้อย แต่รัฐก็จำเป็นนำมาพิจารณาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสภาวะดังกล่าวโดยเพิ่มบทบาทรัฐสภาในการตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหารของรัฐบาล

## 2.4 กฎหมายการใช้กำลังทหารของไทย

หลักการใช้กำลังทหารของรัฐไม่ว่าจะมีระบอบการปกครองแบบใดก็ตามคือ กำลังทหารไม่สามารถใช้ได้ด้วยตัวเอง จำเป็นต้องมีการสั่งการจากผู้มีอำนาจไม่ว่าจะเป็นองค์อธิปัตย์หรือผู้ใช้

<sup>13</sup> Ibid., p. 32.

<sup>14</sup> Ibid., pp. 52, 54-55.

อำนาจแทนซึ่งก็คือหัวหน้ารัฐบาลหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในขณะนั้น ตามที่พลโทภราดร พัฒนากาบุตร เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า

“ทหารเป็นเสมือน robot อยู่ที่คำสั่งการจะโปรแกรมอะไรเข้าไปให้เขา เพราะทหารถ้าไม่โปรแกรมเข้าไปก็จะสั่งให้เขาไปรบหรือไปทำหน้าที่ไม่ได้ ทหารจะถูกโปรแกรมว่าถ้าจะต้องไปรบกับศัตรู ต้องทำยังไงต้องรบยังไง แต่ถ้าเจอประชาชนและผู้เรียกร้องประชาธิปไตยจะต้องทำยังไงขึ้นอยู่กับโปรแกรม ก็เหมือนกับทหารที่ถูกโปรแกรมให้ออกไปปราบเสื้อแดงที่มาชุมนุมใหม่มองว่าเป็นผู้ก่อการร้าย มีอาวุธ ล้มล้างสถาบัน ก็ต้องใช้ความรุนแรง แต่เราก็ต้องค้นหา เเง ข้างหลัง ที่โปรแกรมใส่ทหาร ซึ่งความจริงตอนนั้นฝ่ายอำนาจการต้องเตือนรัฐบาลถึงความสุ่มเสี่ยงเมื่อให้ทหารออกปฏิบัติการ ทหารในชุดฝึก ปืนประจำกาย รถราม้าช้าง จะเผชิญหน้าและจะเกิดเรื่องอาจต้องเกิดการสูญเสีย เพราะทหารไม่มีประสบการณ์เป็นแค่พลทหาร อาจมีการเสียชีวิตมันคุ้มหรือไม่ต้องพิจารณาแล้ว”<sup>15</sup>

การใช้กำลังทหารของไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับหลายฉบับ พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 47 ให้มี “คณะผู้บัญชาการทหาร” ประกอบด้วยผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และเสนาธิการทหาร โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธานคณะผู้บัญชาการทหาร มีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องการเตรียมกำลัง การสั่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม ตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุมอำนาจการยุทธ์ในภาพรวมทั้งควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้น ในกรณีที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ<sup>16</sup> ซึ่งหากความขัดแย้งยกระดับเป็นสงคราม จะมีแรงกดดันจากภายในรัฐและประชาคมระหว่างประเทศ ประกอบกับการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ.2544 เป็นต้นมา ทำให้การประกาศสงครามระหว่างรัฐเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ปัญหาสำคัญในปัจจุบันคือการใช้กำลังทหารภายในรัฐ

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดการใช้กำลังทหารนอกเหนือจากสงครามไว้ชัดเจนแล้ว เช่น การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจล ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี<sup>17</sup> การใช้กำลังทหารหรือการอื่นใดเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงโดยเร็วมิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่าง

<sup>15</sup> รายงานพิเศษ สกิด ‘Robot’-แผนล้มรัฐ-ดวง, มติชนสุดสัปดาห์ (19-25 ตุลาคม 2555): 14, 16.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, มาตรา 47.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน.

อื่น<sup>18</sup> การใช้กำลังทหารในการปฏิบัติภารกิจเพื่อสันติภาพให้เป็นไปโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม และเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี<sup>19</sup>

การใช้กำลังทหารนอกเหนือจากสงครามของไทยที่กล่าวมาทั้งหมด อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารและกระทรวงกลาโหม โดยรัฐสภาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเหมือนกับการใช้กำลังต่อภัยคุกคามระหว่างรัฐซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ทำให้รัฐสภาเหลือเพียงอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวกับการพิจารณากฎหมายในการใช้กำลังทหาร อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยการยื่นกระทู้ถาม เสนอญัตติ และเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพื่อไม่ให้การใช้กำลังกระทบต่อประชาชน ซึ่งต้องศึกษาต่อไปว่ารัฐสภาได้ทำหน้าที่ดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่ โดยกฎหมายการใช้กำลังทหารของรัฐไทยที่สำคัญตาม ได้แก่

#### 2.4.1 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 ตราขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 และยังมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน การที่ทหารมีอำนาจในการใช้กำลังทหารในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อนปี พ.ศ.2548 และในบางพื้นที่ของประเทศตามชายแดน เป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยมีประกาศพื้นที่ให้ใช้กฏอัยการศึก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายใหม่เข้ามารองรับให้สอดคล้องกับภัยคุกคาม

#### 2.4.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง<sup>20</sup> การใช้กำลังทหารในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้หลังจากปลายปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมาเป็นการปฏิบัติตามพระราชกำหนดฉบับนี้

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.

<sup>20</sup> "พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มาตรา 4," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (16 กรกฎาคม 2548): 2.

ไม่มีฝ่ายพลเรือนหน่วยงานใดที่มีการจัดองค์การ มีกระบวนการฝึก และมีหน้าที่สำหรับการใช้กำลังขนาดใหญ่เหมือนกับหน่วยทหาร ตามที่ เอส. อี. ไฟเนอร์ อธิบายข้อได้เปรียบทางการเมืองของกองทัพที่มีมากกว่าองค์การฝ่ายพลเรือนว่า ถึงแม้กองทัพที่มีการจัดระเบียบที่สุดก็ยังมีโครงสร้างที่ดีกว่าฝ่ายพลเรือนมาก<sup>21</sup> เนื่องจากหน้าที่ โครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนไม่ได้กำหนดมาเพื่อปฏิบัติงานดังกล่าว ซึ่งหากต้องการให้ฝ่ายพลเรือนรับผิดชอบก็สามารถทำได้ แต่รัฐจะต้องเตรียมการตั้งแต่ยามสงบด้วยการกำหนดหน้าที่ไว้ในกฎกระทรวง และจัดโครงสร้างอัตรากำลังเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบจนถึงคำอธิบายลักษณะงาน (job description) รวมทั้งมีการจัดการฝึกและศึกษาให้มีความพร้อมอยู่ตลอดเวลา แต่การที่รัฐส่วนใหญ่ยอมรับให้นำทหารเข้ามาช่วยเหลือฝ่ายพลเรือนต่อภัยคุกคามภายในรัฐ เนื่องจากปรากฏการณ์ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non traditional threat) ซึ่งมีลักษณะของการข้ามพรมแดนรัฐโดยที่รัฐไม่สามารถแยกภัยคุกคามภายในรัฐออกจากภัยคุกคามภายนอกได้ ส่งผลทำให้รัฐไม่สามารถแยกกำลังที่ใช้ต่อภัยคุกคามภายนอกและภัยคุกคามภายในออกจากกันได้เช่นกัน การใช้กำลังที่รัฐมีอยู่ ได้แก่ กำลังตำรวจ กำลังประชาชน กำลังอาสาสมัคร มีไม่เพียงพอและไม่มีขีดความสามารถและเครื่องมือที่พร้อมต่อภัยคุกคามขนาดใหญ่ และเมื่อเกิดภัยคุกคามขึ้นรัฐไม่สามารถเตรียมกำลังได้ทันโดยเฉพาะภัยคุกคามรูปแบบใหม่ในปัจจุบันบางอย่างกำลังตำรวจไม่สามารถรับมือได้<sup>22</sup>

ประเด็นสำคัญของรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่ได้อยู่ที่ว่ารัฐจะหากลังอื่นมาทดแทนกำลังทหารต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่อย่างไร หากรัฐเตรียมกำลังเพื่อรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่โดยเฉพาะย่อมเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นสองเท่า แต่อยู่ที่ว่าเมื่อรัฐตัดสินใจใช้กำลังทหารแล้วรัฐจะจัดการควบคุมการใช้กำลังทหารได้อย่างไรเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยใช้กำลังทหารให้ถูกต้องตามขีดความสามารถของกำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีความแตกต่างไปจากกำลังฝ่ายพลเรือน ซึ่งสามารถบรรลุผลที่ได้โดยมีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเหมาะสม

การใช้กำลังตำรวจในการรักษากฎหมายภายในรัฐมีข้อจำกัดต่อภัยคุกคามขนาดใหญ่ ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นภัยคุกคามภายในรัฐ ไม่ใช่ภัยคุกคามภายนอก รัฐหากยึดถือแนวคิดกำลังทหารใช้ในภัยคุกคามภายนอก รัฐไทยก็ไม่สามารถใช้กำลังทหารในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวได้ นอกจากนั้น ภัยคุกคามภายนอกสามารถแทรกซึมเข้ามาในเขตแดนของรัฐทั้งทางอากาศและทางพื้นดินหลังจากนั้นจึงรวมตัวเข้าปฏิบัติการต่อที่หมาย หากเป็นกรณีดังกล่าวแล้วจะใช้กำลังประเภทใด

<sup>21</sup> S. E. Finer, *The man on horseback: The role of the military in politics*, pp. 6-10.

<sup>22</sup> Albrecht Schnabel and Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces*, (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012), pp. 36-37.

ถึงแม้ว่าฝ่ายพลเรือนมีการเตรียมการป้องกันการบรรเทาสาธารณภัยภัยพิบัติที่เกิดขึ้นไว้แล้ว แต่เมื่อใดที่สาธารณภัยมีขนาดใหญ่ เช่น แผ่นดินไหว พายุ ย่อมเกิดการแย่งชิงทรัพยากร ส่วนราชการพลเรือนและภาคประชาชนต่างก็มีข้อจำกัดด้านการควบคุมบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสาร การเคลื่อนย้าย เนื่องจากไม่ได้มีการจัดโครงสร้างองค์การเหมือนฝ่ายทหารตามที่ Finer ได้เสนอว่าถึงแม้กองทัพที่มีการจัดแยกที่สุดก็ยังมีโครงสร้างที่ดีกว่าฝ่ายพลเรือนมาก จากการศึกษาที่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ของฝ่ายพลเรือนให้มีความพร้อมในการจัดการกับภัยพิบัติตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติ และกฎกระทรวง<sup>23</sup> ลงมาถึงระดับคำอธิบายหน้าที่และมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง<sup>24</sup> รวมทั้งไม่เคยมีการจัดการฝึกตามวงรอบเหมือนองค์การทางทหาร อัตรากำลังกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย มีการบรรจุกำลังพล 1,840 อัตรา (อนุมัติ 2,210 อัตรา)<sup>25</sup> กำหนดมาเพื่ออำนวยความสะดวก ประสานงาน แต่ไม่ใช่หน่วยปฏิบัติ ทำให้เมื่อเกิดปัญหาขึ้นจริงมีเพียงองค์การทางทหารเท่านั้นที่ยังมีความพร้อมในการควบคุมบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสาร และการเคลื่อนย้าย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจนกรณีการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในไทยปี พ.ศ.2554 ดังนั้นหลักนิยมของกำลังพลรัฐจึงเตรียมกำลังทหารไว้เพื่อการช่วยเหลือประชาชนในการบรรเทาสาธารณภัยเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับยุทธศาสตร์ชาติลงมาจนถึงกองทัพโดยอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน

#### 2.4.3 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551

“การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ<sup>26</sup> การใช้กำลังทหารในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในปี พ.ศ. 2553 เป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

พระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2551 เป็นเครื่องมือที่ทำให้รัฐบาลมีอำนาจในการใช้กำลังทหารภายในรัฐ ตามที่พลเอกดาวพงษ์ รัตนสุวรรณ รองผู้บัญชาการทหารบกได้ให้สัมภาษณ์ว่า

<sup>23</sup> "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545," ราชกิจจานุเบกษา 199 (2 ตุลาคม 2545).

<sup>24</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, "มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง". แหล่งที่มา: <http://www.ocsc.go.th>.

<sup>25</sup> สำนักงาน ก.พ., "กำลังพลภาครัฐ 2556: ข้าราชการพลเรือนสามัญ จำนวน ตำแหน่งว่างและอัตราว่างของข้าราชการพลเรือนสามัญ จำแนกตามส่วนราชการปีงบประมาณ พ.ศ. 2556," หน้า 98.

<sup>26</sup> "พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551," ราชกิจจานุเบกษา 125 (27 กุมภาพันธ์ 2551): 34.

“ปัญหาการควบคุมมีอบ ต้องมองว่าก่อนหน้านี้อย่างไม่มี พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 โดยที่นายสมัคร สุนทรเวช อดีตนายกรัฐมนตรี มีความพยายามจะใช้ พระราชบัญญัติมั่นคงฯ อีกครั้ง โดยจะเข้าไปสลายคนเสื้อเหลืองในทำเนียบรัฐบาล แต่ทำไม่ได้ ถ้าทำบาดเจ็บ... แต่ว่าคำสั่งการของนายกฯ ก็ห้วนๆ ไปนิดหนึ่งให้ ผบ.ทบ.รับผิดชอบไปเลย แต่เมื่อถึงนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกฯ พระราชบัญญัติมั่นคงฯ ก็มี แต่ทำไม่ได้ใช้เรา แต่ให้ พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มาดูแล และสั่งการต่อตำรวจเป็นส่วนใหญ่ มาถึงสมัยนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ท่านหยิบเรามาใช้ตามอำนาจของผู้บัญชาการรักษาความมั่นคงภายในทำให้เราต้องเข้าไป ท่านสมัครหรือท่านสมชายก็มีสิทธิแต่ไม่ใช้เองครับ ท่านนายกฯ อภิสิทธิ์มีสิทธิที่จะใช้ได้ทั้งทหาร ตำรวจ ซึ่งเท่าที่เห็นก็ใช้ตำรวจก่อน แต่เมื่อกำลังไม่พอเพราะตำรวจเราไม่ได้ออกแบบเพื่อมารับสถานการณ์ขนาดนี้ ไม่ไหวแน่ ทั้งประเทศไทยมีกองร้อยควบคุมฝูงชนแค่ 2 กองร้อย มีคนอยู่ 300 คน ที่เหลือคือตำรวจตามโรงพักที่เกณฑ์มา ดังนั้น ทำให้ต้องเอาทหารเข้ามาซึ่งนำ พระราชบัญญัติมั่นคงฯ เอาทหารออกไปใช้การประชุมที่ จ.ภูเก็ต และ อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี พอใช้ทหารมาเรื่อยๆ จนคล่อง เพราะทหารมีโครงสร้างผู้บังคับบัญชาที่ดี เป็นธรรมดาที่ผู้บริหารมองว่าใช้ใครทำงานได้ แต่เราหวังตัวมาก เรารู้ว่าคนที่เรากลัวที่สุดคือประชาชน ไม่เคยกลัวโจร ไม่เคยกลัวศัตรูที่ไหนเลย ยกกองทัพมาไม่เคยกลัว แต่กลัวประชาชนที่สุด และตำรวจไทยถูกออกแบบให้จับโจร ผู้ร้าย ไม่ได้ถูกออกแบบเจอสถานการณ์อย่างที่เขาเจอ เลยเป็นภาพที่เราเข้าไปร่วมกับรัฐบาลด้วยกฎหมายจริงๆ ถ้าไม่มีกฎหมายตัวนี้เขาก็ไม่มีสิทธิ”<sup>27</sup>

จากที่กล่าวมาแสดงว่าถึงพัฒนาการของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลพลเรือนใช้กำลังทหาร กฎหมายฉบับนี้เสนอโดยคณะรัฐมนตรีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ และผ่านพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีการพิจารณาอย่างกว้างขวางโดยวาระที่ 1 รับหลักการใช้เวลา 6 ชั่วโมง รายงานการประชุมรวม 130 หน้า ตามที่ประธานรัฐสภา กล่าวว่า “...ท่านสมาชิกฯ ครับ เราพูดกันเรื่องนี้ เรื่องเดียวมาเป็นเวลา 6 ชั่วโมงแล้วครับ จะหาหรือว่าจะสมควรปิดอภิปรายหรือยัง มีท่านผู้ใด เห็นควรเปิดอภิปรายใหม่ครับ...” ผลการลงมติมีสมาชิกฯ เห็นด้วย 101 คะแนน ไม่เห็นด้วย 20 คะแนน<sup>28</sup> แสดงให้เห็นว่ายังมีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติฉบับนี้จำนวนมาก โดยเฉพาะประเด็นความไม่ชัดเจนของนิยามความมั่นคงซึ่งมีการถกเถียงกันมากว่าจะทำให้ไม่สามารถควบคุมอำนาจของรัฐบาลได้ แต่ก็มี การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่านายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บัญชาการรักษาความมั่นคงภายในอยู่แล้ว

ถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีขึ้นในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐสภา แต่เมื่อพิจารณาคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติฯ จำนวน 24 คน ประกอบด้วย ทหาร 6 นาย ตำรวจ 2 นาย และพลเรือน 16 คน จากภาคส่วนต่างๆ นับว่าเป็นสัดส่วนที่เหมาะสม ในวาระการพิจารณา ได้มีการอภิปรายในหลายประเด็น ได้แก่ ความเหมาะสมในการให้ผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้บัญชาการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแทนที่จะเป็นผู้บัญชาการทหาร

<sup>27</sup> "เสธ.ทบ.ตอบโจทย์ทหารกับรัฐบาลใหม่," มติชน (16 สิงหาคม 2554): 2.

<sup>28</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานการประชุมสภานิติแห่งชาติ ครั้งที่ 13," 8 พฤศจิกายน 2552, หน้า 68/1-2.

สูงสุด การให้กองรักษาความมั่นคงภายในภาครับผิดชอบแทนที่จะให้ส่วนราชการฝ่ายพลเรือนเนื่องจากในปัจจุบันมีความพร้อมมากกว่า และความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอยู่แล้ว ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาปรับแก้ไขจนกระทั่งผู้ที่สงวนคำแปรญัตติไม่ตั้งใจและลงมติเห็นชอบ ตามที่นายวิษณุ เครืองาม กรรมการ และนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ รวมทั้งฝ่ายทหารได้ชี้แจงว่า “...เราได้มีการแก้ไขคลายความกังวลของสังคมที่บอกว่าให้ ผบ.ทบ. คือผู้บัญชาการทหารบกมาเป็นผู้อำนวยการกองรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เปลี่ยนเป็นนายกรัฐมนตรี เปลี่ยนให้ผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนวยการ และเปลี่ยนให้เสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร...” จนกระทั่งนายภัทร คำพิทักษ์ ผู้ที่สงวนคำแปรญัตติ 16 มาตรา ได้ยอมรับต่อมาในวาระ 3 สรุปร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นด้วย 105 คะแนน ไม่เห็นด้วย 8 คะแนน<sup>29</sup>

หลังจากที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2551 เป็นต้นมา รัฐสภาไทยและคณะรัฐมนตรีมีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นพรรคประชาธิปัตย์ (15 ธันวาคม 2551 – 5 สิงหาคม 2554) หรือพรรคเพื่อไทย (5 สิงหาคม 2554 – 23 พฤษภาคม 2557) แต่เมื่อทั้งสองพรรคได้เป็นรัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในแล้วก็ไม่ปรากฏว่าจะเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ย่อมแสดงว่าการมีกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐสามารถใช้กำลังทหารภายในรัฐทั้งสองฉบับนี้ คือ พระราชกฤษฎีกาการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2552 นั้น เป็นที่ยอมรับของพรรคการเมืองทั้งสองฝ่ายแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารใช้กำลังทหารซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการรักษาอธิปไตยภายนอกที่รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มาใช้อธิปไตยภายในรัฐโดยที่ไม่ได้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยด้วย

ปัญหาที่สำคัญคือสถานการณ์อย่างไรจึงจะถือได้ว่าเป็นเหตุฉุกเฉินหรือเหตุความมั่นคงที่ต้องใช้กฎหมายดังกล่าวและเมื่อใดจึงจะถือว่าเหตุดังกล่าวได้ยุติแล้ว เพื่อไม่ให้รัฐบาลใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนตามมา ถึงแม้ว่ารัฐบาลมีอำนาจใช้เครื่องมือทางทหารในความมั่นคงเดิมซึ่งก็คือความมั่นคงของรัฐต่อภัยคุกคามระหว่างรัฐในการทำสงครามแต่ก็มีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2489 เป็นต้นมา กำหนดให้การประกาศสงครามต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้นการนำกำลังทหารซึ่งได้รับการฝึกในแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐในรูปแบบของการทำสงคราม

<sup>29</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ," 20 ธันวาคม 2550, หน้า 252, 339.

ต่อกันมาใช้ภายในรัฐซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ภายในรัฐเองแล้ว ย่อมยิ่งมีความจำเป็นมากกว่าที่จะต้องมีการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน เพื่อให้เป็นไปด้วยความรอบคอบ แต่ในขณะเดียวกัน จะต้องไม่จำกัดสิทธิของฝ่ายบริหารจนไม่สามารถแก้ไขภัยคุกคามหรือสถานการณ์ฉุกเฉินได้

กองทัพยอมรับการใช้กำลังทหารตามคำสั่งของรัฐบาลพลเรือนที่ถูกต้องตามกฎหมายตามที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ได้ให้สัมภาษณ์อย่างเป็นทางการในหลายโอกาสสรุปเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารจะต้องเป็นไปตามกฎหมายโดยมีรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชา ดังนี้

“การปฏิบัติของทหารไม่ใช่สามารถทำอะไรก็ได้ ไม่ว่าจะการเคลื่อนย้ายกำลัง การใช้อาวุธมีกฎหมายปลีกย่อย ซึ่งที่ผ่านมาทำตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง จารีตประเพณีที่มีอยู่<sup>30</sup> ...ถามว่าใครเป็นคนสั่งต้องมีคนสั่ง มีระเบียบวินัย มีกฎกติกาข้อบังคับให้ไปทำงาน ถ้าไม่มีไม่ต้องออกไป ถ้าเกิดเหตุการณ์รุนแรง ถ้ามีคนสั่งคงต้องไป วันนี้ยืนยันอีกครั้งว่าทหารทุกคนยังฟังคำสั่งโดยเคร่งครัด ถ้าไม่ได้สั่งก็ไปไหนไม่ได้ ทำหน้าที่ให้ดีที่สุดและเชื่อฟังคำสั่งตามสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน<sup>31</sup> トラบใดที่ทหารยังทำงานอยู่ภายใต้คำสั่งของรัฐบาลคิดว่าไม่น่ามีปัญหา การสั่งการของทหารมีสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน ในฐานะที่เป็นผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้ที่สั่งการ ได้สั่งการชัดเจนว่าเราเป็นกลไกของรัฐบาลในการแก้ปัญหาต่างๆ ปัญหาซึ่งต้องแก้ด้วยกฎหมาย การสั่งการใดๆ ก็ตามสั่งตามขอบเขตอำนาจที่มีอยู่และตามผู้บังคับบัญชาสั่งการ สั่งผ่านมาทางกองทัพไทยของกระทรวงกลาโหม”<sup>32</sup>

ในขณะที่ไม่มีรัฐสภาเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบควบคุม การใช้กำลังภายในรัฐจำเป็นต้องพิจารณาผลกระทบต่อประชาชนและให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 วรรค 3 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น ซึ่งการใช้กำลังทหารภายในรัฐย่อมเป็นส่วนหนึ่งตามมาตรานี้ ทำให้รัฐไทยต้องหันมาพิจารณาองค์ประกอบของสมาชิกที่ใช้ในการตัดสินใจใช้กำลังทหารในการปฏิบัติหน้าที่การบังคับใช้กฎหมายในแต่ละระดับตามตาราง 6.2 ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

<sup>30</sup> สำนักงานเลขาธิการกองทัพบก, "คำสัมภาษณ์ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ต่อสื่อมวลชน," 15 มีนาคม 2555.

<sup>31</sup> สำนักงานเลขาธิการกองทัพบก, "คำสัมภาษณ์ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ต่อสื่อมวลชน," 1 มิถุนายน 2555.

<sup>32</sup> สำนักงานเลขาธิการกองทัพบก, "คำสัมภาษณ์ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ต่อสื่อมวลชน," 8 มิถุนายน 2555.



ตาราง 6.2 เปรียบเทียบกฎหมายการใช้กำลังทหารในบริบทของความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

กฎหมาย	สถานการณ์	ลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจ พลเรือน-ทหาร	ผู้รับผิดชอบในการ ปฏิบัติ
พระราชบัญญัติกฎอัยการ ศึก พ.ศ.2457	เมื่อมีสงครามหรือจลาจล ขึ้น	พลเรือนอยู่ภายใต้ทหาร	ฝ่ายทหาร
พ.ร.ก.การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548	ความมั่นคงของรัฐรูปแบบ ต่าง ๆ รวมทั้งภัยพิบัติ สาธารณะ	ทหารอยู่ภายใต้หัวหน้าผู้รับผิดชอบ ใน การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่ง นรม. แต่งตั้งจากพลเรือน ดำรง ทหาร	มีคณะกรรมการบริหาร สถานการณ์ฉุกเฉิน
พระราชบัญญัติรักษา ความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ.2551	ความมั่นคงจากบุคคลหรือ กลุ่มบุคคล	ทหารอยู่ภายใต้ ผอ.รมน.	คณะกรรมการอำนวยการ รักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร

ที่มา : กฎหมายแต่ละฉบับ

### 3. บทบาทรัฐสภาต่อการใช้กำลังทหารภายในรัฐ

Morris Janowitz ได้อธิบายข้อสมมติฐานพื้นฐานประการหนึ่งของรูปแบบประชาธิปไตยของความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ว่า การมีอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือนขึ้นอยู่กับกระบวนการจัดองค์การระหว่างกำลังที่ป้องกันความรุนแรงจากภายในและภายนอกรัฐอย่างชัดเจนโดยกองทัพมักจะแยกหน้าที่ออกจากตำรวจ รัฐที่เกิดขึ้นใหม่จำเป็นต้องใช้กองทัพในการดำรงรักษาอำนาจที่ชอบธรรมและนำไปสู่การพยายามดำรงรักษาความมั่นคงภายใน ตัวอย่างกองทัพบกอิสราเอลได้ขยายหน้าที่ทหารโดยให้ปฏิบัติงานตำรวจด้วย<sup>33</sup> โดยปกติแล้วการใช้กำลังทหารในสงครามที่รัฐส่วนใหญ่กำหนดให้ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาว่าจะสอดคล้องตามผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) อย่างแท้จริง ดังนั้นการใช้กำลังทหารปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกับตำรวจซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนของรัฐจำเป็นต้องการตรวจสอบจากรัฐสภาด้วยเช่นกัน เพื่อไม่ให้รัฐบาลพลเรือนใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือทางการเมืองตามที่ปรากฏว่ารัฐบาลพลเรือนพยายามใช้กำลังทหารเข้าดำเนินการต่อฝ่ายตรงข้ามในระหว่างความขัดแย้งทางการเมืองไทยระหว่าง พ.ศ.2548-2557

หากรัฐไม่ใช้กำลังทหารสนับสนุนฝ่ายพลเรือนภายในรัฐแล้วจะใช้กำลังประเภทใด ถ้าหากรัฐสร้างกองกำลังขึ้นมาใหม่จะเกิดปัญหาเรื่องต้นทุน นอกจากนั้นหน้าที่และบทบาทของกำลังดังกล่าวจะคาบเกี่ยวระหว่างกำลังทหารและกำลังตำรวจซึ่งจะส่งผลตามมาก็คือความยากในการพิจารณาว่าในสถานการณ์ใดจะพิจารณาใช้กำลังประเภทใด รัฐสภาจะต้องแก้ไขหน้าที่ทหารซึ่งกำหนดไว้ใน

<sup>33</sup> Morris Janowitz, *The military in the political development of new nations: An essay in comparative analysis*, p. 38.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมให้ชัดเจน ก่อน ประเด็นสำคัญคือ การเกิดภัยพิบัติ การจลาจล และการสงคราม ไม่สามารถแยกออกได้ทั้งในขอบเขตพื้นที่และเวลา ในพื้นที่เดียวกันการจลาจลอาจเป็นผลต่อเนื่องมาจากภัยพิบัติ ภัยพิบัติอาจจะเป็นผลต่อเนื่องมาจากสงคราม รัฐย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบการควบคุมบังคับบัญชาหรือหน่วยกำลังที่ปฏิบัติการต่อภัยคุกคามในแต่ละแบบได้ทันที ดังนั้น การดำเนินการต่อภัยคุกคามในปัจจุบันจึงต้องพิจารณาในภาพรวม เช่นเดียวกับเกาหลีใต้ได้ปรับระบบเป็นการป้องกันร่วม (Integrated Defense System) ตั้งแต่ พ.ศ.2540 มีกองบัญชาการป้องกันร่วมซึ่งมีประธานคณะเสนาธิการร่วมรับผิดชอบในการประสานกับกระทรวงและหน่วยงานอื่น ๆ โดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม และนายกรัฐมนตรีตามลำดับ ซึ่งมีสภากาการป้องกันร่วมให้คำปรึกษาต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อรับผิดชอบต่อภัยคุกคามระหว่างรัฐและภายในรัฐ<sup>34</sup> ในส่วนของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษจะเป็นการปฏิบัติการทางทหารสนับสนุนฝ่ายพลเรือน (civil support operations) ในทุกสภาวะภัยคุกคาม<sup>35</sup>

กำลังทหารเป็นเครื่องมือของรัฐ ไม่ว่าจะใช้ต่อภัยคุกคามภายนอกหรือภัยคุกคามภายในรัฐ ดังนั้นจึงไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะของรัฐบาลที่มีหน้าที่ใช้กำลังทหารเพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลทำหน้าที่ในการใช้กำลัง รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล และศาลทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกิดจากการใช้กำลังทหารในลักษณะของการตรวจสอบถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อไม่ให้เกิดการใช้กำลังทหารเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในรัฐ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 กำหนดให้มีคณะผู้บัญชาการทางทหารมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลพลเรือน แต่ถ้าหากผู้นำรัฐตัดสินใจโดยลำพังคณะที่ปรึกษาก็ไม่สามารถคัดค้านได้ หรืออาจจะเกิดภาวะ “การคิดเป็นกลุ่ม (groupthink)” ซึ่งเกิดขึ้นได้ง่ายในการตัดสินใจของระบบราชการ และกระบวนการที่ใช้ในปัจจุบันขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ดังนั้น การตรวจสอบโดยรัฐสภาจึงจะสามารถช่วยทำให้รัฐใช้กำลังทหารภายในรัฐได้อย่างเหมาะสมตามผลการศึกษาดังนี้

<sup>34</sup> Ministry of National Defense, Republic of Korea, "2010 Defense White Paper," 31 March 2011, pp. 63-68.

<sup>35</sup> ปัจจุบันการใช้กำลังทหารสนับสนุนฝ่ายพลเรือนเป็นที่ยอมรับในทุกรัฐโดยมีการจัดทำหลักนิยามรองรับทั้งในสหรัฐอเมริกา โปรตุเกตุ U.S. Joint Chief of Staff, "Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations," 8 July 2008. และอังกฤษ โปรตุเกตุ Ministry of Defense, "Joint Doctrine Publication 3-52 (JDP 3-52)," 2<sup>nd</sup> ed., June 2008.

### 3.1 หลักการสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศในการควบคุมการใช้กำลังทหารภายในรัฐ

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศได้จัดทำคู่มือหลักการ กลไก และการปฏิบัติของรัฐสภาในการทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมภาคความมั่นคงต่าง ๆ<sup>36</sup> สำหรับในส่วนกำลังทหารนั้นได้สรุปหน้าที่ของทหารในรัฐต่าง ๆ ในปัจจุบันมี 5 เรื่องใหญ่ ได้แก่ การป้องกันอิสรภาพ เอกราช และอธิปไตยเหนือดินแดนรวมทั้งประชาชน การรักษาสันติภาพ การบรรเทาภัยพิบัติ ความมั่นคงภายในรัฐโดยการช่วยเหลือฝ่ายพลเรือนบังคับใช้กฎหมาย และการมีส่วนร่วมในการสร้างชาติ<sup>37</sup> สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศยอมรับการนำกำลังทหารมาช่วยเหลือฝ่ายพลเรือน ด้านการบังคับใช้กฎหมายต่อภัยคุกคามที่รุนแรงเกินกว่ากำลังตำรวจ เช่น การก่อการร้าย องค์กรอาชญากรรม ขบวนการค้ายาเสพติด แต่ก็มีข้อถกเถียงอย่างมากเนื่องจากอาจจะมีอันตราย การควบคุมตรวจสอบโดยพลเรือนอาจจะคุกคาม ผลที่ตามมาอาจจะนำไปสู่การเปลี่ยนทหารให้เป็นกระบวนการทางการเมือง ทหารสามารถรักษาระเบียบและกฎหมายได้เพียงชั่วคราว แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหารากหญ้าของความขัดแย้งทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจได้ กำลังทหารถูกฝึกมาสำหรับการรบไม่ได้สำหรับภารกิจตำรวจที่จัดการกับพลเรือนในรัฐ และเป็นการเสี่ยงที่จะแข่งขันหน้าที่ระหว่างตำรวจและทหาร<sup>38</sup>

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศจึงได้แนะนำบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมกิจการทหาร ได้แก่ การที่รัฐสภาจะต้องมั่นใจว่าหน้าที่ของทหารถูกกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว ทั้งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของฝ่ายทหาร สอดคล้องกับแนวคิดและแผนนโยบายความมั่นคงของรัฐ ตอบสนองต่อความต้องการด้านความมั่นคงของสังคมอย่างแท้จริง และไม่ลดทอนหน้าที่หลักของทหารในการป้องกันอธิปไตยของรัฐและระเบียบระหว่างประเทศ โดยกรรมาธิการรัฐสภาจะต้องมั่นใจว่าได้รับรายงานที่มีผลกระทบทุกด้าน เช่น การจัดประชาพิจารณ์

นอกจากนี้ สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศยังได้เน้นย้ำว่าโดยหลักการแล้วรัฐไม่ควรให้กำลังทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายพลเรือนแต่ถ้าไม่มีทางเลือกอื่นแล้วรัฐสภาควรมีมาตรการที่ทำให้เกิดความมั่นใจ ได้แก่<sup>39</sup>

1. ความเกี่ยวข้องของทหารในการช่วยฝ่ายพลเรือนบังคับใช้กฎหมายต้องมีความชัดเจน รวมทั้งข้อจำกัดและกฎระเบียบตามกฎหมาย ได้แก่ สถานการณ์ที่จำเป็นต้องใช้กำลังทหาร

<sup>36</sup> สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศและศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา, การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา: หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ.

<sup>37</sup> Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices, p. 50.

<sup>38</sup> Ibid., p. 53.

<sup>39</sup> Ibid., p. 55.

ธรรมชาติและข้อจำกัดในการเข้าไปเกี่ยวข้อง ห้วงระยะเวลาที่เข้าไปเกี่ยวข้อง แบบของหน่วยทหารที่เข้าไปเกี่ยวข้องในแต่ละกรณี สถาบันที่สามารถตัดสินใจการเข้าไปเกี่ยวข้องของฝ่ายทหารและการยุติการทำหน้าที่ ขอบเขตอำนาจตุลาการกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายด้านมนุษยธรรม

2. กฎที่ยอมให้นำมาใช้ได้จะต้องแจ้งให้ทราบโดยสถาบันที่มีอำนาจก่อนที่จะทำการค้นหา จับกุม หรือเปิดฉากการยิง

3. กลไกที่มีอยู่ ได้แก่ รัฐสภาหรือกลไกอื่น ต้องมั่นใจว่าความเกี่ยวข้องของทหารในการช่วยเหลือฝ่ายพลเรือนบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามกฎหมาย และหลักการด้านสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

จากหลักการของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศที่ได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ.2546 เมื่อนำมาวิเคราะห์บทบาทรัฐสภาไทยกับกรณีตากใบ กรือเซะ และความขัดแย้งทางการเมืองไทยระหว่าง พ.ศ. 2551 – 2553 พบว่ารัฐสภาไทยยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้กำลังทหารให้เป็นไปตามบทบาทและมาตรการดังกล่าวได้

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่า รัฐสามารถใช้กำลังทหารต่อความมั่นคงภายในรัฐเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนฝ่ายพลเรือน (Civil support operations) ซึ่งมีระดับความแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐตามที่ Albrecht Schnabel and Marc Krupanski ได้รวบรวมภารกิจต่าง ๆ ที่กำลังทหารสามารถปฏิบัติทั้งหมดของรัฐในยุโรปและสหรัฐจำนวน 15 รัฐ<sup>40</sup> ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การต่อต้านการก่อการร้าย การควบคุมชายแดน การปราบปรามยาเสพติด การบังคับใช้กฎหมาย การสอบสวนอาชญากรรม การสนับสนุนงานสาธารณสุข การสร้างความปลอดภัยต่อบุคคล การปฏิบัติการไซเบอร์ การรวบรวมข่าวสาร การบรรเทาภัยพิบัติ การบรรเทาสาธารณภัย การค้นหาและกู้ภัย การฝึกด้านสิ่งแวดล้อม การติดตามด้านสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนยุทธโศปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกกิจกรรมทางทะเลอื่นๆ และการวิจัยทางวิทยาศาสตร์<sup>41</sup> แต่การใช้กำลังทหารในการปฏิบัติงานดังกล่าวมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ

การใช้กำลังทหารในการจัดระเบียบสังคม (public order) ซึ่งเกิดจากความไม่สงบจากประชาชน การก่อการจลาจล การประท้วง การกบฏ หลายรัฐได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ใช้กำลังทหารได้แต่มีข้อจำกัดโดยจะใช้เป็นเครื่องมือสุดท้ายเมื่อกำลังตำรวจไม่สามารถดำเนินการได้แล้วแต่ส่วนใหญ่จะมีการพัฒนากำลังรักษาความมั่นคงภายในรัฐไปด้วย<sup>42</sup> สำหรับการใช้งกำลังทหารในการ

<sup>40</sup> โปรดดูภาคผนวก ข บทบาทและภารกิจของกำลังทหารภายในรัฐต่างๆ.

<sup>41</sup> Albrecht Schnabel and Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces*, 2012, pp. 36-37.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 22.

บังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) สนับสนุนฝ่ายพลเรือนภายในรัฐ อาจจะมีผลถึงการให้การสนับสนุนอุปกรณ์ การฝึก และการเฝ้าตรวจ ส่วนการใช้กำลังทหารปฏิบัติการจะใช้เมื่อจำเป็นจริง ๆ โดยมีเพียง 8 รัฐ จาก 15 รัฐ ที่ยอมให้ใช้กำลังทหารได้ แต่ก็มีข้อจำกัดอย่างมาก สำหรับสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และสเปน ไม่สามารถใช้ทหารทำหน้าที่เข้าปะทะโดยตรงในการบังคับใช้กฎหมายได้<sup>43</sup> จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า การใช้กำลังทหารภายในรัฐโดยเฉพาะในภารกิจที่ต้องมีการปะทะกับประชาชนสามารถทำได้โดยยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นสากล แต่รัฐสภาจะต้องมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้กำลังดังกล่าวด้วย ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลพลเรือนใช้กำลังทหารซึ่งเป็นเครื่องมือในการรักษาอธิปไตยของรัฐแต่ฝ่ายเดียว

### 3.2 บทบาทของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาต่อการใช้กำลังทหาร

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชากองทัพ<sup>44</sup> การใช้กำลังทหารของสหรัฐฯ ถูกกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีโดยมีสภาความมั่นคงแห่งชาติให้คำแนะนำ และมีรัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้กำลังของประธานาธิบดี ตามที่ Howard P. Mckeon ประธานกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือขอให้ประธานาธิบดีบุชชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมต่อรัฐสภาหลังจากได้สั่งใช้กำลังทหารในลิเบียเกิน 60 วัน ตามอำนาจของประธานาธิบดี<sup>45</sup>

จากเหตุการณ์ 9/11 ทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มตระหนักถึงสภาพแวดล้อมความมั่นคงที่เปลี่ยนไปจากภัยคุกคามใหม่ที่มาจากระยะไกลนอกดินแดน จากผลของพายุเฮอริเคนแคทรีนา การโจมตีโลกไซเบอร์ซึ่งเป็นศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารด้านพลังงานการเงิน การค้า สาธารณสุข การขนส่ง องค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่ลักลอบนำเงินสินค้าและการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชนสหรัฐฯ รวมทั้งการแพร่กระจายไข้หวัด H1N1 จึงทำให้สหรัฐอเมริกาจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงมาตุภูมิ (Homeland Security Department) ขึ้น<sup>46</sup> โดยเป็นการจัดตั้งการรักษาความมั่นคงมาตุภูมิ (the homeland security enterprise) ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐ ท้องถิ่น แผ่นดินแดน องค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงปัจเจก ครอบครัว ประชาคมที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ในการรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาและประชาชน<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Ibid., p. 25.

<sup>44</sup> The Constitution of The United State of America, Section II Article 2.

<sup>45</sup> Letter from Howard P. Mckeon Chairman on Committee of Armed Service U.S. House of Representative dated 19 May 2011.

<sup>46</sup> U.S. Department of Homeland Security, "Quadrennial Homeland Security Review Report," February 2010, p. 2.

<sup>47</sup> Ibid., p. V.

ภารกิจของ Homeland Security ได้แก่ การป้องกันการก่อการร้ายและขยายด้านความมั่นคงการจัดการและรักษาความมั่นคงชายแดน การบังคับใช้และจัดการกฎหมายการเข้าเมือง ป้องกันและทำให้ cyberspace มีความมั่นคง และมั่นใจในการช่วยเหลือจากภัยพิบัติ<sup>48</sup> ซึ่งการรักษาความมั่นคงดังกล่าวมีความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติการทางทหารและได้แบ่งขอบเขตกันอย่างชัดเจน โดยการรักษาความมั่นคงไม่มีผลกระทบต่ออำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รวมถึงสายการบังคับบัญชาสำหรับกำลังทหารจากประธานาธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไปยังผู้บังคับหน่วยทหารหรือกระบวนการควบคุมและบังคับบัญชาทางทหาร<sup>49</sup> นอกจากนี้ กฎหมายนี้ไม่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงความมั่นคงมาตุภูมิในการทำสงคราม การใช้กำลังทหารป้องกันสหรัฐอเมริกา หรือกิจการทางทหารอื่น และก็ได้จำกัดอำนาจที่มีอยู่ของกระทรวงกลาโหมหรือเหล่าทัพในการเข้าทำสงคราม การใช้กำลังทหารป้องกันสหรัฐอเมริกาหรือกิจการทางทหารอื่น<sup>50</sup> แต่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการปฏิบัติการทางทหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความมั่นคง ในขณะเดียวกันก็ให้การสนับสนุนฝ่ายพลเรือนโดยคณะเสนาธิการร่วมกองทัพสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักนิยมนร่วมการปฏิบัติการสนับสนุนฝ่ายพลเรือน<sup>51</sup> และหลักนิยมนร่วมการป้องกันมาตุภูมิ<sup>52</sup> เพื่อให้ทุกเหล่าทัพยึดถือปฏิบัติ

บทบาทของทหารในการช่วยเหลือ Homeland Security ดังกล่าวมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้นำกระทรวงกลาโหมซึ่งมีเหล่าทัพและองค์กรป้องกันประเทศ และหน่วยบัญชาการตามภูมิภาคและหน้าที่ ทำการป้องกันสหรัฐอเมริกาจากการโจมตีโดยตรง การทำลายศักยภาพของฝ่ายตรงข้าม เสริมสร้างความมั่นคงต่อภูมิภาค รักษาความมั่นคงและมั่นใจการเข้าถึงทะเล อากาศ อวกาศ และโลกไซเบอร์ และสร้างขีดความสามารถด้านความมั่นคงของหุ้นส่วนสำคัญ นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนอย่างกว้างขวางต่อองค์กรพลเรือนตามทิศทางของรัฐมนตรีว่าการ

<sup>48</sup> Ibid., p. 19.

<sup>49</sup> Ibid., p. A-10.

<sup>50</sup> Public Law 107-296, "Homeland Security Act of 2002," Sec 876.

<sup>51</sup> United States Department of Defense, Joint Chiefs of Staff, "Joint Publication 3-27, Homeland Defense," 12 July 2007.

<sup>52</sup> United States Department of Defense, Joint Chiefs of Staff, "Joint Publication 3-28, Civil Support," 4 September 2007.

กระทรวงกลาโหมหรือประธานาธิบดีเมื่อขีดความสามารถของรัฐหรือองค์กรท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>53</sup>

### 3.3 บทบาทของรัฐสภาอังกฤษต่อการใช้กำลังทหาร

หลังจากเหตุการณ์ 9/11 กองทัพอังกฤษได้เข้ามามีบทบาทภายในประเทศมากขึ้นในการช่วยเหลือฝ่ายพลเรือน กระทรวงกลาโหมอังกฤษได้จัดทำหลักนियมการปฏิบัติการทางทหารภายในรัฐรองรับการปฏิบัติงานของฝ่ายพลเรือนโดยแบ่งออกเป็นพื้นที่รับผิดชอบ แบบของภารกิจที่ปฏิบัติรวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติและการบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยได้กำหนดแนวคิดในการใช้กำลังทหารไว้สามประการ คือ กองทัพต้องเป็นเครื่องมือสุดท้ายหากฝ่ายพลเรือนและเอกชนไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะสม ฝ่ายพลเรือนขาดขีดความสามารถที่จะรองรับสถานการณ์ที่กำลังพัฒนา และฝ่ายพลเรือนมีขีดความสามารถแต่ไม่สามารถทำได้ทันหรือขาดความพร้อมในขณะนั้น<sup>54</sup> โดยการใช้กำลังทหารจะต้องเป็นการร้องขอจากฝ่ายพลเรือนที่ระบุภารกิจเฉพาะเจาะจง และยอมรับในหลักการพลเรือนเป็นใหญ่ภายใต้อำนาจการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม<sup>55</sup>

รัฐสภาอังกฤษมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการทางทหารภายนอกประเทศเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ความมั่นคงของอังกฤษ แต่สำหรับการตรวจสอบการใช้กำลังทหารภายในรัฐของอังกฤษซึ่งมีความแตกต่างไปจากการปฏิบัติการทางทหารที่อยู่ในอำนาจฝ่ายทหาร จึงไม่ใช่การตรวจสอบเฉพาะกองทัพในลักษณะเดียวกับที่คณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบกองทัพในการปฏิบัติการทางทหารในประเทศ แต่ต้องตรวจสอบควบคู่ไปกับฝ่ายพลเรือนที่มีอำนาจใช้กำลัง ซึ่งถ้าหากกำลังทหารยังคงปฏิบัติตามกฎการใช้กำลัง (Rule of engagement) และกฎหมายสิทธิมนุษยชนแล้ว ความผิดพลาดจากการปฏิบัติงานจึงเป็นเพียงเฉพาะความผิดพลาดตัวกำลังพลทหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม

ดังนั้น บทบาทรัฐสภาอังกฤษต่อการใช้กำลังทหารภายในรัฐจึงยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดเท่ากับการใช้กำลังภายนอกซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบบ่อยครั้งเนื่องจากส่งผลทำให้ทหารอังกฤษบาดเจ็บและเสียชีวิต รวมทั้งรัฐต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก ทำให้ประเด็นในสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษจึงให้ความสนใจมุ่งเน้นไปที่การรักษาผลประโยชน์ของอังกฤษให้คุ้มค่า ตัวอย่างสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบกรณีอัฟกานิสถานเมื่อเดือนพฤษภาคม 2557 มีประเด็นที่สนใจได้แก่ การ

<sup>53</sup> U.S. Department of Homeland Security, "Quadrennial Homeland Security Review Report," February 2010, p. A-2

<sup>54</sup> Ministry of Defence, "Joint Doctrine Publication 02, Operations in the UK: The Defence Contribution to Resilience," 2<sup>nd</sup>ed. p. 2-2.

<sup>55</sup> Ibid., p. V.

ถอนกำลังทหารออกจากอัฟกานิสถาน การส่งมอบความรับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงให้กับ กองทัพอัฟกานิสถาน ความคืบหน้าในการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ ทิศทางความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถาน บทบาทของปากีสถานในการสร้างสันติภาพและเจรจาต่อกลุ่มตาลีบัน<sup>56</sup>

#### 4. บทบาทรัฐสภาไทยต่อการตรวจสอบการใช้กำลังทหารภายในรัฐ

หน้าที่ประการหนึ่งของรัฐสภาไทยคือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งสามารถกระทำได้โดยการตั้งกระทู้ถาม และเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามด้วยตนเองเว้นแต่มีเหตุจำเป็น<sup>57</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยใช้เสียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลโดยใช้เสียง 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาต่อไปอีกว่ารัฐสภาได้มีบทบาทตามหน้าที่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่ และสาเหตุใดที่ทำให้รัฐสภาไม่ประสบความสำเร็จในการควบคุมด้านการใช้กำลังทหารของรัฐบาลจนนำไปสู่การสูญเสียจำนวนมากในปี พ.ศ.2553

##### 4.1 บทบาทรัฐสภาไทยต่อการใช้กำลังทหารหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

รัฐสภาไทยเริ่มมีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหารหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ไม่นาน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 กำหนดไว้ว่าการประกาศสงครามต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา<sup>58</sup> โดยเป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภาซึ่งเป็นการใช้กำลังทหารต่อภัยคุกคามรูปแบบเดิมคือภัยคุกคามระหว่างรัฐในขณะนั้น ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ก่อนหน้านั้น ได้กำหนดให้การประกาศสงครามเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่ไม่ได้กำหนดให้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร<sup>59</sup> แต่จะทรงใช้พระราช

<sup>56</sup> House of Commons Defence Committee, "Afghanistan Fifteenth Report of Session 2013-14," 13 May 2014.

<sup>57</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 9 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 189 และมาตรา 136.

<sup>59</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 54," ราชกิจจานุเบกษา 49 (10 ธันวาคม 2475): 547.



อำนาจนี้ตามคำแนะนำของกรรมการราษฎร<sup>60</sup> สำหรับการใช้กำลังทหารภายในรัฐ ยังไม่เคยมีกฎหมายใดบัญญัติว่าจะต้องผ่านความเห็นชอบรัฐสภาเหมือนกับการประกาศสงคราม

รัฐสภาไทยได้มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้กำลังทหารภายในรัฐ ตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 13 มกราคม พ.ศ.2492 ที่ได้มีการสอบถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกรณีที่มีทหารบกและทหารอากาศใช้สถานที่ราชการ เช่น กระทรวงกลาโหม และวังสวนกุหลาบเป็นที่ประชุมถกเถียงและแสดงบทบาททางการเมืองโดยพลการจนเกิดกระแสการรัฐประหาร<sup>61</sup> ต่อมาวุฒิสภาได้ตั้งกระทู้ถามกระทรวงกลาโหมเมื่อ 16 มกราคม พ.ศ.2494 เกี่ยวกับการที่ทหารบกและทหารเรือนำเครื่องกีดขวางและกำลังทหารมาปฏิบัติการบริเวณสวนดุสิตและท่าราชวรดิษฐ์รวมทั้งที่อื่นเป็นระยะเวลา 2-3 ปี ทำให้เกิดการปิดการจราจร โดยได้เน้นการตรวจสอบถึงหน้าที่ตามกฎหมายของทหาร และอาวุธที่ใช้ไม่มีความเหมาะสมโดยใช้อาวุธปืนกลแทนที่จะใช้อาวุธปืนพก ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมได้ตอบกระทู้ว่า “...ทหารไม่มีอำนาจแต่เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยโดยตำรวจเป็นฝ่ายอนุญาตให้ปิดถนน และทหารยังไม่มีปืนพกสั้นในอัตรา จึงจำเป็นต้องนำอาวุธที่มีอยู่มาใช้”<sup>62</sup> ผลการประชุมดังกล่าวนอกจากชี้ให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติทราบถึงหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้กำลังทหารภายในรัฐแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าฝ่ายทหารก็มีความเข้าใจบทบาทในการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศนานแล้ว ตามที่พลเอกสฤษดิ์ ณะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบกได้ให้สัมภาษณ์ว่า “...การปราบปรามอันธพาลและการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทย”<sup>63</sup>

ถึงแม้ว่ารัฐสภาไทยมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้กำลังทหารของรัฐบาลมานานแล้ว แต่ในยุคเริ่มแรกของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลกับกองทัพมีความใกล้ชิดกัน เนื่องจากนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นทหารและควบบตำแหน่งผู้บัญชาการทหาร หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหาร ตามที่จอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก<sup>64</sup> หลังจากนั้นเป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพก็ยังเหนียวแน่น เนื่องจากอดีตผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แม้แต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็เคยเป็นผู้บัญชาการทหารบกมาก่อน

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

<sup>61</sup> "รายงานการประชุมสภาผู้แทน ครั้งที่ 2/2492 (วิสามัญ) ชุดที่ 2," 13 มกราคม 2492, หน้า 16-18.

<sup>62</sup> "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2/94 (วิสามัญ) ชุดที่ 2," 16 มกราคม 2494, หน้า 1/2 ถึง 6/1.

<sup>63</sup> "จอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบกให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์," รัฐสภาสาร (21 มีนาคม 2500): 37-43.

<sup>64</sup> โปรดดูภาคผนวก ฅ ความเป็นฝ่ายเดียวกันระหว่างรัฐบาลและกองทัพในช่วงปี พ.ศ.2492-2534.

และได้ดำรงตำแหน่งทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในขณะนั้นไทยได้ใช้กำลังทหารเข้าปฏิบัติภารกิจการต่อต้านการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในรูปแบบของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน ดังนั้น รัฐบาลและกองทัพจึงมีความเป็นพวกเดียวกันทำให้การส่งใช้กำลังทหารภายในรัฐเป็นไปได้ง่าย นอกจากนี้สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งจากฝ่ายทหาร ยกเว้นสมาชิกรัฐสภาชุดที่ 4 ช่วงหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ.2516 จำนวนวุฒิสมาชิกที่มาจากฝ่ายทหารลดลง แต่กลับมามีเพิ่มมากขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมต่อเนื่องมาจนถึงชุดที่ 5 พ.ศ.2535 ตามตาราง 6.3 ซึ่งทำให้รัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหารในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้

ตาราง 6.3 แสดงการลดบทบาทของวุฒิสภาที่มาจากฝ่ายทหาร

ชุดที่	ระยะเวลา	จำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น	วุฒิสภาที่มาจากทหาร		หมายเหตุ
			จำนวน	ร้อยละ	
3	2511 - 2514	120	80	66.6	แต่งตั้ง ปฏิวัติ
4	2518 - 2519	100	14	14	แต่งตั้ง ยุบสภา
5	2522 - 2532	225	186	82.6	แต่งตั้ง 6 ปี
6	2535 - 2539	270	148	54.8	แต่งตั้ง 4 ปี
7	2539 - 2543	260	54	20.8	แต่งตั้ง 4 ปี

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จากตาราง 6.3 จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2511-2539 วุฒิสมาชิกจะเป็นทหารประจำการจำนวนมากถึงแม้ว่าชุดที่ 7 ส่วนใหญ่จะเป็นทหารนอกประจำการก็ตาม แต่ส่วนใหญ่เป็นอดีตนายทหารระดับสูงที่เป็นผู้บังคับบัญชามาก่อน ดังนั้น รัฐสภาไทยจึงแทบไม่ได้มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหารภายในรัฐเนื่องจากเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐบาลทหารซึ่งแต่งตั้งเข้ามา นอกจากนี้ในช่วงเวลาสงครามเย็นต่อเนื่องจนถึงปลายทศวรรษ 1990 บรรทัดฐานระหว่างประเทศก็ไม่ได้ให้ความสำคัญประเด็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนมาก โดยกลไกสำคัญเช่นศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court) และหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect) เพิ่งจะมีขึ้นในตอนต้นของศตวรรษที่ 21

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า ประเด็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐและความพร้อมด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ที่นำมาใช้ เป็นประเด็นที่มีการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติโดยทุกฝ่ายได้รับทราบข้อจำกัดของหน้าที่และด้านอาวุธของฝ่ายทหารมานานแล้ว ถึงแม้ว่ารัฐไทยจะประสบปัญหาการใช้กำลังทหารในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 และพฤษภาคม

พ.ศ.2535 มาแล้วสองครั้งก็ตามจนทำให้ทหารต้องถอนตัวออกจากการเมืองไประยะหนึ่งและมีสมาชิกวุฒิสภาลดลงตามตาราง 6.3 แต่ด้วยเหตุผลบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่กล่าวมาทำให้ทั้งสองเหตุการณ์จึงไม่ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยต้องกำหนดมาตรการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลในการใช้กำลังทหารแต่อย่างใด และนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ในช่วงทั้งสองเหตุการณ์ดังกล่าวก็ไม่ใช่ฝ่ายพลเรือนจนกระทั่งมีรัฐบาลพลเรือนสั่งใช้กำลังทหารเข้าสลายการชุมนุมในระหว่างเดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ.2553 ทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก และได้สร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือน-ทหาร มากขึ้นกว่าในยุคก่อน ประเทศไทยจึงได้เริ่มตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้กำลังทหารภายในรัฐ

#### 4.2 บทบาทรัฐสภาไทยต่อการใช้กำลังทหารในปัจจุบัน

รัฐบาลพลเรือนไทยเริ่มใช้กำลังทหารในบทบาทการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น ตั้งแต่การแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ พ.ศ.2547 เป็นต้นมา จนถึงการสลายกลุ่มผู้ชุมนุมเดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ.2553 หากพิจารณาตามหลักพื้นฐานการใช้กำลังและอาวุธโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายแล้วพบว่าทุกรัฐบาลยังขาดการตระหนักถึงการปฏิบัติตามหลักพื้นฐานตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการอิสระในทุกเหตุการณ์

ถึงแม้ว่าไทยจะมีกฎหมายการใช้กำลังทหารไว้หลายฉบับ โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชกำหนดเพื่อการป้องกันแก้ไขหรือระงับสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>65</sup> หรือพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 กำหนดให้มี “คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับ ให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน.<sup>66</sup> ก็ตาม แต่คณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าวมาจากฝ่ายบริหาร ไม่ได้มาจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วย ทำให้เมื่อถึงเวลาปฏิบัติงานจริงในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญต่อการตัดสินใจในสภาวะกดดันแล้วย่อมก่อให้เกิดปัญหาการคิดเป็นกลุ่ม (groupthink) เกิดขึ้นได้ง่ายในรัฐบาลพลเรือน

<sup>65</sup> "พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มาตรา 6," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (16 กรกฎาคม 2548): 3.

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 มาตรา 10," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (27 กุมภาพันธ์ 2551): 36-37.

Irving Janis ได้อธิบายกระบวนการตัดสินใจที่มีลักษณะการคิดเป็นกลุ่มว่าเป็นกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นคล้ายกันมาร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาวิกฤติ มีผลทำให้การตัดสินใจออกมาในรูปแบบของความพยายามที่จะค้นหาข้อมูลข่าวสารจากผู้เชี่ยวชาญน้อย โดยมุ่งรับรู้เฉพาะข่าวสารซึ่งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เดิมของกลุ่ม มีการถกแถลงแนวทางเลือกอย่างจำกัด ข้อสมมติฐานของสมาชิกในกลุ่มไม่เคยถูกตรวจสอบ Janis ได้อธิบายกรณีศึกษาความล้มเหลวที่มีผลมาจากการคิดเป็นกลุ่มนั้นเกิดขึ้นในสถานะของสถานการณ์และโครงสร้างของกลุ่มที่ง่ายต่อการครอบงำ โดยสถานะเริ่มแรกที่พบเข้ากันคือความสามัคคีกลมเกลียวในกลุ่ม สถานะที่สองคือการถูกกันอยู่ภายนอกกลุ่มไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจ หรือไม่ได้รับอนุญาตให้รับรู้นโยบายใหม่ที่กำลังถกแถลงจนกระทั่งการตัดสินใจสุดท้ายได้เกิดขึ้นแล้ว สถานะที่สามคือยิ่งผู้นำกลุ่มมีความตื่นตัวในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหามากเท่าไร ก็ยิ่งทำให้มีโอกาสเห็นพ้องกันของกลุ่มมากขึ้น ถึงแม้ผู้นำกลุ่มจะไม่ต้องการให้สมาชิกเห็นตามทุกเรื่อง และสมาชิกในกลุ่มพยายามที่จะยืนยันความเห็นตรงไปตรงมาแล้วก็ตาม<sup>67</sup>

สถานะที่เกิดขึ้นก่อนหน้ามีผลต่อการตัดสินใจแบบกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มมีความสามัคคีกลมเกลียว โครงสร้างการจัดองค์กรตัดสินใจที่ผิดพลาด เช่น กลุ่มถูกปิดกั้น ขาดขั้นตอนการปฏิบัติหรือบรรทัดฐาน สมาชิกกลุ่มมีพื้นฐานทางสังคมที่กลมเกลียวสามัคคีหรือมีอุดมการณ์เดียวกัน และบริบทของสถานการณ์มีความกดดันสูงจากภัยคุกคามหรือความล้มเหลวที่ผ่านมาในอดีต<sup>68</sup> ผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจแบบการคิดเป็นกลุ่มตามทฤษฎีการคิดเป็นกลุ่ม ได้แก่ การไม่สำรวจวัตถุประสงค์ในการดำเนินการให้ชัดเจน การไม่พยายามค้นหาข้อมูลข่าวสารของข้อกล่าวหาที่ยังขาดความชัดเจน การไม่พยายามพิจารณาทางเลือกอื่นให้สมบูรณ์ เกิดความล้มเหลวที่จะตรวจสอบความเสี่ยงตามทางเลือกที่ต้องการ<sup>69</sup>

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กรณีเหตุการณ์การสลายการชุมนุมเดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ.2553 น่าจะตกอยู่ในสถานะการคิดเป็นกลุ่ม ได้แก่ ความกดดันที่มีการปิดกั้นพื้นที่มาเป็นระยะเวลาาน การสูญเสียของประชาชนและทหารที่มีอย่างต่อเนื่อง และความล้มเหลวการปฏิบัติการทางทหารจากเหตุการณ์ 10 เมษายน พ.ศ.2553 ซึ่งทำให้มีการปิดกั้นสมาชิกภายในกลุ่มไม่ได้รับทราบ ตามที่นายธาริต เพ็งดิษฐ์ให้สัมภาษณ์ว่า “... ถ้าจะให้

<sup>67</sup> Irving L. Janis, *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes* (New York: Houghton Mifflin, 1972), p. 197.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 10.

เปรียบเทียบการรับรู้ข้อมูลการทำงานของ คอณ. ผมคงรับรู้ได้น้อยกว่าพีถวิล เพราะผมไม่เคยเข้าร่วมประชุมยุทธการ แต่พีถวิลร่วมประชุมตลอด ดังนั้นการรับรู้คงจะต่างกัน...”<sup>70</sup>

ถึงแม้ว่าร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง ได้ชี้แจงว่า นายธาริต เพ็งดิษฐ์ ซึ่งเป็นอธิบดีเอสไอ และเป็นกรรมการ คอณ. โดยตำแหน่งเป็นเพียงผู้ร่วมงานและรับคำสั่งจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของ คอณ.<sup>71</sup> ในขณะที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับ ให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในแห่งราชอาณาจักร ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. หากมีความเห็นแย้งจะต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้บันทึกความเห็นคณะกรรมการเสียงข้างน้อยไว้ท้ายเรื่องนั้นด้วย<sup>72</sup> แต่ในทางปฏิบัติแล้วการทำความเข้าใจต่อที่ประชุมระดับรัฐบาลย่อมเป็นไปได้ยากเพราะหากไม่ตอบสนองนโยบายรัฐบาล นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการโยกย้ายโดยสั่งให้ข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรมใดมาปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีได้<sup>73</sup>

การที่ข้าราชการไม่พยายามโต้แย้งรัฐบาลดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้งในการตัดสินใจระบบราชการไทย เนื่องจากในขณะนั้นไม่มีใครจะทราบผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการตัดสินใจของคณะกรรมการ ถึงแม้ว่าพอจะรู้ว่าอาจจะเกิดผลทางกฎหมายตามมาแต่ก็ยังไม่เกิดขึ้นกระทบต่อตัวเองในขณะนั้น ดังนั้น ข้าราชการจึงต้องเลือกผลประโยชน์เฉพาะหน้าไปก่อนนั่นคือการมีความเห็นตามผู้นำรัฐบาล แต่ก็ต้องยอมรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นตามมาในอนาคตตามที่นายชวน หลีกภัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ได้ชี้แจงแรงกดดันที่ฝ่ายการเมืองมีต่อฝ่ายข้าราชการ ยอมทำตามที่ฝ่ายการเมืองต้องการจนกระทั่งปลัดกระทรวงการคลังต้องถูกไล่ออกจากราชการจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภาว่า

“ฝ่ายการเมืองก็ผิดพลาดได้ ฝ่ายข้าราชการประจำก็ผิดพลาดได้ แต่ด้วยระบบที่มีการถ่วงดุลหรือเสริมอำนาจเหล่านี้เป็นส่วนที่ทำให้เราสามารถระงับยับยั้งความผิดพลาดพร้อมกับสามารถส่งเสริมให้การทำหน้าที่ในแนวทางที่ถูกต้องนั้นไปได้อย่างสมบูรณ์ เพราะภารกิจของข้าราชการไม่ใช่เพียงรับนโยบายรัฐบาลอย่างเดียวแต่เมื่อรู้ว่ามื่ออะไรผิดพลาดเกิดขึ้นก็สามารถทักท้วงให้ความคิดที่ถูกต้องได้ แต่เมื่อละเลยในที่สุดผลที่เกิดขึ้นเราก็ได้รับผลมาจนถึงปัจจุบันนี้ ...ทำไม่ระดับปลัดกระทรวงซึ่งมีความรู้ ระดับอธิบดีมีความรู้ ยังทำสิ่งที่ผิด ผิดข้อบังคับ ผิดกฎหมาย จนท่าน

<sup>70</sup> มติชนออนไลน์ (24 สิงหาคม 2555).

<sup>71</sup> “แนวความลับ11ศพแรก ธาริตเดือดชี้แดงโดน213คดี ไม่ไว้อัย”, มติชน (22 กันยายน 2555): 1, 11.

<sup>72</sup> “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 25,” ราชกิจจานุเบกษา 120 (9 ตุลาคม 2546): 8.

<sup>73</sup> “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11,” ราชกิจจานุเบกษา 108 (4 กันยายน 2534): 7.

ต้องรับกรรม ถูกไล่ออก ผมกราบเรียนท่านประธานเรื่องนี้เพราะว่ามีข้าราชการกรมสรรพากรไปบรรยายที่ศาลาภาชีอากร...เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นมันเป็นเรื่องของข้าราชการกลัวว่าฝ่ายการเมืองเขาจะอยู่นานต้องยอมทำสิ่งที่รู้ว่าไม่ค่อยถูกต้อง ข้าราชการระดับผู้ใหญ่ท่านนั้นใช้คำว่าเมื่อกล้าเสี่ยงที่จะได้ก็ต้องพร้อมเสี่ยงที่จะเสีย ข้าราชการที่บรรยายนั้นท่านไม่กล้าเสี่ยงที่จะได้ ท่านก็ไม่เสี่ยงต้องเสีย ท่านก็ยังอยู่ ไม่ถูกไล่ออก”<sup>74</sup>

การที่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนยอมทำตามรัฐบาลหรือฝ่ายนักการเมืองในทางที่ผิดส่วนใหญ่เป็นประเด็นเฉพาะบุคคลหรือเกิดผลกระทบในวงแคบ แต่สำหรับความผิดพลาดจากการใช้กำลังทหารซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐนั้นหากเกิดความผิดพลาดแล้วย่อมส่งผลกระทบในวงกว้างในระดับรัฐ ดังนั้นการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดสถานะที่ข้าราชการต้องยอมปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะการใช้กำลังทหารภายในรัฐนั้น รัฐสภาจะต้องมีบทบาทสำคัญเพื่อช่วยทำให้ปัญหาดังกล่าวลดน้อยลงโดยผ่านกระบวนการตรวจสอบและไต่สวน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ชัดเจนว่า กระบวนการตัดสินใจใช้กำลังทหารภายในรัฐไทยยังขาดความสมบูรณ์เพราะรัฐบาลใช้อำนาจตามกฎหมายได้แต่ฝ่ายเดียว ขาดการตรวจสอบโดยรัฐสภาซึ่งเชื่อมโยงกับภาคประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งที่ไทยได้ยอมรับว่าแนวคิดภัยคุกคามได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นภัยคุกคามระหว่างรัฐมาเป็นภัยคุกคามต่อประชาชนภายในรัฐมานานแล้ว<sup>75</sup> แต่การควบคุมตรวจสอบการใช้กำลังทหารของรัฐบาลต่อความขัดแย้งทางการเมืองภายในรัฐนั้นไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐสภาเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงตามไปด้วย ตรงข้ามกับการใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐในสภาวะสงครามนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้การประกาศสงครามจะต้องผ่านความเห็นชอบจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา และเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มานานแล้ว<sup>76</sup> ผลที่เกิดขึ้นตามมาทำให้รัฐสภาไทยไม่ได้มีบทบาทต่อการตัดสินใจใช้กำลังทหารภายในรัฐมากเท่าที่ควร รัฐสภามีบทบาทเพียงการอภิปรายต่อรัฐบาลในการใช้กำลังทหารหลังจากเหตุการณ์ได้ผ่านไปแล้ว โดยเฉพาะได้นำด้านการใช้กำลังทหารภายในรัฐดังกล่าวมาอภิปรายเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นกับเมื่อพรรคฝ่ายตรงข้ามเป็นรัฐบาล แต่ไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

<sup>74</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)," 24 กันยายน 2552, หน้า 220-221.

<sup>75</sup> ประยุทธ์ จันทร์โอชา, กองทัพอไทยกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ Non-Traditional threats: การปรับบทบาทของกองทัพไทยเพื่อรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ: เอส.พี.วี., 2551).

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 136 และ มาตรา 189.

#### 4.3 ความสามารถในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้กำลัง

รัฐไทยมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยพรรคการเมืองเสียงข้างมากจะมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลส่วนพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยจะเป็นฝ่ายค้าน ดังนั้นการที่พรรคฝ่ายค้านยื่นญัตติต่าง ๆ จะได้รับเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภาจึงเป็นไปได้ยาก การที่รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้เพราะจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านมีจำนวนน้อย ไม่สามารถทำให้เกิดมติเสียงข้างมากได้ทั้งในสภาและคณะกรรมการติดตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลเกิดขึ้นได้ยากตามตาราง 6.4

ตาราง 6.4 จำนวนเสียงพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านที่ส่งผลต่อความสามารถในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้กำลังทหาร คณะรัฐบาลชุดที่ 59 (17 ธ.ค.51-10 พ.ค.54)

ฝ่าย	พรรค	จำนวนเสียง
พรรครัฐบาล:	ประชาธิปัตย์, ชาติไทยพัฒนา, รวมใจไทย, ชาติพัฒนา, เพื่อแผ่นดิน, มาตุภูมิ, ภูมิใจไทย, กิจสังคม	280
พรรคฝ่ายค้าน:	เพื่อไทย, ประชาธิปไตย	191

กรณีตากใบและกรือเซะ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องเร่งด่วนที่รัฐสภาไม่สามารถรับทราบและดำเนินการตรวจสอบได้ทัน แต่หากพิจารณาย้อนไปก่อนหน้านี้ในการที่รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารใช้กำลังทหารที่ขาดความพร้อมไปปฏิบัติงาน และหลังจากนั้นเป็นต้นมามีการอภิปรายถึงความไม่เหมาะสมในการใช้กำลังทหารหลายครั้ง แต่รัฐก็ยังไม่ได้มีการแก้ไขให้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้กำลังทหารภายในรัฐที่เหมาะสมและทันเวลามาจนถึงปัจจุบัน ทั้งที่พรรคการเมืองทั้งสองฝ่ายซึ่งไม่เห็นด้วยต่อการใช้กำลังทหารดังกล่าวต่างก็มีโอกาสได้เข้ามาเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้วก็ตาม

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนของระดับคำว่า “ฉุกเฉิน” และ “ความมั่นคง” จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถใช้กำลังทหารโดยที่ฝ่ายทหารจำเป็นต้องยอมรับคำสั่งของฝ่ายบริหาร แต่ยังไม่มีการตรวจสอบในระดับรัฐว่าเป็นคำสั่งที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ตามที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายใน พ.ศ.2551 จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย” โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (ฝ่ายความมั่นคง) เป็นผู้อำนวยการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นรองผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเสนาธิการทหารบกเป็นเสนาธิการ

การ มีภารกิจป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และบรรเทาเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและบริเวณใกล้เคียง<sup>77</sup> โดยมีอัตรากำลัง 47,502 อัตรา มีกำลังทหารและตำรวจรวมกันจำนวน 208 กองร้อย รวม 43,343 นาย<sup>78</sup> ซึ่งนับว่ารัฐบาลได้ใช้กำลังทหารรวมถึงกำลังตำรวจจำนวนมากโดยที่ไม่ได้รับการพิจารณาตรวจสอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด

การใช้กำลังทหารภายในรัฐโดยรัฐบาลพลเรือน จำเป็นต้องพิจารณาถึงธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ อาชญากรรมภายในเขตอำนาจของศาลฯ โดยบุคคลที่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลหรือผู้บังคับบัญชาไม่ว่าฝ่ายทหารหรือพลเรือน จะไม่เป็นผลให้บุคคลนั้นพ้นจากความผิดทางอาญาเว้นแต่บุคคลนั้นมีพันธกรณีทางกฎหมายที่จะต้องเชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาลหรือผู้บังคับบัญชา บุคคลนั้นไม่รู้ว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งนั้นไม่ปรากฏชัดแจ้งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>79</sup> แต่ปัญหาของประเทศไทยคือรัฐสภามีขีดความสามารถเพียงพอในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้กำลังของรัฐบาลไม่ให้เกินไปตามธรรมนูญกรุงโรมด้วยหรือไม่ เนื่องจากพรรคที่มีเสียงข้างมากได้รับการรับรองจากรัฐสภาให้เป็นรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ในเดียวกันการลงมติการประชุมร่วมของรัฐสภา การประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมคณะกรรมการการให้ถ้อยเสียงส่วนใหญ่เป็นมติของการประชุมด้วยเช่นกัน

#### 4.4 ข้อจำกัดด้านกฎหมายของไทยต่อการตรวจสอบการใช้กำลังทหาร

การตัดสินใจใช้กำลังบังคับใช้กฎหมายภายในรัฐทั้งฝ่ายทหารและตำรวจที่ผ่านมาตั้งแต่กรณีเหตุการณ์ปี พ.ศ. 2516 เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 การใช้กำลังผสมสามฝ่ายสลายกลุ่มผู้ชุมนุมหน้าที่ว่าอาคารอเนกตึกในปี พ.ศ.2547 และการสลายกลุ่มผู้ชุมนุมพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2551 ควรเป็นบทเรียนแก่รัฐบาลชุดต่อมาในการใช้กำลังทหารและตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ดังจะเห็นได้จากการที่พรรคประชาธิปัตย์ได้อภิปรายโจมตีรัฐบาลพรรคเพื่อไทยในการใช้กำลังทหารในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ.2547 และการใช้กำลังตำรวจเข้าสลายกลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตยเมื่อ 7 ตุลาคม 2551 มาแล้วตามที่นายสมัย เจริญช่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ ได้อภิปรายปัญหาของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ.2552 ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลว่า

<sup>77</sup> "คำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ 144/2553 ลง 7 เมษายน 2553," ราชกิจจานุเบกษา 127, (9 เมษายน 2553): 46.

<sup>78</sup> "ผนวก ข การจัดเฉพาะกิจประกอบคำสั่ง ศอ.ร.ส.," ราชกิจจานุเบกษา 127 (9 เมษายน 2553), หน้า 46.

<sup>79</sup> The Rome statute of the international criminal court, Article 33.



“เราได้รับทราบกันมาโดยตลอดครับว่า เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาานานักหนาแล้ว แต่ถ้าเรายอมรับความจริง เหตุที่ปะทุรุนแรงมากที่สุดก็เกิดขึ้นจากสถานการณ์ในช่วงตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา เราปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้ครับว่า ฝ่ายเราหมายถึงฝ่ายเจ้าหน้าที่ เข้าไปเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ มีสยิดกรือเซะ การยิงถล่มโดยใช้อาวุธหนักครั้งนั้นมีผู้เสียชีวิตในมัสยิด จำนวน 28 คน ต่อมาในช่วงเดือนรอมฎอน เดือนของการถือศีลอดของชาวมุสลิม เกิดเหตุการณ์โศกนาฏกรรมที่ตากใบ ในครั้งนั้นมีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก วันนี้จากความรู้สึกของคนในพื้นที่ก็ดี หรือกระแสที่มันเกิดความรู้สึกกับพี่น้องชาวมุสลิมทั่วโลกก็ดี ผมเรียนท่านตรง ๆ ครับว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลครับ รัฐบาลที่บริหารบ้านเมืองอยู่ในขณะนั้น”<sup>80</sup>

แต่ในปีต่อมา รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ กลับดำเนินการชำระรอยโดยการตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้าควบคุมสถานการณ์กลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดงระหว่าง เมษายน-พฤษภาคม พ.ศ.2553 ทำให้ประชาชนที่ไม่มีอาวุธเสียชีวิตจำนวนมากที่สุดในประวัติศาสตร์ความขัดแย้งทางการเมืองไทย<sup>81</sup> ในขณะที่มีข้อโต้แย้งจากอีกฝ่ายหนึ่งว่าเหตุการณ์ดังกล่าวรัฐบาลสามารถหลีกเลี่ยงได้ตามที่พลโทพีระพงษ์ มานะกิจ อดีตเลขาธิการประจำคณะกรรมการทหารสภาผู้แทน พ.ศ. 2543-2548 ให้ความเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีมิติทางการเมืองมาก เมื่อไรที่ใช้เครื่องมือทางการทหารก็จะยุ่ง<sup>82</sup> ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และความขัดแย้งทางการเมืองในกรุงเทพฯ มีความคล้ายกันคือเป็นปัญหาที่มีมาจากโครงสร้างทางการเมืองที่ไม่สมดุล การแก้ไขปัญหาที่ต้องไปแก้ที่โครงสร้าง แต่รัฐบาลกลับใช้กำลังทหารซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาทางการเมืองได้<sup>83</sup>

เช่นเดียวกับนายวีรพงษ์ รามางกูร เห็นว่า “ถ้ารัฐบาลซังน้ำหนักให้ตีว่าสมควรจะโอนอ่อนผ่อนตามเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทหาร จะไม่มีการบาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมากทั้งสองฝ่าย แต่รัฐบาลก็เลือกไม่ยุบสภาและใช้กำลังทหารเข้าขอพื้นที่คืน เรื่องจึงบานปลายกลายเป็นความขุ่นเคืองของทั้งสองฝ่ายมาจนบัดนี้”<sup>84</sup> โดยทหารได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งด้วย ผลการศึกษาเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองระหว่างวันที่ 12 มีนาคม - 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ของวุฒิสภาระบุว่าทุกฝ่ายไม่ใช้กระบวนการรัฐสภาในการแก้ปัญหา เพราะนับแต่ที่มีการชุมนุม วุฒิสภาได้ออกมาแสดงท่าทีและจุดยืนเรียกร้องให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และใช้กระบวนการทางรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนที่มาจาก

<sup>80</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 13," 5 มีนาคม 2552, หน้า 204-205.

<sup>81</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "รายงานผลการตรวจสอบเพื่อมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกรณีเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553".

<sup>82</sup> "ทหารพิทักษ์ ธรณ. พล.ท.พีระพงษ์ มานะกิจ," ไทยโพสต์ (26 ธันวาคม 2553): 2-5.

<sup>83</sup> "พลโท พีระพงษ์ มานะกิจ ให้สัมภาษณ์รายการตอบใจไทย สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส," (19 เมษายน 2553).

<sup>84</sup> วีรพงษ์ รามางกูร, "เสร์าสลดใจ," มติชน (16 พฤษภาคม 2556): 6.

ประชาชน โดยวุฒิสภายินดีเป็นตัวกลางเจรจา แต่ปรากฏว่าทั้งรัฐบาล ฝ่ายผู้ชุมนุม และนักการเมือง บางฝ่ายไม่สนใจที่จะใช้กระบวนการรัฐสภา<sup>85</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นบทบาทของรัฐสภาในการเป็นสถาบันทางการเมืองที่พยายามไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ของทุกฝ่าย

นอกจากรัฐบาลขาดการตระหนักถึงการปฏิบัติตามหลักพื้นฐานการใช้กำลังแล้ว ยังขาดความเข้าใจการแบ่งระดับการปฏิบัติงานระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายทหาร โดยรัฐบาลพลเรือนมีหน้าที่กำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์เท่านั้น แต่ไม่ใช่กำหนดรายละเอียดทางยุทธวิธี เพื่อไม่ให้จำกัดความริเริ่มและส่งผลต่อความผิดพลาดในการปฏิบัติงานระดับยุทธวิธีตามมา จากกรณีมีสัปดาห์หรือชะงักการสลายกลุ่มผู้ชุมนุมตากใบ และความขัดแย้งทางการเมือง แสดงให้เห็นว่าฝ่ายรัฐบาลพลเรือนได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติทางทหารมากขึ้น แทนที่จะกำหนดนโยบายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หากไม่เข้าใจขั้นตอนการปฏิบัติแล้วก็จะไปจำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติของฝ่ายทหารจนนำมาสู่ความเสียหายได้ เช่น การรुकืบเข้าปิดล้อมพื้นที่ของรัฐบาล ในวันที่ 10 เมษายน 2552 ขาดการวางแผนที่ดีทั้งการดำเนินการในเชิงรุกและการป้องกัน ส่งผลให้มีการใช้วิธีการรुकืบเข้าปิดล้อมพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม เช่น การใช้เฮลิคอปเตอร์ทิ้งแก๊สน้ำตาใส่ผู้ชุมนุม การรुकืบเข้าปิดล้อมในเวลากลางคืน<sup>86</sup> ในขณะที่รัฐสภาไทยไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการตัดสินใจของรัฐบาลที่เกินขอบเขตหน้าที่ของฝ่ายการเมืองในลักษณะที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วดังกล่าวได้

ถึงแม้ว่ารัฐสภาไทยพยายามแสดงบทบาทการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองในเดือนเมษายน พ.ศ.2553 โดยประธานวุฒิสภาได้มอบหมายให้ผู้แทนสมาชิกวุฒิสภา 5 คน เจรจาเพื่อหาทางปรองดองไม่ให้เกิดการสูญเสียเลือดเนื้อและการเสียหายต่อทรัพย์สิน ในวันที่ 18 พฤษภาคม 2553 แต่บทบาทดังกล่าวไม่ใช่วิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ในวันต่อมารัฐบาลได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจเข้าไปดำเนินการขอพื้นที่คืนและเกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินตามมา<sup>87</sup>

วุฒิสภาเพิ่งจะเชิญประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษในวันอังคารที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2553 หลังจากได้รับคำร้องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 จากนายวิทยา บุรณศิริ กับคณะ จำนวน 172 คน ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 271 ขอให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี พลเอก อนุพงษ์ เผ่า

<sup>85</sup> "เปิดความจริงฉบับสภาสูง เหตุการณ์ชุมนุมพฤษภาคม 2553," มติชน (11 ตุลาคม 2555): 11.

<sup>86</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "รายงานผลการตรวจสอบเพื่อมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกรณีเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553", หน้า 47-48.

<sup>87</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2 (สมัยวิสามัญ)," 25 พฤษภาคม 2553, หน้า 7/2.

จินดา ผู้บัญชาการทหารบก ออกจากตำแหน่ง<sup>88</sup> ในขณะที่การใช้กำลังทหารเข้าดำเนินการต่อผู้ชุมนุมในพื้นที่ราชประสงค์ยุติลงในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2553 ย่อมแสดงว่าบทบาทของรัฐสภายังไม่สามารถตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหารของรัฐบาลได้อย่างทันที่ ซึ่งการที่รัฐสภาไม่สามารถดำเนินการได้นั้นมีสาเหตุมาจากขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้รัฐบาลหลีกเลี่ยงได้

รัฐสภาพยายามมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้กำลังทหารของรัฐบาลตามที่ นายวิชาญ มินชัยนันท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยตั้งกระทู้ถามเรื่อง การบริหารราชการผิดพลาดในการใช้กำลังทหารสลายการชุมนุมจนมีเหตุให้ประชาชนสูญเสียชีวิตเมื่อ 22 เมษายน พ.ศ.2553 แต่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไม่ได้มาเข้าร่วมประชุมโดยมีหนังสือชี้แจงเนื่องจากสถานการณ์ที่มีเหตุฉุกเฉินร้ายแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจำเป็นที่นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวจะต้องติดตามและประเมินสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอดเวลา เพื่อจะได้ดูแลและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ทันที่ตามที่ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 147 โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งให้ที่ประชุมรับทราบ<sup>89</sup>

การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เปิดโอกาสดังกล่าว ทำให้เป็นช่องว่างทางกฎหมายฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องเข้ามาชี้แจงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาจึงหมดโอกาสตรวจสอบติดตามการทำงานของฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากเหตุจำเป็นซึ่งมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามข้อบังคับนั้นไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าหมายถึงเหตุใดตามที่นายสมชัย ฉัตรพัฒนศิริ สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดนครราชสีมาพรรคภูมิใจไทยชาติพัฒนา ได้อภิปรายว่า “...วันนี้จริง ๆ แล้วเสียชีวิตไปตั้ง 24 - 25 คน บาดเจ็บอีก 100 กว่าคน ถ้าหากว่าท่านนายกรัฐมนตรียังไม่คิดที่จะมาฟัง ยังไม่คิดที่จะมาหาทางหรือกับสภาที่เป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงนี้แล้วท่านทำตามโดยลำพังหรือว่ากับคณะของท่านนี้ ถ้าเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงกว่านี้ท่านจะรับผิดชอบไหวหรือครับ...” แต่นายกรัฐมนตรีกลับชี้แจงทางเอกสารว่า “...รัฐบาลจะดำเนินการขอให้มีการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 179 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยจะเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป...”<sup>90</sup>

การที่รัฐบาลและคู่ขัดแย้งทางการเมืองไม่ใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาในรัฐสภา สอดคล้องตามผลข้อสังเกตของการศึกษาเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองระหว่างวันที่ 12 มีนาคม - 19 พฤษภาคม ปี 2553 ของคณะทำงานวุฒิสภาที่ว่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นเนื่องจากไม่ใช้กระบวนการรัฐสภาในการแก้ปัญหาเพราะตั้งแต่มีการชุมนุมเกิดขึ้น วุฒิสภาได้แสดงท่าทีและจุดยืนเรียกร้องให้ทุก

<sup>88</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ)," 25 พฤษภาคม 2553, หน้า 2/1 และ 3/1.

<sup>89</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 22," 22 เมษายน 2553.

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน.

ฝ่ายปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และใช้กระบวนการทางรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนที่มาจากประชาชนโดยวุฒิสภายินดีเป็นตัวกลางเจรจา แต่ปรากฏว่าทั้งรัฐบาล ฝ่ายผู้ชุมนุม และนักการเมืองบางฝ่ายไม่สนใจที่จะใช้กระบวนการรัฐสภา โดยฝ่ายบริหารพยายามบ่ายเบี่ยงและประวิงเวลาในการประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น ขณะที่ฝ่ายผู้ชุมนุมและประชาชนก็ขาดความเชื่อมั่นในระบบรัฐสภาและตัวนักการเมือง เนื่องมาจากสถาบันและกระบวนการรัฐสภาอ่อนแอ ไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งที่เป็นข้อสงสัยของคณะกรรมการฯ คือหากมีการกำหนดเวลาในการยุติยติตามที่นายอภิสิทธิ์ได้ให้ข้อมูลไว้ เหตุใดรัฐบาลจึงต้องกำหนดเงื่อนไขในเรื่องเวลา ถ้าไม่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวและรอฟังผลการเจรจาระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับแกนนำ นปช. อีกเพียง 2-3 ชั่วโมง แล้วยอมยุติการกระชับพื้นที่ในวันที่ 19 พฤษภาคม และให้เวลาแกนนำ นปช. ในการส่งผู้ชุมนุมกลับภูมิลำเนา ความสูญเสียชีวิตคงไม่เกิดขึ้นเช่นนี้<sup>91</sup>

รายงานฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) สรุปว่าสมาชิกวุฒิสภาได้พยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่ม นปช. และฝ่ายรัฐบาลแล้ว ตามที่พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน เข้าพบแกนนำ นปช. เสนอพร้อมเป็นคนกลางในการเจรจาในเวทีประชุมวุฒิสภารวมทั้งการเปิดอภิปรายรัฐบาลเป็นการทั่วไปโดยไม่ลงมติ ต่อมากลุ่มสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน ได้ร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปรัฐบาลโดยไม่ลงมติ และในวันที่ 18 พฤษภาคม 2553 พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช และคณะ เข้าพบแกนนำ นปช. เสนอเป็นตัวกลางเจรจา แต่นายอภิสิทธิ์ เสนอให้ นปช. ต้องยุติการชุมนุมก่อนโดยให้แกนนำส่งผู้ชุมนุมกลับบ้านให้เรียบร้อยและเข้ามอบตัวกับตำรวจ ขณะที่แกนนำ นปช. ชี้แจงว่านายกรัฐมนตรีไม่ยอมเปิดการเจรจาอีกและต้องการสลายการชุมนุม ท้ายที่สุดการเจรจาไม่บรรลุผลโดยพลเอกเลิศรัตน์ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 ว่าไม่มีการเจรจาเนื่องจากท่าทีของรัฐบาลมีความชัดเจนแล้วว่า จะสลายการชุมนุม<sup>92</sup>

ถึงแม้ว่ามีวุฒิสมาชิกบางส่วนพยายามใช้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาเพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียชีวิตที่เกิดขึ้น แต่สมาชิกรัฐสภาส่วนมากไม่ค่อยให้ความสำคัญในการใช้เวทีรัฐสภาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามข้อมูลวาระการประชุมสภาในตาราง 6.5

<sup>91</sup> "เปิดความจริงฉบับสภาสูง เหตุการณ์ชุมนุมพฤษภาคม 2553," *มติชน* (11 ตุลาคม 2555): 11.

<sup>92</sup> "รายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553-กรกฎาคม 2555," หน้า 71, 88.

ตาราง 6.5 เปรียบเทียบวาระการประชุมการใช้กำลังทหารกับวาระการประชุมทั้งหมดของรัฐสภา  
ระหว่างเดือนมีนาคม – พฤษภาคม 2553

	จำนวนวาระการประชุม (ครั้ง)					
	มี.ค.53		เม.ย.53		พ.ค.53	
	วาระการประชุมทั้งหมด	การประชุมเรื่องการใช้กำลังทหาร	วาระการประชุมทั้งหมด	การประชุมเรื่องการใช้กำลังทหาร	วาระการประชุมทั้งหมด	การประชุมเรื่องการใช้กำลังทหาร
<b>การประชุมร่วมกันของรัฐสภา</b>						
สมัยสามัญทั่วไป	-	-	-	-	2	-
<b>การประชุมสภาผู้แทนราษฎร</b>						
สมัยวิสามัญ	-	-	-	-	2	-
สมัยสามัญทั่วไป	8	-	6	-	2	-
<b>การประชุมวุฒิสภา</b>						
สมัยสามัญทั่วไป	9	-	5	2	9	2

ที่มา : รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภา

จากตาราง 6.5 ข้อมูลวาระการประชุมทุกแบบของรัฐสภา ได้แก่ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภา ระยะเวลาเดือนมีนาคม-พฤษภาคม จำนวน 3 เดือน พบว่ามีจำนวนรวมทั้งสิ้น 47 ครั้ง แต่มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทหารเพียง 4 ครั้ง เท่านั้น ในเดือนเมษายนและเดือนพฤษภาคม แสดงว่ารัฐสภาไทยยังไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้กำลังทหารภายในรัฐโดยรัฐบาลพลเรือนได้ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้ว่าหากรัฐบาลมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ก็ไม่ต้องมาตอบกระทู้ในสภาทันที ซึ่งการกำหนดดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยากสำหรับรัฐสภาที่จะพิสูจน์ในขณะนั้นได้ว่ารัฐบาลมีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหน และในข้อเท็จจริงแล้วถึงแม้ว่าจะไม่มีเหตุความจำเป็นใดๆ ก็ตาม แต่ถ้าหากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่มาตอบกระทู้แล้วก็เป็นเรื่องปกติของการเมืองไทย โดยที่ยังไม่เคยมีมาตรการลงโทษใด ๆ

วุฒิสภามีการเสนอเรื่องพิจารณาการใช้กำลังทหาร เมื่อ 2 เมษายน, 20 เมษายน, 3 พฤษภาคม และ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2553 โดยการประชุมใน 20 เมษายน พ.ศ.2553 ญัตติด่วนการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ของประเทศ ประธานวุฒิสภาทำได้แค่เพียงส่งความเห็นของสมาชิกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา<sup>93</sup> สำหรับการประชุมใน 25 พฤษภาคม พ.ศ.2553 หลังจาก

<sup>93</sup> "บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 23 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ," 20 เมษายน 2553.

เหตุการณ์รุนแรงยุติลง ผลการนับองค์ประชุมมีสมาชิก 108 คน โดย 62 เสียงเห็นด้วยไม่ให้อัตนัติ การขอคืนพื้นที่ขึ้นมาพิจารณา<sup>94</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในห้วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม พ.ศ.2553 รัฐสภา ยังให้ความสำคัญน้อยในการแก้ไขปัญหาการใช้กำลังทหารสลายการชุมนุม และมีอำนาจหน้าที่ไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหา

กฎหมายได้เปิดช่องว่างให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้กำลังทหารภายในรัฐได้ก่อน โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบผ่านรัฐสภา ถึงแม้ว่าในที่สุดแล้วฝ่ายบริหารจะต้องมาชี้แจงต่อรัฐสภาภายหลัง ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ส่วนที่ 9 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 156 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใด เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้ใช้สิทธิตามมาตราแล้ว

ในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจำเป็นที่รัฐสภาจะต้องมีการ ตรวจสอบการใช้กำลังของรัฐอย่างต่อเนื่อง แต่รัฐธรรมนูญมาตรา 157 ได้จำกัดการถามหรือตอบกระทู้ ได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง เช่นเดียวกับมาตรา 162 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ไม่ต้องมาชี้แจงหรือตอบ กระทู้ด้วยตนเองหากมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้โดยแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือ ประธานวุฒิสภาทราบก่อนวันประชุม<sup>95</sup>

รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากพรรคการเมืองในการตั้ง กระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ในความเป็นจริงแล้วสมาชิกที่ตั้ง กระทู้ถามหรืออภิปรายหรือลงมติที่ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลในขณะนั้น ย่อมเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งมีเสียงข้างน้อยในสภาอยู่แล้ว ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อขอเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก แต่หากมติไม่ไว้วางใจ ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ สมาชิกที่เข้าชื่อจะหมดสิทธิเข้าชื่อยื่นมติไม่ ไว้วางใจตลอดสมัยการประชุม นอกจากนี้หากเป็นเรื่องต่อตำแหน่งหน้าที่จะต้องยื่นคำร้องขอตาม มาตรา 271 หลังจากนั้นให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>94</sup> "บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ," 25 พฤษภาคม 2553.

<sup>95</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 157, 162.

แห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้สวนและทำรายงานต่อวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาจัดประชุมเพื่อพิจารณา โดยเริ่มตีวุฒิสภาถือเป็นที่สุด<sup>96</sup>

กระบวนการที่กล่าวมาทั้งหมดไม่เอื้ออำนวยให้มีการตรวจสอบการใช้กำลังทหารภายในรัฐ ที่ต้องการความรวดเร็วได้ทำให้รัฐบาลพลเรือนสามารถใช้อำนาจสั่งใช้กำลังฝ่ายทหารได้ ในขณะที่ฝ่ายทหารเองก็ไม่ได้อยากจะปฏิบัติภารกิจดังกล่าว สอดคล้องตามรายงานของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการชุมนุม และสิทธิผู้ชุมนุม โดยมีความห่วงใยต่อการนำกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง เช่น พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 มาบังคับใช้เพื่อควบคุมการชุมนุม เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายเหล่านี้มีเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศโดยเฉพาะในกรณีที่มีเหตุการณ์ความรุนแรง หรือมีการก่อการร้ายซึ่งมุ่งทำลายระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่การชุมนุม นั้นเป็นไปเพื่อเรียกร้องสิทธิหรือความเป็นธรรม<sup>97</sup>

## 5. ผลกระทบจากการที่รัฐสภาไทยไม่มีบทบาทต่อการใช้กำลังทหารภายในรัฐ

การที่รัฐบาลสามารถใช้กำลังทหารเพียงฝ่ายเดียวตามลำพังย่อมแสดงว่ากำลังทหารเป็น เครื่องมือของ “รัฐบาล” ไม่ใช่ของ “รัฐ” ซึ่งจะต้องมีอำนาจทั้งสามฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง คุณลักษณะ สำคัญของทหารที่แตกต่างไปจากพลเรือนตามที่ Huntington เสนอคือการใช้กำลังต่อความรุนแรง ดังนั้น ทุกครั้งที่มีการใช้กำลังทหารย่อมก่อให้เกิดการบาดเจ็บและเสียชีวิต หากการที่รัฐสภาไม่สามารถ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้กำลังของรัฐบาลได้ จะทำให้ฝ่ายทหารที่ปฏิบัติการถูกสอบสวนและถูกฟ้อง คดีต่อศาลและก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมไทยตามมาจนถึงปัจจุบัน ตามกรณีศึกษาการสลาย กลุ่มผู้ชุมนุมตากใบ พ.ศ.2547 การสลายกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองระหว่าง พ.ศ.2551- 2553

### 5.1 กรณีมัสยิดกรือเซะและการสลายกลุ่มผู้ชุมนุมตากใบ พ.ศ.2547

การใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารเข้าดำเนินการควบคุมสถานการณ์ ณ มัสยิดกรือเซะ เมื่อ 28 เมษายน พ.ศ.2547 จนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต จำนวน 32 คน โดยผลการสอบสวน คณะกรรมการอิสระได้สวนข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะสรุปว่า พลเอก ชวลิต ฯ รอง นายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงได้มีคำสั่งให้ยุติเหตุการณ์โดยสันติวิธี แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ขาดความ พร้อมในการเผชิญเหตุเพราะไม่ได้รับการฝึกฝนและซักซ้อมแผนปฏิบัติอย่างดีพอ ทั้งยังขาดอุปกรณ์

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 158.

<sup>97</sup> "รายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553-กรกฎาคม 2555", หน้า 263-264.

เครื่องใช้ในการเผชิญกับเหตุการณ์ที่เป็นวิกฤตอย่างเพียงพอในการยุติสถานการณ์ด้วยสันติวิธี ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลควรตระหนักเป็นอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีกในอนาคต<sup>98</sup> ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐไทยเริ่มตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้กำลังทหารภายในรัฐ ท่ามกลางกระแสสิทธิมนุษยชนและการเกิดขึ้นของศาลอาญาระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะผู้เสียชีวิตเป็นกำลังติดอาวุธทำการโจมตีโดยมีกำลังทหารและตำรวจได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตด้วย จึงทำให้ยังไม่เป็นประเด็นมาแต่กำลังทหารที่เกี่ยวข้องต้องเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายตามมาอีกนาน

การใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารสลายผู้ชุมนุมหน้าที่ว่าการอำเภอตากใบเมื่อ 25 ตุลาคม พ.ศ.2547 มีผู้เสียชีวิตจำนวน 7 คน และมีผู้เสียชีวิตเพิ่มเติมระหว่างการเคลื่อนย้ายผู้ที่ถูกควบคุมตัวมายังค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี จำนวน 78 ศพ ผลการสอบสวนคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงมีความเห็นว่าเป็นการใช้กำลังทหารเกณฑ์และทหารพรานซึ่งมีวุฒิภาวะไม่สูงพอเข้าร่วมสลายการชุมนุม เป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามแบบแผนและวิธีการปฏิบัติที่ใช้กันตามหลักสากล<sup>99</sup> และปล่อยให้เจ้าหน้าที่ทหารระดับชั้นผู้น้อยที่มีข้อจำกัดด้านประสบการณ์มีหน้าที่ในการลำเลียงผู้ถูกควบคุม<sup>100</sup> พร้อมกับเสนอให้การสลายการชุมนุมให้ใช้ชุดปราบจลาจลของตำรวจที่ได้รับการฝึกอบรม และมีความพร้อมในเรื่องอุปกรณ์การปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นหลัก สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ได้มาตรฐานโดยรัฐบาลควรมอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบในเรื่องนี้<sup>101</sup> แต่หลังจากนั้นอีก 8 ปี ต่อมา กำลังตำรวจก็ยังขาดความพร้อมตามที่ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง รองนายกรัฐมนตรีให้สัมภาษณ์กรณีความพร้อมในการรับมือกับการชุมนุมว่า “...สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ขออนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์เพื่อเตรียมรับมือในเรื่องดังกล่าว เพราะที่ผ่านมาเครื่องมือในการควบคุมฝูงชนไม่เป็นตามหลักสากล เช่น รถฉีดน้ำ แก๊สน้ำตา ระเบิดควัน อาวุธประกอบในการยิงแก๊สน้ำตา รถคุมฝูงชน จึงต้องเตรียมให้พร้อม...”<sup>102</sup>

นอกจากส่วนราชการจะต้องรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องยังได้รับผลกระทบดังเช่นกรณีการใช้กำลังทหารสลายกลุ่มผู้ชุมนุมตากใบทำให้มีผู้เสียชีวิตในที่เกิดเหตุ 6 ศพ และเสียชีวิตในขณะเคลื่อนย้ายตามมาอีก 78 ศพ โดยเฉพาะการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรม

<sup>98</sup> รายงานคณะกรรมการอิสระไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ, 26 กรกฎาคม 2547, หน้า 33.

<sup>99</sup> รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547, 17 ธันวาคม 2547, หน้า 45.

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

<sup>102</sup> "เฉลิมเตือน รบ.รับมือมือปราบ," ข่าวสด (21 กันยายน 2555): 1, 10.



จะต้องใช้ระยะเวลาานานซึ่งรัฐบาลที่รับผิดชอบส่วนใหญ่ได้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว ทำให้ผู้บังคับบัญชาทหารที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการในการต่อสู้คดีที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่พลเอกพิศาล วัฒนวงษ์คีรี อดีตแม่ทัพภาค 4 ให้สัมภาษณ์ในปี พ.ศ.2555 ผลที่เกิดขึ้นกับตนเองโดยรัฐไม่ได้ให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้คดีว่า

“ผมคนเดียว ผมยอมได้ คดีในศาลตลอด 6-7 ปีที่ผ่านมา ผมก็ต่อสู้โดยลำพัง ผมไม่ว่า แต่กลับทำให้เราซาบซึ่งเป็นที่สุด แม่ฝ่ายรัฐจะปล่อยเราไว้ลำพัง แต่คนที่ช่วยเรากลับเป็นพี่น้องในพื้นที่ ทั้งพยาน บุคคลอะไรต่างๆ อีหม่าม โต๊ะครู พ่อแม่ผู้เสียชีวิต โดยเฉพาะสื่อในพื้นที่ที่ถ่ายภาพการลำเลียงชาวบ้านทับกันไปลงข่าว ทุกคนช่วยผม ไม่เช่นนั้นผมติดคุกไปแล้ว”<sup>103</sup>

กรณีตากใบทำให้ฝ่ายทหารต้องถูกสอบสวนจากคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ทั้งจากรัฐบาลและกระทรวงกลาโหม<sup>104</sup> รวมถึงต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แต่เนื่องจากมีทหารเกี่ยวข้องจำนวนมากจึงไม่ส่งผลกระทบระหว่างทหารกับรัฐบาลพลเรือน แต่ทำให้รัฐเริ่มตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยได้นำมาเป็นประเด็นทางการเมืองในการอภิปรายโจมตีต่อตัวนายกรัฐมนตรีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร โดยตรง

## 5.2 กรณีการสลายกลุ่มผู้ชุมนุม พ.ศ.2551

จากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ.2547 เป็นต้นมา ภาวะในการตัดสินใจใช้กำลังตามคำสั่งของรัฐบาลตกอยู่กับผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งถ้าไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะเสี่ยงต่อการถูกโยกย้าย แต่ถ้าหากเกิดความผิดพลาดขึ้นก็ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา ตามที่ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกันชดเชยค่าเสียหาย รวมเป็นเงินจำนวน 32,378,296.80 บาท จากการกระทำละเมิดของนายสมชาย วงษ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติการเพื่อสลายการชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเมื่อ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551 ตามขั้นตอนแผนกรกฎ/48 เกินกว่าเหตุอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 8 มาตรา 10 ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>105</sup> ซึ่งหากคดีเป็นอัน

<sup>103</sup> “ลึกสุดใจ ‘ตากใบ’ ในภาพจำ จุดหักเหตลอดกาลของ พล.อ.พิศาล,” มติชน (26 กุมภาพันธ์ 2555): 8.

<sup>104</sup> ผู้วิจัยได้อยู่ในระหว่างเกิดเหตุการณ์ในค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นสถานที่รับผู้ชุมนุมที่ถูกกล่าวถึงมาจากการที่ว่าการอำเภอตากใบ และถูกสอบสวนโดยคณะกรรมการอิสระ โปรตุดู "รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547," 17 ธันวาคม 2547.

<sup>105</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1862/2555, 5 ตุลาคม 2555.

สิ้นสุดแล้ว หากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องจ่ายเงินดังกล่าวจริง ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง<sup>106</sup> ทั้งนี้ยังไม่นับรวมความรับผิดตามกฎหมายทางอาญา ดังนั้นการที่รัฐบาลพลเรือนสั่งให้กำลังทหารหรือตำรวจต่อกลุ่มผู้ชุมนุมในทุกกรณี จะต้องมีความชัดเจนและได้พิจารณาถูกต้องตามหลักกฎหมายทั้งของไทยและกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยได้ลงสัตยาบันไว้

ผลกระทบจากการสลายการชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเมื่อ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551 ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองทำให้กองทัพต้องเผชิญกับทางสองแพร่งอย่างที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หากไม่ใช้กำลังเข้าปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองก็ต้องเผชิญหน้ากับรัฐบาลพลเรือน ดังเช่นกรณีพลเอกทรงกิตติ จักกาบาตร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ผู้บัญชาการทหารบก พลเรือเอกกำธร พุ่มหิรัญ ผู้บัญชาการทหารเรือ พลอากาศเอกอิทธิพร ศุภวงค์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และพลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้สัมภาษณ์ผ่านรายการ "เรื่องเด่นเย็นนี้" ทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง 3 วันที่ 16 ตุลาคม 2551 ถึงเหตุการณ์การใช้แก๊สน้ำตาสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรฯที่บริเวณรัฐสภา ในวันที่ 7 ตุลาคม ทำให้มีผู้เสียชีวิต 2 ราย และบาดเจ็บสาหัส เจ้ามือขาดหลายรายว่า

“คิดว่าจะจบได้ต้องมีคนรับผิดชอบ ไม่ว่าจะรับผิดชอบนโยบายในการสั่ง หรือรับผิดชอบในการสั่ง... รัฐบาลสั่งการเองคงต้องรับผิดชอบ ผมว่ากระแสประชาชนในชาติคงไม่ยอม มันก็ปั่นป่วนไม่จบ ผมคิดว่าจะต้องเป็นเช่นนั้น ไม่ได้ไปบีบคั้นเพราะอะไรนะครับ ต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ทำ เพราะว่ายูอยู่บนกองเลือดไม่ได้ ไม่ว่าจะรัฐบาลใดถ้าอยู่บนความเสียหายของประเทศชาติและประชาชนล้มตาย และเขารับไม่ได้ อยู่อย่างไรก็อยู่ไม่ได้ ไม่ใช่ว่ารัฐบาลนี้เพียงรัฐบาลเดียว...ผมก็ออกแล้วครับ ไม่อยู่แล้ว อยู่ทำไม บ้านเมืองมันเสียหาย ผมก็ไม่อยู่แล้ว ผมก็ไม่อยู่แล้ว เป็นผมนะครับ นี่ท่านถามผมนะครับ ถ้าท่านทำจริง คงต้องไม่อยู่”<sup>107</sup>

ผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งทางแพ่งและทางอาญาดังกล่าว หากเกิดขึ้นกับทหารจำนวนมากที่ยังรับราชการอยู่ ย่อมทำให้เกิดความไม่พอใจที่ต้องตกเป็นจำเลยจากการปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล และอาจจะทำให้เกิดผลตามมาอย่างที่ไม่สามารถจะคาดการณ์ได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตยกรณีรัฐบาลพลเรือนใช้กำลังทหารจากเหตุผลต่าง ๆ ทำให้กองทัพต้องอยู่ในสภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก (dilemma) และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539, หน้า 26.

<sup>107</sup> "สี่เหล่าทัพ-ผบ.ตร.พรีจบทีวี ให้นายออก!", มติชน (17 ตุลาคม 2551): 1, 2, 5.

รัฐบาลกับกองทัพตามที่พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา กล่าวย้อนไปถึงเหตุการณ์ในช่วงที่กลุ่มคนเสื้อแดงกับผู้ชุมนุมเสื้อเหลืองยกพวกตะลุมบอนกัน ในสมัยรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรีว่า

“คืนนั้นตนนั่งอยู่เฉยๆ ไม่ได้เด็ดขาด ซึ่งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นก็ได้สั่งทหาร 3 กองร้อยเพื่อไม่ให้ตีกันก่อน เนื่องจากกำลังตำรวจไม่เพียงพอ พอตอนตี 5 นายสมัคร สั่งให้ตนไปแก้ไขปัญหาที่ทำเนียบรัฐบาลจึงบอกไปว่าไม่สามารถทำได้ เพราะมีคำขู่จากผู้ชุมนุมว่าหากมีการใช้กำลัง จะมีการปิดน้ำ ปิดไฟและปิดสนามบิน ซึ่งประเทศจะเสียหายมาก อีกทั้งทหารก็มีเครื่องมือน้อยกว่าตำรวจ หากต้องใช้กำลังจำนวนมากจะต้องมีคนบาดเจ็บล้มตายมากจนยากที่จะทำความเข้าใจเหมือนที่ตำรวจโดนอยู่ตอนนี้ที่กำลังมีการสอบสวน ที่มีโทษวินัย อาญายังไม่จบ”<sup>108</sup>

แต่ถ้าฝ่ายทหารไม่ดำเนินการตามคำสั่งรัฐบาลพลเรือน ก็อาจจะเผชิญต่อมาตรการกดดันต่าง ๆ รวมถึงการโยกย้ายออกจากตำแหน่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง มาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้<sup>109</sup> ตามกระแสข่าวที่ปรากฏว่าพลเอกอนุพงษ์ รู้สึกอึดอัดต่อการแก้ปัญหาสถานการณ์ชุมนุมของกลุ่ม นปช. มาก เนื่องจากถูกนายกรัฐมนตรีเร่งรัดสลายชุมนุมกลุ่มคนเสื้อแดงโดยเร็ว พร้อมทั้งพยายามที่จะใช้ทหารในฐานะเป็นกลไกของรัฐเป็นเครื่องมือดำเนินการ พลเอกอนุพงษ์ได้พยายามแสดงจุดยืนมาตลอดว่าการนำทหารเข้าไปปราบปรามประชาชนนั้นไม่ใช่หนทางแก้ปัญหาเพราะจะทำให้เกิดผลกระทบและความเสียหายมาก ไม่สามารถทำให้ปัญหาจบได้ การแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดคือการเจรจาทำความเข้าใจให้เกิดขึ้นในสังคม<sup>110</sup> ในทางตรงข้าม หากกองทัพตัดสินใจใช้กำลังทหารตามคำสั่งรัฐบาลพลเรือนก็ต้องเผชิญกับปัญหาที่จะต้องตามมาทั้งด้านความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติ ตัวอย่างผลกระทบจากการปฏิบัติตามคำสั่งรัฐบาลพลเรือนที่ศาลแพ่งมีคำสั่งให้กองทัพไทยและกองทัพบกพร้อมกันชดใช้ค่าเสียหายกรณีการใช้กำลังในเหตุการณ์เดือนเมษายน พ.ศ. 2551

“แม้จะได้เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ ซึ่งอนุญาตให้ใช้อาวุธจริงได้ในการปฏิบัติภารกิจ แต่เมื่อโจทก์ทั้งสองยืนยันว่าโจทก์ทั้งสองไม่มีอาวุธ และฝ่ายจำเลยไม่ได้โต้แย้ง โจทก์ทั้งสองจึงไม่ใช่บุคคลที่จะเป็นเป้าหมายให้ฝ่ายทหารใช้กำลังอาวุธประจำกายกับโจทก์ทั้งสองได้ เพราะตามกฎหมายการใช้กำลังของกองทัพไทย ในภาคผนวก จ.ข้อ 5.8 ทหารที่ปราบจลาจลจะใช้กำลังได้เฉพาะเพื่อป้องกันตนเอง หรือป้องกันชีวิตผู้อื่นจากอันตรายใกล้จะถึงกลุ่มที่มีอาวุธเท่านั้น... เมื่อฟังได้ว่า บุคคลในกองกำลังที่ออกปฏิบัติภารกิจในวันเกิดเหตุซึ่งพยานของจำเลยที่ 2 และที่ 5 รับว่ามีเฉพาะกองกำลังทหารบกแล้ว จึงเพียงพอที่ให้จำเลยที่ 2 และที่ 5 ในฐานะ

<sup>108</sup> “ไม่หวังอำนาจ-แก้อำนาจฯ อนุพงษ์เปิดใจ,” มติชน (10 พฤษภาคม 2552): 1, 14.

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534.

<sup>110</sup> “ปือกห้วนสูญเสียไม่สลายมีอบ,” โพสต์ทูเดย์ (24 เมษายน 2553): ส6.

หน่วยงานต้นสังกัดได้รับผิดจากเหตุการณ์ละเมิดโจทก์ทั้งสอง ...จึงพิพากษาให้จำเลยที่ 2 และที่ 5 ร่วมกันชำระเงินให้โจทก์ที่ 1 จำนวน 1.2 ล้านบาท เช่นเดียวกับ โจทก์ที่ 2 จึงให้ชดใช้ค่าเสียหาย 1 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ 13 เม.ย.52 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ”<sup>111</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การที่รัฐบาลพลเรือนใช้กำลังทหารในห้วงที่ผ่านมา เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยเพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่รัฐสภาและศาลจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับตามระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐสภามีหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหาร เพื่อให้รัฐบาลยุติการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักกฎหมายเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องความรับผิดชอบทางอาญาและความผิดทางแพ่งตามมา รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพ

### 5.3 กรณีการสลายการชุมนุมกลุ่ม นปช. พ.ศ.2553

การใช้กำลังทหารสลายการชุมนุมกลุ่ม นปช. พ.ศ.2553 ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตมากที่สุดได้ส่งผลกระทบออกไปเป็นวงกว้างมาจนถึงปัจจุบัน ผลกระทบจากการที่พรรคการเมืองคู่แข่งอีกฝ่ายหนึ่งกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลทำให้ความสัมพันธ์กับกองทัพไม่ราบรื่น ตามที่พรรคเพื่อไทยกลับมาเป็นรัฐบาลได้มีการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบฝ่ายการเมืองจากการสั่งการใช้กำลังเหตุการณ์สลายกลุ่มผู้ชุมนุมเดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ.2553 ตามขั้นตอนของกฎหมายซึ่งย่อมกระทบโดยตรงต่อทหารที่เป็นผู้ใช้อาวุธ โดยกรมสอบสวนพิเศษได้รวบรวมพยานหลักฐานซึ่งมีการเรียกฝ่ายทหารไปสอบสวนจำนวนมาก และได้เปิดเผยผลการสอบสวนในแต่ละครั้ง ทำให้เกิดกระแสความไม่พอใจจากผู้บัญชาทหารตามมาอย่างมาก ตามที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกให้สัมภาษณ์ว่า

“สิ่งสำคัญต้องเข้าใจว่ากองทัพเป็นกองทัพที่ใหญ่มีคนหลายแสนคน ดังนั้น สิ่งสำคัญคือการปกครองคนและการให้ความดูแลปกป้องให้ความเป็นธรรมผู้ใต้บังคับบัญชาในการกระทำใดๆ ก็ตามที่เป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชา... แต่การที่นำออกมาพูดจาข้างนอกหรือแสดงความคิดเห็นอย่างนั้นอย่างนี้ ผมคิดว่าไม่เหมาะสม เมื่อไม่เหมาะสมกองทัพก็ต้องออกมาชี้แจง ประเด็นสำคัญคือถ้าเป็นเรื่องของกระบวนการไต่สวนหรือการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมใดๆ ก็ตาม ผมคิดว่าควรจะอยู่ในชั้นความลับ ไม่ใช่ออกมาพูดให้ออกมาข้างนอก ถ้าพูดข้างนอกเราก็ต้องชี้แจงข้อเท็จจริงไม่ใช่เป็นการตอบโต้หรือกล่าวร้ายอะไรทั้งสิ้น”<sup>112</sup>

ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้นจนกระทั่งร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง รองนายกรัฐมนตรีต้องออกมาชี้แจงว่าการดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าว มีความต้องการที่จะดำเนินคดีต่อ

<sup>111</sup> คำพิพากษาศาลแพ่งในคดีหมายเลขดำที่ 5971/2554, 21 มิถุนายน 2554.

<sup>112</sup> สำนักงานเลขาธิการกองทัพบก, "คำสัมภาษณ์พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ต่อสื่อมวลชน," 22 มิถุนายน 2555.

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งในฐานะนายกรัฐมนตรีและ ผอ.ศอฉ. ในขณะนั้น สำหรับทหารผู้ปฏิบัติตามคำสั่งไม่มีความผิด<sup>113</sup> แสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาต่อฝ่ายทหารหากปฏิบัติตามรัฐบาลพลเรือนโดยที่ยังไม่ทราบผลกระทบในอนาคตตามที่ตามที่ พลโทภราดร พัฒนถาบุตร เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า

“แต่ทหารจะมีความผิด หรือว่าจะเอาผิดแก่นายอภิสิทธิ์หรือนายสุเทพที่สั่งการเท่านั้น มันจะต้องลงตัวที่ข้อเท็จจริง ให้ข้อเท็จจริงปรากฏแล้วค่อยมาดูว่าตรงนี้จะลดโทษให้ได้ไหม จะอภัยโทษหรือนิรโทษกรรม มันต้องมีข้อเท็จจริงก่อน เพราะถ้าคลุมเครือแล้วเลิกกันไปเหมือนในอดีตไม่ได้แล้วเหมือนหลายประเทศทั่วโลก ก็ต้องหาข้อเท็จจริงก่อนแล้วจะนิรโทษกรรมอะไรก็ค่อยว่ากันไป”<sup>114</sup>

ผลการไต่สวนของศาลอาญาได้มีคำสั่งทยอยออกมาเป็นระยะ ทำให้กองทัพเริ่มตกเป็นจำเลยต่อการใช้กำลังเข้าสลายกลุ่มผู้ชุมนุมเมื่อปี พ.ศ.2553 เช่น ศาลมีคำสั่งว่าผู้ตายคือ นายชาญณรงค์ พลศรีลา ถูกทหารที่มาปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง ศอฉ. ในการดำเนินการตามมาตรการปิดล้อมและสกัดกั้นกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อขอคืนพื้นที่และพิจารณาจรรยาบรรณถนนราชปรารภ ยิ่งด้วยอาวุธปืนความเร็วสูง ขนาด .223 หรือ 5.56 มิลลิเมตรหัวกระสุนปืนลูกโหดถูกหน้าท้องและแขนขวาเป็นเหตุให้ลำไส้เล็กฉีกขาดหลายตำแหน่ง<sup>115</sup> รวมทั้งผู้เสียชีวิต 6 ศพ ที่วัดปทุมวนารามวรวิหารเมื่อ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งศาลอาญากรุงเทพได้มีคำสั่งชั้นสูตรพลิกศพผู้ตายทั้ง 6 ว่า ผู้ตายเสียชีวิตจากเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามคำสั่งของศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเจ้าพนักงานเป็นทหารสังกัดกองพันจู่โจม กรมรบพิเศษที่ 3 และทหารสังกัดกองพันทหารราบที่ 2 กรมทหารราบที่ 31 รักษาพระองค์ แต่ไม่ทราบว่าใครเป็นผู้ลงมือกระทำ<sup>116</sup> และต่อมาศาลได้มีคำสั่งให้นายเกรียงไกร คำน้อย เสียชีวิตที่โรงพยาบาลศิริพยาบาล เนื่องจากเสียเลือดมากจากการถูกยิงด้วยกระสุนปืนความเร็วสูงซึ่งมีวิถีกระสุนมาจากการปฏิบัติหน้าที่ขอคืนพื้นที่ตามคำสั่งของ ศอฉ.<sup>117</sup> จากตัวอย่างที่กล่าวมาแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการใช้กำลังทหารโดยรัฐบาลพลเรือนที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเหมาะสม ส่งผลทำให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ตามมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันโดยที่ยังไม่มีใครทราบว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อไป

<sup>113</sup> "แฉความลับ11ศพแรก ธาไรตเดือดชี้แดงโดน213คดี 'ไม่วาย,' มติชน (22 กันยายน 2555): 2, 11.

<sup>114</sup> "รายงานพิเศษ สະกิต 'Robot'-แผนล้มรัฐ-ดวง,' มติชนสุดสัปดาห์ (19-25 ตุลาคม 2555): 16.

<sup>115</sup> "คำสั่งศาลอีกคดีชี้ จันท.ยิงเสื้อแดงศพที่ 2," ข่าวสด (28 พฤศจิกายน 2555): 1, 15.

<sup>116</sup> "ข่าวศาลอาญากรุงเทพใต้ ปีที่ 11 ฉบับที่ 57," (6 สิงหาคม 2556).

<sup>117</sup> "ศาลชี้กระสุนจากฝั่งทหาร-ยิงเกรียงไกร คดีสลายแดง," มติชน (6 ตุลาคม 2557): 10.

การที่กองทัพต้องตกอยู่ในสภาวะทางสองแพร่งดังกล่าว มีความกดดันต่อผู้นำทหารจนอาจจะตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการอื่น ไม่แตกต่างไปจากกการที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ได้ขยายรายละเอียดสาเหตุในยึดอำนาจเมื่อ 19 กันยายน 2549 ประการหนึ่งว่า

“5. แนวโน้มการก่อความไม่สงบและความขัดแย้งที่รุนแรงถึงขีดสุด ความรุนแรงสุดท้ายของปัญหาที่ประดังเข้ามาจนเหมือนตัวเร่งคือ รายงานข่าวอันเป็นที่แน่ชัดในช่วงสองสามวันก่อนหน้าวันที่ 19 กันยายน 2549 ว่า ในวันพุธที่ 20 กันยายน 2549 ราษฎรสองฝ่ายที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกันอยู่แล้ว ดังสาเหตุในข้อ 1 จะจัดชุมนุมใหญ่โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร แม้บางคนบางฝ่ายจะชุมนุมด้วยความสงบโดยปราศจากอาวุธ และเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยชอบ แต่บางฝ่ายจะมีการนำประชาชนจากต่างจังหวัดจำนวนมากเคลื่อนเข้ามาชุมนุมด้วยเสมือนหนึ่งการประลองกำลัง ซึ่งตามการข่าวที่ได้รับคือ ได้จัดหายานพาหนะ เสี่ยงอาหารและอาวุธตามที่ฝึกปรือกันมาแล้ว เป็นที่เชื่อว่าการชุมนุมครั้งนี้ น่าจะรุนแรงหวังผลแตกหัก โดยเกิดการยั่วยุจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกัน อันจะนำมาซึ่งความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของทางราชการและประชาชนอย่างใหญ่หลวง หากมีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้าควบคุมหรือสลายการชุมนุม ก็จะต้องยับยั้งการดำเนินการในภาวะที่มีการเผชิญหน้ารุนแรงเสียแล้ว จนอาจมีการใช้กำลังจากฝ่ายที่ไม่พึงปรารถนาสอดแทรกเข้าปฏิบัติการโดยปราศจากการควบคุมได้”<sup>118</sup>

โดยเหตุผลในการยึดอำนาจดังกล่าว พลเอกสนธิ บุญรัตนภิน ยังคงยืนยันมาจนถึงปัจจุบัน<sup>119</sup> ดังนั้น การที่จะไม่ให้เกิดสภาวะกดดันต่อกองทัพดังกล่าวจำเป็นต้องให้สถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยอื่นอีกคือรัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลไม่ให้รัฐบาลพลเรือนสั่งใช้กำลังทหารที่ไม่สอดคล้องตามหลักกฎหมายหรือเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองทำลายฝ่ายตรงข้ามมากกว่าผลประโยชน์ของรัฐ แต่การที่รัฐสภาจะทำเช่นนั้นได้จะต้องมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามระบอบประชาธิปไตยได้

## 6. สรุป

กำลังทหารเป็นเครื่องมือของรัฐซึ่งมีมาพร้อมกับการกำเนิดรัฐอธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศ แต่หลังจากสงครามเย็นยุติลงบรรทัดฐานของอธิปไตยของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปโดยขยายขอบเขตครอบคลุมอธิปไตยภายในรัฐมากขึ้น ทำให้รัฐบาลส่วนใหญ่ นำกำลังทหารมาใช้ต่อความมั่นคงภายในรัฐรวมถึงการใช้กำลังทหารเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองของรัฐบาลเองซึ่งขัดต่อแนวคิดพื้นฐานของการมีกำลังทหารของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงควรกำหนดมาตรการ

<sup>118</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ, "ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองในประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549".

<sup>119</sup> ผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมภาษณ์พลเอกสนธิ บุญรัตนภิน อย่างไม่เป็นทางการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2557 โดยยังคงยืนยันถึงเหตุผลในการยึดอำนาจดังกล่าวเช่นเดียวกับที่ได้เคยเปิดเผยต่อสื่อสาธารณะมาแล้วหลายครั้ง.

ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ทหารซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐให้เหมาะสมตามระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่ปล่อยให้เป็นอำนาจของรัฐบาลหรือกองทัพดำเนินการเพียงลำพัง

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 เป็นต้นมาได้กำหนดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช อธิปไตยและความมั่นคงของรัฐก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีคำอธิบายให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายว่าความมั่นคงของรัฐครอบคลุมถึงภารกิจใดบ้างเนื่องจากในปัจจุบันการกำหนดขอบเขตของความมั่นคงยังไม่ชัดเจนทั้งทางด้านวิชาการและจากการปฏิบัติที่ยังประสบปัญหาการแยกความชัดเจนในมิติต่าง ๆ ได้แก่ การแยกระหว่าง “สงคราม (war)” กับ “การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือสงคราม (military operations other than war)” การแยกระหว่าง “ภัยคุกคามภายนอก” กับ “ภัยคุกคามภายใน” และการแยกระหว่าง “ความมั่นคงเดิม (traditional trade)” กับ “ความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional trade)” โดยยังมีความเห็นที่แตกต่างกันและยังไม่ชัดเจนดังกล่าวกว่าทำให้รัฐบาลสามารถใช้กำลังทหารได้ง่ายในภารกิจที่หลากหลายหลากหลายจากการอ้างเพื่อความมั่นคง จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบให้ชัดเจนโดยรัฐสภา

รัฐสภาไทยเริ่มมีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหารของฝ่ายบริหาร ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยไม่นาน แต่ต่อมาได้ลดบทบาทลงในช่วงรัฐบาลเผด็จการทหารและรัฐบาลในยุครัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบ เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่เป็นทหารซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกันกับรัฐบาล รัฐสภาได้เพิ่มบทบาทมากขึ้นหลังจากที่รัฐไทยมีประชาธิปไตยเต็มใบโดยมีพลเรือนเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง ในปัจจุบันรัฐสภายังคงมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารต่อการใช้กำลังทหารโดยการตั้งกระทู้ การเสนอญัตติ การยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ อย่างไรก็ตามรัฐสภาไทยยังไม่สามารถแสดงบทบาทในการควบคุมตรวจสอบกิจการทหารในด้านการใช้กำลังภายในรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุสำคัญมาจากช่องว่างที่เกิดขึ้นในกฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจนถึงระดับพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม และการที่รัฐสภาไม่สามารถเป็นเวทีให้ทุกฝ่ายเข้ามาหาข้อตกลงร่วมกันจากการที่ฝ่ายบริหารสามารถใช้กำลังภายในรัฐได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาดังกล่าว ทำให้รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหารภายในรัฐได้ ดังนั้น รัฐควรเพิ่มบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติโดยการกำหนดกฎหมายการใช้กำลังทหารของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างเหมาะสมมีขั้นตอนที่ชัดเจน มีกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใส

ในสภาวะความขัดแย้งทางการเมืองของพรรคการเมืองหลักของไทยทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาไม่เอื้ออำนวยให้มีการตรวจสอบการใช้กำลังภายในรัฐ เนื่องจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลเป็นฝ่ายเดียวกันกับเสียงข้างมากในรัฐสภา ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้สัดส่วนของคณะกรรมการเป็นไปตามจำนวนสมาชิกสภา ทำให้

คณะกรรมการธิการซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินงานของรัฐสภาจึงไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างสมบูรณ์

จากการที่รัฐสภาไทยยังไม่สามารถตรวจสอบควบคุมรัฐบาลพลเรือนในการใช้กำลังทหารภายในรัฐได้อย่างเหมาะสมตามหลักสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศที่ให้รัฐจะต้องกำหนดหน้าที่ข้อจำกัด สถานการณ์ที่จำเป็นต้องใช้ชัดเจน รวมทั้งกฎระเบียบตามกฎหมาย ได้แก่ กำลังทหาร ธรรมชาติและข้อจำกัดในการเข้าไปเกี่ยวข้อง หัวระยะเวลาที่เข้าไปเกี่ยวข้อง แบบของหน่วยทหารที่เข้าไปเกี่ยวข้องในแต่ละกรณี จึงส่งผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพมีปัญหา โดยเริ่มปรากฏให้เห็นปัญหาตั้งแต่การใช้กำลังทหารในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ.2547 กรณีมีสยิดกรือเซะและกรณีตากใบ ถึงแม้ว่าจะยังไม่ขยายผลมาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพในขณะนั้นก็ตาม แต่ก็เริ่มทำให้กองทัพตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามคำสั่งรัฐบาล

จากกรณีที่รัฐบาลพลเรือนพยายามใช้กำลังทหารเข้าดำเนินการต่อกลุ่มผู้ชุมนุมตั้งแต่ พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา สภาวะดังกล่าวทำให้ผู้นำกองทัพต้องตัดสินใจไปทางใดทางหนึ่ง หากกองทัพปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลพลเรือนและเกิดความผิดพลาดขึ้นจะทำให้ถูกฟ้องคดีอาญาและแพ่งตามมาตามตัวอย่างที่เกิดขึ้นมาแล้ว ในทางตรงข้ามหากกองทัพไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งรัฐบาลและอาจจะมี ความพยายามบีบบังคับหรือโยกย้ายผู้บังคับบัญชาทหารออกจากตำแหน่ง ประการสำคัญคือการที่รัฐโยนภาระในการตัดสินใจที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งรัฐบาลในขณะนั้นให้กับฝ่ายทหาร จะทำให้ฝ่ายทหารตัดสินใจที่จะเลือกรักษาความมั่นคงของกองทัพมากกว่าการรักษาความมั่นคงของรัฐบาลเพื่อจะไม่ต้องสุมเสี่ยงต่อการตกเป็นจำเลยในคดีอาญาจากการปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล ดังเช่นที่เกิดขึ้นมาแล้วทั้งในส่วนของการใช้กำลังทหารและตำรวจระหว่างปี พ.ศ.2549 ถึง พ.ศ.2553

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากฎหมายของไทยในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้รัฐสภาสามารถแสดงบทบาทในการตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหารภายในรัฐให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะกฎหมายการใช้กำลังเริ่มมีขึ้นในปี พ.ศ. 2551 ทำให้รัฐไทยไม่มีกระบวนการใดเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้กำลังทหารภายในประเทศ ยกเว้นการประกาศสงครามระหว่างรัฐเท่านั้น ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องปรับให้รัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการตกลงใจใช้กำลังของรัฐให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการเป็นเครื่องมือของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมานานแล้ว ไม่ใช่เพื่อหวังผลทางการเมืองของรัฐบาลหรือพรรคการเมือง



## บทที่ 7

### บทบาทรัฐสภาด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ

อำนาจทางทหารขึ้นอยู่กับคุณภาพและปริมาณกำลังพลและยุทธโศปกรณ์ โดยเป็นปัจจัยหนึ่งในสามของความพร้อมทางทหาร ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของพลังอำนาจของชาติในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ได้กำหนดให้รัฐมีกำลังทหารโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับการรักษาเอกราช<sup>2</sup> เป็นครั้งแรก แต่ก็ไม่ได้อธิบายให้ชัดเจนว่าความเหมาะสมหรือความจำเป็นดังกล่าวมีปัจจัยอะไรในการพิจารณา ในบทนี้เป็นการศึกษาบทบาทของรัฐสภาต่อการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลพลเรือนด้านการจัดโครงสร้างกำลังกองทัพไทยให้มีความเหมาะสมต่อการเป็นเครื่องมือของรัฐดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่าจากการที่รัฐบาลพลเรือนต้องการปรับลดขนาดกองทัพตามความต้องการของประชาสังคมในปัจจุบัน ส่งผลทำให้ต้องเผชิญหน้าโดยตรงกับกองทัพและกระทบต่อความสัมพันธ์ตามมา การที่รัฐสภาไทยยังไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลในเรื่องดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้โครงสร้างการจัดกองทัพขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพ แต่ถ้ารัฐบาลพลเรือนมีความสัมพันธ์กับกองทัพที่ดีก็จะทำให้การขยายโครงสร้างการจัดกองทัพเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้

#### 1. ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ของไทยด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ

กองทัพไทยมีกำลังพลในเครื่องแบบจำนวนประมาณสี่แสนนาย<sup>3</sup> ซึ่งมากเป็นลำดับที่ 12 ของโลก และได้รับการจัดว่าเป็นกองทัพที่มีแสนยานุภาพเป็นลำดับที่ 28 ของโลก ในขณะที่อัตรากำลังข้าราชการพลเรือนสามัญทุกกระทรวงรวมกันมีจำนวน 366,955 คน โดยกระทรวงสาธารณสุขมีบุคลากรมากที่สุดจำนวน 181,963 คน รองลงมาคือกระทรวงมหาดไทยมีจำนวน 39,808

---

<sup>1</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for power and peace*, pp. 133-136.

<sup>2</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492," หน้า 25.

<sup>3</sup> จากการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนของพลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาปกรณัม ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในการเสวนาที่ศูนย์สันติภาพกองบัญชาการกองทัพไทย เมื่อ 14 ธันวาคม 2556 โปรดดู “ผ.ส.รับต้องซ่อมประเทศ” *กรุงเทพธุรกิจ* (15 ธันวาคม 2556): 4. ในขณะที่ข้อมูลของ Military Balanced 2012 สรุปกำลังกองทัพไทย 280,011 นาย (กองทัพบก 190,000 นาย, กองทัพเรือ 44,011 นาย และกองทัพอากาศ 46,000 นาย).

คน ส่วนกระทรวงการต่างประเทศมีเพียง 1,535 คน<sup>4</sup> จากการทำงานที่มีกำลังพลจำนวนมากดังกล่าว จึงส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่องบประมาณของรัฐ โดยเฉพาะงบบุคลากรที่สูงตามคุณลักษณะของการใช้กำลังทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ทันสมัยจำนวนมากที่ต้องจัดหาเข้ามาประจำการ ซึ่งต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองเพื่อตัดสินใจกำหนดลำดับความสำคัญว่ารัฐจะให้ความสำคัญในด้านใด ระหว่างการเตรียมกำลังทหารกับความกินดีอยู่ดีของประชาชน หรือตามสำนวนที่ใช้ทั่วไปว่ารัฐจะเลือกกระหว่าง “เนย” หรือ “ปืน” (Butter or Gun)

หากงบประมาณมีจำกัดแล้วรัฐเลือก “เนย” ก็จะทำให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี แต่หากรัฐเลือกที่จะซื้อ “ปืน” ประชาชนก็จะอดอยาก สำหรับรัฐไทยแล้ว ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human index development) ในสามมิติ ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา และมาตรฐานความเป็นอยู่ จัดอยู่ในกลุ่มระดับกลางโดยอยู่ในลำดับที่ 92 ของโลกจากทั้งหมด 169 รัฐ<sup>5</sup> ดังนั้นรัฐจะต้องตัดสินใจให้สมเหตุผลเมื่อพิจารณางบประมาณที่รัฐต้องจ่ายให้กับการเสริมสร้างโครงสร้างกองทัพกับความกินดีอยู่ดีของประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียภาษีและมีสิทธิเลือกตั้งรัฐบาล ผู้นำรัฐบาลพลเรือนจึงจำเป็นต้องเฉลี่ยให้สมดุลระหว่างทั้งสองด้าน ปัญหาอยู่ที่ว่ารัฐจะยึดถือหลักเกณฑ์ใดซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายว่าโครงสร้างกองทัพมีขนาดใดจึงจะเหมาะสมตามสภาวะงบประมาณที่มีอยู่ในขณะนั้น

หลังสงครามเย็นยุคกองทัพไทยได้พยายามปรับลดขนาดโครงสร้างกองทัพลงตามที่พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกได้บรรยายที่คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2541 ว่า แนวคิดด้านการปฏิบัติการของกองทัพบกมุ่งเป็นกองทัพจิวแต่แจ้ว ในส่วนของกองทัพบกที่ต้องแก้ไขคือด้านกำลังพลที่มีนายทหารระดับชั้นนายพลและพันเอกพิเศษเกินความจำเป็นค่อนข้างมาก มีปัญหาที่จะบริหารกำลังพลได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งในอนาคตคิดว่าจะพัฒนาให้เป็นรูปแบบพีรามิด คือมีผู้บริหารน้อยแต่มีประสิทธิภาพ<sup>6</sup> แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่พยายามปฏิรูปโครงสร้างกองทัพอย่างจริงจัง แต่ผลที่ตามมาทำให้เกิดความขัดแย้งกับพลเอกมงคล อัมพรพิสิฐ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เนื่องจากคณะกรรมการวิชาการที่นายชวนได้ให้ศึกษาแนวทางปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหมเสนอให้ปรับยุบกองบัญชาการทหารสูงสุดโดยเห็นว่าซ้ำซ้อนกับปลัดกระทรวงกลาโหมและทำให้สายการบังคับบัญชาที่ยาว<sup>7</sup> นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดปรับเป็นระบบ

<sup>4</sup> สำนักงาน ก.พ., ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, กำลังคนภาครัฐ 2556: ข้าราชการพลเรือนสามัญ (กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี, 2557), หน้า 13.

<sup>5</sup> UNDP, "Human Development Report 2010, The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development," 2010, pp. 13, 143-146.

<sup>6</sup> "สุรยุทธ์เดินหน้าลดนายพล," มติชน (15 ธันวาคม 2541): 24.

<sup>7</sup> "เกาหลีกลาโหม'ชวน-มงคล'สลาย บก.สส.รวมสำนักปลัด," กรุงเทพธุรกิจ (15 ตุลาคม 2541): 16, 15.

คณะเสนาธิการร่วมซึ่งส่งผลทำให้เกิดแรงต้านจากกองทัพอย่างมาก เนื่องจากเห็นว่าจะเป็นการลดอำนาจผู้บัญชาการเหล่าทัพ ในขณะที่นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีกล่าววาทนโยบายทั้งหมดเป็นมติสภาภิเษกใน ปี พ.ศ.2540 ก่อนที่จะมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการวิชาการก็เป็นทหารทั้งหมด<sup>8</sup>

ในห้วงที่ผ่านมารัฐสภาไทยไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการกำหนดตรวจสอบโครงสร้างกองทัพไทยเนื่องจากอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายอนุมัติ แต่รัฐสภาก็ยังคงมีหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณประจำปีซึ่งมักจะไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงไปจากงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ ทำให้การขยายโครงสร้างการจัดกองทัพหากผ่านการพิจารณาจากรัฐบาลแล้วมักจะไม่ค่อยมีปัญหาในระดับรัฐสภา เช่น สภาภิเษกได้ให้ความเห็นชอบในการประชุมเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2554 ในการจัดตั้งกองพลทหารม้าที่ 3 และกองพลทหารราบที่ 7 โดยทั้ง 2 กองพล กระทรวงกลาโหมได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบพร้อมกัน<sup>9</sup> การจัดตั้งสองกองพลที่มีขึ้นอย่างรวดเร็วโดยไม่อยู่ในนโยบายรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ทำให้มีการวิจารณ์ว่ารัฐบาลจำเป็นต้องใช้อำนาจทางทหารในการค้าสภาพภาพของรัฐบาล<sup>10</sup> ต่อมารัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีนโยบายพยายามควบคุมโครงสร้างอัตรากำลังกองทัพ แสดงว่าโครงสร้างกองทัพเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือน-ทหาร การขยายโครงสร้างกองทัพจะเกิดขึ้นได้ง่ายเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกองทัพเป็นไปด้วยดีซึ่งอาจทำให้สังคมเห็นว่าทหารไม่แทรกแซงทางการเมือง แต่จากที่กล่าวมาการขยายโครงสร้างกองทัพจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากซึ่งกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้นรัฐสภาจึงจำเป็นต้องตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลไม่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือน-ทหาร จะเป็นไปในทางบวกหรือทางลบก็ตาม

กำลังทหารจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐ แต่หลังจากกระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลต่อโลกได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นรัฐไทยและกองทัพต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยเฉพาะการสิ้นสุดของสงครามเย็นสภาพภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ได้เปลี่ยนแปลงยอมทำให้การจัดระเบียบระหว่างประเทศเปลี่ยนตามไปด้วย เมื่อโครงสร้างปัญหาเปลี่ยนและภัยคุกคามเปลี่ยนโครงสร้างกองทัพจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนตามไปด้วย<sup>11</sup> ตามที่ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้ตั้งข้อสังเกตว่ากองทัพ

<sup>8</sup> "ชวนไม่สนนายพลรุมดันปรับกองทัพ," *มติชน* (25 กรกฎาคม 2541): 1, 19.

<sup>9</sup> "แนวทางตั้ง 'พล.ร.7-พล.ม.3,'" *ไทยโพสต์* (27 มกราคม 2554): 4.

<sup>10</sup> สำนักงานปฏิรูป, "แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง", 14 พฤษภาคม 2554, หน้า 43.

<sup>11</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, "การบรรยายพิเศษเรื่องการปฏิรูปภาคความมั่นคง," เอกสารรายงานการสัมมนาเรื่อง ความท้าทายของการบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงในไทย ณ สถาบันป้องกันประเทศ, 24 มกราคม 2554, หน้า 73.

ไทยมีความจำเป็นอย่างไรในปัจจุบันจึงต้องมีอัตราส่วนของทหารมากถึง 10 คน ต่อประชากร 1,000 คน<sup>12</sup> แต่การนับอัตราส่วนดังกล่าวดูเหมือนว่าได้รวมพลเรือนซึ่งแต่งเครื่องแบบทหารเข้าไปด้วยทำให้ดูว่ากองทัพไทยมีทหารมาก ในขณะที่กองทัพรัฐต่าง ๆ จะแยกโครงสร้างทหารและพลเรือนในกระทรวงกลาโหมออกจากกัน เช่นเดียวกับที่สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ ได้ให้ความเห็นว่าการปฏิรูปกองทัพต้องครอบคลุมถึงการลดขนาดของกองทัพ<sup>13</sup> แต่ก็ยังไม่เคยมีใครในสังคมไทยบอกอย่างเป็นทางการว่าขนาดกองทัพที่ต้องลดลงให้เหมาะสมนั้นมีขนาดเท่าไรและนำหลักการใดมาคิดอย่างชัดเจน

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558 ได้ทำให้หลายฝ่ายตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความจำเป็นของการมีกองทัพขนาดใหญ่ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานมีข้อสังเกตว่ากองทัพควรปรับขนาดให้เล็กลง กะทัดรัด และสอดคล้องกับภารกิจหลัก โดยเฉพาะการลดกำลังคน ตำแหน่ง และยุทโธปกรณ์ที่ไม่จำเป็นลง เพื่อนำทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดไปใช้ในการสร้างเสริมสมรรถนะในการปฏิบัติภารกิจหลักของกองทัพ<sup>14</sup> แต่ก็ไม่ได้อธิบายให้ชัดเจนว่าขนาดของกองทัพที่เหมาะสมคือเท่าใดและใช้หลักการใดคิด

การที่รัฐบาลพลเรือนจะดำเนินนโยบายปรับลดโครงสร้างกำลังกองทัพในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยยังขาดความเข้มแข็งจะทำให้เกิดความขัดแย้งตามมาเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในหลายรัฐ ในสถานการณ์ดังกล่าวหากรัฐสภามีความเข้มแข็งและมีขีดความสามารถในการเป็นสถาบันทางการเมืองแล้ว จะสามารถแสดงบทบาทสำคัญที่จะช่วยลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลพลเรือนซึ่งต้องการปรับลดโครงสร้างกำลังทหารเพื่อนำงบประมาณไปใช้ในโครงการอื่นตามลำดับความสำคัญ กับฝ่ายกองทัพที่ต้องการขยายโครงสร้างกองทัพให้เท่ากันหรือมากกว่ารัฐเพื่อนบ้าน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความไม่ลงรอยกันของทั้งสองฝ่ายปรากฏให้เห็นตามสื่อสาธารณะเป็นประจำ

## 2. การกำหนดโครงสร้างการจัดกองทัพต่อภัยคุกคาม

พลังอำนาจทางทหารมีความสำคัญควบคู่กับการเมืองของรัฐ รัฐที่มีพลังอำนาจทางทหารมากย่อมมีอิทธิพลในทางการเมืองโลกมากกว่ารัฐที่มีพลังอำนาจทหารอ่อนแอ รัฐที่มีพลังอำนาจทางทหารเข้มแข็งย่อมมีอิทธิพลต่อรัฐอื่นมากกว่ารัฐที่มีพลังอำนาจทหารอ่อนแอ และรัฐที่มีพลังอำนาจทางทหารมากจะมีความมั่นคงกว่ารัฐที่มีพลังอำนาจทหารอ่อนแอ<sup>15</sup> แต่การสร้างพลังอำนาจทาง

<sup>12</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, วิถุติการเมืองไทยกับบทบาทของกองทัพ, มติชน (1 มิถุนายน 2554): 6.

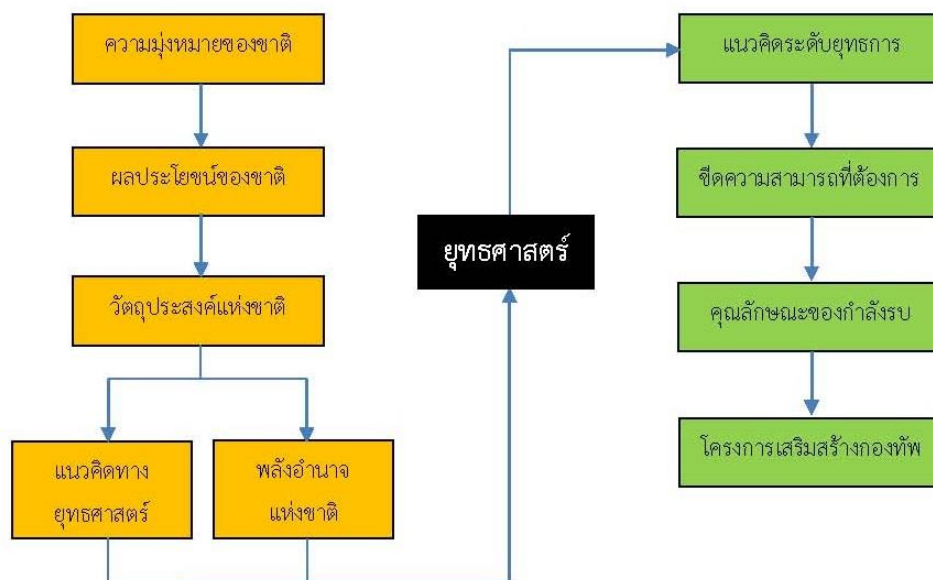
<sup>13</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, "ว่าด้วยสภาพปฏิรูปพลัง". แหล่งที่มา: <http://www.prachatai.com/journal/2014/10/56205>.

<sup>14</sup> สำนักงานปฏิรูป, "แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง," 14 พฤษภาคม 2554, หน้า 43.

<sup>15</sup> Robert J. Art, "The fungibility of force," in *International politics: Enduring concepts and contemporary issues*, pp. 206-207.

ทหารที่กล่าวมาย่อมมีค่าใช้จ่ายสูงเกิดขึ้นตามมา คำถามที่มีมานานสำหรับกิจการทหารไทยและยังไม่มีข้อสรุปซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายคือ ขนาดที่เหมาะสมของกองทัพไทยควรมีเท่าใดและใครเป็นผู้ตัดสินใจที่แท้จริง ในขณะที่หลักการกำหนดขนาดกองทัพที่เหมาะสมนั้น โดยทั่วไปแล้วจะต้องมีรูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่งที่เชื่อมโยงกันตั้งแต่ความมุ่งหมายของชาติจนกระทั่งแปลงออกมาเป็นโครงสร้างการจัดกองทัพ ตามตัวอย่างที่แสดงในภาพ 7.1

ภาพ 7.1 ตัวอย่างรูปแบบความเชื่อมโยงระหว่างความต้องการทางการเมืองและความต้องการกำลังทหารโดยมียุทธศาสตร์เป็นสะพานเชื่อมระหว่างพลเรือนและทหาร



ที่มา : Mackubin Thomas Owens, "Strategy and the Strategic Way of Thinking" in *Naval War College Review*, Autumn 2007, p. 120.

นอกจากนั้น เป็นเรื่องที่ยากสำหรับรัฐบาลในการกำหนดหรือพูดเกี่ยวกับการประเมินค่าภัยคุกคามของรัฐต่อสาธารณชน ผู้นำรัฐส่วนใหญ่หลบเลี่ยงที่จะกำหนดว่ารัฐใดเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐตนเอง เพราะการกำหนดให้ชัดเจนอาจจะมีผลเสียมากกว่าทั้งความรู้สึกและการเตรียมตัวของรัฐเพื่อนบ้านและในบางรัฐจึงกำหนดให้เป็นชั้นความลับ<sup>16</sup> อย่างไรก็ตามสภาวะแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียนได้เปลี่ยนแปลงไปโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอาเซียนต่างได้ให้ความเห็นชอบ

<sup>16</sup> James Wirtz, "Changing international threat perceptions," in *Global politics of defense reform*, eds. Thomas Bruneau and Harold Trinkunas (New York: Palgrave Macmillan, 2008), pp. 69-70.

แผนการปฏิบัติงาน 3 ปี (พ.ศ.2554-2556) โดยมีโครงการปรับปรุงความเข้าใจนโยบายการป้องกันประเทศและความมั่นคงของรัฐ ด้วยการกระจายข้อมูลนโยบายด้านความมั่นคงให้กับวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โรงเรียนเสนาธิการ รวมถึงสถานศึกษาอื่นที่มีการศึกษาเรื่องดังกล่าวเพื่อเพิ่มความโปร่งใส ความเข้าใจที่ดีและการรับรู้ด้านความมั่นคง<sup>17</sup> ทำให้รัฐสภาไทยมีแนวโน้มที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความเชื่อมโยงแนวคิดการจัดโครงสร้างกองทัพซึ่งมีความเชื่อมโยงกับนโยบายการป้องกันประเทศและความมั่นคง

การที่ไทยไม่ได้ปรับปรุงแนวคิดด้านความมั่นคงมาเป็นระยะเวลาานาน ทำให้โครงสร้างการจัดด้านความมั่นคงตั้งแต่ระดับรัฐคือสภาความมั่นคงแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2502<sup>18</sup> ก็ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงสมาชิกไปจากเดิมตาราง 7.1

ตาราง 7.1 เปรียบเทียบการจัดสภาความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐและไทย

สหรัฐอเมริกา	ไทย
ประธานาธิบดี	นายกรัฐมนตรี
รองประธานาธิบดี	รองนายกรัฐมนตรี
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
ประธานคณะเสนาธิการร่วม	ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
	เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองกลาง	

- ที่มา 1. พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2502  
2. National Security Act of 1947, Sec.110

นอกจากสมาชิกสภาความมั่นคงแห่งชาติไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมานานแล้ว จำนวนบุคลากรในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติก็มีจำนวนไม่เพียงพอ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

<sup>17</sup> ASEAN Defence Ministers' Meeting (ADMM) Three (3)-Year Work Program 2011-2013.

<sup>18</sup> "พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2502," ราชกิจจานุเบกษา 76 (28 กันยายน 2502): 423.

เพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดใหม่ในปี พ.ศ.2554<sup>19</sup> ทำให้การจัดตั้งหน่วยทหารจำนวนสองกองพลในปี พ.ศ.2553 นายกรัฐมนตรีและคณะได้รับทราบจากการประเมินภัยคุกคามตามเอกสารทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2553 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเมื่อการกำหนดภัยคุกคามและขนาดโครงสร้างกองทัพยังคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ดังนั้นรัฐบาลและรัฐสภาจึงไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดโครงสร้างกองทัพที่เหมาะสมกับภัยคุกคาม

## 2.1 ขนาดโครงสร้างกองทัพที่เหมาะสมกับรัฐ

Kenneth Waltz ได้แบ่งระดับของสาเหตุที่ทำให้เกิดสงครามระหว่างรัฐซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอีกด้านหนึ่งไว้สามระดับว่า ระดับแรกคือ “ธรรมชาติของมนุษย์” ซึ่งเกิดจากธรรมชาติของมนุษย์ ระดับที่สองคือ “โครงสร้างภายในรัฐ” เนื่องจากผู้นำอยู่ในสถานะที่มีอำนาจบริหารสูงสุด จึงจำเป็นต้องใช้สภาวะหรืออำนาจที่อยู่นอกฝ่ายบริหารและขาดการควบคุมตามที่ Waltz กล่าวว่า “...เราไม่สามารถเปลี่ยนพฤติกรรมมนุษย์ที่เป็นผู้นำประเทศได้แต่เราสามารถเปลี่ยนสถาบันทางสังคมและการเมืองภายในประเทศที่กำหนดนโยบายภายในรัฐได้...”<sup>20</sup> และระดับที่สามคือ “อนาธิปไตยระหว่างประเทศ” โดย Waltz ได้สรุปความเชื่อมโยงของทั้งสามระดับไว้ว่า “...ภาพระดับที่สามได้บรรยายโครงร่างของการเมืองโลก แต่ถ้าปราศจากภาพระดับแรกและระดับที่สองแล้วเราจะไม่สามารถรับรู้ถึงพลังที่กำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยภาพระดับแรกและระดับสองบรรยายถึงพลังในการเมืองโลก แต่ถ้าหากปราศจากภาพระดับที่สามแล้วก็ไม่สามารถที่จะเข้าถึงความสำคัญหรือการคาดการณ์ผลลัพธ์ได้”<sup>21</sup>

การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ จึงได้มีการแบ่งระดับในการวิเคราะห์ (level of analysis) ออกเป็นระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันหรืออาจจะมีการแบ่งเป็นระดับย่อยอีกตามที่ได้แบ่งเป็น 5 ระดับ<sup>22</sup> เพื่อดูผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละระดับแล้วนำผลการวิเคราะห์มาเชื่อมโยงกันเป็นข้อสรุปถึงสาเหตุที่รัฐกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น ในยุคสงครามเย็นรัฐต่าง ๆ ต้องเผชิญกับภัยคุกคามเดิมซึ่งเป็นภัยคุกคามระหว่างรัฐ ในทางรัฐศาสตร์ Raymond Cohen ได้อธิบายแนวคิด “ทัศนะภัยคุกคาม (threat perception)” ในความสัมพันธ์

<sup>19</sup> "กฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2554," ราชกิจจานุเบกษา 128 (20 พฤษภาคม 2554), หน้า 17.

<sup>20</sup> Kenneth N. Waltz, *Man, the state, and war: A theoretical analysis* (New York: Columbia University Press, 1954), pp. 40-41.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 238.

<sup>22</sup> Barry Buzan and Richard Little, *International Systems in World History: Remaking the study of International Relations*, p. 77.

ระหว่างประเทศโดยการแสดงออกของผู้นำฝ่ายตรงข้ามจากคำพูดและการกระทำ และได้อธิบายความสัมพันธ์ของการรับรู้ภัยคุกคามในรูปแบบของสมการคณิตศาสตร์อย่างง่ายตามแนวคิดของ David Singer ว่า การรับรู้ภัยคุกคามเป็นผลลัพธ์มาจาก “การประมาณขีดความสามารถ (estimated capability) X การประมาณความตั้งใจ (estimated intent)”<sup>23</sup>

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้มีการศึกษาด้านขีดความสามารถว่ารัฐมีขีดความสามารถเท่าใดในระบบระหว่างประเทศ และมีการศึกษาด้านความตั้งใจว่าผู้นำรัฐมีความตั้งใจต่อรัฐเพื่อนบ้านอย่างไร

**2.1.1 ขีดความสามารถ** การที่จะวัดว่ารัฐใดมีขีดความสามารถเท่าไรนั้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ John Mearsheimer นักวิชาการด้านสันตินิยมใหม่ได้กำหนดขีดความสามารถในรูปแบบของทรัพยากรที่สำคัญที่รัฐครอบครอง ได้แก่<sup>24</sup>

- ประชากร : ประเทศที่มีประชากรน้อย ไม่สามารถที่จะสร้างพลังอำนาจทางทหาร เช่น ออสเตรเลียมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) 544,343 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ไม่สามารถเป็นมหาอำนาจทางทหารได้เนื่องจากมีประชากรเพียง 20 ล้านคน

- ด้านเศรษฐกิจ : เป็นสิ่งสำคัญที่จะสามารถเปลี่ยนมาเป็นพลังอำนาจทางทหาร โดยใช้ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) มีมากเพียงพอที่จะเสริมกำลังกองทัพที่ได้เสริมสร้าง เช่น บังกลาเทศ มีประชากร 147 ล้านคน มากกว่ารัสเซีย แต่ไม่สามารถที่จะเป็นมหาอำนาจได้ เพราะมี GNP น้อย

- ขีดความสามารถทางทหาร : รัฐจะต้องสามารถนำทรัพยากรที่มีมาใช้ได้ด้วย รวมทั้งอาวุธยุทโธปกรณ์ เช่น อาวุธนิวเคลียร์

**2.1.2 ความตั้งใจ (intension)** Valerie M. Hudson ได้จัดระดับในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy Analysis: FPA) โดยแบ่งออกเป็น 6 ระดับ ได้แก่ ระดับปัจเจกที่เป็นผู้ตัดสินใจ ระดับการตัดสินใจแบบกลุ่มซึ่งแบ่งย่อยออกเป็นพลวัตจากกลุ่มขนาดเล็ก กระบวนการองค์การ และการเมืองในระบบราชการ ระดับวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ประจำชาติ ระดับการเมืองภายในประเทศและตัวแสดงอื่นที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับการตัดสินใจของรัฐบาล ระดับคุณลักษณะประจำชาติ และระดับระบบระหว่างประเทศ รวมทั้งการนำผลการวิเคราะห์แต่ละระดับมารวมกัน สำหรับการที่จะวิเคราะห์ได้ว่าผู้นำรัฐมีความตั้งใจที่จะคุกคามต่อรัฐเพื่อนบ้านเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เนื่องจากการรวมตัวแปรต่างระดับทั้งระดับปัจเจก ระดับรัฐ และระดับระบบระหว่างประเทศ และต่าง

<sup>23</sup> Raymond Cohen, *Threat perception in international crisis* (Wisconsin: University of Wisconsin, 1979), pp. 5, 7.

<sup>24</sup> John J. Mearsheimer, *The tragedy of great power politics* (New York: Norton, 2001), pp. 60-75.



ประเภททั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณจำนวนมากทำได้ยาก รวมทั้งจำเป็นต้องใช้ความรู้สหวิทยาการ (Multi-disciplinary) ทั้งด้านรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และจิตวิทยา<sup>25</sup>

จากที่กล่าวมา หากพิจารณา “ขีดความสามารถ” ของรัฐในอาเซียนในปัจจุบันแล้วไม่มีรัฐใดที่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย และเมื่อพิจารณา “ความตั้งใจ” รัฐในอาเซียนก็ยังขาดความตั้งใจที่จะรุกรานเพื่อนบ้านตามที่ได้มีการลงนามกฎบัตรอาเซียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 และได้พัฒนาตามลำดับจนจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558 ดังนั้น การเตรียมกำลังกองทัพไทยเหมือนกับในสมัยสงครามเย็นจึงไม่สามารถตอบโจทย์สำหรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้ แต่รัฐก็ต้องเตรียมกำลังให้พร้อมต่อภัยคุกคามทั้งสองรูปแบบ

การที่รัฐสภาจะสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการกำหนดภัยคุกคามและนโยบายต่างประเทศของรัฐซึ่งเชื่อมโยงลงมาถึงการจัดโครงสร้างกองทัพได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ดังกล่าวในอดีตรัฐไทยได้เตรียมกำลังไว้เพื่อป้องกันภัยคุกคามที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ แต่หลังจากสงครามเย็นยุติลงมาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา 20 ปี ไม่ปรากฏว่ารัฐเพื่อนบ้านใช้กำลังในลักษณะสงครามตามที่เตรียมไว้ ที่สำคัญคือในช่วงเวลาดังกล่าวภัยคุกคามระหว่างรัฐได้เปลี่ยนเป็นภัยคุกคามต่อประชาชนภายในรัฐ ทำให้เกิดความซับซ้อนในการวิเคราะห์ คาดการณ์ และการเตรียมกำลังทหารมากขึ้น โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 9/11 ทำให้แนวคิด “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-traditional Threat)” เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น จึงไม่สามารถอธิบายด้วยกรอบแนวคิดการวัดภัยคุกคามของ Singer เพียงลำพัง เนื่องจากเราไม่สามารถวัดขีดความสามารถและความตั้งใจของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้ง่าย คำถามที่ตามมาคือแล้วรัฐไทยจะใช้ปัจจัยอะไรมากำหนดขนาดกองทัพให้รองรับภัยคุกคามทุกรูปแบบ

เวทีการเมืองระหว่างประเทศที่อยู่ในระบบอนาธิปไตยทำให้รัฐไม่สามารถไว้ใจต่อกันและไม่มีอะไรแน่นอน ดังนั้นการมีกำลังกองทัพจึงยังคงเป็นความสำคัญต่อไป แต่เนื่องจากการเตรียมกำลังกองทัพแปรผันไปตามสถานะเศรษฐกิจและเป็นภาระของรัฐ นอกจากนั้น แต่ละทฤษฎีที่นำมาใช้ต่างก็เป็นทฤษฎีด้านสังคมศาสตร์ซึ่งมีข้อจำกัดในการอธิบายหรือคาดการณ์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างแม่นยำแตกต่างจากทฤษฎีด้านวิทยาศาสตร์ ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญในการถ่วงดุลเฉลี่ยความเหมาะสมระหว่าง “การกินดีอยู่ดีของประชาชน” หรือ “การป้องกันประเทศ” (Butters or guns) โดยการพิจารณาความเหมาะสมให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนเพื่อชดเชยสิ่งที่ยังไม่ชัดเจน

## 2.2 ผลกระทบของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนต่อการกำหนดโครงสร้างกองทัพ

หลักการของประชาคมอาเซียนประการหนึ่งคือการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี ส่งผลทำให้ความขัดแย้งในภูมิภาคอาเซียนมีแนวโน้มลดลงและกระทบต่อแนวคิดการดำรงโครงสร้างกองทัพนานา

<sup>25</sup> Valerie M. Hudson, *Foreign policy analysis: Classic and contemporary theory*.

ใหญ่ไว้ กฎบัตรอาเซียนซึ่งเป็นกฎกติกาสูงสุดที่สมาชิกอาเซียนได้ลงสัตยาบันรวมกันว่าจะยึดถือปฏิบัติ ตามโดยมีการจัดทำแผนงานการรวมกลุ่มของอาเซียน (ASEAN Roadmap) รองรับระหว่างปี พ.ศ. 2552-2558 เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ.2558 และมีการจัดทำ แผนงานการจัดตั้ง (Blueprint) ในแต่ละเสาจำนวน 3 ฉบับ

สำหรับในส่วนของกระทรวงกลาโหมอาเซียน ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการห้วง 3 ปี ซึ่ง ปัจจุบันเป็นห้วงที่ 2 (พ.ศ.2554-2556) เพื่อขยายความร่วมมือด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ในภูมิภาคที่มีอยู่แล้วให้เข้มแข็งขึ้นโดยผ่านคู่เจรจา และสร้างบรรทัดฐานด้านสันติภาพและความมั่นคง ในภูมิภาคให้มากขึ้น<sup>26</sup> โดยกระทรวงกลาโหมได้เตรียมการรองรับเอกสารแนวคิด (Concept paper) ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากการประชุมระดับสูงของกระทรวงกลาโหมอาเซียนแล้วจำนวน 9 รายการ ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์กรภาคประชาสังคมในความมั่นคงใหม่ การใช้ ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัย พิบัติ ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศในกรอบของอาเซียน การจัดตั้งเครือข่ายศูนย์ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกรอบอาเซียน การจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงทางทะเล การจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ การจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติ การรักษาสันติภาพการจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญ ด้านการแพทย์ทหาร การจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการต่อต้านการก่อการร้าย<sup>27</sup> ยิ่งทำให้ความ จำเป็นของโครงสร้างกองทัพขนาดใหญ่ลดน้อยลง

จากที่กล่าวมาจะเห็นแนวโน้มของความยุ่งยากในการกำหนดโครงสร้างกองทัพไทยใน อนาคต แม้แต่การกำหนดยุทธศาสตร์ทหารตามแนวคิดต่อภัยคุกคามเดิม ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาไทยก็ยัง ไม่ได้มีบทบาทเข้าไปเกี่ยวข้องอยู่แล้ว ในขณะที่การจัดเตรียมโครงสร้างกำลังกองทัพในอนาคต จำเป็นต้องมีความรู้ด้านความร่วมมือด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศในภูมิภาคอาเซียนโดย การบูรณาการ Blueprint ทั้ง 3 เสาให้เข้าด้วยกัน จึงยิ่งก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากต่อรัฐสภาในการ กำหนดโครงสร้างกองทัพมากยิ่งขึ้น และส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพ ตามมา

<sup>26</sup> ASEAN Defence Ministers' Meeting (ADMM) Three (3)-Year Work Program 2011-2013,

<sup>27</sup> "Concept Paper for the Establishment of an ASEAN Defence Ministers' Meeting". Available from: <http://www.asean.org/news/item/concept-paper-for-the-establishment-of-an-asean-defence-ministers-meeting-2>

### 3. บทบาทรัฐสภาสากลในการกำหนดโครงสร้างกองทัพ

ใครควรมีบทบาทในการกำหนดขนาดกองทัพระหว่างกระทรวงกลาโหม คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา การกำหนดโครงสร้างกองทัพรัฐสภาของรัฐที่มีระดับประชาธิปไตยสูงจะมีขั้นตอนพัฒนามาตามลำดับตั้งแต่การกำหนดผลประโยชน์ของชาติโดยทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องและมีการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเป็นระบบตามผลการศึกษา ดังนี้

#### 3.1 หลักการสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศในการกำหนดโครงสร้างกองทัพ

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศได้จัดทำคู่มือตรวจสอบ กลไก ในการทำหน้าที่ของรัฐสภา เกี่ยวกับโครงสร้างกองทัพ โดยยกตัวอย่างการพัฒนาประชาธิปไตยในลาตินอเมริกาช่วงทศวรรษ 2520 และ 2530 ที่มีความพยายามจากฝ่ายรัฐบาลพลเรือนในการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ แต่ยังคงประสบปัญหาการขาดผู้เชี่ยวชาญด้านการทหารซึ่งประชาสังคมมีส่วนช่วยให้รัฐสภาควบคุมตรวจสอบกิจการทหารโดยการนำผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศมาช่วยฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>28</sup> การดำเนินการโดยฝ่ายรัฐบาลพลเรือนเพียงลำพังไม่สามารถที่จะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มองค์กรเอกชน (NGO) ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และสถาบันวิจัยจะช่วยเหลือเสริมสร้างความเข้มแข็งประชาธิปไตยในการตรวจสอบกิจการด้านความมั่นคง โดยการกระจายข้อมูลวิจัยที่เป็นอิสระให้รัฐสภา สื่อสารมวลชน และสาธารณะ ติดตามและส่งเสริมการเคารพหลักนิติรัฐ (rule of law) และหลักสิทธิมนุษยชนของภาคมั่นคง<sup>29</sup> ตัวอย่างสถาบันวิจัยในไทยที่ช่วยเหลือเสริมสร้างความเข้มแข็งประชาธิปไตยในการตรวจสอบกิจการด้านความมั่นคงกรณีเครื่องมือจีที-200 ที่มีการพูดคุยกันบนสื่อออนไลน์จนกระทั่งผลักดันให้อาจารย์และนักวิจัยออกมาเสนอความเห็น สังคมจึงได้เริ่มตั้งคำถามแล้วนำไปสู่การตรวจสอบข้อเท็จจริงและนำไปสู่การอภิปรายในรัฐสภาจนกระทั่งทำให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้สั่งให้ยุติการจัดหาเพิ่มเติม<sup>30</sup> แต่รัฐไทยยังไม่เคยมีสถาบันวิจัยด้านโครงสร้างการจตุกองทัพ

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐสภาต้องกำหนดจำนวนของกำลังพลในภาคความมั่นคง เช่น กองทัพ ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ข่าว รวมทั้งจำนวนสูงสุดในแต่ละชั้นยศ การมอบภารกิจให้กับกองทัพ นโยบายการบริหารจัดการและโครงสร้างกองทัพจะต้องสอดคล้องกับงบประมาณ

<sup>28</sup> Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices*, pp. 37-38.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>30</sup> "ระงับจีที 200-จีสอบเรือเหาะ-ซีซีทีวี," *กรุงเทพธุรกิจ* (17 กุมภาพันธ์ 2553): 1, 4.

ของรัฐ<sup>31</sup> แต่ธรรมชาติและพลวัตของภาคความมั่นคงตามปกติแล้วจะทำนายการตรวจสอบโดยรัฐสภาจากความหลากหลายของประเด็นทางเทคนิคที่เกี่ยวข้อง ขนาดและความซับซ้อนของกิจการของบุคลากรด้านความมั่นคง กฎหมายที่รู้เฉพาะวงการ กฎระเบียบและการปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติงานของรัฐสภาเป็นไปได้ด้วยความยากอย่างมากถ้าหากไม่มีผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานวิจัยอิสระ<sup>32</sup> แสดงให้เห็นว่าสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศตระหนักถึงการขาดความรู้ของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นเรื่องปกติของสมาชิกรัฐสภาที่มีพื้นฐานความรู้แตกต่างกันและไม่ได้หาเสียงเลือกตั้งมาเพื่อการควบคุมทหาร

### 3.2 บทบาทรัฐสภาสหรัฐอเมริกาในการกำหนดโครงสร้างกองทัพ

กฎหมายสหรัฐกำหนดให้จำนวนกำลังพลประจำการและกำลังพลสำรอง รวมทั้งข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานในกองทัพสหรัฐแต่ละปีจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา<sup>33</sup> รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะต้องเสนอรายงานความต้องการกำลังพลทุกปีภายใน 45 วันหลังจากที่ประธานาธิบดีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในปีงบประมาณต่อไปต่อสภา<sup>34</sup> โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะต้องเสนอแผนยุทธศาสตร์กำลังแรงงาน<sup>35</sup> นอกจากนั้นจะต้องส่งรายงานการปฏิบัติการและการส่งกำลังบำรุงประจำปี<sup>36</sup> และจะต้องรายงานความพร้อมรบของกระทรวงกลาโหมประจำปี<sup>37</sup> สำหรับทุกวงรอบสี่ปีจะต้องจัดทำรายงาน<sup>38</sup> และรายงานคุณภาพชีวิตของกำลังพล<sup>39</sup> รายงานการทบทวนบทบาทและภารกิจของกองทัพทุกวงรอบสี่ปี<sup>40</sup>

รัฐสภาสหรัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดโครงสร้างกองทัพซึ่งเป็นแผนระยะยาวสำหรับกำลังพลประจำการในแต่ละปี โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการทหารวุฒิสภาและบรรจุไว้ในกฎหมายงบประมาณทางทหาร ตามตาราง 7.2

<sup>31</sup> Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices, pp. 153-155.

<sup>32</sup> Ibid., p. Forwards.

<sup>33</sup> United States House of Representatives, "United States Code, Title 10-Armed Forces," § 115. Personnel strengths: requirement for annual authorization, p. 78.

<sup>34</sup> Ibid. § 115a. Annual defense manpower requirements report.

<sup>35</sup> Ibid. § 115b. Annual strategic workforce plan.

<sup>36</sup> Ibid. § 116. Annual operations and maintenance report.

<sup>37</sup> Ibid. § 117. Readiness reporting system: establishment; reporting to congressional committees.

<sup>38</sup> Ibid. § 118. Quadrennial defense review.

<sup>39</sup> Ibid. § 118a. Quadrennial quality of life review.

<sup>40</sup> Ibid. § 118b. Quadrennial roles and missions review.

ตาราง 7.2 กำลังประจำการกองทัพสหรัฐอเมริกาที่ได้รับความเห็นชอบจาก  
คณะกรรมการการทหารวุฒิสภา

	อนุมัติปี 2011	เสนอ 2012	ความเห็น กรรมการ
กองทัพบก	569,400	562,000	562,000
กองทัพเรือ	328,700	325,700	325,700
นาวิกโยธิน	202,100	202,100	202,100
กองทัพอากาศ	332,200	332,800	332,800

ที่มา : National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, Committee on Armed Services  
United States Senate, p. 105

### 3.3 บทบาทรัฐสภาอังกฤษในการกำหนดโครงสร้างกองทัพ

โครงสร้างกองทัพอังกฤษมีรากฐานมาจาก “ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy)” ซึ่งเป็นเอกสารที่รัฐบาลอังกฤษได้จัดทำขึ้นโดย Devid Cameron นายกรัฐมนตรีอังกฤษได้นำเสนอต่อรัฐสภาในปี พ.ศ.2553 ประกอบด้วยบริบททางยุทธศาสตร์ในปัจจุบันที่ต้องเผชิญกับการก่อการร้ายสากล และการเปลี่ยนแปลงของโลกในด้านต่าง ๆ บทบาทของอังกฤษต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยได้กำหนดความเสี่ยง 4 ประการ ที่อังกฤษต้องเผชิญสำหรับให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องใช้ในการเตรียมทรัพยากรและขีดความสามารถตามลำดับความเร่งด่วน ได้แก่ การก่อการร้ายสากล การโจมตีไซเบอร์ ภัยธรรมชาติ และกำลังทหารต่างชาติ<sup>41</sup>

นอกจากนั้น รัฐบาลจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติต่อรัฐสภาทุกปีและจัดทำยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ทุก 5 ปี ให้รัฐสภาพิจารณา<sup>42</sup> ทำให้รัฐสภาอังกฤษมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการอภิปรายตรวจสอบการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งจะมีความเชื่อมโยงลงมาถึงโครงสร้างกองทัพอังกฤษ โดยเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างสภาขุนนางและสภาผู้แทนราษฎร<sup>43</sup> ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจึงต้องผ่านการอภิปรายต่อรัฐสภา

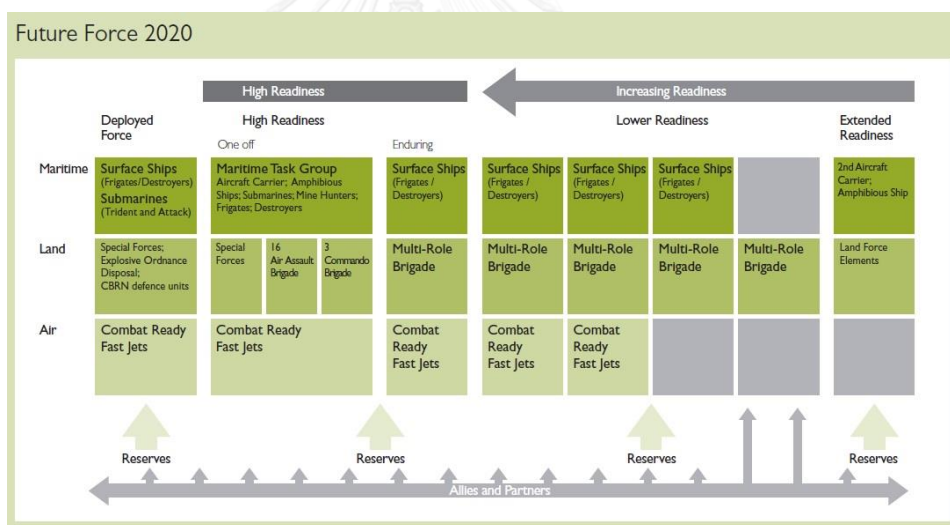
<sup>41</sup> HM Government, "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty," October 2010.

<sup>42</sup> *ibid.*, p. 35.

<sup>43</sup> House of Lords and House of Commons Joint Committee on the National Security Strategy, "The work of the Joint Committee on the National Security Strategy in 2013-14," 24 July 2014.

สำหรับขั้นตอนต่อจากยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ รัฐบาลจะต้องจัดทำเอกสาร “ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศและความมั่นคง (Strategic Defence and Security Review)” ประกอบด้วยกรอบทบทวนภารกิจที่รองรับความเสี่ยง 4 ประการ ที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ การกำหนดภารกิจของกองทัพอังกฤษในการป้องกันและการป้องปราม รวมทั้งต่อภัยคุกคามที่ขยายกว้างขึ้น การกำหนดพันธมิตรและหุ้นส่วนในการป้องกันประเทศและความมั่นคง หลังจากนั้น จึงเป็นการกำหนดโครงสร้างกำลังทางบก ทางทะเล และทางอากาศที่ต้องการในทศวรรษที่ 2020 (Future Force 2020) โดยแบ่งออกเป็นกำลังที่วางในพื้นที่ปฏิบัติการนอกประเทศและกำลังที่จำเป็นต้องใช้ในประเทศปัจจุบัน กำลังที่มีความพร้อมรบสูงและกำลังที่มีความพร้อมรบต่ำตามภาพ 7.2 ทำให้แต่ละกองทัพมีกรอบแนวทางกำหนดความต้องการกำลังชัดเจน และได้ผ่านการอภิปรายจากรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่แทนประชาชนแล้ว

ภาพ 7.2 ความต้องการกำลังกองทัพอังกฤษในทศวรรษ 2020 ที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร



ที่มา: HM Government, Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review, October 2010, p. 20.

ถึงแม้ว่ารัฐสภาอังกฤษจะแตกต่างจากรัฐสภาสหรัฐโดยโครงสร้างกองทัพไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่จากการที่คณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษมีหน้าที่ในการอภิปรายตรวจสอบเอกสารการทบทวนยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศและความมั่นคง

ทุกรอบ 5 ปี<sup>44</sup> โดยมีข้อเสนอแนะต่อทุกฝ่ายเพื่อให้กองทัพมีโครงสร้างการจัดที่เหมาะสมสอดคล้องกับภัยคุกคาม และเผยแพร่ต่อสาธารณะทำให้ประชาชนได้รับทราบและร่วมในการตรวจสอบด้วย ซึ่งมีรายละเอียดหลักฐานความเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างโปร่งใสและมีเหตุผลรองรับที่ชัดเจน แจกจ่ายต่อสาธารณะ<sup>45</sup> ก็สามารถทำให้สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษมีบทบาทไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการที่จะต้องผ่านมติจากวุฒิสภาสหรัฐ

นอกจากสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการพิจารณาและตรวจสอบเอกสารการทบทวนยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศและความมั่นคงต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะกรรมาธิการการทหารสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษยังมีบทบาทในการตรวจสอบโครงสร้างการจัดกองทัพโดยตรงตามที่ได้สอบถาม ฯพณฯ ท่าน Philip Hammond รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Secretary of State for Defence) และพลเอก Sir David Richards ประธานเสนาธิการร่วม (Chief of the Defence Staff) รวมจำนวน 75 คำถาม เพื่อให้มั่นใจว่าโครงสร้างการจัดของกองทัพอังกฤษมีขนาดที่เหมาะสมและสามารถรองรับภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในอีก 10 ปี ข้างหน้า โดยผลการสอบถามดังกล่าวสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำเอกสารแจกจ่ายเผยแพร่ต่อสาธารณะ ตัวอย่างคำถามที่สำคัญมีดังนี้

“เอกสารทบทวนยุทธศาสตร์ตั้งสมมติฐานไว้ว่ากองทัพบกมีกำลัง 94,000 นาย แต่ตอนนี้เรากำลังจะปรับลดเหลือ 82,000 นาย ในขณะที่เอกสารทบทวนยุทธศาสตร์แนะนำว่าเราควรมีกำลังกองพลน้อยหลายบทบาทเพิ่มอีก 5 กองพล และตอนนี้เรามีกำลังได้ต่อบกองพลน้อยทหารราบยานเกราะ 3 กองพล ดังนั้น ท่านจะต้องทบทวนเปลี่ยนวิสัยทัศน์โครงสร้างกองทัพ 2020 หรือไม่ หากจะต้องดำเนินการ ทำไมจึงจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นเช่นนี้”<sup>46</sup>

จากที่ได้กล่าวมาสรุปว่ารัฐสภาอังกฤษมีบทบาทในการพิจารณากำหนดโครงสร้างกองทัพ ตั้งแต่การพิจารณายุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทุกรอบ 5 ปี และเชื่อมโยงลงมาถึงเอกสารการทบทวนยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศและความมั่นคงซึ่งแสดงถึงโครงสร้างการจัดกองทัพ โดยจัดทำรายงานเผยแพร่ต่อสาธารณะทุกปี ทำให้ประชาชนได้รับทราบโครงสร้างการจัดกองทัพ ถึงแม้ว่าจะไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากวุฒิสภาเหมือนสหรัฐ แต่การเผยแพร่ต่อสาธารณะในทุกขั้นตอนจะทำให้

<sup>44</sup> "Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty,"

<sup>45</sup> House of Commons Defence Committee, "The Strategic Defence and Security Review: First Report of Session 2010–11", 15 September 2010.

<sup>46</sup> House of Commons, "Oral evidence taken before the Defence Committee, The work of The Ministry of Defence and the Armed Forces", 12 July 2012.

เป็นข้อผูกมัดของกระทรวงกลาโหมที่จะต้องพิจารณาโดยมีเหตุผลรองรับและดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

#### 4. พัฒนาการโครงสร้างการปกครองทัพยาสมัยใหม่

รัฐไทยเริ่มมีการปฏิรูปการทหารแบบตะวันตกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี พ.ศ.2430 เพื่อให้สอดคล้องกับการสร้างรัฐสมัยใหม่ตามสภาวะแวดล้อมการขยายอิทธิพลของชาติตะวันตกที่แผ่ขยายเข้ามาในทวีปเอเชีย โดยมีการปรับปรุงการจัดหน่วยทหาร การจัดหากำลังพล อาวุธยุทโธปกรณ์ และการจัดตั้งโรงเรียนทหาร<sup>47</sup> ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของโครงสร้างการปกครองทัพยาก่อนระบบรัฐสภาต่อเนื่องมาจนถึงหลังจากระบบรัฐสภาแล้ว

##### 4.1 โครงสร้างการปกครองทัพยาก่อนระบบรัฐสภา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปกองทัพให้เป็นสมัยใหม่ควบคู่ไปกับการสถาปนาสยามให้เป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ตามแบบตะวันตก<sup>48</sup> กองทหารซึ่งสยามส่งออกไปประจำการตามหัวเมืองชั้นนอกและชั้นในในสมัยตอนต้นรัชกาลที่ 5 นั้น ไม่ได้มีหน้าที่ป้องกันภัยคุกคามระหว่างรัฐ แต่มีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้ายในเขตรวมทั้งช่วยเหลือการเก็บภาษีอากรที่มีการปฏิรูปการปกครองส่วนกลาง โดยมีกฎหมายห้ามไม่ให้ทหารเกี่ยวข้องกับการเมือง ตามข้อบังคับกรมทหารบก พ.ศ.2430<sup>49</sup> และต่อมาได้ใช้เป็นกำลังสำคัญในการรวมประเทศราชเดิมและหัวเมืองชั้นนอกในปี พ.ศ. 2443 ตลอดจนการจัดตั้งมณฑลจนถึงปี พ.ศ.2458<sup>50</sup> ถึงแม้ว่าต่อมาสยามได้จัดตั้งกรมตำรวจเมื่อ พ.ศ.2440 แต่ในช่วงแรกยังคงใช้ทหารเข้าปฏิบัติงานตามที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้กรมยุทธนาธิการ (กระทรวงกลาโหมปัจจุบัน) ส่งสัญญาบัตรทหารกรมตำรวจไปพระราชทานแก่ข้าราชการทหารซึ่งรับราชการอยู่ ณ หัวเมืองต่าง ๆ ในปี พ.ศ.2453<sup>51</sup>

โครงสร้างกองทัพสยามในขณะนั้นได้วางกำลังหน่วยทหารกระจายไปตามพื้นที่ทั่วประเทศตามการแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑลและข้อจำกัดเส้นทางคมนาคมในสมัยนั้นซึ่งยังคงใช้การคมนาคมทางน้ำเป็นหลัก ส่วนทางบกยังคงใช้ช้างและม้าต่อจากทางน้ำ ตามที่พลโทกรมหมื่นนครไชย

<sup>47</sup> กองประวัติศาสตร์ทหาร กรมยุทธการทหารบก, การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2546), หน้า 17.

<sup>48</sup> กองทัพบก, การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2546).

<sup>49</sup> "ข้อบังคับกรมทหารบก คำสั่งที่ 2 ว่าด้วยหน้าที่ของออฟฟิศเซอบังคัทหารรักษาราชการตามหัวเมือง จุลศักราช 1249",

<sup>50</sup> เดช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ.2435-2458, แปลโดย ภรณ์ กาญจนันธุ์ดี, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 162-200

<sup>51</sup> "พระราชทานสัญญาบัตรทหาร กรมตำรวจ," ราชกิจจานุเบกษา 26, (22 สิงหาคม ร.ศ.128).



ศรีสุรเดช ผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ (ผู้บัญชาการทหารบกในปัจจุบัน) เสด็จตรวจราชการเมืองเหนือ ในปี พ.ศ.2449 ทางเรือตามลำน้ำปิงและขึ้นบกทรงม้าและช้างไปจังหวัดน่านและเชียงราย<sup>52</sup> ซึ่งโครงสร้างกองทัพและรูปแบบการวางกำลังทหารกระจายทั่วประเทศดังกล่าวได้สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน สยามได้มีการขยายโครงสร้างกำลังกองทัพไทยมากขึ้นพร้อมกันตามแผนโครงสร้างกองทัพบกสยาม พ.ศ.2451 ซึ่งกำหนดให้กองทัพบกมีจำนวน 10 กองพล ต่อมา พ.ศ.2452 กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดและขนานนามกรมทหารเป็น 10 กองพลตามเป้าหมาย โดยรัชกาลที่ 5 ทรงดำริให้จัดตั้งแบบหลวม ๆ ไปก่อนเมื่อมีเงินน้อยจัดกำลังกรมทหารในกองพลให้น้อยลง และเมื่อได้รับเงินจำนวนมากก็เพิ่ม”<sup>53</sup> และต่อมาได้เพิ่มขึ้นอีก 2 กองพลในปี พ.ศ. 2553 แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ หรืออาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างกองทัพไทยในปัจจุบัน เป็นผลสืบทอดมาจากแนวคิดในอดีตที่มีการจัดวางกำลังที่ตั้งหน่วยทหารเสร็จแล้วตั้งแต่การปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หลังจากนั้นเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนจำนวนกำลังพลให้ครบและจัดหายุทโธปกรณ์ให้ทันสมัยตามแต่ห้วงเวลา ทำให้รัฐบาลหรือรัฐสภาไม่ได้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาว่ากองทัพไทยควรมีโครงสร้างที่เหมาะสมเท่าไรมาจนถึงปัจจุบัน

#### 4.2 โครงสร้างการจัดกองทัพไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

รัฐสภาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดโครงสร้างกองทัพเนื่องจากกองทัพได้จัดตั้งขึ้นก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 แล้ว ในช่วงแรกรัฐสภาก็ยังขาดความพร้อมในการปฏิบัติการตรวจสอบควบคุมกิจการทหารตามระบอบประชาธิปไตย โดยระบบทางการเมืองยังคงไม่เข้มแข็งและยังคงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคณะราษฎรซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหาร โดยยังคงใช้กำลังทหารเพื่อปราบกบฏที่เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หลังจากนั้นไม่นานก็เกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาในปี พ.ศ.2483 ตามมาด้วยสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากที่รัฐสภาจะมีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมกิจการทหารในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 กองทัพไทยก็ยังมีขนาดไม่ใหญ่เพียงพอที่จะต้านทานภัยคุกคามทางทหารภายนอกได้โดยลำพัง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการจัดกองทัพไทยกรณีพิพาทอินโดจีนในปี พ.ศ.2483 กองทัพบกมีกำลังรบทั้งสิ้น 49 กองพัน กำลังพลประมาณ 35,000 คน กองทัพเรือมีเรือ

<sup>52</sup> พลเอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระประวัติจอมพลพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช (กรุงเทพฯ: กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2516).

<sup>53</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสาร ร.5 ก. 13.2/37 สำเนา ที่ 31/17914 กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ 4 กุมภาพันธ์ ร.ศ.126.

ประมาณ 22 ลำ กองทัพอากาศมีเครื่องบินประมาณ 150 เครื่อง<sup>54</sup> จึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะของการสร้างพันธมิตรปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์

สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงพร้อมกับการสูญเสียอย่างหนักของทุกฝ่ายที่เคยเป็นพันธมิตรทางทหารของไทยทั้งอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น ยกเว้นสหรัฐอเมริกาที่มีส่วนช่วยให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม รอดพ้นจากอาชญากรรมสงคราม และช่วยให้ไทยรอดพ้นจากประเทศแพ้สงคราม<sup>55</sup> จากความร่วมมือประโยชน์ร่วมกัน จอมพล ป. จึงได้ลงนามสนธิสัญญาความช่วยเหลือทางทหาร (Agreement Respecting Military Assistance) กับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2493<sup>56</sup> ซึ่งนอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้านอาวุธและการฝึกทางทหารและงบประมาณทางทหารแล้ว ยังได้ให้คำปรึกษาการจัดโครงสร้างกองทัพไทยด้วย<sup>57</sup> ซึ่งกลายมาเป็นรากฐานของโครงสร้างกองทัพไทยมาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 เป็นฉบับแรกที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยให้รัฐจัดให้มีกำลังทหาร ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐสภาไทยจึงเริ่มมีบทบาทตรวจสอบรายละเอียดกรณีจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีลงนามรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาซึ่งขั้นต้นได้ให้อาวุธสำหรับทหารราบ 9 กองพัน รวม 135 ล้านบาท รถรบประมาณ 350 ล้านบาท และเครื่องบิน 72 เครื่อง<sup>58</sup> ถึงแม้ว่าจะเป็น การตรวจสอบหลังจากที่นายกรัฐมนตรีลงนามรับความช่วยเหลือแล้วก็ตาม หลังจากนั้นเป็นต้นมา กองทัพไทยได้ปรับโครงสร้างตามแบบสหรัฐอเมริกา ตามที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาการจัดส่วนราชการเหล่าทัพ พ.ศ.2495 โดยกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ต่างก็ได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการและอาวุธจากสหรัฐอเมริกามาเป็นลำดับการเปิดหลักสูตรทางทหาร โดยความร่วมมือของคณะผู้ช่วยเหลือทางทหารสหรัฐอเมริกาภายในปีเดียวกัน<sup>59</sup> ซึ่งมีอิทธิพลต่อกองทัพไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 กองทัพได้ลดบทบาททางการเมืองลงโดยนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ 25 ตุลาคม พ.ศ.2516 เป็นเพียงการปรับปรุงโครงสร้างการบังคับบัญชาให้เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยอัน

<sup>54</sup> กรมยุทธศึกษาทหาร, ประวัติการรบของทหารไทยกรณีพิพาทอินโดจีนฝรั่งเศส, หน้า 45-52.

<sup>55</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2475-2500, 4 ed., หน้า 405-426.

<sup>56</sup> "Agreement Respecting Military Assistance between The Government of Thailand and The Government of The United State of America", (17 October 1950).

<sup>57</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติการเมืองไทย 2475-2500, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: เรือนแก้ว, 2549), หน้า 478-479.

<sup>58</sup> "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2493 (สมัยสามัญ) ชุดที่ 1", 2 พฤศจิกายน 2493, หน้า 380-382.

<sup>59</sup> หนังสือที่ระลึกวันสถาปนากระทรวงกลาโหม 8 เมษายน พ.ศ.2430 – 8 เมษายน พ.ศ.2496, (พระนคร: อักษรประเสริฐ, 2496), หน้า 232-241.

แท้จริง แต่ไม่ได้มีการปรับลดกำลังกองทัพเนื่องจากสภาวะสงครามภูมิภาคอินโดจีนในขณะนั้น<sup>60</sup> ต่อมา รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้แถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อ 29 ตุลาคม พ.ศ.2519 และได้ให้รัฐมนตรีกล่าวปราศรัยต่อประชาชน โดยในส่วนกระทรวงกลาโหมนั้นนายรัฐมนตรีมุ่งเน้นต่อภัยคอมมิวนิสต์ และได้ให้พลเรือเอกสงัด ชะลออยู่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และพลเอกเล็ก แนวนมาลี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม แถลงมุ่งเน้นการพัฒนากองทัพโดยการขยายกองทัพตามแผนรามคำแหง ให้สามารถทำการรบได้ทุกรูปแบบทั้งการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศ และการป้องกันและปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ<sup>61</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า ช่วงหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งพัฒนาการประชาธิปไตยไทยยังไม่สมบูรณ์ ภัยคุกคามจากสงครามโลกครั้งที่สองและการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงการขาดความพร้อมที่จะควบคุมตรวจสอบกิจการทหารของรัฐบาลทั้งด้านบุคลากรและองค์ความรู้ ทำให้รัฐสภาไทยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดโครงสร้างกองทัพ ในขณะที่ก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครองสยามได้มีการวางรากฐานโครงสร้างและจำนวนหน่วยทหารแล้ว ถึงแม้ว่าหลังจาก พ.ศ.2493 เป็นต้นมา กองทัพไทยได้รับอาวุธยุทโธปกรณ์ ระบบการฝึกศึกษาและหลักนิยมมาจากกองทัพสหรัฐ รวมทั้งได้มีการนำแนวคิดต่าง ๆ มาใช้ในกองทัพไทย ได้แก่ แนวคิดการบริหารงานบุคคลภาครัฐ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดการมีข้าราชการพลเรือนกลาโหม แต่แนวคิดทั้งหมดก็ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปรับขนาดของโครงสร้างกองทัพแต่อย่างใด

ในช่วงก่อนที่มีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐสภาได้พยายามมีบทบาทในการตรวจสอบกิจการทหารบ้างแต่ก็ไม่ได้มีผลต่อฝ่ายบริหาร ตามที่มีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับการเจรจาขอถอนกำลังทหารสหรัฐอเมริกาออกจากไทยในปี พ.ศ. 2512 ว่าเป็นการดำเนินการของรัฐมนตรีเพียงลำพังหรือไม่ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ตอบกระทู้ในนามของนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารสูงสุดว่า เป็นความต้องการของฝ่ายสหรัฐฯ ที่ไม่ต้องการให้มีทหารประจำการในไทย ซึ่งประธานาธิบดีนิกสันได้หารือเมื่อมาเยือนไทยพร้อมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแล้ว ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การถอนทหารออกจากประเทศไทยดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่มีผลกระทบต่อ

<sup>60</sup> "คำแถลงนโยบายของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ", สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, (2516), หน้า 8.

<sup>61</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี , (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2519), หน้า 33-43.

เศรษฐกิจของประเทศ สมควรฟังความเห็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ แต่จอมพลถนอมตอบว่ารัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ไม่สามารถนำมาชี้แจงต่อสภาได้<sup>62</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในช่วงสงครามเย็นซึ่งเป็นรัฐบาลทหารนั้น รัฐบาลมีความพยายามที่จะตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลแต่ในขณะนั้น ยังขาดพลังอำนาจที่จะมาเป็นฐานทำให้การตรวจสอบมีความเข้มแข็งเพียงพอ

#### 4.3 กฎหมายโครงสร้างการจัดข้าราชการฝ่ายทหารกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน

กฎหมายของไทยกำหนดให้โครงสร้างการจัดฝ่ายทหารแยกออกจากฝ่ายพลเรือน ตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติแล้วตามที่ได้อธิบายในบทที่ 2 ซึ่งก็ไม่แตกต่างจากรัฐต่าง ๆ ที่แยกโครงสร้างการจัดข้าราชการฝ่ายทหารกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกจากกัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 19 กำหนดให้การจัดระเบียบราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับทหารให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น กฎหมายดังกล่าวคือพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลมาจากการพิจารณาของรัฐสภาตามบริบททางการเมืองในแต่ละสมัย โดยได้กำหนดการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมประกอบด้วยสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กรมราชองครักษ์ และกองทัพไทย<sup>63</sup> สำหรับส่วนราชการกองทัพไทยประกอบด้วยกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ<sup>64</sup> แต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม ก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดโครงสร้างการจัดภายในเหล่าทัพและอัตรากำลังของแต่ละเหล่าทัพ

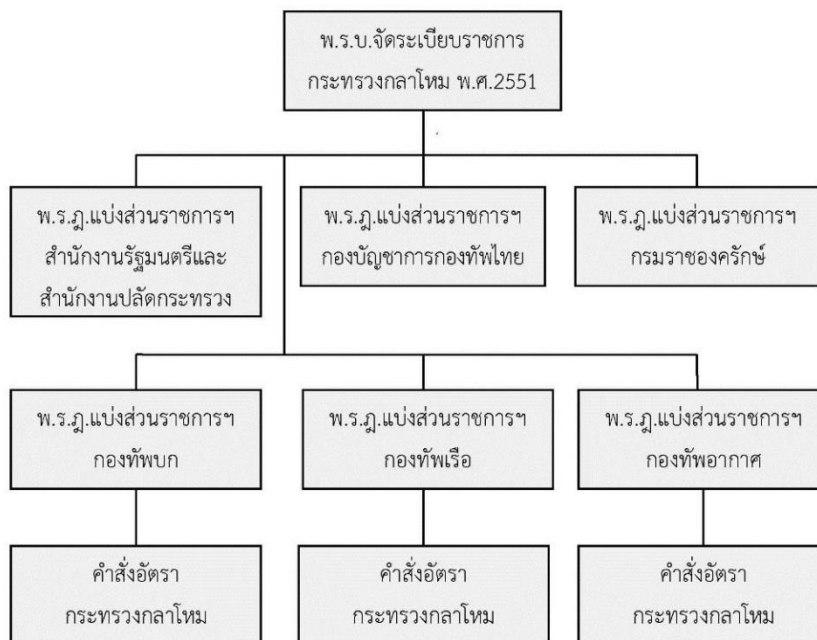
โครงสร้างการจัดของส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหม กำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการเหล่าทัพ ซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหาร พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบันจะระบุว่าแต่ละส่วนราชการแบ่งออกเป็นกี่หน่วย แต่ละหน่วยมีหน้าที่อะไร และใครคือผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบ แต่ก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลังไว้ตามภาพ 7.3

<sup>62</sup> "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2512 (สามัญ)", 25 กันยายน 2512, หน้า 630-637.

<sup>63</sup> "พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551," มาตรา 10.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17.

ภาพ 7.3 ขอบข่ายกฎหมายโครงสร้างการจัดกำลังกองทัพไทย



ที่มา : พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 และพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, กองบัญชาการกองทัพไทย, กองทัพบก, กองทัพเรือ, และกองทัพอากาศ

พระราชกฤษฎีกาปัจจุบันได้ปรับปรุงแก้ไขในปี พ.ศ.2552 รายละเอียดโครงสร้างการจัดของส่วนราชการภายในเหล่าทัพและอัตรากำลัง ถูกกำหนดขึ้นใน “คำสั่งให้ใช้อัตรากำลังของกระทรวงกลาโหม” ซึ่งจะกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานปลัดกระทรวงกลาโหม กรมราชองครักษ์ กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ รวมทั้งผังการจัดของหน่วยรองและอัตรากำลัง ดังนั้น จึงนับได้ว่าคำสั่งอัตราของกระทรวงกลาโหมเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของฝ่ายทหารอย่างแท้จริงว่ากองทัพควรมีโครงสร้างและขนาดกำลังเท่าไร แต่ก็ไม่ได้อยู่ในอำนาจการพิจารณาทั้งของฝ่ายรัฐบาลพลเรือนและฝ่ายนิติบัญญัติ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารได้ควบคุมเฉพาะจำนวนส่วนราชการและหน้าที่ส่วนราชการภายในเหล่าทัพเท่านั้น ทำให้กระทรวงกลาโหมมีเสรีในการกำหนดโครงสร้างการจัดได้ในระดับต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกาได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการของรัฐสภาในรูปแบบของคำสั่งอัตรากำลังกระทรวงกลาโหม ซึ่งจะกำหนดหน้าที่ ผังการจัดหน่วย และอัตรากำลังไว้โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมลงนามอนุมัติคำสั่ง แต่ไม่แตกต่างไปจากการกำหนดโครงสร้างการจัดของส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจลงนามอนุมัติกฎกระทรวง

กำหนดการจัดส่วนราชการและหน้าที่ถึงระดับกอง<sup>65</sup> โดยไม่ได้ระบุอัตรากำลัง ตามตาราง 7.3 ส่วนอัตรากำลังถูกควบคุมโดยสำนักงานสำนักงานพัฒนาระบบราชการ ก.พ.ร. และสำนักงานประมาณ

ตาราง 7.3 กฎหมายอำนาจหน้าที่โครงสร้างข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนสามัญ

ระดับ	ข้าราชการทหาร (ทบ.)	ข้าราชการพลเรือนสามัญ
อำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการในกระทรวง	พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551	พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545
อำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการต่ำกว่ากระทรวงหนึ่งระดับ	พ.ร.ฎ.แบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการฯ พ.ศ.2552	กฎกระทรวง
การแบ่งส่วนราชการต่ำกว่ากระทรวงสองระดับ	คำสั่งอัตรากท. (ร.ม.ว.กท. ลงนาม)	กฎกระทรวง (ร.ม.ว.กระทรวงลงนาม)
การแบ่งส่วนราชการต่ำกว่ากระทรวงสามระดับ	คำสั่งอัตรากเหล่าทัพ	ไม่มี
การกำหนดชื่อตำแหน่ง	ระบบหมายเลข ชกท.	บัญชีรายชื่อตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ.
การกำหนดหน้าที่ตำแหน่ง	ระบบหมายเลข ชกท.	มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ.
การกำหนดคุณสมบัติ	คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง	มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ.
หลักเกณฑ์ กฎหมายบังคับใช้ในการบรรจุกำลังพล	คำสั่ง กท. และ คำสั่ง ทบ. ที่เกี่ยวข้อง	พระราชบัญญัติข้าราชการ พลเรือน พ.ศ.2551

- ที่มา
1. พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551
  2. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545
  3. พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551
  4. พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการฯ พ.ศ.2552
  5. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ

ถึงแม้ว่ากระทรวงกลาโหมมีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างการจัดตัวเอง แต่โครงสร้างการจัดก็มีความสัมพันธ์กับอัตรากำลังที่รองรับซึ่งถูกควบคุมโดยรัฐบาลพลเรือน หลังจากประเทศไทยได้ประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ.2540 จึงได้กำหนดมาตรการปรับขนาดกำลังพลภาครัฐโดยห้ามเพิ่มอัตรากำลัง ทำให้โครงสร้างกองทัพถูกกำหนดให้มีจำนวนคงที่โดยฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายนิติ

<sup>65</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2543 มาตรา 8 ฉ," ราชกิจจานุเบกษา 117 (28 เมษายน 2543), หน้า 23-25.

บัญญัติไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการกำหนดอัตรากำลัง การควบคุมโดยฝ่ายบริหารเป็นเพียงการกำหนดจำนวนอัตรากำลังไม่ให้เพิ่มเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการจัดภายในส่วนราชการซึ่งกองทัพควรมีอิสระในการกำหนดรายละเอียด ตามแนวคิดการควบคุมทหารโดยพลเรือนของออเรล ครอสซานด์ และเดวิด คุห์น ด้านการตัดสินใจเรื่องขนาดและองค์การของกองทัพหลักนิยาม โครงสร้างการบังคับบัญชา ที่เสนอว่าระดับการควบคุมของฝ่ายพลเรือนนั้น ควรให้กองทัพมีอิสระตามความจำเป็นสำหรับการบรรลุตามหน้าที่<sup>66</sup>

จากที่กล่าวมาทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่าใครจะทำหน้าที่พิจารณา “ความจำเป็น” ดังกล่าว และอะไรคือข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาขนาดและโครงสร้างกองทัพ ซึ่งหากพิจารณาในระดับรัฐแล้วก็มีเพียงรัฐสภาเท่านั้น ที่มีขีดความสามารถในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลความจำเป็นของกองทัพที่เสนอในกรอบของรัฐบาล แต่ในข้อเท็จจริงแล้วการปรับลดโครงสร้างกองทัพไทยตามมติสภาภิบาลเมื่อ 24 กันยายน พ.ศ.2542 ดำเนินการโดยกระทรวงกลาโหมเอง ตามแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและโครงสร้างกองทัพไทย โดยระยะเวลา 12 ปี ลดอัตรากองทัพบกได้ 37,512 อัตรา คิดเป็น 13.3% ของอัตราปัจจุบัน กองทัพเรือปรับลดได้ 17,843 อัตรา คิดเป็น 22.2% ของอัตราปัจจุบัน กองทัพอากาศปรับลดได้ 11,858 อัตรา คิดเป็น 15.5% ของอัตราปัจจุบัน กองบัญชาการทหารสูงสุดปรับลดได้ 4,697 อัตรา คิดเป็น 18.4% ของอัตราปัจจุบัน สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมปรับลดได้ 700 อัตรา คิดเป็น 15.0% ของอัตราปัจจุบัน<sup>67</sup> ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับรัฐสภาแต่อย่างใด แม้แต่คณะรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นเพียงการรับทราบแผนของกระทรวงกลาโหมเท่านั้น<sup>68</sup>

## 5. บทบาทรัฐสภาไทยต่อการกำหนดโครงสร้างกองทัพ

คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาไทยแทบจะไม่ได้มีส่วนในการกำหนดขนาดกองทัพ เพราะการกำหนดโครงสร้างกองทัพไทยเป็นผลมาจากอดีตก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและก่อนที่จะมีรัฐสภา หลังจากที่มีรัฐสภาการกำหนดโครงสร้างกองทัพก็ยังคงอยู่ในแนวคิดของรัฐบาลที่มาจากผู้นำทหารท่ามกลางกระแสสงครามเย็น สำหรับบทบาทของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันจะมีต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่ทำให้อัตรากำลังพลเพิ่มจะต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน ซึ่งเป็นเพียงการควบคุมไม่ให้กองทัพมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถควบคุมได้

<sup>66</sup> Aurel Croissant and David Kuehn, "Civilian control of the military and democracy: Conceptual and theoretical perspectives," in *Democracy under Stress: Civil-Military relations in South and Southeast Asia*, pp. 28-30.

<sup>67</sup> "มติสภา กห. ไฟเขียวโครงสร้างกองทัพไทย," *ข่าวสด* (24 กันยายน 2542): 3.

<sup>68</sup> "กรม.รับทราบแผนปฏิรูปกลาโหม," *มติชน* (18 สิงหาคม 2542): 24.

อย่างชัดเจนตามที่มีการจัดตั้งกองพลทหารราบที่ 7 และกองพลทหารม้าที่ 3 ในปี พ.ศ.2553 ในส่วน  
ของรัฐสภามีบทบาทเมื่อกองทัพได้จัดทำตามโครงการและเสนอความต้องการงบประมาณการจัดตั้ง  
หรือขยายหน่วยรวมอยู่ในงบประมาณกระทรวงกลาโหม รัฐสภาจึงเริ่มมีบทบาทต่อโครงสร้างกองทัพ  
เฉพาะในขั้นการพิจารณาและตรวจสอบงบประมาณ แต่ก็ไม่สามารถแยกเฉพาะเรื่องโครงสร้างกองทัพ  
ออกมาพิจารณาได้อย่างมีประสิทธิภาพในเวลาจำกัดตามที่ศึกษามาแล้วในบทที่ 3

รัฐสภาไทยได้พยายามแสดงบทบาทในการกำหนดโครงสร้างกองทัพไทย ตามที่  
คณะกรรมการการทหารวุฒิสภาได้จัดสัมมนาการปฏิรูปกองทัพไทยในปี พ.ศ.2546 และได้จัดทำ  
ข้อเสนอต่อรัฐบาล โดยแยกระหว่างส่วนกำลังรบซึ่งประกอบด้วยกองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก  
กองทัพเรือ และกองทัพอากาศกับส่วนกระทรวงกลาโหมซึ่งมีงานแบบรวมการ รายงานดังกล่าวได้ระบุ  
ว่าข้อเสนอของคณะกรรมการทหารในครั้งนี้เป็นเพียงแนวความคิดเบื้องต้นซึ่งยังขาดรายละเอียดใน  
แต่ละเรื่องอีกมาก และรายงานดังกล่าวเป็นการเปรียบเทียบกับกองทัพเยอรมนีและกองทัพอังกฤษ<sup>69</sup>  
ดังนั้นรัฐสภาควรจะได้มีการดำเนินการต่อในรายละเอียดอย่างเต็มระบบซึ่งจะมีคำถามตามมาคือแล้ว  
รัฐสภาจะใช้บุคลากรที่ไหนมาดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

### 5.1 บทบาทรัฐสภาไทยในการตรวจสอบนโยบายรัฐบาลด้านโครงสร้างกองทัพ

รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเริ่มมา  
ตั้งแต่รัฐบาลคณะที่ 2 เมื่อ 20 ธันวาคม พ.ศ.2475 ที่มีพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี  
จนถึงปัจจุบันมีจำนวน 60 คณะ สำหรับนโยบายที่เกี่ยวกับกองทัพได้กำหนดรวมกับงานของกระทรวง  
และหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นในภาพรวมของนโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ โดยทั่วไปแล้วทุก  
รัฐบาลที่ผ่านมาจะกำหนดเป็นนโยบายกว้าง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทัพโดยตรงน้อย ตามข้อเท็จจริง  
ตั้งแต่ พ.ศ.2475 ไม่ปรากฏว่ามีคณะรัฐมนตรีของไทยได้แถลงนโยบายปรับลดกำลังกองทัพ ยกเว้น  
คณะรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยแต่ละคณะรัฐบาลพลเรือนมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกองทัพดังนี้

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย คณะที่ 50 ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อ 21 ตุลาคม พ.ศ.2535  
โดยมีนโยบายปรับปรุงโครงสร้างให้มีขนาดกะทัดรัดแต่มีกำลังพลที่เข้มแข็ง และอาวุธยุทโธปกรณ์ที่  
ทันสมัย เพื่อเป็นหลักประกันในการรักษาเอกราช อธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติ<sup>70</sup> ต่อมารัฐบาล  
นายชวน หลีกภัย คณะที่ 53 ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 โดยกำหนด  
นโยบายส่งเสริมให้กองทัพปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างให้กะทัดรัดแต่มีความทันสมัย มีการพัฒนา

<sup>69</sup> คณะกรรมการการทหารวุฒิสภา, "รายงานการสัมมนาการปฏิรูปกองทัพไทย", 31 กรกฎาคม 2546.

<sup>70</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2535 (สามัญ)", 21 ตุลาคม 2535, หน้า 23.



หลักนิยม การเตรียมกำลังกองทัพ การจัดระบบกำลังสำรอง การพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตและการบำรุงรักษายุทโธปกรณ์<sup>71</sup> โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่ ได้อภิปรายต่อนโยบายต่อกองทัพว่า

“เราน่าจะเปลี่ยนแปลงเสียทีในเรื่องความหมายของนโยบายเรื่องความมั่นคง ถ้าเปิดเรื่องนโยบายด้านความมั่นคงมาแล้ว ก็อ่านมาทุกข้อมีแต่มีเรื่องกองทัพทั้งนั้น คงจะไม่ดีไม่ถูกต้อง...ในเรื่องของความมั่นคงจริงๆ นั้นมันมีขอบเขตที่กว้างขวาง แต่ว่าเอาจริงแล้วเป็นนโยบายของกองทัพถือว่าเป็นการทหารทั้งสิ้น...เรื่องที่เราเขียนกันมาหลายทีแต่ไม่ค่อยจะสำเร็จก็คือ นโยบายการปรับกองทัพให้มีความกะทัดรัด เล็กขณะเดียวกันก็มีความทันสมัยด้วย ตรงนี้ยากจริงๆ ครับ...ในสมัยของท่านนายก (นายชวน) เองนะครับ เมื่อเป็นนายกรัฐมนตรีในปี 2535-2536 ท่านคงจะจำได้ว่าเรามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเรื่องกำลัง ลดกำลังพลไป แต่อยากจะกราบเรียนนะครับเพราะว่าคนอื่นมองแล้วเป็นสิ่งดี แต่ถ้าคนเรามองแล้วจะเห็นว่าเราไม่ได้ลดอะไรมา คือการไม่เรียกบรรจุทหารกองประจำการหรือทหารเกณฑ์เพิ่มนั่นเองครับ”<sup>72</sup>

หลังจากนั้นเป็นต้นมา ไม่ปรากฏว่ามีรัฐบาลพลเรือนใดได้กำหนดนโยบายดังกล่าวไว้ใน การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจนกระทั่งรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร แถลงนโยบายเมื่อมีนาคม พ.ศ.2548 มีนโยบายพัฒนาความร่วมมือและความทันสมัยของกองทัพให้มีประสิทธิภาพและความพร้อม ในการรักษาอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติและสนับสนุนภารกิจในการรักษาสันติภาพในภูมิภาค ต่าง ๆ ภายใต้อุปถัมภ์ของสหประชาชาติ ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนกองทัพให้มีบทบาทในการร่วม พัฒนาประเทศมากขึ้น<sup>73</sup>

รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช แถลงนโยบายเมื่อ พ.ศ.2551 มีนโยบายเสริมสร้างระบบ ป้องกันประเทศให้มีความมั่นคง มีศักยภาพในการรักษาเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และผลประโยชน์ของชาติ โดยมุ่งพัฒนาความทันสมัยของอาวุธยุทโธปกรณ์ และเตรียมความพร้อมของ กำลังพลในกองทัพตลอดจนการฝึกกำลังประชาชนให้มีส่วนร่วมในการรักษาความมั่นคงของประเทศ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนภารกิจในการพัฒนาประเทศและการรักษาสันติภาพภายใต้กรอบกติกาของ สหประชาชาติ<sup>74</sup>

<sup>71</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2540 (วิสามัญ)", 20 พฤศจิกายน 2540, หน้า 15.

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

<sup>73</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2548 (สามัญทั่วไป)", 23 มีนาคม 2548, หน้า 3-341.

<sup>74</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (สามัญทั่วไป)", 18 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 1-373.

รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ แลงนโยบายเมื่อ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551 มีนโยบายเสริมสร้างระบบการป้องกันประเทศให้มีความมั่นคง มีศักยภาพในการรักษาเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐและผลประโยชน์ของชาติโดยมุ่งพัฒนาความทันสมัยของอาวุธยุทโธปกรณ์ และเตรียมความพร้อมของกำลังพลในกองทัพ ตลอดจนการฝึกกำลังของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการรักษาความมั่นคงของประเทศ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนภารกิจในการพัฒนาประเทศและการรักษาสันติภาพภายใต้กรอบกติกาของสหประชาชาติ<sup>75</sup>

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แลงนโยบายเมื่อ 30 ธันวาคม พ.ศ.2551 มีนโยบายพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศให้มีความพร้อมในการรักษาเอกราชอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน รวมทั้งการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ เสริมสร้างสันติภาพของการอยู่ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยการเจรจาโดยสันติวิธี<sup>76</sup>

รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แลงนโยบายเมื่อ 23 สิงหาคม พ.ศ.2554 มีนโยบายพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของกองทัพและระบบป้องกันประเทศให้มีความพร้อมในการพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคง และผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนให้กองทัพมีโครงสร้างที่เหมาะสมและมีความทันสมัยส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมป้องกันประเทศให้สามารถบูรณาการขีดความสามารถของภาครัฐและเอกชนให้เป็นเอกภาพ นำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ในการผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ได้เองสนับสนุนสิทธิและหน้าที่กำลังพลของกองทัพเพื่อให้เป็นทหารอาชีพในระบอบประชาธิปไตย และสามารถฝึกกำลังกับประชาชนให้มีส่วนร่วมในการรักษาความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งกำหนดเป็นบทบาทของทหารในการช่วยเหลือประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเกิดภัยพิบัติร้ายแรง ขณะเดียวกันจะปรับปรุงสวัสดิการของกำลังพลทุกระดับให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดียิ่งขึ้น<sup>77</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และฉบับก่อนหน้านั้นได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยไม่มีการลงมติการไว้วางใจภายในสิบห้าวันนับจากวันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติ

<sup>75</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2551 (สามัญนิติบัญญัติ)", 7 ตุลาคม 2551, หน้า 33-99.

<sup>76</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (วิสามัญ)", 30 ธันวาคม 2551, หน้า 1-59.

<sup>77</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2554 (สามัญทั่วไป)", 23 สิงหาคม 2554.

ราชการแต่ละปี<sup>78</sup> แต่จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของรัฐบาลพลเรือนทุกชุดที่ผ่านมา ไม่มีรัฐบาลใดแถลงนโยบายปรับปรุงโครงสร้างการจัดกองทัพให้มีขนาดกะทัดรัดอย่างชัดเจน ยกเว้นกรณีรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งได้กำหนดนโยบายดังกล่าวไว้ถึงสองครั้ง เมื่อรัฐบาลไม่มีนโยบายปรับลดโครงสร้างกองทัพจึงไม่ได้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการการปรับลดกำลังกองทัพตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่งผลทำให้รัฐสภาส่วนใหญ่จึงไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบความเหมาะสมโครงสร้างกองทัพ

จากรายงานการประชุมรัฐสภาพบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐสภาไม่มีบทบาทต่อโครงสร้างกองทัพคือการขาดความรู้ความเข้าใจต่อกิจการทหาร จึงไม่สามารถชี้แนะด้วยเหตุผลที่ชัดเจนได้ว่ากองทัพไทยควรมีขนาดเท่าใด ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงความไม่มั่นคงของการเมืองไทยซึ่งยังไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะหันมาพิจารณาเรื่องที่ไกลตัวไปกว่าความมั่นคงของพรรครัฐบาลซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภา ถึงแม้ว่ารัฐสภาจะมีการอภิปรายถึงขนาดโครงสร้างกองทัพไทยว่ามีขนาดใหญ่แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการอภิปรายแทรกวาระการพิจารณาเรื่องอื่นโดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งทั้งหมดเป็นเพียงการอภิปรายตามความรู้สึก ทำให้รัฐสภาไทยไม่เคยมีวาระการประชุมพิจารณาเฉพาะเรื่องขนาดกองทัพโดยตรงมาจนถึงปัจจุบัน

## 5.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดโครงสร้างกองทัพของรัฐสภา

นโยบายการปรับลดกำลังกองทัพสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างรัฐบาลกับกองทัพมาแล้ว แต่ในความเป็นจริงแล้วการกำหนดโครงสร้างกำลังกองทัพโดยรัฐบาลเพียงลำพังไม่ใช่สิ่งที่ง่ายเพราะรัฐบาลปรับเฉพาะโครงสร้างส่วนล่าง ในขณะที่ยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนในระดับรัฐ ตามที่พลเอกไวพจน์ ศรีนิล อติตรอง ปลัดกระทรวงกลาโหม และผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติได้ให้ความเห็นในการปฏิรูปโครงสร้างกองทัพว่า

“สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปกองทัพเป็นไปได้ช้าคือ กระบวนการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ของกองทัพซึ่งพบว่ามีปัญหาตั้งแต่ระดับชาติ ระดับความมั่นคงยันระดับกองทัพ เพราะกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ในบ้านเรายึดติดกับกรอบคิดหรือวิถีคิดเดิมๆ ตั้งแต่สมัยสงครามเย็น โดยไม่มีที่ท่าจะพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลง ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นกระบวนการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ของบ้านเรามักอ้างเรื่องผลประโยชน์ของชาติ (National interest) เป็นหลัก แต่เอาเข้าจริงผลประโยชน์ของชาติกลับถูกชี้นำครอบงำจากชาติมหาอำนาจ ขณะที่ในปัจจุบันยิ่งแย่งผลประโยชน์ของชาติยิ่งล้ำเอียงเพราะถูกชี้นำครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากระบวนการต่างๆ ทั้งระดับชาติ ระดับความมั่นคงในบ้านเรา จึงไม่สามารถตอบสนองต่อการทำให้ประเทศชาติสถาปนาความมั่นคงก้าวไปข้างหน้าแต่กลับไปตอบสนองเฉพาะกลุ่ม ที่ผ่านมากองทัพได้มี

<sup>78</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 176.

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการบริหารจัดการแต่นั้นกลายเป็นจุดอ่อน เนื่องจากการปรับเปลี่ยนระดับสูงเช่นนี้จะต้องทำควบคู่ไปพร้อมกับการปรับเปลี่ยนวิถีคิด ทิศทางก้าวเดิน ไม่ใช่แค่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารเล็กๆ น้อยๆ ใครขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีก็ให้ชื่ออาวุธ แต่ต้องปรับกระบวนการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ กรอบคิดทิศทาง หากต้องการให้การปฏิรูปกองทัพเกิดความสมดุล มีกรอบคิดวิธีการที่ชัดเจนได้<sup>79</sup>

ความเห็นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการปรับโครงสร้างกองทัพจะต้องมีการดำเนินการในระดับรัฐก่อนตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ชาติลงมา หลังจากนั้น จึงปรับโครงสร้างกองทัพให้สอดคล้องตามซึ่งเป็นแนวทางที่ยึดถือในรัฐต่าง ๆ ในขณะที่การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐต่าง ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่ยอมอภิปรายนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกองทัพคือการขาดความรู้ความเข้าใจในกิจการกองทัพประกอบกับการประชุมรัฐสภามีการถ่ายทอดตัวอย่างพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย ได้อภิปรายไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เมื่อ 21 ตุลาคม พ.ศ.2535 โดยใช้เวลาอภิปรายนานทำให้ประธานสภาต้องเตือน แต่พลเอกอาทิตย์ ได้ตอบกลับในลักษณะที่ว่าที่ต้องอธิบายนานนั้น เพราะอย่างไรเสียก็ไม่มีผู้อภิปรายที่มีความรู้ในกิจการทหาร “...ถ้าหากเวลาผมเดินไปท่าน (ประธานสภา) ไปตัดที่หัวหน้าพรรคก็ได้ ผมตกลงกันแล้วไม่มีใครพูดหรือครับ เพราะว่าพูดก็พูดกันไปโดยไม่ชัดเจน อย่างนี้มันไม่ได้หรอกครับกองทัพเสียหาย...”<sup>80</sup> สอดคล้องตามที่นายประเทือง วิจารณ์ปริษา สมาชิกผู้แทนราษฎรที่อภิปรายว่า “...ท่านประธานคงสังเกตเห็นแล้วว่า นั่นเป็นที่มาของบุคคลที่เป็นผู้แทนราษฎรมาจากกลุ่มใด ท่านพลเอกอาทิตย์ ท่านจะพูดถึงปัญหาของเรื่องการทหาร เพราะท่านเคยเป็นทหารมา แต่ผมมาจากชาวไร่ชาวนา...”<sup>81</sup> แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับคณะกรรมการการทหารและคณะอนุกรรมการของไทยในปัจจุบันซึ่งมีทหารประจำการและทหารนอกประจำการจำนวนมากจึงย่อมมีแนวคิดที่มาจากพื้นฐานทางทหารเดิม แตกต่างไปจากรัฐสภาในรัฐที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยสูง ซึ่งกรรมการและอนุกรรมการจะเป็นพลเรือน และมีเจ้าหน้าที่พลเรือนที่เชี่ยวชาญด้านกิจการทหารจำนวนมาก

ตั้งแต่ไทยมีการเปลี่ยนการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ยังไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกรัฐสภาที่เป็นพลเรือนอภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้างกองทัพอย่างมีเหตุผลชัดเจน ทั้งหมดจะเป็นการอภิปรายโดยฝ่ายทหารด้วยกันเอง ตามที่พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ได้อภิปรายนโยบายรัฐบาล

<sup>79</sup> ณัฐนันท์ อธิธาภรณ์, "พล.อ.ไวพจน์เผยปมปฏิรูปกองทัพล้ม เหตุการเมืองอ่อนแอ-ใช้ทหารเป็นเครื่องมือ," สำนักข่าวอิศรา (26 กรกฎาคม 2554) แหล่งที่มา: <http://www.isranews.org/isranews-news/item/2946>

<sup>80</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2535 (สามัญ)", 21 ตุลาคม 2535, หน้า 118.

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

นายชวน หลีกภัย ในขณะที่พลเอกวิจิตร สุขมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ชี้แจง ทำให้เรื่องทั้งสองฝ่ายได้ต่อกันนั้นเป็นเพียงการตอบโต้ระหว่างอดีตผู้บังคับบัญชาทหารในรัฐสภา หากทั้งสองคนไม่เคยเป็นทหารมาก่อน หรือรัฐสภาในขณะนั้นไม่มีสมาชิกที่เคยเป็นทหารมาก่อน ก็จะไม่มีการอภิปรายในลักษณะนี้เกิดขึ้นในรัฐสภาไทย การที่จะกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมและกะทัดรัดได้นั้นเป็นเรื่องที่ยากมากที่จะอธิบายให้ทุกฝ่ายยอมรับได้ เพราะแม้แต่พลเอกอาทิตย์ซึ่งรับราชการทหารมาตลอดชีวิตจนกระทั่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกก็ยังคงถามว่าขนาดกองทัพที่เหมาะสมคืออย่างไร

“ในข้อ 2.1 ที่บอกว่าจะปรับปรุงกองทัพให้มีขนาดกะทัดรัด ผมไม่เข้าใจหรอกครับที่ว่ากะทัดรัด มันกะทัดรัดแคไหน...เดี๋ยวท่านก็จะมาแถลงว่ากะทัดรัดไม่ใช่ยุบหน่วย แต่ความจริงยุบไปแล้วหลายหน่วย แล้วก็เดือดร้อนไปแล้วหลายหน่วยด้วย...อาละท่านอาจจะตอบผมว่า ไม่เป็นไร ไม่เดือดร้อน ยุบก็ไม่ปลด ไม่ปลดเอาไปไว้ที่ไหน เอาไปประจำมณฑล...คำว่าประจำนั้นหมายความว่าเลื่อนยศ เลื่อนเงินเดือนได้ในอัตราในยศที่ดำรงอยู่จะสูงกว่านั้นไม่ได้”<sup>82</sup>

โดยพลเอกวิจิตร สุขมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งได้รับราชการทหารมาตลอดชีวิตเช่นกันก็ได้ชี้แจงตอบการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพให้มีกำลังกะทัดรัดว่า

“การปรับปรุงโครงสร้างกองทัพให้มีกำลังกะทัดรัดนั้น โดยภาพรวมแล้วจะเป็นการปรับหน่วยกองพลทหารราบและกองพลทหารม้าให้เป็นมาตรฐานเดียวกันคือในระบบ 3 คือในแต่ละกองพลจะมี 3 กรมทหารราบหรือกรมทหารม้า แต่ละกรมทหารราบหรือกรมทหารม้าจะมี 3 กองพัน ซึ่งจะดำรงโครงสร้างกำลังรบตามแผนโครงสร้างของกองทัพไทย”<sup>83</sup>

แต่เมื่อพิจารณาการตอบอภิปรายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแล้ว ไม่ใช่การปรับปรุงโครงสร้างกองทัพให้มีกำลังกะทัดรัด เป็นเพียงการอธิบายการจัดทางทหารทั่วไปที่หน่วยเหนือจะมีหน่วยรอง 3 หน่วย<sup>84</sup> ซึ่งในขณะนั้นบางหน่วยมี 4 หน่วยรอง แต่โครงสร้างกองทัพที่แท้จริงจะต้องกำหนดว่าจำนวนกองพลของกองทัพบก จำนวนกองเรือของกองทัพเรือ และจำนวนกองบินของกองทัพอากาศมีจำนวนเท่าไร ด้วยเหตุผลอะไร เมื่อพิจารณาการอภิปรายและการชี้แจงของทั้งสองฝ่ายแล้วจะเห็นว่าแม้แต่ผู้ที่เคยเป็นทหารมาก่อนก็ยังอธิบายได้ยาก ดังนั้นหากเป็นฝ่ายพลเรือนที่ไม่มีความรู้ในด้านการทหารแล้วย่อมไม่สามารถจะอธิบายหรือชี้แจงตามหลักการและเหตุผลได้

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 239.

<sup>84</sup> โดยทั่วไปการจัดหน่วยทหารจะเป็นสาม คือ 1 กองพลมี 3 กรม และ 1 กรม มี 3 กองพัน ลดหลั่นไปตามลำดับชั้นอยู่แล้ว แต่ในช่วงการต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ บางหน่วยมีการจัดตั้งกองพันที่ 4 และ 5 เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่.

ในข้อเท็จจริงแล้วแผนโครงสร้างกองทัพไทยจัดทำโดยฝ่ายทหารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นอนุมัติและไม่เคยเสนอขึ้นมาในระดับคณะรัฐมนตรียกเว้นกรณีขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ถึงแม้ว่าไทยจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมาจากพลเรือนหลายคนในสมัย ได้แก่ มห่มมอราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช พ.ศ. (2519) พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531- 2534) นายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2540-2544) นายสมักร สุนทรเวช (พ.ศ.2551) แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่มาจากพลเรือนจะชี้แจงหรือตอบกระทู้ในลักษณะดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่อาจจะนับได้ว่ารัฐบาลพลเรือนมีขีดความสามารถในการควบคุมกองทัพในด้านนี้ได้

สภาวะทางการเมืองของไทยในปัจจุบันซึ่งเกิดความขัดแย้งทางการเมืองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ผลที่ตามมาทำให้แบ่งขั้วทางการเมืองออกเป็นสองฝ่าย โดยทั้งสองฝ่ายเมื่อมาเป็นรัฐบาลต่างก็ต้องพึ่งพาทหารในการช่วยดำเนินนโยบายรัฐบาลโดยเฉพาะการเป็นฐานกำลังสำคัญในการป้องกันฝ่ายตรงข้ามระดมมวลชนมาต่อต้าน หากเกินความสามารถของฝ่ายตำรวจ และการรับมือต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ การที่ฝ่ายการเมืองขาดความเข้มแข็งและจำเป็นต้องพึ่งฝ่ายทหารดังกล่าว ส่งผลทำให้ทหารเข้าไปเกี่ยวข้องทางการเมืองในรูปแบบใหม่ในการเป็นที่ปรึกษาในฐานะผู้เชี่ยวชาญการใช้กำลังต่อรัฐบาลพลเรือน จึงไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลพลเรือนกล้าตัดสินใจที่จะปรับลดโครงสร้างกองทัพตามที่พลเอกไวพจน์ ศรีนิวอล อดีตรองปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปกองทัพ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับระดับความเข้มแข็งทางการเมืองไทยที่ยังมีน้อยส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพจำเป็นต้องพึ่งพากันว่า

“ในส่วนของกองทัพได้มีการหารือและมีความพยายามกันมานาน แต่การพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนกองทัพให้เหมาะกับสภาวะแวดล้อมของประเทศในปัจจุบันยังมีปัญหา ไปได้ช้าและทำได้ไม่ค่อยดี เนื่องจากประการแรก การปรับเปลี่ยนกองทัพเป็นปัญหาทางการเมือง การเมืองจึงต้องเข้ามาสนับสนุน ต้องมีเจตจำนงในการปรับเปลี่ยน โดยฝ่ายการเมืองต้องเข้าใจว่า ในรูปแบบสากลทหารต้องอยู่ภายใต้กำกับดูแลของฝ่ายพลเรือนและทำหน้าที่ป้องกันประเทศเท่านั้นไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับเรื่องภายในประเทศ ยกเว้นกรณีเกิดภัยพิบัติ แต่ปัจจุบันการเมืองไม่มีความเข้มแข็งยังอาศัยกองทัพเป็นเครื่องมือทางการเมือง ทำให้โอกาสที่ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีเจตจำนงในการเปลี่ยนกองทัพมีจำกัด ขณะเดียวกันกองทัพก็รู้สึกพอใจในการเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองเพราะมีอำนาจในการต่อรองมากขึ้น ได้งบประมาณเพิ่ม ส่วนในเรื่องของการตรวจสอบก็ไม่ได้ถูกตรวจสอบ ฉะนั้นเมื่อฝ่ายการเมืองยังไม่มีความเข้มแข็ง ไม่อิสระที่จะบริหารบ้านเมือง การปฏิรูปกองทัพคงจะเป็นไปไม่ได้”<sup>85</sup>

<sup>85</sup> ญัฐนันท์ อธิยาภรณ์, "พล.อ.ไวพจน์เผยปมปฏิรูปกองทัพล้ม เหตุการเมืองอ่อนแอ-ใช้ทหารเป็นเครื่องมือ," สำนักข่าวอิศรา (26 กรกฎาคม 2554).

ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับกรณีอินโดนีเซียที่กำลังอยู่ในยุคการสร้างความเข้มแข็งต่อระบอบประชาธิปไตย ตามที่ Marcus Mietzner ได้ศึกษาพบว่าความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอิสลามในอินโดนีเซียทำให้ฝ่ายทหารเข้าไปเกี่ยวข้องกิจการการเมืองมากขึ้น โดยความตึงเครียดจากการแข่งขันทั้งสองฝ่ายระหว่าง พ.ศ.2541–2547 ทำให้ทหารเข้าไปเกี่ยวข้องทางการเมืองและปกป้องผลประโยชน์ของสถาบันทหารได้ แต่หลังจากเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายพลเรือนหลัง พ.ศ.2547 ทำให้นำฝ่ายทหารออกห่างจากศูนย์กลางอำนาจและนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งทางประชาธิปไตย<sup>86</sup>

จากทั้งสองกรณีดังกล่าว การปล่อยให้รัฐบาลพลเรือนกำหนดโครงสร้างกองทัพเพียงลำพังซึ่งในสภาวะแวดล้อมภัยคุกคามในปัจจุบันย่อมหมายถึงการปรับลดกำลังกองทัพนั้นอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพได้ เนื่องจากรัฐบาลพลเรือนมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมกำกับดูแลกองทัพโดยตรงโดยแปรความต้องการโครงสร้างกำลังกองทัพให้เป็นความต้องการงบประมาณ ในขณะที่งบประมาณเป็นประเด็นที่มีปัญหาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร มาโดยตลอด ทั้งในรูปแบบงบประมาณทางทหารโดยตรงในภาพรวมและในรูปแบบการจัดหายุทโธปกรณ์ ดังนั้น ภาระหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมความเหมาะสมของโครงสร้างการจัดกองทัพจึงสมควรตกอยู่กับฝ่ายรัฐสภา ซึ่งเป็นเวทีที่สามารถเชื่อมโยงกับพลังภาคประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน

### 5.3 กรณีศึกษาบทบาทของรัฐสภาต่อโครงสร้างกองทัพเรื่องข้าราชการพลเรือนกลาโหม

รัฐสภาพยายามแสดงบทบาทในการปรับโครงสร้างกองทัพมาแล้ว โดยคณะกรรมการธิการทหารวุฒิสภา ได้จัดทำข้อเสนอรัฐบาลตามผลการสัมมนาการปฏิรูปกองทัพไทยในปี พ.ศ.2546 กรณีข้าราชการพลเรือนในส่วนกำลังระดับกลาง ๆ โดยใช้หลักการคิดเรื่อง ประสิทธิภาพของงานและความต้องการผู้รู้ในสาขาวิชาซีพอย่างแท้จริง<sup>87</sup> ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งกำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนกลาโหม ส่วนการกำหนดตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การปรับตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การบังคับบัญชา วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการอื่นใดตามที่จำเป็นเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนกลาโหมนั้น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

<sup>86</sup> Marcus Mietzner, *Military politics, Islam, and the state in Indonesia: From turbulent transition to democratic Consolidation*, pp. 360-382.

<sup>87</sup> คณะกรรมการธิการทหารวุฒิสภา, "รายงานการสัมมนาการปฏิรูปกองทัพไทย".

หากย้อนไปก่อนหน้านี้จะพบว่า ไทยได้นำพลเรือนเข้ามาทำงานในกระทรวงกลาโหมนานแล้ว ในช่วงแรกกำหนดให้ฝ่ายพลเรือนเข้ามาปฏิบัติในกระทรวงกลาโหมตามแนวคิดประเทศในยุโรป ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงยุทธนาธิการ<sup>88</sup> (กระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน) โดยแยกฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารอย่างชัดเจน จากพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในช่วงแรกของการปฏิรูปกองทัพสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ไทยได้นำการจัดระบบในกระทรวงยุทธนาธิการ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงกลาโหม) มาจากยุโรป โดยมีฝ่ายพลเรือนร่วมทำงานกับฝ่ายทหารในกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2430 โดยการจัดตั้งกระทรวงยุทธนาธิการสำหรับบังคับบัญชาราชการและพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับราชการทหารบกและทหารเรือ ซึ่งระบบการมีตำแหน่งฝ่ายพลเรือนและตำแหน่งฝ่ายทหารดังกล่าวได้นำมาจากกองทัพในยุโรป แม้แต่ชื่อส่วนราชการและตำแหน่งต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงยุทธนาธิการก็ยังคงเรียกทับศัพท์เป็นภาษาอังกฤษ<sup>89</sup> โดยตำแหน่งข้าราชการในกระทรวงยุทธนาธิการให้เป็นข้าราชการพลเรือน แต่ถ้าเป็นทหารก็ยังคงใช้ศัพททหารบรรจุทำงานในตำแหน่งพลเรือนได้ ส่วนตำแหน่งฝ่ายทหารเป็นตำแหน่งที่บังคับบัญชาทหาร<sup>90</sup>

ในช่วงแรกมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนรับราชการในกรมยุทธนาธิการ<sup>91</sup> และมีการพระราชทานสัญญาบัตรยศฝ่ายพลเรือนแก่ข้าราชการในกระทรวงกลาโหม<sup>92</sup> และพระราชทานบรรดาศักดิ์แก่ข้าราชการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนในปี พ.ศ.2475 เช่น รองอำมาตย์เอกพล้อยพรปรีชา เป็นหลวงพรปรีชา มีตำแหน่งราชการในกระทรวงกลาโหม รองอำมาตย์เอกผิว สาครวาสี เป็นหลวงสาครสาสฤษฎ์ มีตำแหน่งราชการในกระทรวงกลาโหม<sup>93</sup>

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ตามมาด้วยการประกาศยกเลิกบรรดาศักดิ์ในปี พ.ศ.2485 เป็นผลทำให้ไม่มีข้าราชการพลเรือนในกระทรวงกลาโหม ข้าราชการทุกคนในกระทรวงกลาโหมเป็นอัตราทหารมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารในกระทรวงกลาโหมไทยจึงไม่ได้เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน จึงขาดพลเรือนที่จะเชื่อมโยงกับพลเรือนกับกระทรวงอื่น ในขณะที่ฝ่ายพลเรือนกระทรวงอื่นก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับกระทรวงกลาโหม โดยทั้งสองฝ่ายต่างก็ส่งบุคลากรไปศึกษาความรู้จากต่างประเทศแยกจากกันมาจนถึงปัจจุบัน

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติจัดการกรมยุทธนาธิการ.

<sup>89</sup> กระทรวงยุทธนาธิการ หรือที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่ามินิสเตอร์ออฟวาร์แอนด์มริน.

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติจัดการกรมยุทธนาธิการ, ข้อ 6.

<sup>91</sup> "คำสั่งกรมยุทธนาธิการ ที่ 71/3937 เรื่อง ให้พระราชสุภาวดีสารองกรมเกียกกาย", (1 มิถุนายน ร.ศ.127).

<sup>92</sup> "คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 36/1532 เรื่อง จะได้พระราชทานสัญญาบัตรยศแก่ข้าราชการกระทรวงกลาโหม", (25 เมษายน พ.ศ.2457).

<sup>93</sup> ราชกิจจานุเบกษา 49 (22 พฤษภาคม 2475).



การขาดหายไปของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงกลาโหมต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เมื่อพิจารณาในระดับรัฐแล้วพบว่าข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือนจะแยกกันอยู่ ขาดความผสมผสาน และส่งผลทำให้กองทัพขาดความรู้ความเข้าใจในระบบงานของฝ่ายพลเรือนซึ่งได้มีการพัฒนาความรู้ในสาขาวิชาพลเรือนก้าวหน้ามาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาความรู้ในระดับความมั่นคงและยุทธศาสตร์ที่สูงกว่าการทหาร รัฐไทยกลับมาให้ความสำคัญการนำพลเรือนเข้ามาปฏิบัติงานในกระทรวงกลาโหมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนกลาโหมปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ไม่ใช่อัตราทหาร<sup>94</sup> ซึ่งต่อมากกระทรวงกลาโหมกำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนกระทรวงกลาโหมปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล, ด้านการแพทย์ พยาบาล และสาธารณสุข, ด้านวิชาชีพและวิชาการ, ด้านการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การตรวจสอบภายใน, ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, ด้านกฎหมาย, ด้านการพัฒนา การประชาสัมพันธ์ และการสวัสดิการ, ด้านสารบรรณและธุรการด้านเอกสาร, ด้านนโยบายและแผนระดับยุทธศาสตร์, ด้านการข่าวระดับยุทธศาสตร์และวิเทศสัมพันธ์ และด้านอื่นที่พิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถกำหนดให้มีได้<sup>95</sup>

ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน กองทัพไทยจะได้รับการจัดลำดับว่ามีจำนวนกำลังในเครื่องแบบมากเป็นลำดับที่ 14 ของโลก โดยมีจำนวนประมาณ 4 แสนคน<sup>96</sup> แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทั้งหมดจะเป็นกำลังรบเหมือนกองทัพมิตรประเทศซึ่งนับเฉพาะกำลังทหารที่ถืออาวุธ กระทรวงกลาโหมไทยมีความแตกต่างจากประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอื่นคือไม่มีข้าราชการพลเรือนเข้ามาปฏิบัติงานในกระทรวงกลาโหม คงมีเพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนเพียงคนเดียวในกระทรวง ซึ่งสถานะดังกล่าวอาจจะไม่เอื้ออำนวยให้ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เกิดขึ้นได้ แตกต่างจากกองทัพตะวันตกที่มีพลเรือน

1. ฝ่ายพลเรือนที่เป็นผู้บริหารกองทัพ กองทัพสหรัฐอเมริกาจะมีพลเรือนดำรงตำแหน่งเลขาธิการทบวงทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในแต่ละทบวง ในส่วนฝ่ายทหารจะมีตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือ หัวหน้าเสนาธิการ (Chief of Staff) กองทัพอังกฤษ ในขณะที่กระทรวงกลาโหมไทยมีเฉพาะทหาร

2. ฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ ถึงแม้กองทัพไทยจะมีผู้เชี่ยวชาญในสาขาพลเรือนจำนวนมาก แต่ก็บรรจุเป็นทหารที่เชี่ยวชาญด้านเทคนิค เช่น แพทย์ วิศวกร อาจารย์ แต่กองทัพ

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551.

<sup>95</sup> "กรมเสมียนตรา สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม". แหล่งที่มา: <http://sd.mod.go.th/Home.aspx>

<sup>96</sup> จำนวนกำลังพลกองทัพไทย จากการให้สัมภาษณ์ของพลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาปกรณ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในการเสวนาที่ศูนย์สันติภาพ กองบัญชาการกองทัพไทย เมื่อ 14 ธันวาคม 2556.

ต้องการพลเรือนที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านรัฐศาสตร์ ด้านเศรษฐศาสตร์การป้องกันประเทศ ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ กองทัพต่างประเทศจะมีข้าราชการพลเรือนจำนวนมากแยกจากข้าราชการทหารจึงทำให้สามารถวางแผนการเตรียมกำลังทหารได้ชัดเจน ในขณะที่ของกองทัพไทยนับรวมข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนไว้ในอัตราทหารอย่างเดียว ตามตาราง 7.4

ตาราง 7.4 เปรียบเทียบอัตราส่วนทหารและพลเรือนในกองทัพต่างประเทศและไทย

ประเทศ	ประชากร	กระทรวงกลาโหม					
		ทหาร	พลเรือน	รวม	% พลเรือน	ทหาร/ประชากร	กำลังพล/ประชากร
สหรัฐ	312	1,423,592	773,366	2,196,958	35.2	0.46	0.70
อังกฤษ	62.7	192,300	83,060	275,360	30.2	0.31	0.44
เยอรมนี	81.8	246,244	30,984	277,228	11.2	0.30	0.34
ฝรั่งเศส	63.3	233,600	67,500	301,100	22.4	0.37	0.48
อิตาลี	60.8	191,231	30,479	221,710	13.7	0.31	0.36
สเปน	46.2	129,723	26,093	155,816	16.7	0.28	0.34
กรีซ	11.3	124,266	10,601	134,867	7.9	1.10	1.19
โปแลนด์	38.2	97,170	46,280	143,450	32.3	0.25	0.38
โรมาเนีย	21.4	68,340	12,789	81,129	15.8	0.32	0.38
สวีเดน	9.4	14,357	6,761	21,118	32	0.15	0.22
ลักเซมเบิร์ก	0.5	893	130	1,023	12.7	0.18	0.20
ไทย	69.5	400,000	-	-	-	-	-

ที่มา: 1. Defence Data: EDA Participating Member States 2010

2. Active Military Strength Report for October 31.

3. Civilian Employment Statics December 2010, 23 Mar 2011

4. 2011 World Population datasheet, Population Reference Bureau.

จากตาราง 7.4 แสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างกำลังพลของกองทัพไทยและประเทศต่าง ๆ กับจำนวนประชากร ถึงแม้ว่าไม่ใช่สมการที่แต่ส่วนใหญ่จำนวนประชากรกับจำนวนทหารจะแปรผันเป็นเส้นตรง โดยรัฐที่มีจำนวนประชากรมากย่อมมีทหารมากเพราะต้องการกำลังเข้ามาปฏิบัติ

หน้าที่ใช้อำนาจรัฐในการดูแลผลประโยชน์ของรัฐมาก ในทางตรงข้ามรัฐที่มีจำนวนประชากรน้อยย่อมมีกำลังทหารน้อยเพราะไม่มีกำลังเพียงพอที่จะมาเป็นทหารได้

ตาราง 7.5 ข้อมูลกองกำลังทหารและพลเรือนในกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา

	ทหาร	พลเรือน	ร้อยละพลเรือน
กระทรวง	-	107,664	-
กองทัพบก	495,720	256,927	51.8
กองทัพเรือ	325,733	196,826	60.4
นาวิกโยธิน	184,688	-	-
กองทัพอากาศ	311,176	169,600	54.5
กำลังชายฝั่ง	40,199	-	-
รวม	1,357,516	731,017	53.8

ที่มา : 1. Armed Forces Strength Figures for March 31, 2015

2. DoD Employment by Organization and Function MARCH, 2015<sup>97</sup>

จากตาราง 7.5 จะพบว่ากองทัพทุกประเทศจะมีพลเรือนปฏิบัติงานในกองทัพจำนวนมากโดยแยกออกมาจากอัตรากำลังทหารปฏิบัติงานในทุกระดับยกเว้นหน่วยทางยุทธวิธี ในขณะที่กองทัพไทยมีข้าราชการที่มีหน้าที่พลเรือนด้วยจำนวนมากแต่ทุกคนแต่งเครื่องแบบและถูกนับเข้าไปเป็นกำลังทหารด้วยและนำมาเป็นข้ออ้างของฝ่ายรัฐบาลที่ต้องการลดกำลังกองทัพเพื่อลดค่าใช้จ่าย ซึ่งนโยบายการปรับลดกำลังกองทัพไม่ได้บรรลุไว้ใน การแถลงนโยบายรัฐบาล ดังนั้น รัฐสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบติดตามเพื่อให้กองทัพมีจำนวนทหารที่เหมาะสมต่อภัยคุกคามและมีพลเรือนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะมาปฏิบัติงาน รวมทั้งตรวจสอบกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ถึงแม้ว่ารัฐสภาได้มีความพยายามดังกล่าวมาแล้วหลายครั้ง แต่จากการที่การเมืองไทยยังอยู่ในสภาวะที่ขาดความเข้มแข็งทำให้ยังไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว ส่งผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพยังคงเป็นลักษณะรวมขอมกันต่อไปจนกว่าการพัฒนาประชาธิปไตยไทยจะมีความเข้มแข็งมากกว่านี้จึงจะสามารถกำหนดนโยบายที่มีผลต่อโครงสร้างกองทัพโดยไม่สร้างความขัดแย้งได้

<sup>97</sup> "The Defense Manpower Data Center. Available from " <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MMIDHOME.HTM>

## 6. ผลกระทบจากการที่รัฐสภาไทยไม่มีบทบาทต่อโครงสร้างการจัดกองทัพ

โครงสร้างกองทัพไม่ได้เป็นประเด็นที่แยกอิสระกับประเด็นการศึกษาอื่น แต่มีความเชื่อมโยงกับงบประมาณทหารและการจัดหายุทโธปกรณ์ กองทัพที่มีโครงสร้างการจัดขนาดใหญ่ก็ย่อมมีความต้องการงบประมาณทั้งในการดำรงสภาพและการจัดหายุทโธปกรณ์มากตามไปด้วย ซึ่งทั้งสองประเด็นได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์รัฐบาลพลเรือนกับกองทัพตามที่ได้อธิบายมาแล้ว ดังนั้น หากโครงสร้างกองทัพที่มีขนาดใหญ่ก็จะต้องการยุทโธปกรณ์และงบประมาณทางทหารมากตามไปด้วย ซึ่งจะยิ่งทำให้ขยายความขัดแย้งในประเด็นเหล่านี้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ นอกจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพในสมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัยแล้ว ในห้วงที่ผ่านมา มีประเด็นที่เกิดขึ้นดังนี้

### 6.1 กรณีศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยต่อการขยายโครงสร้างการจัดสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

กระทรวงกลาโหมได้บรรยายการพัฒนากองทัพประเทศเพื่อนบ้าน และความจำเป็นในการพัฒนากองทัพไทยให้นายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและคณะได้รับทราบเมื่อ 22 มีนาคม พ.ศ. 2553 จากการประเมินภัยคุกคามตามเอกสารทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2553 ซึ่งมีข่าวสารประเทศด้านตะวันตกมีโครงการพัฒนาโครงการนิวเคลียร์ โดยได้รับเทคโนโลยีจากรัสเซียและเกาหลีเหนือ แม้ว่าจะเป็นการพัฒนาเพื่อสันติแต่หากในอนาคตมีการพัฒนาไปในแนวทางกับเกาหลีเหนือ จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงต่อประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียนเป็นอย่างมาก โดยนายกรัฐมนตรีได้รับทราบแผนการจัดตั้งกองพลทหารราบที่ 7 ในพื้นที่กองทัพภาคที่ 3 เพื่อปฏิบัติการกิจเผชิญภัยคุกคามรูปแบบใหม่ และให้กระทรวงกลาโหมเสนอโครงการและความต้องการงบประมาณให้สำนักงบประมาณพิจารณาต่อไป ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีนโยบายจัดตั้งกองพลทหารราบที่ 7 ให้กับกองทัพภาคที่ 3 เพิ่มเติมโดยให้กองทัพบกปรับโอนการบังคับบัญชากรมทหารราบของกองพลทหารราบที่ 4 มาเป็นฐานในการจัดตั้งหน่วยก่อนเพื่อให้มีความเป็นไปได้ทางด้านงบประมาณ จากนั้นจึงพิจารณาจัดตั้งหน่วยเพิ่มเติมตามความจำเป็นด้านยุทธการ และสถานภาพด้านงบประมาณต่อไป<sup>98</sup>

การประชุมพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554 ซึ่งเป็นปีแรกของการเสนอของบประมาณจัดตั้งหน่วยทั้งสองกองพลดังกล่าวก็ไม่ได้มีการอภิปรายรายละเอียด โดยมีเพียงนายไชยา พรหมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองบัวลำภูพรรคเพื่อไทยอภิปรายในภาพรวมว่า

<sup>98</sup> "แนวทางตั้ง 'พล.ร.7-พล.ม.3,' ไทยโพสต์ (27 มกราคม 2554): 4.

“กองทัพบกวันนี้ขออนุมัติในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ครับ คือกองพลทหารราบที่ 7 ที่จังหวัดเชียงใหม่ เริ่มต้นสตาร์ท (Start) เงินในการที่จะทำกองทัพกองใหม่ขั้นต้นนี้ขอไป 10,000 ล้านบาท ประสิทธิภาพของกองทัพเล็กและมีประสิทธิภาพนั้น มันสวนทางกับในโลกของความเป็นเราไฟฟ้าสันติ ครับ วันนี้เราไม่มีปัญหาเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและเราคงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขยายยุทธโปกรณ์ อะไรต่าง ๆ มากมายเอาเงินเหล่านี้ไปพัฒนาในส่วนอื่นครับ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังต้องการเงินในการพัฒนาในเรื่องแหล่งน้ำ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาก็ยังมีความต้องการในการที่จะส่งเสริมในเรื่องของศักยภาพในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้”

ไม่แตกต่างไปจากการอภิปรายงบประมาณกระทรวงกลาโหมในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาจ่ายประจำปี พ.ศ.2554 พันตำรวจโทสมชาย เพศประเสริฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย จังหวัดนครราชสีมา ได้ท้วงติงว่า

“แล้ววันนี้จะไปขอนแก่นอีกแล้วท่านประธาน เห็นไหมขอนแก่นนี่นะครับเริ่มมาก่อน คิดมาก่อน พล.ร.7 นะครับ กองพลทหารม้าที่ 3 กองพลทหารม้าที่ 4 โทษทีนะครับ วันนี้กองพลที่ 3 ยังบรรจุ อัตรากำลังไม่เต็มเลย ยังเต็มไม่เต็มเลยจะไปกองพลทหารที่ 4 แล้ว สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มันใช้เงิน งบประมาณของพี่น้องประชาชนทั้งนั้นเลย ในยามที่ประเทศวิกฤติ ในยามที่ประเทศเดือดร้อน เงินคงคลังไม่มีต้องกู้เขามาตลอด ชะลอนิดไม่ได้หรือ”<sup>99</sup>

บทบาทของรัฐสภาในการไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งทั้งสองกองพลเมื่อพรรคเพื่อไทยเป็นฝ่ายค้านโดยที่ไม่เคยอภิปรายข้อมูลหลักฐานทางวิชาการที่เชื่อมโยงตั้งแต่ผลประโยชน์ของชาติลงมาถึงการจัดเตรียมกำลังเพื่อให้ทุกฝ่ายยอมรับตามหลักการ แต่เป็นการอภิปรายใช้ความรู้สึกในลักษณะเดียวกันมาตลอดว่าประเทศยังต้องการงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาอีกมาก แต่เมื่อพรรคเพื่อไทยได้กลับมาเป็นฝ่ายรัฐบาลในปี พ.ศ.2554 แทนที่จะให้ทบพันหรือยกเลิกโครงการตามที่ได้ทักท้วงไว้เมื่อเป็นฝ่ายค้านกลับยังคงให้การสนับสนุนงบประมาณต่อไป ไม่แตกต่างไปจากพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเคยมีนโยบายในการปรับลดกำลังกองทัพมาโดยตลอดตั้งแต่สมัยรัฐบาลชวน 1 (พ.ศ.2535) และรัฐบาลชวน 2 (พ.ศ.2540) กลับให้ความเห็นชอบในการขยายโครงสร้างกองทัพทั้งสองกองพลซึ่งนับได้ว่าเป็นการขยายครั้งสำคัญที่สุดของกองทัพไทยหลังจากสงครามเย็นยุติลง ทั้งที่มิ้นายชวน หลีกภัย เป็นประธานสภาที่ปรึกษาพรรคประชาธิปัตย์มาโดยตลอด<sup>100</sup> แสดงให้เห็นว่าการปรับโครงสร้างกำลัง

<sup>99</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)," 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 625.

<sup>100</sup> พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเคยมีนโยบายในการปรับลดกำลังกองทัพมาโดยตลอดตั้งแต่สมัยรัฐบาลชวน 1 (พ.ศ.2535) และรัฐบาลชวน 2 (พ.ศ.2540) หลังจากนั้นนายชวน หลีกภัย ได้ดำรงตำแหน่งประธานสภาที่ปรึกษาพรรคประชาธิปัตย์มาจนถึงปัจจุบัน แหล่งที่มา: [http://www.democrat.or.th/th/about/board-of-directors/party\\_executive\\_committee/Advisory\\_Board\\_Committee/](http://www.democrat.or.th/th/about/board-of-directors/party_executive_committee/Advisory_Board_Committee/)

กองทัพมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์รัฐบาลพลเรือนกับฝ่ายทหาร เมื่อใดก็ตามที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพเป็นไปอย่างราบรื่น การขยายโครงสร้างกองทัพย่อมมีความเป็นไปได้สูง

## 6.2 กรณีศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยต่อการปรับลดโครงสร้างการจัดกองทัพสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

หลังจากที่พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งโดยสามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากคณะที่ 60 เมื่อ 25 สิงหาคม พ.ศ.2554 แต่ก่อนหน้านั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพรรคเพื่อไทยกับกองทัพไม่ค่อยดีเท่าที่ควร ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิวัติของกองทัพเมื่อ 9 กันยายน พ.ศ.2549 มีส่วนทำให้พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย และสมาชิกพรรคจำนวนมากต้องได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ตามในช่วงเกิดอุทกภัยใหญ่ในปี พ.ศ.2554 กองทัพได้มีบทบาทสำคัญในการเป็นเครื่องมือช่วยเหลือประชาชนในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ ประกอบกับการประกาศเจตนารมณ์ของผู้บัญชาการทหารบกในการมุ่งมั่นเป็นเครื่องมือของรัฐ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพดีขึ้น

รัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้แต่งตั้งให้พลเอกสุกำพล สุวรรณทัต มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแทนเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 ได้มีนโยบายให้มีการปรับโครงสร้างกองทัพให้มีความเหมาะสม กะทัดรัด ทันสมัย และสมดุลระหว่างหน่วยปฏิบัติกับควบคุมการบังคับบัญชา พร้อมรองรับภารกิจสภาพแวดล้อมทั้งในปัจจุบันและอนาคตเนื่องจากเหตุผลความจำเป็นของสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ทหารต้องพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติการกิจตามรัฐธรรมนูญภาระหน้าที่ในมิติใหม่<sup>101</sup> ในขณะที่นโยบายรัฐบาลยิ่งลักษณ์ที่แถลงต่อรัฐสภามีเพียง “...สนับสนุนให้กองทัพมีโครงสร้างที่เหมาะสม...” ทั้งที่สองปีก่อนหน้านั้น กระทรวงกลาโหมได้ชี้แจงเหตุผลในการจัดตั้งกองพลใหม่เพิ่มอีกสองกองพล ตามเอกสารทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นฉบับเดียวกันกับที่รัฐบาลพรรคเพื่อไทยให้กองทัพมีโครงสร้างที่เหมาะสมในเวลาห่างกันเพียงสองปี

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกองทัพยังมีความระแวงเหลือบ้าง ตามที่พลอากาศเอกสุกำพลฯ ให้สัมภาษณ์ในโอกาสที่ถูกปฏิวัติครบรอบ 5 ปี ว่ารัฐบาลกับกองทัพยังคงมีความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นนักโดยยังคงเขม็งเกลียวกับฝ่ายการเมือง<sup>102</sup> ต่อมาพลอากาศเอกสุกำพล ได้อนุมัติแนวความคิดการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยขึ้นตรงกระทรวง กลาโหมและเหล่าทัพ 9 ข้อ ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างกองทัพกะทัดรัดเหมาะสมสมดุลกับส่วนต่างๆ การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานใหม่ต้องมี

<sup>101</sup> "สุกำพลเรือโครงสร้างกองทัพ," มติชน (1 มีนาคม 2555): 14.

<sup>102</sup> สุเมศ ทองพันธ์ และ นัฐวัฒน์ ดวงแก้ว, "สัมภาษณ์ พล.อ.สุกำพล สุวรรณทัต หลังปฏิวัติ 5 ปี 'รัฐบาล-กองทัพ' ป็นเกลียว," มติชน (19 ก.ย.54): 11.

เหตุผลรองรับชัดเจน และจะต้องเป็นหน่วยงานที่รองรับนโยบายรัฐบาลในการช่วยเหลือประชาชนทั้ง การแก้ไขปัญหาเสพติดและการแก้ไขปัญหาอุทกภัย พิจารณามาตรฐานการจัดหน่วยให้เหมาะสม โดยไม่เป็นการเพิ่มอัตรากำลังพลงบประมาณ จะต้องมุ่งสู่การพิจารณาประสิทธิภาพของภารกิจมิใช่เป็นการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อแก้ไขกำลังพล ใช้การรวมหน่วยงานหรือการรวมภารกิจหน่วยงานที่มีความ คล้ายคลึงกัน ยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่คุ้มค่ามีความซับซ้อนและไม่ประหยัด มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ กำลังพลด้วยระบบการบริหารจัดการของกำลังพลที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ การปรับลดอัตรากำลัง ควรมุ่งเน้นการปรับลดกำลังพลที่บรรจุจริงควบคู่กันไป และจะต้องคำนึงถึงหลักสากลธรรมเนียมปฏิบัติ ของกองทัพอารยประเทศ ทั้งนี้กระทรวงกลาโหมจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวน แผนแม่บทในการปรับปรุงโครงสร้างของกองทัพในปี พ.ศ.2550-2559 เป็นระยะเวลา 10 ปี โดยนำ ข้อดีข้อเสียของแผนแม่บทในห้วงระยะเวลาในปี พ.ศ.2550-2555 มาปรับปรุงปรับใช้ในปี พ.ศ.2556- 2559<sup>103</sup>

การเปลี่ยนแปลงนโยบายทั้งสองรัฐบาลต่อโครงสร้างกองทัพภายในระยะเวลาเพียงสองปี ทั้งที่ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศไม่ได้เปลี่ยนแปลง สภาพแวดล้อมของอาเซียนก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลง ไปจากเดิม เนื่องจากประชาคมอาเซียนได้จัดทำเอกสารและมีแผนงานเกิดขึ้นก่อนการจัดตั้งหน่วยทหาร โดยได้ลงนามกฎบัตรอาเซียนเมื่อ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2550 และได้จัดทำแผนงานการรวมกลุ่ม ประชาคมอาเซียน พ.ศ.2552-2558 (Roadmap ASEAN Community 2009-2015) เสร็จแล้วในเดือน เมษายน พ.ศ.2552<sup>104</sup> รวมทั้งแผนงานการจัดตั้งประชาคมย่อยทั้งสามแล้วเสร็จก่อนเอกสารทบทวน ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2553 เสียอีก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและ ความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint) เสร็จเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2552<sup>105</sup> ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) เสร็จเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2552<sup>106</sup> ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint) เสร็จเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2551<sup>107</sup> ในส่วนปัญหาความขัดแย้งด้าน กัมพูชาเนื่องจากความไม่ชัดเจนเขตแดนทางบกและทางทะเลนั้น เป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องนาน แล้ว ดังนั้น สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในห้วงปี พ.ศ.2553 - 2555 จึงไม่น่าเปลี่ยนแปลงถึงขนาด ส่งผลทำให้รัฐต้องตั้งกองพลขึ้นมาใหม่อีกสองกองพลในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดี

<sup>103</sup> "สุภาพลเรือโครงสร้างกองทัพ," มติชน (1 มีนาคม 2555): 14.

<sup>104</sup> Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015 (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009).

<sup>105</sup> ASEAN Political-Security Community Blueprint (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009).

<sup>106</sup> ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009).

<sup>107</sup> ASEAN Economic Community Blueprint (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008).

กับทหาร หลังจากนั้นต่อมาก็มีนโยบายปรับลดโครงสร้างกองทัพในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ซึ่งมีความสัมพันธ์ไม่ค่อยดีกับกองทัพในลักษณะกลับไปมาโดยที่รัฐสภาไม่ได้มีบทบาทสำคัญแต่อย่างใด

## 7. สรุป

โครงสร้างกองทัพไทยในปัจจุบันมีรากฐานมาตั้งแต่การปรับปรุงกองทัพแบบตะวันตกในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีการจัดตั้งหน่วยทหารกระจายทั่วประเทศตามรูปแบบการจัดการปกครองรัฐสมัยใหม่ในระบบเทศบาลและสอดคล้องกับข้อจำกัดด้านการคมนาคม ในขณะนั้น หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 มีการจัดตั้งรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตย แต่รัฐสภาไทยยังคงขาดความพร้อมในการควบคุมตรวจสอบกิจการทหารเช่นเดียวกับทุกรัฐที่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง ประกอบกับสภาวะแวดล้อมทางการเมืองในช่วงแรกคณะราษฎรยังคงมีอำนาจอยู่ ทำให้ในช่วงแรกรัฐสภาไทยไม่ได้มีบทบาทต่อการกำหนดโครงสร้างกำลังกองทัพ

หลังจากนั้นไม่นานรัฐไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามภายนอกอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สงครามมหาเอเชียบูรพา สงครามโลกครั้งที่สอง ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ปัญหาแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้รัฐจำเป็นต้องขยายกองทัพทั้งด้านกำลังพลและยุทธโปกรณ์เพื่อรองรับภัยคุกคามแต่ก็ยังคงไม่แตกต่างไปจากกรอบที่วางไว้เดิมจนกระทั่งหน่วยต่าง ๆ ได้กลายเป็นที่ตั้งถาวรมาจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่ข้อจำกัดด้านเส้นทางคมนาคมได้ลดลง อย่างไรก็ตาม หลังภัยคุกคามระหว่างรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับการยุติของสงครามเย็นควบคู่กับการพัฒนาของประชาคมอาเซียน รวมทั้งบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจึงทำให้สังคมไทยเรียกร้องให้มีการปรับลดกำลังทหาร เนื่องจากการดำรงกองทัพขนาดใหญ่ไว้กระทบต้องงบประมาณจำนวนมากในขณะที่รัฐยังมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์

การปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทยส่วนใหญ่ให้นำแนวคิดมาจากต่างประเทศในแต่ละยุคสมัยที่สำคัญคือการปฏิรูปกองทัพสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และการปรับปรุงกองทัพตามสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ พ.ศ.2493 เป็นต้นมา แต่การนำเข้าแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากการแยกความรู้สาขาวิชาออกจากปรัชญาธรรมชาติและระบบการบริหารจัดการของโลกได้แยกผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองออกจากผู้เชี่ยวชาญการทหารในศตวรรษที่ 19 แล้ว ทำให้เกิดการแบ่งงานกันทำระหว่างผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองและผู้เชี่ยวชาญทางทหาร ในช่วงแรกรัฐไทยยังคงมีความเข้าใจถึงหลักการแบ่งงานกันทำที่นำมาจากยุโรปดังกล่าว ดังนั้นข้าราชการในกระทรวงกลาโหมจึงเป็นตำแหน่งพลเรือนเหมือนกับกองทัพในยุโรปเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการเตรียมกำลังกองทัพเชื่อมโยงกับฝ่ายพลเรือนที่กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ



หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 กระทรวงกลาโหมได้ยกเลิกข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและได้ปรับเปลี่ยนเป็นอัตราข้าราชการทหารทั้งหมด จึงทำให้ดูเหมือนว่ามีโครงสร้างกองทัพไทยมีขนาดใหญ่ลำดับต้นของโลก แต่ในความเป็นจริงกำลังรบที่เป็นฝ่ายปฏิบัติหลัก (core function) มีไม่มากกว่ากองทัพรัฐอื่น แต่รัฐสภาไทยก็ไม่เคยมีบทบาทในการกำหนดโครงสร้างกองทัพจนกระทั่งหลังจากสงครามเย็นยุติ หลังจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 กองทัพเริ่มหมดความจำเป็นต่อสังคมไทย ทำให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 1 และสมัยที่ 2 ได้เสนอนโยบายการปรับโครงสร้างกองทัพให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด

จากการที่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ขยายโครงสร้างกองทัพทั้งที่พรรคประชาธิปัตย์ได้ชูนโยบายการปรับโครงสร้างกองทัพให้มีขนาดเล็กกะทัดรัดมาโดยตลอดซึ่งได้รับการคัดค้านจากพรรคเพื่อไทยอย่างมาก แต่ในอีกสองปีต่อมารัฐบาลพรรคเพื่อไทยก็ไม่ได้ให้ยุติหรือทบทวนโครงการจัดตั้งสองกองพลดังกล่าว แต่ก็มิได้นโยบายไม่ให้เป็นโครงสร้างกำลังกองทัพไปจากเดิม ทั้งที่ทั้งสองห้วงเวลาสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ทั้งภายในรัฐและระหว่างรัฐในอาเซียนก็ไม่ได้เปลี่ยนไปจากเดิม โดยรัฐสภาไม่ได้มีบทบาทตรวจสอบนโยบายดังกล่าวและทั้งสองรัฐบาลก็ไม่ได้บรรจุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา จึงสรุปได้ว่าโครงสร้างกองทัพขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพ หากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพเป็นไปด้วยดี โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลต้องการกองทัพเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนรัฐบาลส่งผลทำให้การขยายโครงสร้างกองทัพเป็นไปได้ง่าย เช่นความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ.2553 แต่เมื่อใดก็ตามที่ความสัมพันธ์ไม่ราบรื่นหรือกองทัพไม่มีความจำเป็นต่อรัฐบาล ก็จะส่งผลทำให้การขยายโครงสร้างกองทัพเป็นไปได้ยากหรือมีนโยบายปรับลดหรือควบคุมขนาดกองทัพดังเช่นหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 จนถึง พ.ศ.2540 โดยที่รัฐสภาไม่ได้มีบทบาทในการใช้อำนาจอธิปไตยด้วย

จากความขัดแย้งภายในซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในรัฐ ทำให้บทบาทของทหารกลับเข้ามาโดดเด่นอีกครั้งหนึ่ง ในฐานะเครื่องมือสำคัญของทุกพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 เป็นต้นมา พร้อมกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้เกิดขึ้นโดยเฉพาะบทบาทของการช่วยเหลือรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในปี พ.ศ.2554 ถึงแม้ว่าในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับอย่างสากลแล้วว่ารัฐสามารถใช้กำลังทหารในภารกิจต่าง ๆ ภายในรัฐได้แต่รัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ก็ควรมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบกิจการกองทัพ ทั้งในส่วนคณะกรรมการการทหารที่สามารถตรวจสอบโดยตรงหรือในส่วนของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยในแต่ละปีจะมีการอภิปรายโครงสร้างกองทัพเพิ่มมากขึ้น

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558 ย่อมทำให้บทบาทของกองทัพต่อภัยคุกคามรูปแบบเดิมเริ่มลดน้อยลงตามแนวคิดของเสรีนิยมใหม่และการพึ่งพากันอย่างซับซ้อน ในขณะที่ฝ่ายพล

เรือนก็ได้มีการพัฒนาขีดความสามารถในการเตรียมการรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่มากขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐต้องลดขนาดโครงสร้างกองทัพลงมากที่สุด แต่การที่จะให้รัฐบาลพลเรือนรับภาระเผชิญหน้ากับกองทัพโดยตรงเพียงฝ่ายเดียวในขณะที่ระดับการพัฒนาประชาธิปไตยไทยยังไม่เพียงพอ ย่อมทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพเกิดขึ้น เนื่องจากรัฐบาลต้องการงบประมาณไปใช้ในโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่า ในขณะที่มุมมองของกองทัพจะมุ่งเฉพาะในกรอบของกระทรวงกลาโหมเนื่องจากไม่จำเป็นต้องหาเสียงจากประชาชน ดังนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองในระดับเดียวกับรัฐบาลสมควรเข้ามามีบทบาทโดยการใช้ความเป็นสถาบันลดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพได้

รัฐสภาไทยไม่เคยตรวจสอบขนาดโครงสร้างกองทัพที่เชื่อมโยงจากวัตถุประสงค์ของชาติลงมาจนถึงโครงสร้างกองทัพตามลำดับ แต่จะอภิปรายรวมอยู่ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีมากกว่าวาระที่เกี่ยวกับโครงสร้างกองทัพโดยตรง โดยส่วนใหญ่จะพยายามตัดงบประมาณทหารเพื่ออ้างว่าจะนำงบประมาณไปใช้ในด้านอื่น แต่ในขณะที่โครงสร้างกำลังกองทัพเป็นแผนงานที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองโดยไม่เคยได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีและตรวจสอบจากรัฐสภา ดังนั้น เมื่อให้รวมอยู่ในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะเวลาดำเนินการแล้ว รัฐสภาจึงไม่สามารถเปรียบเทียบได้อย่างใดสำคัญกว่ากัน

โครงสร้างกองทัพมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพ สำหรับประเทศไทยเมื่อความสัมพันธ์ราบรื่นไม่ได้หมายความว่าไม่มีปัญหาเกิดขึ้น รัฐสภาจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบควบคุมรัฐบาลเพื่อให้รัฐมีโครงสร้างกองทัพในระดับที่เหมาะสม ไม่เป็นไปในลักษณะของการตอบแทนซึ่งกันและกัน ในขณะที่เดียวกันการตรวจสอบของรัฐสภาจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพได้ แต่รัฐสภาจะต้องมีบุคคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ไม่ได้มาจากข้าราชการประจำในจำนวนที่เพียงพอ เพราะหากรัฐสภาดำเนินการโดยขาดความรู้ความเข้าใจแล้วก็จะยิ่งสร้างความขัดแย้งกับกองทัพเพิ่มมากขึ้น

การที่รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมโครงสร้างกองทัพได้คือ การขาดเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายพลเรือนในกิจการทหาร การตรวจสอบโดยคณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่เป็นอดีตทหาร ส่วนคณะอนุกรรมการก็มาจากกองทัพเป็นส่วนใหญ่จึงยังคงมีมุมมองไปในการปกป้องสถาบันทหารหรือมีส่วนร่วมบริหารกองทัพในหัวที่ผ่านมา จึงทำให้ในปัจจุบันไม่มีใครสามารถที่จะชี้ให้เห็นว่าขนาดกองทัพไทยมีความเหมาะสมแล้วหรือยัง

รัฐไทยประสบปัญหาทางสองแพร่งในด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ หากจะเสนอให้มีการปรับเพิ่มขนาดกองทัพ จะกลายเป็นการสร้างภาระทางงบประมาณและลดฐานเสียงการสนับสนุนจากประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป หากจะปรับลดขนาดกองทัพก็จะกลายเป็นความขัดแย้งกับฝ่ายทหารเช่นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และยังคงเป็นไปได้อย่างยากเนื่องจากกองทัพยังคงเป็นฐานอำนาจ

ทางการเมืองและเครื่องมือที่สำคัญในยามที่รัฐต้องการกำลังใช้ต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ จึงทำให้รัฐสภาไทยขาดการแสดงบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมโครงสร้างกองทัพในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลต่างก็ไม่อยากลงทุนให้งบประมาณกับกองทัพมาก และตกเป็นภาระที่จะต้องเผชิญหน้ากับกองทัพหากต้องการปรับลดกำลัง

การที่รัฐสภาไทยจะสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบโครงสร้างการจัดกองทัพว่ารัฐไทยต้องเตรียมกำลังเท่าไรเพื่อรองรับกับภัยคุกคามทั้งเดิมและรูปแบบใหม่ได้นั้น ไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากปราศจากบุคลากรที่มีความรู้ที่เพียงพอผลจากการจากการที่รัฐสภาไม่ได้แสดงบทบาทต่อโครงสร้างการจัดกองทัพทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านอภิปรายโครงสร้างกองทัพว่ามีขนาดใหญ่เกินความจำเป็น แต่เมื่อได้เป็นฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีอำนาจ กลับไม่ได้นำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาดำเนินการ โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีนโยบายปรับลดโครงสร้างกองทัพมาโดยตลอดแต่เมื่อถึงห้วงเวลาที่มีความจำเป็นต้องใช้กองทัพสนับสนุน ล้มให้การสนับสนุนการปรับโครงสร้างเพิ่มมากขึ้น แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างการจัดกำลังกองทัพเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร โดยที่รัฐสภาซึ่งมีแทนจากพรรคการเมืองทั้งสองฝ่ายต่างก็ไม่ได้คัดค้าน ซึ่งแสดงถึงการขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐสภาโดยไม่มีความเป็นอิสระตามปัจจัยของ Huntington ที่หมายถึงความสามารถในการทำหน้าที่โดยไม่ถูกรอบงำจากองค์กรอื่น

## บทที่ 8

### ปัญหาของรัฐสภาไทยต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพใน 5 ด้านที่ผ่านมา พบว่าทุกด้านเป็นผลมาจากการที่รัฐสภาไทยยังไม่สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลพลเรือนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐสภาในรัฐที่มีระดับประชาธิปไตยสูง โดยเปรียบเทียบตามแนวทางสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ และรัฐสภาของรัฐที่มีระดับประชาธิปไตยสูงสรุปจำแนกได้เป็น 5 เรื่อง ได้แก่ ขีดความสามารถในการตรวจสอบถ่วงดุล ความรู้กิจการทหารของฝ่ายพลเรือนรวมถึงสมาชิกรัฐสภาผู้เชี่ยวชาญด้านการทหารประจำรัฐสภา โครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อกิจการทหารตามตารางที่ 8.1 ซึ่งจะได้อภิปรายต่อไปดังนี้

ตาราง 8.1 สรุปเปรียบเทียบความแตกต่างรัฐสภาไทยกับรัฐสภาสากลต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

ปัญหา	รัฐสภาสากล	รัฐสภาไทย	ความแตกต่าง
1. ขีดความสามารถในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภา	- มีขีดความสามารถในการตรวจสอบถ่วงดุลตั้งแต่ระดับรัฐสภาและระดับกรมการเมือง - สมาชิกรัฐสภาไม่มีอิสระในการลงมติจากพรรคการเมือง	- พรรคฝ่ายรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากมีบทบาทในรัฐสภาสูงทั้งสมาชิกรัฐสภาและระดับคณะกรรมการการเมือง - สมาชิกมีความเห็นตามมติพรรคการเมือง	- รัฐสภาไทยไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้จริง - รัฐสภาไทยอยู่ภายใต้พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลทำให้ขาดความอิสระ
2. ความรู้กิจการทหารของฝ่ายพลเรือนรวมทั้งสมาชิกรัฐสภา	- ประชาชนมีพื้นฐานความรู้ในกิจการทหาร เมื่อมาเป็นสมาชิกรัฐสภาทำให้มีความรู้กิจการทหารด้วย	- ประชาชนไทยส่วนใหญ่ขาดความรู้ในกิจการทหาร ทำให้สมาชิกรัฐสภาจึงขาดความรู้ด้านกิจการทหารด้วย	- รัฐสภาไทยไม่มีความรู้เพียงพอในการตรวจสอบถ่วงดุลกิจการทหาร ยกเว้นสมาชิกรัฐสภาที่เคยเป็นทหารแต่มีจำนวนน้อย
3. ผู้เชี่ยวชาญการทหารประจำรัฐสภา	มีผู้เชี่ยวชาญการทหารที่เป็นพลเรือน	- ไม่มีผู้เชี่ยวชาญการทหารที่เป็นพลเรือน - นำทหารประจำการและอดีตทหารเข้ามาปฏิบัติงานฝ่ายนิติบัญญัติ	- รัฐสภาไทยไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล และขาดความเป็นอิสระจากกองทัพ

ปัญหา	รัฐสภาสากล	รัฐสภาไทย	ความแตกต่าง
4. โครงสร้างการจัดและ อัตรา กำลังสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา	- มีบุคลากรของรัฐสภาที่มี ความรู้เฉพาะด้านและมีจำนวน ที่เพียงพอในการช่วยเหลือ สมาชิกรัฐสภา	- มีบุคลากรของรัฐสภาจำนวน น้อยและไม่ได้มีความเชี่ยวชาญ ด้านการทหารโดยตรง	- รัฐสภาไทยไม่มีเจ้าหน้าที่ สามารถช่วยเหลือสมาชิกให้ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ รวมทั้งการ เชื่อมโยงกับประชาชน
5. การมีส่วนร่วมของภาค ประชาชน	- ประชาชนต้องการมีส่วนร่วม - ประชาชนมีช่องทางในการมี ส่วนร่วมผ่านระบบรัฐสภา	- ประชาชนไทยมีส่วนร่วมงาน กิจการพลเรือนกับทหาร แต่ ไม่ใช่การตรวจสอบถ่วงดุลใน ระบบรัฐสภา - รัฐสภาไทยขาดช่องทางที่ เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีส่วน ร่วมอย่างเพียงพอ	- รัฐสภาไทยขาดพลังจาก ภาคประชาชนสนับสนุนใน การตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาล - รัฐสภาไทยขาดข้อมูลจาก ภาคประชาชนที่ใช้ในการ ตรวจสอบถ่วงดุลกิจการ ทหาร

## 1. ชีตความสามารถในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภา

จากการที่รัฐสภาสมาชิกจำนวนมากและมีเวลาการประชุมแต่ละครั้งไม่เพียงพอที่จะพิจารณารายละเอียดทุกเรื่องได้อย่างสมบูรณ์ จึงกำหนดให้สภาผู้แทนและวุฒิสภามีอำนาจเลือกและตั้งสมาชิกเป็นกรรมาธิการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการจึงเป็นกลไกที่สำคัญในระบบรัฐสภา<sup>1</sup> กิจการของรัฐสภาดำเนินอยู่ได้โดยการจัดให้มีคณะกรรมาธิการ สอบสวนสอดส่องตรวจตราการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลเกิดขึ้นโดยเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพราะคณะกรรมาธิการมีอำนาจในการเรียกเอกสาร บุคคล หรือสิ่งอื่นเพื่อสอบสวนได้ รวมทั้งรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน<sup>2</sup> ดังนั้น คณะกรรมาธิการการทหารจะต้องมีขีดความสามารถและมีสัดส่วนของคณะกรรมาธิการจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลที่เหมาะสมจึงจะทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนได้

ส่วนในระดับสมาชิกรัฐสภาทุกคนควรยึดถือตามเจตจำนงของประชาชนที่ออกเสียงตามที่ Edmund Burke กล่าวว่ารัฐสภาไม่ใช่ที่รวมนักการทูตจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ตรงข้ามกันมารวมกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง แต่เป็นสภาเดียวของชาติซึ่งมีผลประโยชน์เดียวทั้งหมดไม่ใช่ผลประโยชน์ของท้องถิ่น ผู้แทนไม่ควรถูกจำกัดตามข้อผูกมัดหรือคำสั่งของพรรคการเมือง แต่ควร

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรรมาธิการ (ธันวาคม 2539), หน้า 3.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, หน้า 18, 23-24.

ตัดสินใจด้วยวิจาร์ณญาณของแต่ละคนเพื่อรักษามุมมองของผู้ที่ตนเองเป็นผู้แทน<sup>3</sup> การตรวจสอบถ่วงดุลจะต้องทำเพื่อประชาชนที่เลือกตัวเองเข้ามาเป็นตัวแทน แต่การที่รัฐสภาไทยยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตั้งกรรมาธิการสามัญจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร<sup>4</sup> จึงทำให้สมาชิกสภาพรรคการเมืองเสียงข้างมากสามารถนำสิทธิที่ประชาชนมอบให้ไปใช้ตอบสนองความต้องการของตนเอง ไม่ใช่ตามความต้องการของประชาชนที่เลือกผู้แทน สอดคล้องตามที่ Jean-Jacques Rousseau กล่าวว่าเมื่อประชาชนยอมให้คนอื่นมาแทนแล้ว เขาจะไม่มีอิสระอีกต่อไป<sup>5</sup> การที่รัฐสภาขาดความเป็นอิสระทางการเมือง จึงส่งผลกระทบต่อการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลพลเรือนรวมถึงกับกองทัพ

### 1.1 การตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาสหรัฐและรัฐสภาอังกฤษ

รัฐสภาสหรัฐและรัฐสภาอังกฤษมีบทบาทต่อความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารที่ชัดเจน ในการตรวจสอบกิจการทหารทั้งในระดับรัฐบาล ระดับกระทรวงกลาโหม และระดับกองทัพ โดยมีความพร้อมในการตรวจสอบถ่วงดุลกับรัฐบาลทั้งในระดับรัฐสภาและระดับคณะกรรมการ ด้วยจำนวนกรรมาธิการทั้งในคณะกรรมการทหารวุฒิสภาและคณะอนุกรรมการการทหารของสหรัฐอเมริกาที่ใกล้เคียงกัน ตามตาราง 8.2 ส่งผลทำให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลได้ง่ายขึ้น

ตาราง 8.2 สัดส่วนพรรคการเมืองที่เป็นกรรมาธิการการทหารวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาชุดที่ 112

คณะกรรมการ	ชุดที่ 112 2011-2012		ชุดที่ 114 2015-2016	
	เดโมแครต	รีพับลิกัน	เดโมแครต	รีพับลิกัน
<b>คณะกรรมการ</b>	14	12	12	14
1.1 คณะอนุกรรมการด้านอากาศพื้นดิน	6	5	7	8

<sup>3</sup> Edmund Burk, "Speech at the conclusion of the poll, 3 November 1774," in *Democracy: A reader*, eds. Ricardo Blaug and John Schwarzmantel (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006), p. 145.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 137.

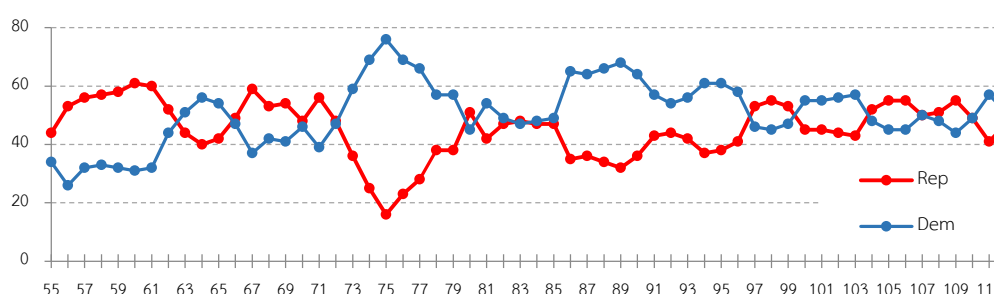
<sup>5</sup> Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, Translated by Christopher Betts (New York: Oxford University Press, 1994), p. 126.

คณะกรรมการ	ชุดที่ 112 2011-2012		ชุดที่ 114 2015-2016	
	เดโม แครต	รีพับ ลิกัน	เดโม แครต	รีพับ ลิกัน
1.2 คณะอนุกรรมการด้านภัยคุกคามและขีด ความสามารถ	6	5	6	7
1.3 คณะอนุกรรมการด้านกำลังพล	7	6	4	5
1.4 คณะอนุกรรมการด้านความพร้อมรบและ การสนับสนุนจัดการ	8	7	5	6
1.5 คณะอนุกรรมการด้านอำนาจทางทะเล	5	4	6	7
1.6 คณะอนุกรรมการด้านกำลังทาง ยุทธศาสตร์	7	6	5	6
รวม	53	45	45	53

ที่มา: United States Senate Armed Services Committee, 112<sup>th</sup> Congress, and 114<sup>th</sup> Congress.

การถ่วงดุลระหว่างพรรคการเมืองของสหรัฐดังกล่าวไม่ได้มีเฉพาะระดับคณะกรรมการเท่านั้น แต่ได้มีในระดับรัฐมานานแล้วโดยความขัดแย้งทั้งภายในและภายนอกรัฐเกิดขึ้นหลังจากที่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้รับเสียงข้างมากเกินไป จึงทำให้ประชาชนสหรัฐพยายามเลือกทั้งสองพรรคมาทำหน้าที่ถ่วงดุลไม่ให้จำนวนสมาชิกของทั้งสองพรรคเกิดความแตกต่างจนเกือบจะเป็นอัตราส่วนร้อยละ 50 ตามแผนภูมิ 8.1

แผนภูมิ 8.1 สัดส่วนสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐที่มีการปรับตัวให้ใกล้เคียงกันหลังจากเกิดความขัดแย้ง



ที่มา : Senators of The United States 1789-2011: A chronological list of senators from the First Congress to the 112th Congress, Senate Historical Office, May 9, 2011.

ในส่วนรัฐสภาอังกฤษได้ให้ความสำคัญของสัดส่วนกรรมการแต่ละคณะจะต้องเหมาะสมใกล้เคียงกัน โดยกำหนดให้คณะกรรมการแต่ละคณะมีจำนวนสมาชิก 12 คน ซึ่งอาจแตกต่างกันได้บ้าง แต่การจัดสมาชิกของคณะกรรมการจะต้องมีความสมดุล สำหรับคณะที่มีสมาชิก 11 คน กำหนดให้ฝ่ายแรกจัดสมาชิกจากพรรคคอนเซอร์เวทีฟ 5 คน และพรรคลิเบอร์ลเดโมแครต 1 คน ส่วนฝ่ายตรงข้ามจัดจากพรรคแรงงาน 5 คน และพรรคตรงข้ามฝ่ายแรกอีก 1 คน ซึ่งจะทำให้เกิดความสมดุลภายในคณะกรรมการ<sup>6</sup> ตัวอย่างคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน ตามตาราง 8.3

ตาราง 8.3 สัดส่วนคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษที่มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน

	พรรคฝ่ายรัฐบาล	พรรคฝ่ายค้าน
คณะกรรมการการทหาร	6	6
คณะกรรมการต่างประเทศ	6	6
คณะกรรมการยุติธรรม	6	6
คณะกรรมการคมนาคม	6	5
คณะกรรมการบริหารภาครัฐ	6	5

ที่มา : <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/>

จากการศึกษารายงานคณะกรรมการการทหารและคณะอนุกรรมการทั้งของวุฒิสภา สหรัฐและสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษ พบว่าเป็นการตรวจสอบเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนโดยทุกสิ่งที่เกิดขึ้นในการประชุมจะปรากฏต่อสาธารณะทั้งในรูปแบบสื่อวิดีโอและรายงานการประชุมเต็มรูปแบบซึ่งจะเป็นหลักฐานตลอดไป ดังนั้น จึงไม่ค่อยปรากฏการแสดงความคิดเห็นที่ขาดหลักฐานและเหตุผลประกอบ หรือเป็นการชิงไหวพิบทางการเมือง

## 1.2 การตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาไทย

ความเป็นอิสระเป็นคุณสมบัติสำคัญของสถาบันทางการเมืองตามแนวคิดของ Huntington ในช่วงแรกรัฐสภาไทยไม่ได้เป็นอิสระจากฝ่ายทหาร สมาชิกรัฐสภาจำนวนมากได้รับการแต่งตั้งจากทหารประจำการระดับผู้บังคับกองพัน รัฐสภาไทยมีอิสระจากฝ่ายทหารมากขึ้นเรื่อย ๆ

<sup>6</sup> House of Commons, "Select Committee: Brief Guide," August 2011, Available from <http://www.parliament.uk>.



จนกระทั่งเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย แต่หลังจากที่รัฐสภามีอิสระจากฝ่ายทหารแล้วกลับต้องมาเผชิญการขาดอิสระจากพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ.2517 เป็นต้นมา กำหนดให้รัฐสภาตั้งกรรมการสามัญจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด โดยมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้จำนวนกรรมการขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรค และการลงมติของคณะกรรมการทำให้ใช้เสียงข้างมากสำหรับในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งมีบทบาทหลักในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลนั้น เพิ่งจะเริ่มมีอำนาจหน้าที่อิสระมากขึ้นในปี พ.ศ.2544 ก่อนหน้านั้นการพิจารณาสอบสวนศึกษา หรือกระทำกิจการใด ๆ ต้องมีมติจากวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรก่อน จากข้อกำหนดทั้งหมดทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งโดยปกติจะมีเสียงข้างน้อยอยู่แล้ว จึงแทบจะไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบถ่วงดุลได้เลยเพราะอย่างไรเสียก็แพ้การลงมติในที่ประชุมทุกครั้งอยู่แล้ว

สถานะทางการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ.2548 เป็นต้นมา มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงโดยแบ่งออกเป็นสองขั้วทางการเมือง ทำให้สมาชิกพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านต้องปฏิบัติตามมติพรรคที่มุ่งเน้นการเอาชนะทางการเมือง ดังนั้นเมื่อมีประเด็นที่เป็นข้อต่อสู้อยู่ระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองฝ่าย จึงไม่มีโอกาสที่พรรคฝ่ายค้านจะมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการ ดังจะเห็นได้จากผลการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาส่วนใหญ่เป็นการลงคะแนนเหมือนกันทั้งพรรคมากกว่าที่จะปล่อยให้ผู้แทนใช้ความเห็นอย่างอิสระ เมื่อประกอบกับการที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ประธานคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาและให้ยึดถือมติตามเสียงข้างมาก ก็ยิ่งส่งเสริมให้พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเสียงข้างมากสามารถควบคุมได้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสมบูรณ์ส่งผลทำให้รัฐสภาขาดความเป็นอิสระและไม่สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้

การที่ไทยใช้ระบบการเมืองแบบหลอมรวมอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินเข้าไว้ในกลุ่มอำนาจเดียวกัน โดยนายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาและมีเสียงข้างมากในการดำเนินงานในรัฐสภา จึงมีอำนาจสูงสุดทั้งในทางบริหารและทางนิติบัญญัติ ในขณะที่สมาชิกรัฐสภาต้องอยู่ภายใต้พรรคการเมืองจึงไม่สามารถเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลขึ้นได้ และส่งผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมาเนื่องจากอำนาจทางการเมืองของฝ่ายทหารลดลง ทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทในการควบคุมฝ่ายทหารมากขึ้น ในขณะที่รัฐยังไม่ได้พัฒนากลไกการตรวจสอบควบคุมพร้อมตามไปด้วย

ไม่ว่าจะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรวมอำนาจหรือแบบแยกอำนาจถ้าหากผู้แทนทุกคนมุ่งไปที่ผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนแล้วก็จะไม่มีปัญหาในการตรวจสอบถ่วงดุล

แต่ถ้าหากรัฐสภาประกอบด้วยผู้แทนที่อยู่ภายใต้พรรคการเมืองซึ่งต้องปฏิบัติตามมติของพรรคแล้ว ทำให้ยึดถือผลประโยชน์ของพรรคมากกว่าของประชาชน ก็จะส่งผลทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นการชิงไหวชิงพริบทางการเมืองขึ้น โดยเลือกนำปัญหาเฉพาะที่เป็นข้อต่อสู่ทางการเมืองมาอภิปรายและพยายามมองข้ามบางปัญหาไป ทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลตามระบบรัฐสภาจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อความปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ได้วิเคราะห์รากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2540 ถึง พ.ศ.2553 โดยแบ่งออกเป็นสามระยะ ได้แก่ ระยะเริ่มแรก ระยะความขัดแย้งปรากฏ และระยะความขัดแย้งในการช่วงชิงอำนาจและการเกิดความรุนแรง สำหรับปัจจัยสำคัญในระยะเริ่มแรกที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้คือ โครงสร้างทางสังคมที่ทำหน้าที่ในการรักษาสมดุลทางอำนาจในสังคม ในเรื่องการเมืองแบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” การปกครองเป็นเรื่องของการต่อรองอำนาจและผลประโยชน์ที่ลงตัวในกลุ่มชนชั้นนำซึ่งประกอบด้วยทหาร ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ ไม่ใช่ของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง และเมื่อถึงระยะความขัดแย้งในระดับการช่วงชิงอำนาจและการเกิดความรุนแรง ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ ความเข้าใจระบบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน หลังจากเกิดความขัดแย้งในสังคมในลักษณะแบ่งสี สังคมได้แบ่งกลุ่มออกเป็นสองกลุ่มอย่างชัดเจน<sup>7</sup> โดยในแต่ละกลุ่มมีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคที่เข้าไปสนับสนุนในระดับที่แตกต่างตามแต่ละช่วงเวลา ตั้งแต่การให้การสนับสนุนอยู่ห่างๆ จนถึงการเข้าไปมีส่วนโดยตรงในเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง

การที่พรรคประชาธิปัตย์สนับสนุนการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือกลุ่มคนเสื้อเหลืองระหว่างปี พ.ศ.2548-2552 การที่แกนนำพรรคเพื่อไทยเข้าร่วมกับกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือกลุ่มคนเสื้อแดงระหว่างปี พ.ศ.2550-2553 และการที่มีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เข้าไปเป็นแกนนำของกลุ่มแนวคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ระหว่างปี พ.ศ.2556-2557 จนกระทั่งนำมาสู่การรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ส่งผลทำให้รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำมาสู่ปัญหาการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ตามมา เนื่องจากการจัดความสัมพันธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยบทบาทของรัฐสภาที่มีความยึดโยงกับการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2

การแบ่งฝ่ายทางการเมืองของไทยดังกล่าว ทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมากเพียงอย่างเดียวซึ่งไม่ได้คำนึงถึงเสียงส่วนน้อย ผลการวิจัยเชิงปริมาณของ Arend Lijphart สรุปว่า

<sup>7</sup> "รายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553-กรกฎาคม 2555," หน้า 197-208.

รูปแบบของประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพจาก 36 ประเทศ ที่หลากหลายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการสามารถจัดได้เป็นรูปแบบสองมิติระหว่างรัฐบาลแบบเสียงข้างมาก (Majoritarian government) และรัฐบาลแบบสมานฉันท์ (Consensus government) โดยประชาธิปไตยแบบสมานฉันท์จะมีรัฐบาลที่มีคุณภาพประชาธิปไตย และมีการกำหนดนโยบายที่ดีกว่าประชาธิปไตยแบบเสียงส่วนใหญ่<sup>8</sup> เช่นการตัดสินใจของญี่ปุ่นต้องอยู่บนหลักเห็นพ้องต้องกัน ถึงแม้ว่าจะใช้เวลานานแต่ก็สามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งได้<sup>9</sup>

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 162 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ผลการลงมติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการแบ่งฝ่าย ทำให้มีการนำประเด็นทางทหารไปเป็นประเด็นโจมตีทางการเมืองในรัฐสภามากกว่าการตรวจสอบเพื่อประโยชน์แก่รัฐและประชาชน เช่น กรณีการจัดหายานเกราะล้อย่างที่รัฐสภาปล่อยให้สมาชิกรัฐสภานำข้อมูลเท็จมาอภิปรายตั้งแต่ พ.ศ.2549 ต่อเนื่องมากกว่า 5 ปี ว่าเป็นรถเก่าดัดแปลงจากรัสเซียและไม่มีคุณภาพ ทั้งที่สถานทูตยูเครนได้มีหนังสือชี้แจงมาหลายครั้งว่าเป็นรถใหม่ที่ผลิตโดยรัฐวิสาหกิจของยูเครน ซึ่งได้ผลิตยุทโธปกรณ์ขั้นสูงทั้งอากาศยานขนาดใหญ่ รถถัง เรือ และอาวุธยุทโธปกรณ์อื่นมาเป็นระยะเวลาานาน<sup>10</sup> ในบทที่ 5 หรืออีกหนึ่งตัวอย่างคือกรณีการจัดสรรงบประมาณทหาร โดยกรมการทหารพรานฝ่ายค้านบอกว่าฝ่ายทหารไม่มีข้อมูลมาชี้แจงประกอบการพิจารณาและการพิจารณาเป็นไปอย่างรวบรัด แต่รองประธานกรมการทหารพรานรัฐบาลยืนยันว่ากองทัพได้ข้อมูลนำมาแสดงให้เห็นจำนวนมาก ซึ่งหากกรมการทหารพรานก็สามารถขอได้<sup>11</sup> ในบทที่ 3

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>8</sup> Arend Lijphart, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, 2<sup>nd</sup> ed. (New Haven: Yale University Press, 2012), pp. 295-296.

<sup>9</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง* (กรุงเทพฯ: เลคแอนพาร์เทน, 2549), หน้า 74.

<sup>10</sup> The State Company UKrspetsexport, *Export Products of Defense Industrial Complex of Ukraine*, pp. 212-302.

<sup>11</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3, ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญทั่วไป)," 18-20 สิงหาคม 2553, หน้า 553.

ตาราง 8.4 การประชุมคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2552-2557  
(แบ่งตามประเด็นการศึกษา 5 ประเด็น)

ประเด็น	ชุดที่ 23 (20 พ.ค.52-9 พ.ค.54) พรรคประชาธิปัตย์	ชุดที่ 24 (5ต.ค.54-4 ธ.ค.56) พรรคเพื่อไทย
1. งบประมาณทหาร	1	2
2. การแต่งตั้งโยกย้ายทหาร	1	-
3. การจัดหาอาวุธ	10	-
4. การใช้กำลังทหาร	3	-
5. โครงสร้างการจัดกองทัพ	1	-
6. อื่น ๆ	17	71
รวมจำนวนครั้ง	57	73

ที่มา: สรุปผลการประชุมคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2552-2556

การแบ่งฝ่ายทางการเมืองทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลขาดประสิทธิภาพ จากตาราง 8.4 การประชุมคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2552-2557 จำนวน 130 ครั้ง แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองทำให้ใช้เวทีเป็นการชิงไหวพริบทางการเมืองมากกว่าการตรวจสอบถ่วงดุล โดยคณะกรรมการการทหารมีพรรคเพื่อไทยเป็นประธานกรรมการทั้งสองชุด แต่ในช่วงเวลาที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลมีการประชุมคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 57 ครั้ง มีประเด็นตรวจสอบการจัดหายุทโธปกรณ์โดยสมาชิกพรรคเพื่อไทยจำนวนมาก ที่สำคัญได้แก่ การจัดหายานเกราะล้อยาง (BTR-3E1) เรือเหาะ ปืนเล็กยาวขนาด 5.56 มิลลิเมตร เฮลิคอปเตอร์ใช้งานทั่วไปขนาดเบา เครื่องหาวัดถูระเบิดจีที-200 เครื่องบินกริพเพน รถยนต์บรรทุกทุกสายสรรพาวุธ ปืนเล็กยาวทราโว เครื่องบินขับไล่แบบ 19/ก เรือดำน้ำ นอกจากนี้ ยังมี การตรวจสอบการใช้กำลังทหารสลายกลุ่มผู้ชุมนุม และการขอคืนพื้นที่ในช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ.2553

แต่เมื่อพรรคเพื่อไทยเป็นรัฐบาลและคณะกรรมการการทหารมีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลจำนวนมาก กลับไม่มีการประชุมพิจารณาในเรื่องดังกล่าวทั้งที่เป็นประเด็นต่อเนื่องมาหลายปี จะมีก็เพียงแต่การประชุมงบประมาณซึ่งทำเป็นประจำทุกปีเพียง 2 ครั้ง ส่วนที่เหลืออีก 71 ครั้ง เป็นการประชุมเรื่องอื่นซึ่งไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวข้องการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ 16 ครั้ง การศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ 11 ครั้ง อดุสาหกรรมป้องกันประเทศ 5 ครั้ง นอกนั้นเป็นการศึกษาพิจารณาเรื่องการปรองดองแห่งชาติ การ

ช่วยเหลือภัยพิบัติ การเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การบูรณาการด้านการข่าว ดาวเทียมเพื่อความมั่นคง และเรื่องอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร แต่ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นเพียงการสรุปข้อมูลให้รัฐบาลนำไปพิจารณา

จากการสัมภาษณ์ฝ่ายทหารที่มีประสบการณ์ปฏิบัติงานร่วมกับรัฐบาลและรัฐสภาในระดับกระทรวงกลาโหมสรุปว่าทหารไทยในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดไปจากอดีต โดยเฉพาะการยอมรับการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐบาลพลเรือน ดังนั้นการที่พลเรือนจะควบคุมทหารได้นั้น จำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ลักษณะขององค์กรทางทหาร คณะกรรมการการทหารรัฐสภาควรมีความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของทหาร การให้ข้อคิดเห็นตรวจสอบข้อเสนอแนะด้วยความบริสุทธิ์ใจก็น่าจะทำให้การปฏิบัติงานของทหารมีประสิทธิภาพ แต่การแต่งตั้งที่ปรึกษาส่วนใหญ่มาจากพวกพ้องญาติพี่น้องตามระบบแบบไทย ๆ ถึงแม้จะมีการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้นจริงบ้างแต่ก็น้อย ทำให้ผลการตรวจสอบของกรรมการทหารขึ้นอยู่กับบุคคลเดียวหรือกลุ่มบุคคล ถ้ามีเจตนาดีก็ดีไปแต่ถ้ามีอคติก็จะไม่ส่งผลดี<sup>12</sup> รวมถึงการสัมภาษณ์นายทหารระดับสูงที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาก็ได้ข้อสรุปที่ไม่แตกต่างกัน<sup>13</sup>

การดำเนินงานของคณะกรรมการการทหารทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาศึกษาหรือรับทราบข้อมูลที่เกิดขึ้น โดยเป็นการศึกษาข้อมูลภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้ว และเป็นเรื่องที่ไม่ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพ เมื่อได้ข้อยุติในเรื่องที่พิจารณาศึกษาแล้ว เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภาก็จะเสนอความเห็นไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อแจ้งให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องทราบและแจ้งผลการพิจารณาให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ แต่ไม่ได้มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยับยั้งการดำเนินการของรัฐบาล ดังนั้น ในภาพรวมแล้วจึงเป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลตามแนวทางรัฐพัฒนาประชาธิปไตยและกรอบสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาจากการประชุมคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2552-2556 จำแนกออกตามประเด็นที่ศึกษา 5 ประเด็น สามารถสรุปในภาพรวมได้ดังนี้

- ด้านการแต่งตั้งโยกย้าย : ไม่มีการประชุม แต่เป็นการประชุมเรื่องการบริหารจัดการกำลังพล โดยเป็นการร้องเรียนจากกำลังพลชั้นผู้น้อยเพียงไม่กี่รายที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องสิทธิหรือการลงทัณฑ์ แต่ไม่ใช่การตรวจสอบถ่วงดุลการแต่งตั้งโยกย้ายทหารทั้งระบบ

<sup>12</sup> สัมภาษณ์ ผู้บริหารสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สงวนนาม), 23 มีนาคม 2555.

<sup>13</sup> สัมภาษณ์ โชคชัย หงษ์ทอง, อดีตนักเรียนนายร้อยซิทาเดล อดีตเสนาธิการทหาร และอดีตประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, 21 สิงหาคม 2556.

- ด้านงบประมาณทหาร : เป็นการพิจารณาแผนงานโครงการของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ของกระทรวงกลาโหมปีละครั้งและมีระยะเวลาจำกัด ทำให้ไม่ได้มีการตรวจสอบรายละเอียดแยกโครงการ

- ด้านการจัดหายุทโธปกรณ์ : เป็นการพิจารณาโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ที่มีปัญหาต่อสาธารณะภายหลังการจัดหาแล้ว ไม่ใช่เป็นการตรวจสอบความเหมาะสมของยุทโธปกรณ์ที่กำลังจะจัดหา แต่ในระยะหลังได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสำหรับยุทโธปกรณ์ขนาดใหญ่

- ด้านการใช้กำลังทหาร : จะมุ่งเน้นไปที่การใช้กำลังสลายกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมือง โดยเฉพาะเหตุการณ์เดือนเมษายน-เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2553 ว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นความผิดของฝ่ายใด แต่ไม่ได้หาสาเหตุและวิธีการแก้ไขไม่ให้รัฐบาลใช้กำลังทหารในลักษณะดังกล่าวได้อย่างอิสระ

- ด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ : ไม่ปรากฏให้เห็นในการประชุม

จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมาธิการการทหารของไทยเป็นเวทีสำคัญที่สามารถเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร ทั้งภาครัฐฝ่ายทหารฝ่ายพลเรือน ภาคเอกชน และประชาชน มาพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูลแต่ละฝ่ายมีไม่เท่ากัน แสดงความคิดเห็น ร่วมกันหาทางออกกับกรรมาธิการ ที่ปรึกษา และนักวิชาการของคณะกรรมาธิการ ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและมีข้อมูลที่ตรงและเท่ากัน ก่อนที่จะหาทางออกได้ทางใดทางหนึ่งในรูปแบบของคณะกรรมการ ดังนั้นจึงไม่ปรากฏข้อมูลให้เห็นว่าผู้นำกองทัพที่เป็นปัจเจกจะขัดแย้งกับคณะกรรมาธิการที่เป็นสถาบัน ในขณะที่ปัญหาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ที่เกิดขึ้นในไทยตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันเป็นปัญหาระหว่างปัจเจกที่เป็นผู้นำของรัฐบาลพลเรือนและกองทัพคือระหว่างนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกับผู้นำกองทัพหรืออาจจะกล่าวสรุปได้ว่า รัฐบาลควรนำประเด็นดังกล่าวที่เกิดในระดับปัจเจกเข้ามาสู่การแก้ไขปัญหาในระดับสถาบัน และจะต้องเตรียมรัฐสภาให้มีความพร้อมเป็นสถาบันทางการเมืองด้วย

เมื่อพิจารณารายละเอียดข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 แต่ละข้อแล้วพบว่าเอื้ออำนวยให้พรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภามีบทบาทในการดำเนินกิจการของคณะกรรมาธิการ เช่น การกำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นสามสิบห้าคณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการมีจำนวนสิบห้าคน<sup>14</sup> โดยสมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญได้ไม่เกินสองคณะ<sup>15</sup> ดังนั้นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 263 คน เป็นอย่างต่ำ (กรณีดำรงตำแหน่งคนละสองคณะ) และ 525 คน เป็นอย่างสูง (กรณีดำรงตำแหน่งคนละหนึ่งคณะ) ในขณะที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยมีจำนวน 500 คน ทำให้พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากมีโอกาสเป็นกรรมาธิการมากกว่า

<sup>14</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551, ข้อ 82.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 84.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฯ ยังได้กำหนดให้ประธานคณะกรรมการธิการสามัญ แต่ละคณะจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา<sup>16</sup> สำหรับการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญนอกจากบุคคลที่ คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการ ให้เลือกจากรายชื่อที่สมาชิก เสนอโดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือ กลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา<sup>17</sup> ด้วยข้อบังคับดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา นอกจากได้จัดตั้งรัฐบาลแล้ว ยังมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการอีกด้วยทำให้รัฐสภาไม่สามารถทำการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลได้ เนื่องจากยังคงเป็นฝ่ายเดียวกันกับพรรค การเมืองร่วมรัฐบาล

ตาราง 8.5 สัดส่วนคณะกรรมการธิการการทหารสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23-24

	เพื่อไทย	ประชาธิปัตย์	ภูมิใจไทย	มาตุภูมิ	พลังประชาชน	ชาติไทย พัฒนา
ชุดที่ 23	5	6	1	-	1	2
ชุดที่ 24	9	4	1	1	-	-

ที่มา : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://library2.parliament.go.th/giventake/committee23rd.html>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตามตาราง 8.5 แสดงว่าระบอบการปกครองของไทยส่งผลทำให้พรรคการเมืองเสียงข้าง มากสามารถมีบทบาททั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะกรรมการธิการการทหารมีพรรคเพื่อ ไทยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในขณะเดียวกันก็มีเสียงในคณะกรรมการธิการการทหารสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 จำนวน 9 เสียง จาก 15 เสียง ดังนั้น การตรวจสอบถ่วงดุลจึงเป็นไปได้ยาก สำหรับ คณะกรรมการธิการการทหารวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่ละคณะจะประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 15 คน ไม่แตกต่างจากคณะกรรมการธิการการทหารอังกฤษที่มีจำนวน 12 คน

การที่คณะกรรมการธิการสามัญมีจำนวนตามสัดส่วนของสมาชิกพรรคการเมืองในรัฐสภา ทำให้พรรคการเมืองเสียงข้างมากได้เปรียบในการประชุมคณะกรรมการซึ่งกำหนดให้นำข้อบังคับที่

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 85.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 83.

เกี่ยวกับการประชุมสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>18</sup> การลงมติให้ถือเอาจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากที่สุด ในกรณีมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด<sup>19</sup> จากการที่ สมาชิกพรรคการเมืองไทยต้องฟังมติพรรคในเรื่องที่สำคัญไม่สามารถเสนอต่ออย่างเป็นอิสระได้ถึงแม้ว่า รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีความอิสระก็ตาม ทำให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากซึ่งเป็นฝ่ายจัดตั้ง รัฐบาลย่อมสามารถดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรได้มากด้วยเช่นกัน ตั้งแต่ ตำแหน่งประธานคณะกรรมการ กรรมการ ส่งผลทำให้พรรคการเมืองเสียงข้างมาก สามารถมี บทบาททั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะกรรมการการทหารมีพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรค รัฐบาลในขณะเดียวกันก็มีเสียงในคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 จำนวน 9 เสียง จาก 15 เสียง ดังนั้น การตรวจสอบถ่วงดุลในรัฐสภาจึงเกิดขึ้นได้ยาก

ปัญหาการขาดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพในรัฐสภานั้น ไม่ได้เกิดขึ้น เฉพาะในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เท่านั้น เนื่องจากการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไม่ สามารถแยกออกมาจากบริบททางการเมืองอื่นได้ แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับรัฐที่ยังไม่สามารถ จัดสรรอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเหมาะสม และเป็นประเด็นหลักที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองไทยในปัจจุบัน ตามเหตุผลของการประชุม วิชาการของสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 ประจำปี 2557 ในเรื่อง “8 ทศวรรษ ประชาธิปไตยไทย: พลวัตแห่งดุลอำนาจ” ดังนี้<sup>20</sup>

“ประเทศไทยก็ยังประสบปัญหาในการบริหารประเทศจากปัจจัยหลายประการ อาทิ การทุจริตของ นักการเมือง สภาพเศรษฐกิจตกต่ำ รวมทั้งการขาดเสถียรภาพทางการเมือง นำไปสู่กระแสของการ ปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างดุลยภาพที่เหมาะสม หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประเทศไทยกลับเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยอีกครั้ง แต่ยังคงมีการต่อสู้ของกลุ่มอำนาจ ต่างๆ จนเกิดความขัดแย้งทางความคิด เกิดความแตกแยกในหลายพื้นที่ มีการเคลื่อนไหวชุมนุมใหญ่ ของมวลชนกลุ่ม ต่าง ๆ หลายครั้ง ส่งผลกระทบและความเสียหายต่อทุกภาคส่วนเป็นวงกว้าง... ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องค้นหาคำว่าทำอย่างไรประเทศไทยจึงจะมีดุลอำนาจที่เหมาะสมทั้งในระดับสถาบัน ของรัฐ และในระดับพลเมือง เพื่อจรรโลงไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่ยั่งยืน”

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หมวด 3 การประชุม ส่วนที่ 4 การลงมติ ข้อ 71.

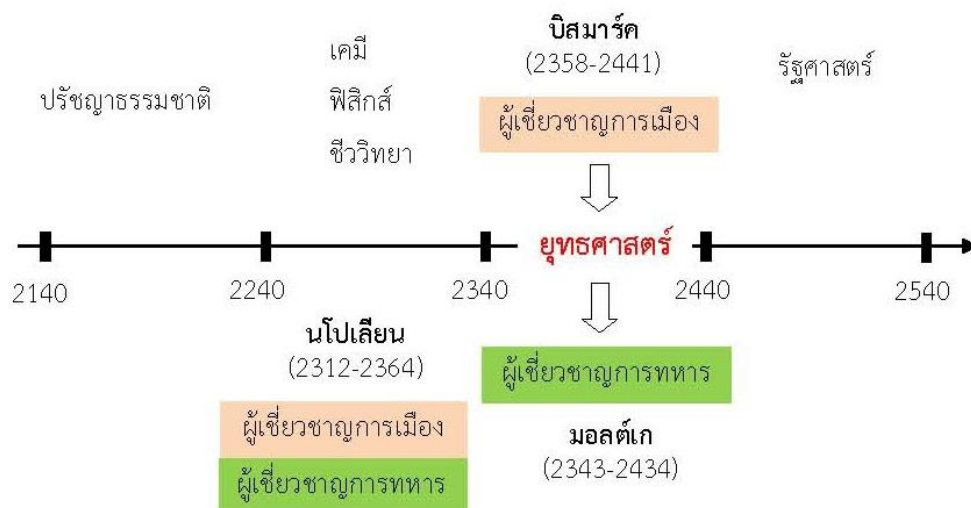
<sup>20</sup> "การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 ประจำปี 2557".



## 2. ความรู้กิจการทหารของฝ่ายพลเรือนรวมถึงสมาชิกรัฐสภา

การที่จะทราบถึงสาเหตุที่ทำให้ฝ่ายพลเรือนรวมทั้งสมาชิกรัฐสภาไทยขาดความรู้ด้านกิจการทหารซึ่งส่งกระทบต่อการขาดความสามารถของรัฐสภาในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารได้นั้น จำเป็นต้องทราบพัฒนาการรับความรู้สมัยใหม่ของสังคมไทยที่คู่ขนานกับการแสวงหาความรู้มนุษย์ในช่วงศตวรรษที่ 17-19 ที่มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์แต่ยังคงเป็นการศึกษาในปรัชญาธรรมชาติ (natural philosophy) ต่อมาในศตวรรษที่ 19 ได้แยกออกเป็นเคมี ฟิสิกส์ ชีววิทยา ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของศาสตร์ที่เป็นอิสระในปัจจุบัน การแยกสาขาความรู้ของมนุษย์ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะศาสตร์ทางพลเรือนเท่านั้น แต่เกิดขึ้นในด้านการป้องกันประเทศโดยแยกสาขาความรู้ทางการเมืองและการทหารออกจากกัน ตามที่ฮันดิงตันได้สรุปหลักการที่ทหารจำเป็นต้องอยู่ภายใต้ผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองตั้งแต่ในศตวรรษที่ 19 โดยความสัมพันธ์อยู่บนพื้นฐานของธรรมชาติการแบ่งงานกันทำ (division of labor) ซึ่งเกี่ยวข้องกับขอบเขตความสามารถของผู้เชี่ยวชาญทางทหาร (military expert) และผู้เชี่ยวชาญทางการเมือง (political expert) หรือรัฐบุรุษ (statesman) ก่อนศตวรรษที่ 19 บุคคลเดียวกันมีความสามารถได้ทั้งสองด้านพร้อมกัน แต่หลังจากนั้นเป็นไปไม่ได้แล้ว<sup>21</sup> ตามภาพ 8.1

ภาพ 8.1 พัฒนาการแยกความรู้ของมนุษย์และการแบ่งงานระหว่างนักการเมืองและทหาร



- ที่มา 1. A history of natural philosophy: From the ancient world to the Nineteenth century.  
2. The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations.

<sup>21</sup> Samuel P. Huntington, *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*, p. 70.

ภาพ 8.1 แสดงพัฒนาการตั้งแต่การแสวงหาความรู้ของมนุษย์มาตามลำดับ ก่อนทศวรรษ 2240 ที่รวมความรู้ในหนังสือเดียวกัน<sup>22</sup> ต่อมารวมอยู่ในปรัชญาธรรมชาติในทศวรรษที่ 2240-2340<sup>23</sup> ต่อมาในระหว่างทศวรรษที่ 2340-2440 ได้แยกความรู้ของมนุษย์ออกเป็นสาขาวิชาอิสระได้แก่ เคมี ฟิสิกส์ ชีววิทยา สำหรับการป้องกันประเทศได้พัฒนาตามหลักการแบ่งงานกันทำด้วยเช่นกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองและการทหาร เช่น นโปเลียน (พ.ศ.2312-2364) เป็นทั้งผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางทหารในตัวเองได้ ต่อมาในระหว่างศตวรรษ 2340-2440 บิสมาร์ค (พ.ศ.2358-2441) เป็นผู้นำทางการเมือง ส่วนมอลต์เก (พ.ศ.2343-2434) เป็นผู้นำทางทหารโดยมี “ยุทธศาสตร์ (strategy)” เป็นเหมือนสะพานที่เชื่อมโยงทั้งสองฝ่ายเข้าไว้ด้วยกัน

สำหรับผู้เชี่ยวชาญด้านการทหาร (military expert) จะเริ่มมีการศึกษาในวิทยาลัยการทัพ (War College) ของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ซึ่งเป็นการศึกษาในระดับยุทธศาสตร์ ทหารลงมา ถึงแม้มีการศึกษาวิชาทางด้านพลเรือน เช่น ความมั่นคงและยุทธศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมืองภายในประเทศ และเศรษฐศาสตร์ แต่ส่วนใหญ่เป็นการเชิญอาจารย์พลเรือนไปบรรยายโดยมีระยะเวลาจำกัดเพียง 20 ชั่วโมงและมีจำนวนหน่วยกิตน้อย<sup>24</sup> ส่วนระดับยุทธศาสตร์ชาติจะศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (National Defense College) ซึ่งเป็นการบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิในเวลาจำกัดตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรสำหรับผู้บริหารระดับสูงทุกส่วนราชการในระดับยุทธศาสตร์ชาติและความมั่นคงของชาติ แต่ก็ยังคงมีวิธีการเรียนการสอนที่ไม่แตกต่างไปจากวิทยาลัยการทัพ<sup>25</sup> โดยไม่ได้มีการศึกษาอย่างจริงจังแบบศาสตร์เฉพาะทางเหมือนกับการศึกษาในหลักสูตรปริญญาเอกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน<sup>26</sup> ถึงแม้ว่ากองทัพจะมีผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่างๆ เช่น แพทย์ พยาบาล และวิศวกรรมจำนวนมาก แต่เป็นการศึกษาเฉพาะ

<sup>22</sup> โปรดดู *The notebook of Leonardo Da Vinci*, Edward MacCurdy arranged and render to English (New York: George Braziller, 1955). แสดงให้เห็นการรวมความรู้ทั้งวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์หลายสาขาไว้ด้วยกันในศตวรรษที่ 16 แต่ในสาขายังไม่มียละเอียดลึกมาก

<sup>23</sup> โปรดดู Isaac Newton, *The mathematical Principles of Natural Philosophy* (New York: Daniel Abee, 1864). ซึ่งแสดงให้เห็นการเริ่มแยกวิทยาศาสตร์มาอยู่ในปรัชญาธรรมชาติในศตวรรษที่ 17 และมีรายละเอียดแต่ละวิชามากขึ้น

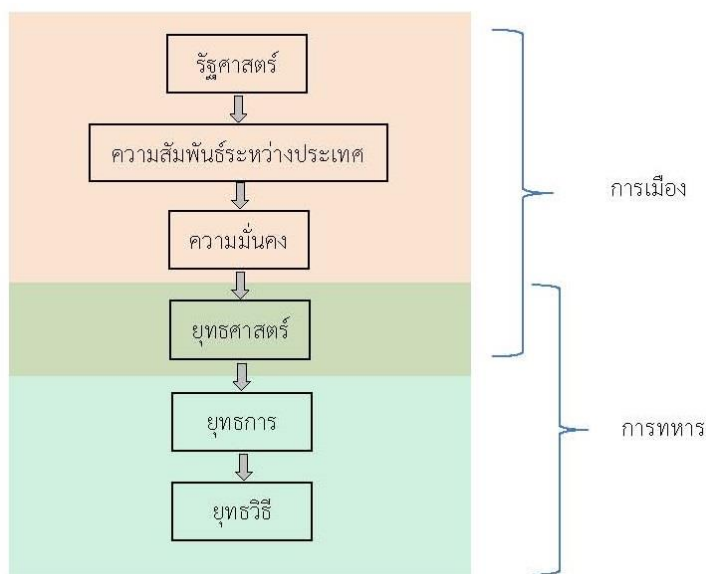
<sup>24</sup> "หลักสูตรวิทยาลัยการทัพบก". แหล่งที่มา: <http://www.awc-rta.com/>.

<sup>25</sup> "ตารางกำหนดการศึกษาวินิจฉัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ 55 ปีการศึกษา 2555-2556," แหล่งที่มา: <http://www.thaindc.org/index.php?lay=show&ac=article&Ntype=2>.

<sup>26</sup> คำว่า “ผู้เชี่ยวชาญ” นั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ให้ความหมายว่าตำแหน่งที่ใช้ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในด้านนั้น หรือปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหาในทางวิชาการที่ยากและซับซ้อนมากและมีผลกระทบในวงกว้าง หรือปฏิบัติงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานให้คำปรึกษาของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม ซึ่งใช้ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในด้านนั้น โปรดดูมาตรฐานเฉพาะตำแหน่งได้ที่เว็บไซต์สำนักงาน ก.พ. <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th>

ทางในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในกิจการทหาร ไม่ใช่ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องการควบคุมพลเรือน-ทหาร โดยตรงซึ่งจะต้องมีความเชี่ยวชาญด้านความมั่นคง ด้านยุทธศาสตร์ ด้านการทหาร ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการบริหารทรัพยากร

ภาพ 8.2 ความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาศาสตร์การเมืองและการทหาร



ที่มา : 1. Strategy in the contemporary world, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Oxford University Press, 2007), p. 13.

2. Department of Defense, Joint Publication 1: Doctrine for the Armed Forces of the United States, 20 March 2009, p. ix.

3. Ministry of Defence, Joint Doctrine Publication 0-01 UK Defence Doctrine, 5<sup>th</sup> ed., November 2014, p. 19.

ตามภาพ 8.2 หากพิจารณารายละเอียดของรัฐศาสตร์ซึ่งเป็นศาสตร์หนึ่งของสังคมศาสตร์นั้น ในปัจจุบันแบ่งออกเป็นสามสาขาวิชา (disciplinary) หลัก คือ ทฤษฎีการเมือง การเมืองเปรียบเทียบ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>27</sup> สำหรับ “การศึกษาคความมั่นคง (security studies)” ซึ่งเริ่มคาบเกี่ยวกับความรู้และการปฏิบัติของฝ่ายทหารตามแนวคิดของสำนักโคเปเฮนเกนนั้น ปัจจุบันจัดเป็นสาขาวิชาย่อย (sub-discipline) ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>28</sup> โดยส่วนหนึ่งของ

<sup>27</sup> Daniele Caramani, "Introduction to comparative politics," in Comparative politics, ed. Daniele Caramani, p. 2.

<sup>28</sup> Alan Collins, "Introduction: What is security studies?," in Contemporary security studies, ed. Alan Collins, p. 2.

การศึกษาความมั่นคงคือ “การศึกษายุทธศาสตร์ (strategic studies)”<sup>29</sup> ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อยด้านต่าง ๆ รวมทั้งยุทธศาสตร์ทหาร (Military Strategy) ในการป้องกันประเทศ ซึ่งยุทธศาสตร์ทหารเป็นรอยต่อทางวิชาการระหว่างพลเรือนและทหารอย่างแท้จริงโดยมีการศึกษาในวิทยาลัยการทัพ ส่วนการศึกษาทางทหารที่ต่ำกว่าระดับยุทธศาสตร์ทหารนั้นจะเป็นการศึกษาระดับทางยุทธวิธี (tactic) ซึ่งเป็นการใช้กำลังทางทหารโดยตรงโดยมีการศึกษาตั้งแต่โรงเรียนเสนาธิการลงมาถึงโรงเรียนทหารเหล่าต่าง ๆ ในกองทัพ

ความซับซ้อนของกระทรวงกลาโหมซึ่งแตกต่างจากฝ่ายพลเรือนอีกประการหนึ่งคือ การปฏิบัติการทางทหารจะแบ่งออกเป็นสามระดับ ได้แก่ ระดับยุทธศาสตร์ ระดับยุทธการ และระดับยุทธวิธีตามภาพ 8.2<sup>30</sup> เพื่อถ่ายทอดวัตถุประสงค์ทางการเมืองให้กลายมาเป็นแผนการทัพ และเชื่อมต่อมาสู่การใช้เครื่องมือทางทหารได้อย่างถูกต้องตามหลักยุทธวิธี ซึ่งการที่รัฐจะก้าวไปสู่แนวคิดดังกล่าวได้จะต้องมีการจัดองค์การรองรับและมีบุคลากรที่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน เมื่อเปรียบเทียบระบบการจัดการความรู้ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารของรัฐในยุโรปจะมีที่มาจากจุดรวมเดียวกันก่อนแยกออกจากกัน แต่ในกรณีของไทยหลังจากการแยกความรู้ออกจากปรัชญาในยุโรปแล้ว ไทยเพิ่งส่งบุคลากรไปรับความรู้มาจากตะวันตกจากการส่งฝ่ายทหารไปศึกษาวิชาการทหารต่างประเทศ และฝ่ายพลเรือนไปศึกษาวิชาพลเรือนจากต่างประเทศแล้วมาจัดตั้งระบบขึ้นภายในรัฐ ทำให้ทั้งสองฝ่ายขาดมุมมองที่มาจากแหล่งความรู้เชิงปรัชญา

การแบ่งระดับหน้าที่และความรู้ในการป้องกันประเทศมีความเป็นสากลสอดคล้องเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบตั้งแต่ระดับรัฐบาลลงมายังกระทรวงกลาโหมจนถึงทหารตำแหน่งสุดท้าย<sup>31</sup> ตามตาราง 8.6 ซึ่งขยายจากภาพ 8.2 ไม่แตกต่างไปจากศาสตร์ในสาขาวิชาอื่น เนื่องจากพัฒนาความรู้ของมนุษย์ที่สะสมกันต่อมาจนยากที่คนเดียวจะศึกษาได้หมด และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านเศรษฐศาสตร์ตามหลักการแบ่งงานกันทำ<sup>32</sup> เช่น งานด้านโยธาจะประกอบด้วย วิศวกร ผู้ควบคุมงาน และแรงงาน หรืองานด้านสาธารณสุขจะประกอบด้วย แพทย์ พยาบาล ผู้ช่วยพยาบาล โดยมีการจัดหลักสูตรการศึกษาและมีการจัดองค์การรองรับถึงระดับรายตำแหน่งโดยได้พัฒนาต่อมาจนถึงปัจจุบัน

<sup>29</sup> John Baylis and James J. Wirtz, "Introduction," in *Strategy in contemporary world* (New York: Oxford, 2007), p. 13.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 กำหนดแบ่งการฝึกและศึกษาของกองทัพออกเป็นสาม ได้แก่ ระดับยุทธศาสตร์ (strategic level) ระดับปฏิบัติการ (operational level) และระดับยุทธวิธี (tactical level) .

<sup>31</sup> Max Weber, "Bureaucracy," in *Economy and society*, p. 956.

<sup>32</sup> Adam Smith, "Of the division of labour" in *Classics of organization theory*, 6<sup>th</sup> ed., eds. Jay M. Shafritz, J. Steven Ott, and Yong Suk Jang, (California: Thomson Wadsworth, 2005), pp.37-41.

ตาราง 8.6 การแบ่งระดับของหน้าที่ การจัดองค์การ และความรู้ ด้านการป้องกันประเทศใน  
ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

	หน้าที่		ความรู้	
	ระดับ	องค์การรับผิดชอบ	สาขาวิชา	สถาบันการศึกษา
พลเรือน	รัฐ	คณะรัฐมนตรี	รัฐศาสตร์	มหาวิทยาลัย
	ความมั่นคงของชาติ	สภาความมั่นคงแห่งชาติ	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	มหาวิทยาลัย
	ยุทธศาสตร์ชาติ	สภาความมั่นคงแห่งชาติ	ยุทธศาสตร์	มหาวิทยาลัย, วปอ.
ทหาร	ยุทธศาสตร์ทหาร	กระทรวงกลาโหม	หลักสูตรวิทยาลัยการทัพ	วิทยาลัยการทัพ
	ยุทธการ	กองทัพไทย	หลักสูตรเสนาธิการ	โรงเรียนเสนาธิการ
	ยุทธวิธี	กองทัพบก เรือ อากาศ	หลักสูตรนายพัน	โรงเรียนเหล่า

หมายเหตุ : ขยายรายละเอียดต่อจากตาราง 8.2 โดยในแต่ละรัฐมีความแตกต่างบ้าง

หลักการแบ่งงานกันทำดังกล่าวเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ฝ่ายทหารไม่สามารถดำเนินงานทางการเมืองในระดับรัฐได้ ไม่แตกต่างจากการที่พยาบาลไม่สามารถวินิจฉัยคนป่วยแทนแพทย์ หรือคนงานไม่สามารถออกแบบอาคารแทนวิศวกร ในทางตรงกันข้ามหลักการแบ่งงานกันทำดังกล่าวก็ย่อมทำให้ฝ่ายพลเรือนไม่มีความรู้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานฝ่ายทหาร ไม่แตกต่างจากการที่แพทย์ย่อมขาดความชำนาญทางเทคนิคด้านการพยาบาล หรือวิศวกรย่อมขาดความชำนาญทางเทคนิคด้านการช่าง ดังนั้น องค์การจึงต้องจัดระบบความสัมพันธ์ให้ทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดปัญหาและบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ เช่นเดียวกับการจัดความสัมพันธ์จากการแบ่งงานกันทำระหว่างแพทย์และพยาบาลที่ต้องมีความเชื่อใจ และความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งและผลกระทบต่อผู้ป่วย<sup>33</sup>

รัฐสภาก็เป็นองค์การหนึ่งเช่นเดียวกับองค์การภาครัฐอื่น การกำหนดหน้าที่ขององค์การตามหลักทฤษฎีองค์การและหลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จะต้องมีการสร้างการจัดและบุคลากรที่มีความรู้ควบคู่กัน ซึ่งรัฐสภาจะช่วยทำหน้าที่ช่วยจัดความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและทหารให้เกิดขึ้นได้ตามที่ Peter D. Feaver เสนอว่า “เจ้าของ (principal)” ที่แท้จริงคือประชาชนซึ่งมีรัฐสภาทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน (agent)” ตรวจสอบรัฐบาลเพื่อให้สามารถควบคุมทหารเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันประเทศได้<sup>34</sup> แต่กองทัพในรัฐขนาดใหญ่จะมีความซับซ้อนมากจนยากที่ฝ่ายพลเรือนจะ

<sup>33</sup> Janet L. Storch, "Division of labour in health care: Pragmatics and ethics," *Human Medicine Health Care* 10, no. 4.

<sup>34</sup> Peter D. Feaver, *Armed servants: Agency, oversight, and relations*, pp. 54-95.

สามารถควบคุมได้ง่าย แม้แต่รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมหรือสภาองเกรสในสหรัฐอเมริกาก็ตาม<sup>35</sup> ซึ่งไม่แตกต่างจากโครงสร้างการจัดและขนาดของกองทัพไทย ดังนั้น หากรัฐไทยต้องการให้ฝ่ายพลเรือนควบคุมทหารได้ จำเป็นที่ต้องจัดองค์การของฝ่ายพลเรือนให้มีบุคลากรที่มีความรู้ด้านกิจการทหารด้วย

## 2.1 ความรู้ด้านกิจการทหารของฝ่ายพลเรือนรวมถึงสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐและอังกฤษ

การแบ่งหน้าที่ระหว่างทหารและพลเรือนในการป้องกันประเทศยังคงมีต่อมา ในช่วงทศวรรษ 2430 มีการจัดตั้งสถานศึกษาผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองในเยอรมนี เป็นผลมาจากการรวมชาติของปรัสเซียและความก้าวหน้าของอุตสาหกรรม<sup>36</sup> หลังจากนั้นนักวิชาการรัฐศาสตร์รุ่นแรกสำเร็จการศึกษาจากเยอรมนีปลายทศวรรษ 2430 ได้มีการตั้งชื่อสาขาวิชารัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของสหรัฐอเมริกา และพัฒนาโครงการบัณฑิตศึกษาในต้นศตวรรษที่ 2440<sup>37</sup> ในสหรัฐอเมริกามีการก่อตั้ง “สมาคมรัฐศาสตร์อเมริกัน (American Political Science Association)” ขึ้นในปี พ.ศ.2447 มีความพยายามนำรูปแบบวิธีการศึกษาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ (natural scientific) มาพัฒนาให้รัฐศาสตร์มีความเป็นศาสตร์เหมือนกับสังคมศาสตร์สาขาอื่น โดยได้จัดตั้งสำนักชิคาโกขึ้นในทศวรรษ 2460-2470 ต่อมาผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาเอกได้ไปทำงานในมหาวิทยาลัยชั้นนำของสหรัฐอเมริกา และเป็นแกนนำในการปฏิวัติพฤติกรรม (behavioral revolution) ระหว่างทศวรรษ 2490-2500 โดยสร้างรัฐศาสตร์ให้เป็นสาขาวิชาหลักและยังคงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน<sup>38</sup>

สาขาวิชาย่อยที่เกี่ยวข้องกับการทหารคือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเนื่องจากทหารเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยมีวิชาย่อยลงมาคือวิชาความมั่นคง (Security) และวิชาย่อยระดับต่ำสุดคือ “วิชายุทธศาสตร์ (Strategies)” ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่เปรียบเสมือนสะพานที่เชื่อมโยงระหว่างการเมืองและการทหารเข้าไว้ด้วยกัน โดยฝ่ายแรกเป็นผู้กำหนดเป้าหมายทางการเมือง (end) เครื่องมือที่ใช้ (mean) และวิธีการ (way) เพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น ส่วนฝ่ายหลังนำยุทธศาสตร์มาแปลงสู่แผนการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จสืบทอดลงมาถึงระดับยุทธการและยุทธวิธีตามภาพ 8.2

สุรชาติ บำรุงสุข ได้ให้ความเห็นว่ามหาวิทยาลัยโคลัมเบียซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของสหรัฐอเมริกาเปิดสอนวิชาด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคงเพื่อเตรียมพลเรือนเข้าสู่งานด้านการทหาร

<sup>35</sup> Robert A. Dahl, *Democracy and its critics* (New Haven: Yale University, 1989), p. 250.

<sup>36</sup> Peter T. Marnicas, *A history and philosophy of the social science* (Oxford: Basil Blackwell, 1987), p. 200.

<sup>37</sup> Gerhard Loewenberg, "The influence of European Émigré Scholars on comparative politics, 1925-1965," *American political science review* 100, no. 4 (November 2006), pp. 597-598.

<sup>38</sup> Michael T. Heaney and John Mark Hansen, "Building the Chicago School," *American political science review* 100, no. 4, pp. 589-595.

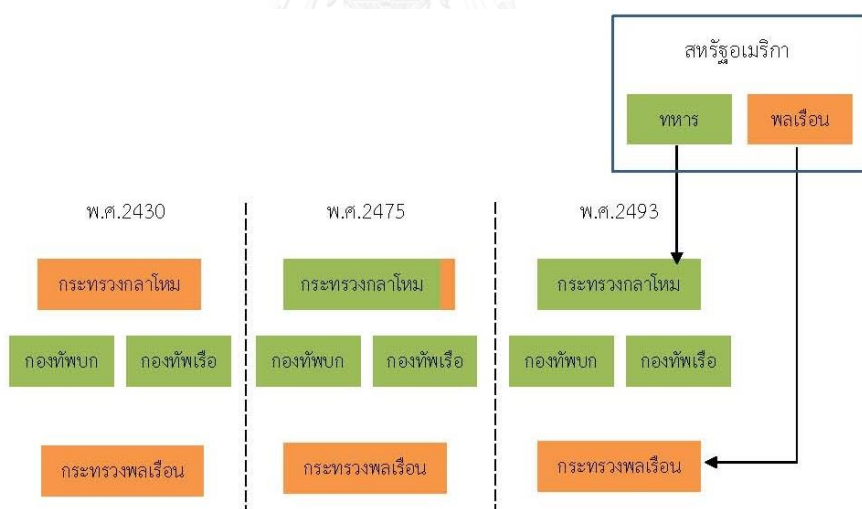
ของประเทศ เช่น นักวิเคราะห์ด้านการทหารอิสระ หรือนักวิเคราะห์ด้านการทหารในหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ข่าวกรอง<sup>39</sup> ตามที่กระทรวงกลาโหมของรัฐต่างๆ จะมีพลเรือนปฏิบัติงานจำนวนมาก เช่น สหรัฐ 35.2% อังกฤษ 30.2% ฝรั่งเศส 22.4%<sup>40</sup> จึงทำให้สหรัฐและอังกฤษมีฝ่ายพลเรือนที่มีความรู้ด้านกิจการทหารซึ่งสามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานให้กับสมาชิกรัฐสภาได้

เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือในรัฐที่มีระดับประชาธิปไตยสูง ทหารไม่ใช่อาชีพถาวรตลอดชีวิตของกำลังพลทุกคน เมื่อรับราชการไปได้ระยะหนึ่งก็ต้องออกจากตำแหน่งตามโครงสร้างที่มีจำกัดเหลือเฉพาะผู้ที่ผ่านการคัดเลือก ทำให้มีผู้ที่เคยเป็นทหารกระจายอยู่แทบทุกอาชีพรวมทั้งสมาชิกรัฐสภา ในขณะที่ทหารไทยจะรับราชการจนเกษียณอายุราชการ ความรู้ด้านการทหารของไทยจึงรวมตัวอยู่เฉพาะกระทรวงกลาโหม<sup>41</sup>

## 2.2 ความรู้ด้านกิจการทหารของฝ่ายพลเรือนรวมถึงสมาชิกรัฐสภาไทย

การที่ฝ่ายพลเรือนรวมถึงสมาชิกรัฐสภาไทยขาดความรู้ด้านกิจการทหารนั้นมีการเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับตามภาพ 8.3

ภาพ 8.3 การเปลี่ยนแปลงการแยกความรู้ระหว่างทหารและพลเรือนไทย พ.ศ.2430-2493



<sup>39</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร: เปรียบเทียบกรณีไทย-สหรัฐฯ*. หน้า 6-7.

<sup>40</sup> Department of Defense, the Defense Manpower Data Center (2010), European Defense Agency (23 Mar 2011).

<sup>41</sup> กองทัพอไทยได้มีแนวคิดการปลดปล่อยกำลังพลที่รับราชการในชั้นยศเดิมและไม่มีความก้าวหน้าสูงขึ้นมาแล้ว แต่ไม่สามารถทำได้จริงเนื่องจากไม่มีงานรองรับเหมือนรัฐที่มีประชาธิปไตยสูง จึงทำให้กำลังพลส่วนใหญ่รับราชการจนครบเกษียณอายุราชการ ไม่ได้ออกไปประกอบอาชีพอื่น

- ที่มา : 1. พระราชบัญญัติจัดการกรมยุทธนาธิการ ร.ศ.130  
2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471

หลังจากที่มีการปฏิรูปกองทัพไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการส่งข้าราชการไปศึกษาต่างประเทศ และมีฝ่ายพลเรือนในกระทรวงกลาโหม (กระทรวงยุทธนาธิการ) เพื่อปฏิบัติงานด้านพลเรือนที่เกี่ยวข้องในกิจการทหารทำงานร่วมกันในการป้องกันประเทศตามแบบที่นำมาจากยุโรป โดยข้าราชการพลเรือนในกระทรวงกลาโหมทำงานเกี่ยวกับการเตรียมกำลังทหาร ส่วนในระดับกองทัพบกและกองทัพเรือจึงจะเป็นข้าราชการทหาร<sup>42</sup> ตามที่ปรากฏมีการพระราชทานยศแก่ข้าราชการพลเรือนในกระทรวงกลาโหม<sup>43</sup> และตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 โดยข้าราชการพลเรือนให้รวมถึงข้าราชการพลเรือนในกระทรวงการทหารด้วย<sup>44</sup> แสดงว่าข้าราชการพลเรือนในกระทรวงฝ่ายพลเรือนและกระทรวงกลาโหมใช้ระเบียบเดียวกันจึงทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนทั้งในและนอกกระทรวงกลาโหม

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ข้าราชการพลเรือนเริ่มหายไปจากกระทรวงกลาโหมทำให้ข้าราชการพลเรือนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479 ไม่ปรากฏว่ารวมถึงข้าราชการพลเรือนในกระทรวงการทหารอีกต่อไป<sup>45</sup> เมื่อรวมถึงผลกระทบจากลัทธิทหารนิยมและการยกเลิกบรรดาศักดิ์ในสมัยจอมพล ป. รัฐไทยจึงไม่มีพลเรือนทำงานในกระทรวงกลาโหมไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า 70 ปี ทำให้ความรู้ระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนไทยจึงถูกแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยต่างฝ่ายต่างก็มุ่งศึกษาในสาขาวิชาของตนโดยไม่ได้ย้อนกลับไปถึงปรัชญาซึ่งเป็นที่มาของความรู้ร่วมกันและไม่เกิดการเชื่อมต่อกัน ความรู้ซึ่งกันและกัน ผลที่ตามมาคือนายทหารไทยไม่ได้รับการศึกษาความรู้ด้านพลเรือนโดยเฉพาะด้านการเมืองหากไม่ได้รับการศึกษาเพิ่มเติม ในขณะที่เดียวกันฝ่ายพลเรือนก็ไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการทหารด้วยเช่นกัน แต่ในรัฐประชาธิปไตยฝ่ายทหารไม่จำเป็นต้องมีความรู้การเมืองเพื่อควบคุมฝ่ายพลเรือน ในทางตรงข้ามการที่ฝ่ายพลเรือนจะควบคุมทหารได้นั้นจะต้องมีความรู้ด้านการทหารและความรู้ในระดับที่สูงกว่าคือระดับความมั่นคงและยุทธศาสตร์

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติจัดการกรมยุทธนาธิการ.

<sup>43</sup> "พระราชทานยศข้าราชการพลเรือนกระทรวงกลาโหม," ราชกิจจานุเบกษา 33 (28 พฤษภาคม 2459): 451.

<sup>44</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 มาตรา 4" ราชกิจจานุเบกษา 45 (23 กุมภาพันธ์ 2471): 294.

<sup>45</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479 มาตรา 4, 5" ราชกิจจานุเบกษา 53 (27 ธันวาคม 2479): 938-939.



ผลจากการที่รัฐบาลไทยได้ลงนามความช่วยเหลือทางทหาร พ.ศ.2493<sup>46</sup> กองทัพไทยได้ปรับหลักสูตรการศึกษานักเรียนนายร้อยทุกเหล่าทัพ เพื่อผลิตนายทหารทั้งสามเหล่าให้มีความรู้หลักสูตรวิศวกรรมมาจนถึงปัจจุบัน<sup>47</sup> ยิ่งทำให้ระบบการศึกษาพลเรือนและทางทหารของไทยต่างแยกได้รับความรู้มาจากสถาบันการศึกษาพลเรือนและสถาบันการศึกษาทางทหารจากต่างประเทศ การที่จะทำให้ความรู้ทั้งสองส่วนเชื่อมโยงกันในกระทรวงกลาโหมตามที่เคยมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 สามารถทำได้โดยกระทรวงกลาโหมบรรจุข้าราชการพลเรือนเพื่อปฏิบัติงานผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านความมั่นคง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ นักวิเคราะห์ ซึ่งจะมีความรู้ความเข้าใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร และขยายไปสู่ฝ่ายพลเรือนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ประจำรัฐสภา ปัจจุบันรัฐไทยได้เห็นความจำเป็นของการมีข้าราชการพลเรือนในกระทรวงกลาโหมใหม่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 โดยอยู่ในระหว่างการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถบรรจุได้อีกประมาณ 2-3 ปี ยังคงเหลือแต่ในส่วนของรัฐสภาที่ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ฝ่ายพลเรือนมีความรู้ด้านกิจการทหารอย่างเป็นทางการ

เมื่อกระทรวงกลาโหมไทยมีลักษณะองค์กรแบบปิดโดยมีทหารทำหน้าที่แทนพลเรือน จึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐไทยจะต้องสร้างหลักสูตรในสถานศึกษาพลเรือนเพื่อเตรียมบุคลากรเข้าสู่งานด้านการทหารทั้งในกระทรวงกลาโหมและนอกกระทรวงกลาโหมในลักษณะเดียวกับรัฐอื่น และการที่กองทัพไทยไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านพลเรือนเข้ามาปฏิบัติงานในกระทรวงกลาโหมมาเป็นระยะเวลานานกว่า 80 ปีนี้เอง นอกจากจะเป็นจุดอ่อนซึ่งทำให้ฝ่ายพลเรือนไทยขาดความรู้ในกิจการทหารจนไม่สามารถควบคุมฝ่ายทหารได้แล้ว ยังกลับกลายเป็นจุดอ่อนของฝ่ายทหารเองจนทำให้ไม่สามารถเข้ามาควบคุมพลเรือนได้อีกต่อไปและตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือนในที่สุดในทศวรรษที่ 2530 ตามแนวคิดของ Finer

ถึงแม้ว่าในกองทัพจะมีการศึกษาทางพลเรือนในด้านต่างๆ ร่วมกันโดยเฉพาะแพทย์ และวิศวกรรมสาขาต่าง ๆ แต่ก็ยังเป็นหลักสูตรการศึกษาทางวิชาการซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือนทหาร ถึงแม้ว่าฝ่ายพลเรือนทั้งภาครัฐและเอกชนส่งบุคลากรมาเข้ารับการศึกษาในหลักสูตรระดับสูง เช่น หลักสูตรวิทยาลัยการทัพ หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เป็นประจำทุกปีก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องส่วนบุคคลไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานทางทหารอย่างเป็นทางการในลักษณะเดียวกันกับรัฐอื่นที่มีฝ่ายพลเรือนปฏิบัติงานในกระทรวงกลาโหมจำนวนมากมาอย่างต่อเนื่อง

<sup>46</sup> "Agreement Respecting Military Assistance between The Government of Thailand and The Government of The United State of America".

<sup>47</sup> "หลักสูตรโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า พ.ศ.2544". แหล่งที่มา: <http://www.crma.ac.th/th/edu/edu34.php>

โครงการรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี พ.ศ.2493 เป็นต้นมา เป็นการรับความรู้สมัยใหม่ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศทั้งในส่วนของฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ทำให้ไทยรับความรู้ที่ถูกแยกออกจากกันระหว่างฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารจากสหรัฐโดยตรงซึ่งเป็นรัฐที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยสูงแล้ว<sup>48</sup> ตามภาพ 8.3 ผลที่ตามมาทำให้ไทยไม่มีการศึกษาหลักสูตรเพื่อเตรียมข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกิจการทหารในกระทรวงกลาโหมรวมถึงในรัฐบาลและรัฐสภาอย่างเป็นระบบ แม้แต่รองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคงที่มาจากพลเรือนก็ยังออกตัวว่าไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรมอบให้ทหารรับผิดชอบแทนเหมาะสมกว่า<sup>49</sup>

ไทยเพิ่งจะมีหลักสูตรระดับปริญญาโทสาขาความมั่นคงและสาขายุทธศาสตร์แต่นักวิชาการส่วนใหญ่ยังขาดความสนใจที่จะทำการศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทหาร จากผลการสำรวจผลการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไทยรอบ 30 ปี พ.ศ.2515-2545 จำนวน 13,278 เรื่อง พบว่ากลุ่มงานวิจัยที่มีการทำน้อยที่สุดคืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารในด้านการทหารซึ่งมีจำนวนเพียง 73 เรื่อง<sup>50</sup> ผลการศึกษาพบว่าการจัดระบบความรู้ของไทยซึ่งฝ่ายพลเรือนไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านทหารเหมือนกับรัฐต่างๆ ทำให้การอภิปรายในรัฐสภาจึงดำเนินไปเฉพาะอดีตทหาร และส่งผลต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารไทยตามมา ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องสนับสนุนจัดการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหารในมหาวิทยาลัย

สำหรับสถาบันพระปกเกล้ามี “สำนักงานวิจัยและพัฒนา” ซึ่งมีภารกิจด้านการศึกษาวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย ด้านการส่งเสริมงานวิชาการของรัฐสภา ด้านการบริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานวิจัยและวิชาการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่นักวิชาการที่มีจำนวนน้อยเพียง 7 คน จึงต้องจัดลำดับความสำคัญโดยมีหัวข้อหลักในการทำวิจัย ได้แก่ รัฐธรรมนูญและการปฏิรูปกฎหมาย การเมืองการปกครอง การส่งเสริมประชาธิปไตย และธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาสังคม และการเมืองภาคพลเมือง การแก้ปัญหาคความขัดแย้งโดยสันติวิธี การกระจายอำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระตาม

<sup>48</sup> Surachart Bumrungsuk, *United States Foreign Policy and Thai Military Rule 1947-1977* (Cornell University, 1985).

<sup>49</sup> "เฉลิมโยน กท.คุมงานดับไฟใต้ ให้นายกกำกับ," *ไทยโพสต์* (2 พฤศจิกายน 2555): 1, 10.

<sup>50</sup> ยุทธพร อิศระชัย และคณะ, "โครงการวิจัยผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไทยในรอบ 30 ปี (พ.ศ. 2515-2545)", เสนอคณะกรรมการการวิจัยรัฐสภา, 2547, หน้า 122-126.

รัฐธรรมนูญ และการวิจัยทางนโยบายและการวิจัยเพื่อสังคม<sup>51</sup> ทำให้หัวข้อความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไม่ได้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการวิจัย

ถึงแม้ว่าสถาบันพระปกเกล้ามี “สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา” ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการทางวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภาและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐสภา เพื่อทำการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวบรวมข้อมูล จัดการฝึกอบรม ประชุม สัมมนา การบรรยายทางวิชาการ การให้คำปรึกษาและให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา ผู้ช่วยของสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ตลอดจนส่งเสริม สนับสนุนการจัดกิจกรรมด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยการเสริมสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย<sup>52</sup> แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรซึ่งเป็นนักวิชาการเพียง 2 คน ทำให้ยังไม่เคยมีการศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารแต่อย่างใด

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปแล้วว่าทรัพยากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาจะมีมากน้อยเท่าไร ฝ่ายนิติบัญญัติควรเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดีจะบรรลุผลประสิทธิภาพได้จากการร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภา ในขณะที่ระบบรัฐสภาจะบรรลุได้จากการจัดการที่มีอิสระอย่างจริงจัง สำหรับคำว่าอิสระ (autonomy) นั้น สมาคมเลขาธิการรัฐสภาปี พ.ศ.2541 หมายถึง การที่ไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารหรือไม่มีองค์ประกอบของหน่วยงานเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ปัจจุบันเกือบทุกรัฐได้กำหนดหลักการมีอิสระของรัฐสภาไว้เป็นทางการในรัฐธรรมนูญเพื่อจัดระบบการแยกอำนาจ

การมีอิสระของรัฐสภาที่สำคัญคือการมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นอิสระจากระบบราชการกลางหรือจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน เจ้าหน้าที่รัฐสภาควรมีแนวทางการทำงานสำหรับสถาบันรัฐสภา โดยเฉพาะวุฒิสภาและสภาผู้แทนต่างก็มีเจ้าหน้าที่มีอาชีพแยกจากส่วนราชการอื่น รูปแบบการบริการรัฐสภาอย่างมืออาชีพซึ่งมีการจัดของตนเอง มีโครงสร้างแนวทางการทำงานตามสายอาชีพได้รับการยอมรับในปัจจุบัน ทั้งระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา<sup>53</sup> ในขณะที่คณะกรรมการการทหารรัฐสภาทั้งสองสภาไทยยังคงใช้อดีตทหารที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเข้ามาทำงาน และนำนายทหารประจำกรมมาเป็นคณะอนุกรรมการการทหารรัฐสภา ทำให้รัฐสภาไม่มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่และแนวความคิดจากฝ่ายทหาร นอกจากนี้ การที่ฝ่ายรัฐบาลมาจากสมาชิกสภาที่เป็นกรรมการเสียงข้างมากในพรรคการเมืองเดียวกับฝ่ายรัฐบาลทำให้รัฐสภาไม่มีความเป็นอิสระในการ

<sup>51</sup> "สถาบันพระปกเกล้า". แหล่งที่มา: <http://www.kpi.ac.th>

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>53</sup> David Beetham, *Parliament and Democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*, pp.

ทำหน้าที่จากฝ่ายการเมือง จึงไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายทหารได้ เนื่องจากไม่มีความอิสระจากทั้งสองฝ่าย

จากแนวคิดการแยกระหว่างฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร และการสนับสนุนให้ทหารมีความเป็นอาชีพดังกล่าว ส่งผลให้ฝ่ายพลเรือนที่มีหน้าที่ควบคุมทหารจำเป็นต้องมีความเป็นมืออาชีพด้วย ในขณะที่ไทยยังไม่มี การสร้างฝ่ายพลเรือนให้มีความเป็นมืออาชีพสามารถควบคุมด้านกิจการทหารได้ แม้แต่ในระดับความมั่นคงของรัฐซึ่งเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายพลเรือนโดยตรงก็ยังคงอยู่ในระหว่างการพัฒนาความเป็นมืออาชีพ ตามที่นายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ให้สัมภาษณ์ เมื่อ 8 กันยายน พ.ศ.2554 ว่า “...องค์การกำลังปรับโครงสร้างเพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้ทำงานลักษณะ ความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยรัฐบาลและประเทศผดุงรักษาความมั่นคงของชาติให้ดียิ่งขึ้นไป ...”<sup>54</sup> แสดงว่าแม้แต่หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับรัฐก็ยังประสบปัญหาความเป็นมืออาชีพ ดังนั้น การที่รัฐไทยจะหวังให้ฝ่ายพลเรือนเข้ามาควบคุมฝ่ายทหารซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าความมั่นคงของรัฐ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการทหารตามหลักของ Huntington แล้ว จึงยังมีความเป็นไปได้น้อย ถ้าหากไม่ได้วางระบบการจัดการที่ดีพอเช่นเดียวกับรัฐที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว

สอดคล้องตามผลการสัมภาษณ์พลเอกโชคชัย หงษ์ทอง อดีตนักเรียนทุนกองทัพไปศึกษาวิทยาลัยการทหารซีทาเดลสหรัฐอเมริกาที่เคยปฏิบัติงานในรัฐสภาว่า “...สาเหตุที่ต้องนำทหารใน กองทัพไปช่วยงานและให้ข่าวสารในคณะอนุกรรมการเพราะว่าสภาไทยขาดความรู้ด้านการทหาร แต่ ต้องไปในลักษณะที่ให้ข้อเท็จจริงไม่ใช่ให้ไปช่วยงานเพราะรู้จักกัน ซึ่งต่างประเทศมีการศึกษาเรื่อง กิจการทหารในมหาวิทยาลัย ทำให้รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมเป็นพลเรือนได้เพราะมีการศึกษา กว้างขวาง แต่ของไทยเรื่องความมั่นคงมีเขตจำกัดอยู่ในวงการทหาร คนข้างนอกจะไม่ค่อยได้รู้ทหาร เป็นยังไร ความมั่นคงคืออะไร...”<sup>55</sup> ผลที่ตามมาทำให้การประชุมรัฐสภาเกี่ยวกับกิจการทหารส่วนใหญ่ จะเป็นการตอบโต้ระหว่างอดีตผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองทัพ จึงทำให้ไม่ได้ข้อมูลอย่างแท้จริง ถึงแม้จะมีสมาชิกรัฐสภาพลเรือนแสดงความเห็นบ้าง แต่ก็เป็นการแสดงความเห็นส่วนตัวโดยทั่วไป มากกว่าข้อมูลตามหลักวิชาการ จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้อย่าง แท้จริง

จากการสัมภาษณ์นายทหารระดับสูงในกระทรวงกลาโหมที่ปฏิบัติงานร่วมกับรัฐบาลและ รัฐสภามานานมีความเห็นว่าการที่ฝ่ายพลเรือนไม่มีความรู้ทางทหารเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำมาซึ่งความ ขัดแย้งระหว่างพลเรือนและทหารได้ ผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบในเรื่องใดควรมี ความรู้เพียงพอในเรื่องนั้นเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับกรณีกิจการทหาร

<sup>54</sup> "เสียดาย...เสียใจ...สงสัย? 'ถวิล เปลี่ยนสี' เลขาฯ สมช.สู่ที่ปรึกษานายกฯ," มติชน (8 กันยายน 2554): 2.

<sup>55</sup> สัมภาษณ์ โชคชัย หงษ์ทอง, 21 สิงหาคม 2556.

นั่นถือเป็นองค์ความรู้พิเศษที่มีความหลากหลายและเฉพาะทาง ซึ่งมีความยากสำหรับบุคคลอื่นนอกวงการทหารที่จะสามารถเข้าใจได้อย่างลึกซึ้ง การสร้างความเข้าใจในกิจการทหารจึงต้องใช้ระยะเวลายาวนาน กิจการทหารจึงมีลักษณะเป็นสาขาวิชาชีพที่ค่อนข้างผูกขาดอยู่กับคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่หลายประเทศดำเนินการคือจัดให้มีพลเรือนเข้าไปร่วมทำงานกับฝ่ายทหารในหน่วยงานทางทหาร ซึ่งจะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจแนวความคิด วัฒนธรรม ค่านิยม และวิธีการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้ดีขึ้น และทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้น้อยลง<sup>56</sup> ในขณะที่ฝ่ายพลเรือนในกระทรวงกลาโหมไทยได้ยกเลิกไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นเวลา 80 ปี และกำลังจะกลับมาใหม่อีกไม่นาน แต่ในห้วงเวลาที่หายไปทำให้ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนของไทยแยกกันอยู่อย่างชัดเจน จึงทำให้ความสัมพันธ์ทั้งด้านความรู้และการปฏิบัติงานร่วมกัน รวมทั้งการตรวจสอบถ่วงดุลในรัฐสภาเกิดขึ้นได้ยาก

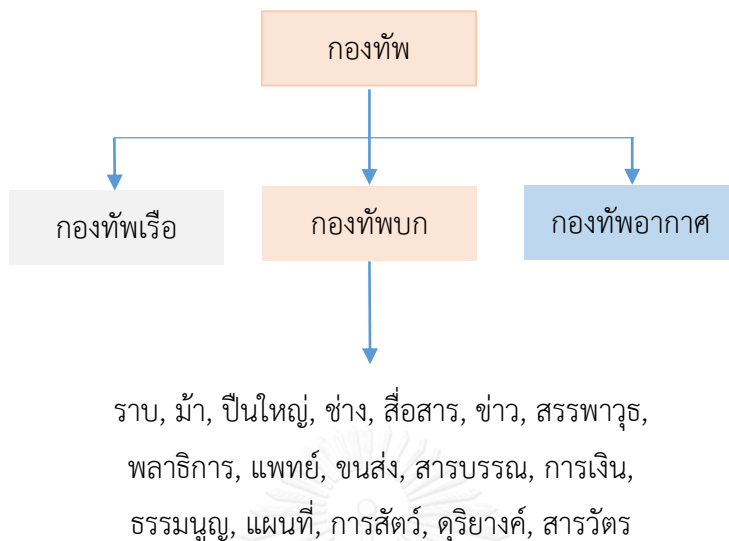
### 3. ผู้เชี่ยวชาญการทหารประจำรัฐสภา

การที่จะให้ฝ่ายพลเรือนมีขีดความสามารถในการควบคุมฝ่ายทหารได้นั้น จำเป็นต้องจัดโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับความรู้และหน้าที่เพื่อสร้างสถาบันทางการเมืองให้เข้มแข็ง และจะไม่สามารถทำได้หากขาดผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะ ถึงแม้ว่าจะมีฝ่ายทหารของรัฐบาลหรืออดีตนายทหารเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการและอนุกรรมาธิการรัฐสภา แต่ก็ไม่ใช่ว่าทหารทุกคนจะเข้าใจกิจการกองทัพได้ทั้งหมด เนื่องจากกิจการทหารที่มีคุณลักษณะหลากหลายสาขาวิชาและความซับซ้อนมากจนยากที่จะเข้าใจได้ด้วยบุคคลเพียงไม่กี่คน

กองทัพเป็นองค์การภาครัฐที่มีขนาดใหญ่โดยประกอบด้วยองค์การย่อยๆ จำนวนมาก แต่ละองค์การมีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบ โดยระหว่างเหล่าทัพเชื่อมโยงกันด้วยหลักนิยมการรวบรวมระหว่างเหล่าทัพ ส่วนภายในเหล่าทัพเชื่อมโยงกันด้วยหลักนิยมรบผสมเหล่า ตามปกติแล้วกองทัพทุกรัฐจะประกอบด้วยสามเหล่าทัพคือกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ตลอดชีวิตการรับราชการทหารหนึ่งคนจะถูกบรรจุไว้ในกองทัพใดกองทัพหนึ่งเท่านั้น ทำให้กำลังพลต่างกองทัพย่อมขาดความเข้าใจในกองทัพที่เหลือ หากรัฐสภาต้องการทราบการจัดหายุทธโธปกรณ์ของกองทัพอากาศก็ต้องให้ผู้ที่มีความรู้กองทัพอากาศ สมาชิกรัฐสภาที่มาจากทหารบกหรือทหารเรือก็ย่อมไม่เข้าใจในเหตุผลและความจำเป็น ยิ่งถ้าเป็นบุคคลพลเรือนที่ไม่มีพื้นฐานทางทหารมาก่อน ก็ยังเป็นไม่ได้ที่จะเข้าใจในเรื่องดังกล่าว

<sup>56</sup> สัมภาษณ์, นายทหารฝ่ายเสนาธิการ (สงวนนาม), สำนักนโยบายและแผนกลาโหม, 23 ธันวาคม 2554.

ภาพ 8.4 การจัดทหารออกเป็นกองทัพและเหล่าภายในกองทัพทุกรัฐ



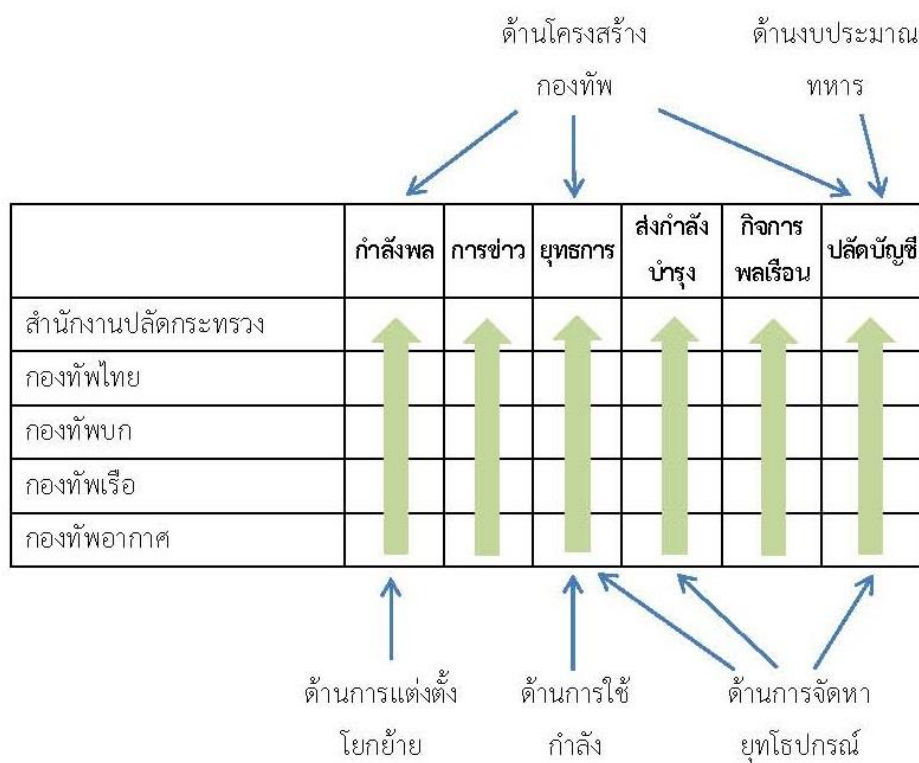
ตามภาพ 8.4 กองทัพทุกรัฐนอกจากจะแบ่งเป็นเหล่าทัพหรือกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศแล้ว ภายในแต่ละกองทัพยังแบ่งออกเป็นเหล่าหรือพรรคย่อยๆ อีก ทหารแต่ละคน จะถูกบรรจุเฉพาะกองทัพใดกองทัพหนึ่ง และภายในกองทัพจะบรรจุให้ประจำเหล่าเดียว ตัวอย่างเช่น กองทัพบกไทยแบ่งออกเป็นเหล่าทหาร 17 เหล่า ได้แก่ ราบ ม้า ปืนใหญ่ ช่าง สื่อสาร การข่าว สรรพาวุธ พลธิการ แพทย์ ขนส่ง สารบรรณ การเงิน พระธรรมนูญ แผนที่ การสัตว์ ดุริยางค์ และ สารวัตรทหาร เป็นต้น กองทัพเรือแบ่งออกเป็น 4 พรรค ได้แก่ พรรคนาวิน พรรคกลิน พรรคนาวิก โยธิน และพรรคพิเศษ ในแต่ละพรรคก็แบ่งออกเป็นเหล่าต่าง ๆ คล้ายกับกองทัพบก รวม 24 เหล่า กองทัพอากาศก็เช่นเดียวกันโดยแบ่งเป็น 23 เหล่า

จากการที่นายทหารแต่ละคนจะได้รับการบรรจุปฏิบัติงานในกองทัพใดกองทัพหนึ่งและใน กองทัพยังบรรจุในเหล่าใดเหล่าหนึ่งเท่านั้น ทำให้ทหารแต่ละนายก็ไม่ได้รู้เรื่องของกองทัพอื่นและเหล่า อื่น ถึงแม้ว่าการศึกษาของกองทัพจะจัดให้มีการศึกษาวิชาการของทุกเหล่าและกองทัพอื่นแต่เป็นการ เสริมความรู้ความเข้าใจเพื่อการปฏิบัติงานร่วมกันเท่านั้น ไม่ได้มีความมุ่งหมายให้มีความชำนาญเท่ากับ ผู้ที่บรรจุในเหล่านั้น ดังนั้น หากรัฐต้องการจัดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลกิจการกองทัพอย่างเป็นระบบ จำเป็นต้องเตรียมผู้ที่มีความรู้ความชำนาญที่มีพื้นฐานในแต่ละเหล่าทัพจำนวนมาก

นอกจากภายในกองทัพจะแบ่งเป็นเหล่าต่าง ๆ แล้ว ยังแบ่งออกเป็นสายงานเสนาธิการ แยกกันอย่างชัดเจน โดยกระบวนการทำงานของกองทัพได้ใช้ระบบฝ่ายเสนาธิการเป็นหลักในการ ยึดโยงทุกกองทัพและทุกเหล่าเข้าไว้ด้วยกันตามหลักนิยม Henry Mintzberg ได้อธิบายองค์ประกอบ ขององค์การซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ส่วนที่เป็นอิสระต่อกัน ได้แก่ นักบริหารระดับสูง (strategic apex) นัก

บริหารระดับกลาง (middle line) ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก (operating core) ฝ่ายเสนาธิการ (support staff) และฝ่ายสนับสนุน (technostructure) Mintzberg ได้อธิบายการจัดองค์การรูปแบบต่าง ๆ โดยนำคุณลักษณะขององค์ประกอบทั้ง 5 ส่วนนี้ มาผสมกันมาน้อยแตกต่างกัน ทำให้เกิดรูปแบบองค์การในอุดมคติได้ 5 รูปแบบ<sup>57</sup> สำหรับกองทัพจัดเป็นองค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกล (the machine bureaucracy) เป็นแบบระบบราชการโดยมีคุณลักษณะสำคัญคือมีระบบงานส่วนต่าง ๆ ขององค์การค่อนข้างสมบูรณ์ มีการรวมอำนาจการตัดสินใจ มีฝ่ายปฏิบัติขนาดใหญ่ มีความเป็นทางการสูงการติดต่อภายในเป็นไปตามกฎระเบียบ มีการแยกหน้าที่ตามความชำนาญอย่าง<sup>58</sup>

ภาพ 8.5 ความสัมพันธ์ระหว่างสายงานฝ่ายเสนาธิการกับเรื่องที่ศึกษา 5 ด้าน



จากหลักการของ Mintzberg การจัดกองทัพเป็นองค์การภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในภายในแต่ละกองทัพมีโครงสร้างการจัดแบบเครื่องจักรกลซึ่งประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ รวมทั้งฝ่ายเสนาธิการ สำหรับฝ่ายเสนาธิการของกองทัพแบ่งออกเป็นสายงาน ได้แก่ สายงานกำลังพล สายงานการข่าว สายงานยุทธการ สายงานส่งกำลังบำรุง สายงานกิจการพลเรือน และสายงานปลัดบัญชา ซึ่งทหารแต่ละ

<sup>57</sup> Henry Mintzberg, *Structure in fives: Designing effective organization*, pp. 283-284.

<sup>58</sup> "The Five Basic parts of the Organization," in *Classics of organization theory*, pp. 224-225.

นายจะมีความรู้ความชำนาญในสายงานเดียวเท่านั้นโดยมีกฎหมายการแบ่งสายงานออกเป็นกรมฝ่ายเสนาธิการซึ่งรับผิดชอบเฉพาะสายงานจนถึงระดับกองพัน<sup>59</sup> และบางเรื่องจะต้องใช้ความรู้หลายสายงานร่วมกับหาแนวทางที่เหมาะสม ตามภาพ 8.5 เช่น หากต้องการทราบด้านการแต่งตั้งโยกย้ายจะต้องนายทหารที่เคยปฏิบัติงานในสายงานกำลังพล หากต้องการทราบด้านการจัดหายุทโธปกรณ์ ก็จะต้องให้นายทหารที่เคยปฏิบัติงานจัดหายุทโธปกรณ์ซึ่งเกี่ยวข้องกับสายงานยุทธการ สายงานส่งกำลังบำรุง และสายงานปลัดบัญชา ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่ยากมากสำหรับพลเรือนรวมทั้งรัฐสภาที่จะพิจารณาในเรื่องดังกล่าวได้หากขาดผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านฝ่ายเสนาธิการระดับกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กองบัญชาการกองทัพไทย และสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งเดิมกองทัพสยามได้ใช้ระบบพลเรือนมาปฏิบัติงานฝ่ายเสนาธิการดังกล่าวร่วมกับทหารตามแบบที่นำมาจากยุโรป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดตั้งแต่การแบ่งหน้าที่ออกเป็นกองทัพและแยกเหล่าภายในกองทัพตลอดจนการแบ่งสายงานฝ่ายเสนาธิการ สรุปว่าหากรัฐสภาต้องการที่จะมีความรู้เพียงพอสำหรับการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลในการบริหารจัดการกองทัพจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญด้านการทหารจำนวนมาก การที่รัฐสภานำทหารประจำการหรือทหารนอกราชการจำนวนน้อยมาปฏิบัติงานคณะกรรมการรัฐสภาทำให้แนวคิดยังคงไม่กว้างไปจากการทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นทหารประจำการแล้วยังคงข้อจำกัดในการแสดงความเห็นหรือปฏิบัติงาน ไม่เอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภา

จากแนวคิดการควบคุมทหารที่กล่าวมา ฝ่ายพลเรือนในรัฐต่าง ๆ จึงได้พัฒนาขีดความสามารถพลเรือนในการควบคุมฝ่ายทหารมานานแล้ว ซึ่งการที่ฝ่ายพลเรือนจะมีความสามารถดังกล่าวได้นั้นจะต้องมีอยู่อย่างเป็นระบบทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำ นักการเมืองจะต้องมีความรู้และประสบการณ์ในด้านกิจการทหารที่เพียงพอแต่ไม่ต้องถึงขนาดมีความเชี่ยวชาญ ในส่วนข้าราชการประจำในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาซึ่งต้องกำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนตามแนวคิดของ Weber โดยหน้าที่ส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามความพระราชบัญญัติ และหน้าที่แต่ละตำแหน่งในรูปแบบของคำบรรยายลักษณะงาน (Job description) และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง (Job specifications)<sup>60</sup>

<sup>59</sup> การจัดกระทรวงกลาโหมปัจจุบันเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552 จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ.

<sup>60</sup> หน้าที่ของส่วนราชการเป็นไปตามวิชาทฤษฎีองค์การโดยเชื่อมโยงขยายรายละเอียดหน้าที่ต่อมาเป็น "คำบรรยายลักษณะงาน (job description)" และ "คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง (job specifications)" ซึ่งอยู่ในวิชาการบริหารทรัพยากรมนุษย์.



### 3.1 ผู้เชี่ยวชาญการทหารประจำรัฐสภาสหรัฐและอังกฤษ

คณะกรรมการการทหารรัฐสภาสหรัฐประกอบด้วยคณะอนุกรรมการด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านอากาศพื้นดิน ด้านภัยคุกคามและขีดความสามารถถูกฉ้อฉล ด้านกำลังพล ด้านการสนับสนุนความพร้อมรบและการจัดการ ด้านอำนาจทางทะเล ด้านกำลังทางยุทธศาสตร์ ในแต่ละด้านยังแยกย่อยออกเป็นเฉพาะเรื่องจำนวนมาก โดยในแต่ละเรื่องจะมีเจ้าหน้าที่ทั้งผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่สนับสนุนจำนวนมาก เช่น นโยบายการจัดการ กระจุกวัตถุระเบิด การควบคุมและจำกัดอาวุธ ระบบเดินอากาศ โครงการและงบประมาณ การป้องกันอาวุธเคมี การต่อสู้การก่อการร้าย เป็นต้น ทั้งในส่วนกรรมการเสียงข้างมากและกรรมการเสียงข้างน้อย<sup>61</sup> เจ้าหน้าที่ดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นพลเรือนซึ่งพร้อมที่จะทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของกรรมการการทหาร สำหรับคณะกรรมการการทหารรัฐสภาสหรัฐ คณะกรรมการเสียงข้างมาก 14 คน มีเจ้าหน้าที่ 206 ตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการเสียงข้างน้อย 12 คน มีเจ้าหน้าที่ 145 ตำแหน่ง<sup>62</sup> ซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้งหมดเป็นฝ่ายพลเรือน

สำหรับเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการรัฐสภาอังกฤษจะต้องไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนจากภาครัฐ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยทำงานให้กับกรรมการทุกคนอย่างเท่าเทียมและเป็นกลาง ในส่วนผู้เชี่ยวชาญด้านทหารประจำรัฐสภาอังกฤษไม่แตกต่างไปจากคณะกรรมการอื่นโดยมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นตามบทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยเพิ่มบทบาทในการไต่สวนมากขึ้น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ และเพิ่มแนวทางในการทำงานกับภาคประชาชนผ่านทางอินเทอร์เน็ต ทำให้ต้องกำหนดแนวทางของคณะกรรมการให้ชัดเจนสำหรับผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการที่มีมาจากหลายแห่ง รวมทั้งการให้บุคลากรจากสำนักงานตรวจสอบภายในแห่งชาติ ข้าราชการฝ่ายบริหารมาให้ข้อมูลหรือทำการวิเคราะห์กระทู้ นอกจากนี้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะจ้างที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเป็นครั้งคราวซึ่งปกติเป็นนักวิชาการ โดยสามารถจ้างเป็นที่ปรึกษาทั่วไปหรือเฉพาะประเด็นกระทู้<sup>63</sup> เพื่อช่วยให้การทำงานของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นอิสระจากบุคลากรหรือข้อมูลจากกองทัพ

<sup>61</sup> "Senate Armed Service Committee Staff," May 15, 2014. Available from : <http://www.armed-services.senate.gov/download/committee-staff-list>.

<sup>62</sup> "Senate Armed Services Committee," November 17, 2014. Available from : <http://www.armed-services.senate.gov/about/committee-staff>.

<sup>63</sup> House of Common, Guide for select committee members, March 2011. pp. 14-15

### 3.2 ผู้เชี่ยวชาญการทหารประจำรัฐสภาไทย

การจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร มีความสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองเนื่องจากกระบวนการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องยึดโยงกับความเข้มแข็งของรัฐสภาโดยมีคณะกรรมการธิการเป็นตัวแสดงหลักในการทำงานของรัฐสภา ในขณะที่รัฐสภาไทยเพิ่งจะกำหนดหน้าที่คณะกรรมการธิการแต่ละคณะให้ชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 เป็นต้นมาตามตาราง 8.7 ทำให้ก่อนหน้านั้น ไม่จำเป็นต้องบรรจุผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในแต่ละคณะกรรมการ

ตาราง 8.7 พัฒนาการของหน้าที่คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ.	สภา	องค์ประกอบ คณะกรรมการธิการ		หน้าที่
		คณะ	คน	
2520	สปร.	11	15	ไม่กำหนดหน้าที่แยกคณะ
2521	สนช.	11	15	ไม่กำหนดหน้าที่แยกคณะ
2522	สภาผู้แทน	16	19	ไม่กำหนดหน้าที่แยกคณะ
2528	สภาผู้แทน	18	19	ไม่กำหนดหน้าที่แยกคณะ
2534	สนช.	15	19	ไม่กำหนดหน้าที่แยกคณะ
2535	สภาผู้แทน	23	17	ไม่กำหนดหน้าที่แยกคณะ
2540	สภาผู้แทน	23	17	ไม่กำหนดหน้าที่แยกคณะ
2544	สภาผู้แทน	31	17	กำหนดหน้าที่แยกแต่ละคณะ
2551	สภาผู้แทน	35	15	กำหนดหน้าที่แยกแต่ละคณะ
2557	สนช.	16	11-26	กำหนดแต่ไม่มีกรรมการทหาร

ที่มา : รวบรวมจากข้อบังคับการประชุมสภา พ.ศ.2520-2557

ตาราง 8.7 แสดงพัฒนาการของหน้าที่คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรหน้าที่คณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนและวุฒิสภาเดิมไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าแต่ละคณะมีหน้าที่อะไร รัฐสภาไทยเพิ่งจะแยกหน้าที่คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะในปี พ.ศ.2544 หากย้อนกลับไปในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะกรรมการสามัญวุฒิสภามีเพียงแค่ 4 คณะ คือ

คณะกรรมการการสามัญคณะที่ 1 คณะกรรมการการสามัญคณะที่ 2 คณะกรรมการการสามัญตรวจรายงานการประชุมวุฒิสภา และคณะกรรมการการสามัญพิจารณาการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ<sup>64</sup>

หลังจากนั้นมีการพัฒนามาตามลำดับ โดยคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ.2512 จัดตั้งกันเองตามมติที่ประชุมสภาผู้แทนจำนวน 7 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการการต่างประเทศ คณะกรรมการการทหาร คณะกรรมการการปกครอง คณะกรรมการการศึกษา สาธารณะสุข และสาธารณสุข คณะกรรมการการเศรษฐกิจ คณะกรรมการตรวจการประชุม คณะกรรมการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ<sup>65</sup> โดยมีคณะกรรมการการทหารรวมอยู่ด้วย ก่อนที่จะกำหนดคณะกรรมการและจำนวนกรรมการไว้ถาวร และต่อมาได้พัฒนากำหนดหน้าที่แต่ละคณะไว้เป็นการเฉพาะ แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ซึ่งมีคณะกรรมการการทหารรัฐสภาเป็นกลไกสำคัญนั้น มีความยึดโยงกับการพัฒนาทางการเมืองด้วย

เมื่อพิจารณาหน้าที่ของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนจากกฎกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง จำนวน 245 สายงาน ใน 8 กลุ่มอาชีพ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จัดทำบัญชีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแยกตามประเภท สายงาน และระดับตำแหน่ง โดยได้ระบุชื่อตำแหน่งในสายงาน หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก และคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งไว้ด้วย<sup>66</sup> แต่มาตรฐานกำหนดตำแหน่งดังกล่าวไม่ปรากฏว่าฝ่ายพลเรือนไทยจะมีชื่อตำแหน่ง และคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับด้านการทหารเพื่อให้มีความสามารถสนับสนุนฝ่ายการเมืองเพื่อควบคุมฝ่ายทหาร<sup>67</sup>

ถึงแม้ว่าสถาบันพระปกเกล้ามีหน้าที่เป็นสถาบันวิชาการให้กับรัฐสภา แต่ก็ไม่มีนักวิชาการที่ทำการศึกษาวิจัยด้านกิจการทหาร<sup>68</sup> ในทางกลับกันโครงสร้างอัตรากำลังและคุณวุฒิของบุคลากรฝ่ายทหาร ก็ไม่ปรากฏว่ามีผู้เชี่ยวชาญด้านพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทัพ โดยกองทัพไทยมีผู้เชี่ยวชาญพลเรือนเฉพาะงานเทคนิคและอาจารย์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทาง

<sup>64</sup> "ประกาศวุฒิสภา เรื่อง ตั้งกรรมการสามัญ 4 สิงหาคม 2492," ราชกิจจานุเบกษา (16 สิงหาคม 2492): 3898-3899.

<sup>65</sup> "ประกาศสภาผู้แทน เรื่องตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทน วันที่ 28 มีนาคม 2512," ราชกิจจานุเบกษา พิเศษ ตอนที่ 31 เล่มที่ 86 (9 เมษายน 2512): 8-12.

<sup>66</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, "รายชื่อตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 (ไทย-อังกฤษ) ตามสายงาน ประเภท และระดับตำแหน่ง. แหล่งที่มา: <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option>

<sup>67</sup> โปรตดูภาคผนวก ข และภาคผนวก ค กรอบอัตรากำลังและระดับการศึกษาข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

<sup>68</sup> สถาบันพระปกเกล้า. แหล่งที่มา: <http://www.kpi.ac.th>

ทหาร เช่น แพทย์ พยาบาล วิศวกร เป็นต้น<sup>69</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นการแบ่งแยกระหว่างความรู้ฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนของไทยอย่างชัดเจน แตกต่างไปจากรัฐอื่นที่มีความผสมผสานอย่างกลมกลืนตั้งแต่ระดับรัฐลงมาภายในกระทรวงกลาโหมจนถึงกองทัพ

จากการศึกษาพบว่าข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจำนวน 1,033 คน และสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1,541 คน เมื่อพิจารณาชื่อตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง 49 ชื่อตำแหน่ง พบว่าส่วนใหญ่เป็นภารกิจสนับสนุนภายในสำนักงานเลขาธิการ ส่วนภารกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสำนักงานมีเพียง 5 ชื่อตำแหน่ง นักบริหารงาน นิติกร วิทยากร เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน แต่ละตำแหน่งมีคุณสมบัติแตกต่างกันออกไปตามงานที่ต้องปฏิบัติแต่ไม่มีผู้ที่มีคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทัพ สำหรับระดับการศึกษาของข้าราชการรัฐสภา มีระดับปริญญาตรี 51.31% และ 47.76% และระดับปริญญาโท 19.85% และ 23.3% ส่วนระดับปริญญาเอกมีน้อยมาก 0.29% และ 0.19% รวม 6 คน<sup>70</sup> ส่งผลทำให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการต่อสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้มีขีดความสามารถในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นไปค่อนข้างจำกัด

การขาดผู้เชี่ยวชาญของรัฐสภาในแต่ละด้านดังกล่าว ส่งผลทำให้รัฐสภาต้องนำผู้เชี่ยวชาญจากฝ่ายบริหารมาให้ข้อมูลหรือร่วมเป็นคณะกรรมการ ผลที่ตามมาทำให้รัฐสภาไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเนื่องจากต้องอาศัยข้อมูล แนวคิด นโยบาย จากฝ่ายบริหารมาใช้ประกอบในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเอง ดังจะเห็นได้จากกรณีที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอในปี พ.ศ.2556 ให้รัฐจัดตั้งหน่วยงานทางการคลัง (Fiscal Agency) เพื่อให้รัฐสภาได้มีข้อมูลที่เป็นอิสระในการทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่มีหน่วยงาน Congressional Budget Office : CBO

จากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการทหารสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่ละคณะมีจำนวนอัตรากำลังเพียง 8 อัตรา ได้แก่ นิติกร 3 อัตรา, วิทยากร 3 อัตรา และธุรการ 2 อัตรา โดยไม่ได้มีคุณสมบัติเกี่ยวกับกิจการทหารโดยตรง ทำให้การดำเนิน

<sup>69</sup> ผู้วิจัยเคยปฏิบัติงานนายทหารฝ่ายเสนาธิการด้านโครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของกองทัพบกเป็นระยะเวลา 8 ปี (2550-2557) สรุปว่าตำแหน่งในอัตรากำลังในกระทรวงกลาโหม (ยกเว้นอาจารย์, วิศวกร, แพทย์) บรรจุคุณสมบัติพลเรือนระดับปริญญาตรีซึ่งไม่ใช่ระดับผู้เชี่ยวชาญ ส่วนระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกเป็นการศึกษาเพิ่มเติมส่วนตัวภายหลัง แต่ไม่ได้กำหนดไว้ให้เป็นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

<sup>70</sup> โปรดดูภาคผนวก ข และ ค กรอบอัตรากำลังและระดับการศึกษาข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และภาคผนวก ง และ จ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

กิจการของคณะกรรมการการทหารของรัฐสภาไทยจำเป็นต้องนำทหารเข้ามาปฏิบัติงานเป็น คณะอนุกรรมการจำนวนมาก ส่งผลต่อความเป็นอิสระและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามมา จาก การสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎรยอมรับถึงจุดอ่อนของการ ขาดผู้เชี่ยวชาญทางทหาร เนื่องจากจะต้องคอยดูแลข้อมูลทั้งหมดจำนวนมากซึ่งกระทบต่อ ประสิทธิภาพในการทำงาน และที่ผ่านมามีผู้เชี่ยวชาญทหารประจำคณะกรรมการ มีแต่ที่ บริการที่แต่งตั้งตามสมาชิกในแต่ละชุดซึ่งไม่ใช่ตำแหน่งถาวรโดยเปลี่ยนไปตามกรรมการแต่ละชุด ถ้าหากมีเจ้าหน้าที่ประจำที่มีความรู้ด้านการทหารประจำคณะกรรมการการทหารก็ยิ่งดีมาก ถ้ามี การปรับโครงสร้างแล้วมีความเห็นว่าจะมีอดีตทหารที่อยากปรับย้ายมาอยู่ในรัฐสภาช่วงทำงานก็จะ ตรงกับสายงานและความรู้ทางด้านทหารจะทำให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย<sup>71</sup> ซึ่งข้อมูลดังกล่าวไม่ แตกต่างไปจากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการทหารวุฒิสภาที่ยอมรับถึงจุดอ่อน ของการขาดผู้เชี่ยวชาญทางทหารและมีความต้องการเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการที่มีความรู้ด้าน การทหารเช่นเดียวกัน<sup>72</sup>

สำหรับคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตรวจสอบติดตามการทำงานของกองทัพคือ คณะกรรมการการทหารวุฒิสภาและคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎร แต่ละคณะ ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากสมาชิกสภาทั้งสอง จำนวน 15 คน และเจ้าหน้าที่ประจำคณะ จำนวน 6-8 คน ในตำแหน่งวิทยากร นิติกร อธิการ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เหมือนกันและมีจำนวนเท่ากันทุก คณะกรรมการทั้งที่ปริมาณงานในแต่ละคณะไม่เท่ากัน แต่ตำแหน่งดังกล่าวไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้าน การทหารเหมือนกับรัฐต่าง ๆ

จากการที่กิจการป้องกันประเทศของไทยอยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพเพียงลำพังมา ยาวนานรวมถึงการสร้างความรู้ที่จำกัดเฉพาะในวงการทหาร ทำให้บุคลากรของรัฐบาลและรัฐสภาไทย ขาดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหารตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ จนถึงแผนการ เสริมสร้างกองทัพซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่จัดทำและอนุมัติภายในกระทรวงกลาโหม ในขณะที่รัฐสภามี หน้าที่เพียงการตรวจสอบว่างบประมาณที่กองทัพเสนอขอเป็นไปตามแผนงานดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น เมื่อฝ่ายทหารได้ชี้แจงต่อสื่อสาธารณะว่าการตัดงบประมาณกองทัพเสี่ยงต่อความมั่นคงจึงไม่มี ฝ่ายรัฐบาลและรัฐสภาที่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะอธิบายหรือหาเหตุผลเชิงวิชาการมายืนยันว่ามี

<sup>71</sup> สัมภาษณ์, องอาจ ฤทธิพลเดช, ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 16 สิงหาคม 2556.

<sup>72</sup> สัมภาษณ์, นงลักษณ์ แป้นพัฒน์, ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 7 สิงหาคม 2556.

ความเสี่ยงจริงหรือไม่ สามารถตั้งงบประมาณได้จริงหรือไม่ และควรตัดเท่าใดจึงจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

คณะกรรมการรัฐสภาได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการและมีที่ปรึกษา แต่ทั้งหมดไม่ใช่เจ้าหน้าที่ประจำแต่มาจากบุคคลภายนอกของรัฐสภา และมีการเปลี่ยนตัวบุคคลไปตามชุดของสมาชิกสภา ซึ่งการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีงานประจำอยู่แล้วจึงทำให้ไม่มีเวลา ที่สำคัญคือไม่สามารถนำความคิดของที่ปรึกษามาดำเนินการต่อให้เป็นรูปธรรมได้เหมือนเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งเป็นปัญหาของคณะกรรมการชุดอื่นด้วย โดยประธานคณะกรรมการและคณะกรรมการรัฐสภาไทยในอดีตให้ความเห็นต่อสื่อสาธารณะสรุปในภาพรวมว่า คณะกรรมการทั้งสองสภาได้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญ จำนวนมากโดยหลายรายขาดคุณสมบัติ คนเดียวมีตำแหน่งเป็นหลายคณะ และแต่งตั้งจากคนใกล้ชิดหรือนักการเมืองฝักมา<sup>73</sup> หลายคณะตั้งผู้ที่ไม่มีความพร้อมต่อการทำงานและไม่มาร่วมการประชุม แต่เข้ามาเพื่อเป็นเกียรติประวัติส่วนตัว หรือนำตำแหน่งไปใช้อภิสิทธิ์ในการแสวงหาประโยชน์ หลายคณะแบ่งเป็นโควตาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครที่สอบตก สมาชิกพรรค คนใกล้ชิด ทั้งนี้เกิดจากการเข้ามาโดยไม่มีการตรวจสอบจึงทำให้เกิดช่องว่างดังกล่าว<sup>74</sup> บางคณะมีที่ปรึกษา 50 - 100 ตำแหน่ง แต่ไม่มีการตรวจสอบให้ดีเพราะบางคนมีตำแหน่งเพื่อรับเบี้ยประชุมและเครื่องราชฯ บางครั้งพบว่ามีการใช้นามบัตรในตำแหน่งไปเรียกร้องผลประโยชน์ และมีการตั้งลูกหลานมาเป็นในตำแหน่งต่าง ๆ<sup>75</sup>

ถึงแม้ว่าความเห็นดังกล่าวไม่ได้ระบุคณะใดคณะหนึ่ง แต่ระบบของทหารจะเกี่ยวพันกับคณะกรรมการอื่นตามธรรมชาติของกระทรวงกลาโหมที่เป็นแหล่งรวมความรู้ของทุกกระทรวงเพื่อใช้ปฏิบัติงานทางทหารในยามสงคราม ดังนั้น แนวทางแก้ไขของรัฐสภาไทยคือต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญประจำ (Permanent staff) ด้านการทหารสำหรับปฏิบัติงานในคณะกรรมการการทหารรัฐสภาโดยเฉพาะให้ครอบคลุมในแต่ละประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบถ่วงดุลกิจการทหาร เพื่อให้มีความเป็นอิสระแยกจากกองทัพ ทดแทนการนำข้าราชการทหารหรืออดีตข้าราชการทหารระดับสูงจำนวนมากเข้ามาเป็นคณะอนุกรรมการในปัจจุบันตามตาราง 8.8

<sup>73</sup> "ตั้งกันเพลินกุนชื่อ กมธ. ลั่นสภา-สิทธิเพียบ," มติชน (13 ตุลาคม 2553): 1, 5.

<sup>74</sup> "ครูหุยแฉ 4 แบบกุนชื่อ กมธ," มติชน (14 ตุลาคม 2553): 1, 13.

<sup>75</sup> "ปชป.จับผู้ขี้ล่างบางกุนชื่อ กมธ," มติชน (17 ตุลาคม 2553): 14.

ตาราง 8.8 องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการการทหารวุฒิสภา ชุดที่ 24

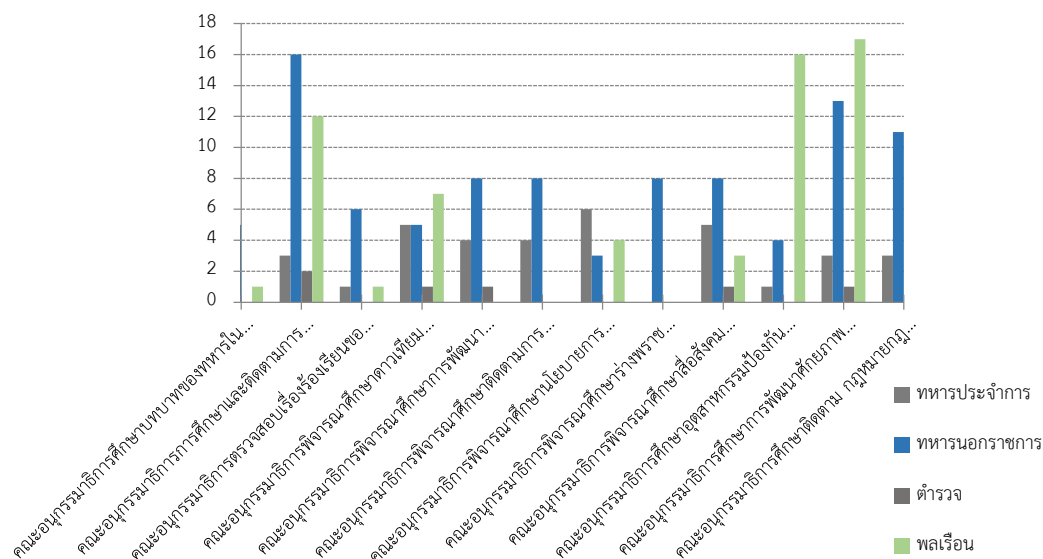
(อนุกรรมการและที่ปรึกษา ข้อมูล ณ วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2557)

คณะอนุกรรมการ	ทหาร ประจำการ	ทหารนอก ราชการ	ตำรวจ	พลเรือน
คณะอนุกรรมการศึกษาบทบาทของทหารในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ	5	5	-	1
คณะอนุกรรมการการศึกษาและติดตามการดำเนินงานตามนโยบายความมั่นคง	3	16	2	12
คณะอนุกรรมการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมในการพิจารณาคัดเลือกแบบเรือสนับสนุนการปฏิบัติการทางเรือและจัดหาเรือตรวจการณ์ชายฝั่งกองทัพเรือ	1	6	-	1
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเที่ยงและสื่อดิจิทัลเพื่อความมั่นคงของรัฐ	5	5	1	7
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนากำลังรบของกองทัพเรือให้สอดคล้องกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง	4	8	1	
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาติดตามการบริหารงบประมาณของกระทรวงกลาโหมปี พ.ศ.2555	4	8	-	-
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษานโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2555-2557	6	3		4
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเหรียญพิทักษ์เสรีชน (ฉบับที่...) พ.ศ....	-	8	-	-
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาสื่อสังคมออนไลน์กับภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ	5	8	1	3
คณะอนุกรรมการศึกษาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทดแทนเพื่อความมั่นคง	1	4	-	16
คณะอนุกรรมการศึกษาการพัฒนาศักยภาพพลังงานทดแทนเพื่อความมั่นคงทางทหาร	3	13	1	17
คณะอนุกรรมการศึกษาติดตาม กฎหมายกฏข้อบังคับและระเบียบแบบแผน	3	11	-	2
รวมทั้งสิ้น	40	95	6	63

ที่มา : เว็บไซต์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จากตาราง 8.8 แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมาธิการการทหารวุฒิสภามีข้าราชการทหารจำนวน 40 คน อดีตข้าราชการทหารจำนวน 95 คน รวมทั้งสิ้น 135 คน จากอนุกรรมการทั้งสิ้น 204 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 66 เนื่องจากการขาดผู้เชี่ยวชาญด้านการทหารในรัฐสภา ทำให้รัฐสภายังคงมีแนวคิดที่ยึดโยงมาจากฝ่ายบริหาร ขาดความเป็นอิสระไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งแสดงให้เห็นง่าย ๆ ขึ้นตามแผนภูมิ 8.2 ในขณะที่อนุกรรมการการทหารของสหรัฐและอังกฤษทั้งหมดต้องเป็นวุฒิสมาชิกเท่านั้น ไม่สามารถนำบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคณะอนุกรรมการได้

แผนภูมิ 8.2 องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการการทหารวุฒิสภา ชุดที่ 24



#### 4. โครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาซึ่งรวมถึงสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานสำคัญในการช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งปกติแล้วสมาชิกรัฐสภาจะมีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจที่แตกต่างกันและมีฐานะเป็นผู้แทนจำนวนเพียงคนเดียวต่อพื้นที่ แต่การที่จะดำเนินการดังกล่าวได้นั้น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจำเป็นต้องมีโครงสร้างการจัดและอัตรากำลังที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน

##### 4.1 โครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของสำนักงานรัฐสภาสหรัฐและอังกฤษ

การที่รัฐสภาจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบควบคุมรัฐบาลพลเรือนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำเพียงพอในการปฏิบัติงานและการสนับสนุนทางวิชาการ สำหรับคณะกรรมการการทหารวุฒิสภาสหรัฐมีคณะกรรมการเสียงข้างมากจำนวน 14 คน แต่มีเจ้าหน้าที่จำนวน 206 ตำแหน่ง ในส่วนคณะกรรมการเสียงข้างน้อย 12 คน มีเจ้าหน้าที่จำนวน 145 ตำแหน่ง<sup>76</sup> ซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้งหมดเป็นพลเรือน

โครงสร้างของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษจะมีจำนวนเจ้าหน้าที่ประจำในตำแหน่งที่ชัดเจน ได้แก่ เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะ เจ้าหน้าที่ประเด็น เจ้าหน้าที่

<sup>76</sup> Senate Armed Services Committee.



ประสานงานกับคณะกรรมการอื่น รวมทั้งผู้ช่วยคณะกรรมการจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่การบริหารจัดการประชุม การจัดทำรายงาน การเยี่ยมชม และการจ้างผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการจะมีจำนวนน้อยกว่าสหรัฐ แต่ก็มีความเพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>77</sup>

#### 4.2 โครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไทย

เมื่อพิจารณาเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญรัฐสภาไทยพบว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2540 หมวด 4 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 23 คณะ แต่ละคณะมีกรรมการจำนวน 17 คน แต่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการแต่ละคณะ<sup>78</sup> รัฐสภาเพิ่งจะมากำหนดหน้าที่กรรมการแต่ละคณะในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544 และเพิ่มเป็น 31 คณะ<sup>79</sup> ในส่วนของวุฒิสภาก็ไม่แตกต่างกันโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นจำนวน 16 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการไม่เกิน 17 คน เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจของวุฒิสภาต่อเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามอบหมายโดยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเฉพาะแต่ละคณะกรรมการ รัฐสภาเพิ่งจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะตามบัญชีท้ายข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544<sup>80</sup> ส่งผลทำให้การดำเนินงานของกรรมการสามัญก่อนปี พ.ศ.2544 ยังขาดความชัดเจน และกระทบต่อการกำหนดโครงสร้างการจัดและอัตรากำลังให้เหมาะสมกับหน้าที่ด้วย ในขณะที่รัฐบาลพลเรือนซึ่งมีบทบาทควบคุมกองทัพตามระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 แล้ว ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องขึ้นในระบบการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐ

จากการศึกษากลุ่มงานคณะกรรมการการทหารทั้งสองสภาพบว่ามีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ประจำเพียง 8 อัตรา เนื่องจากได้รับงบกำลังพลจำกัด และเพิ่งจะมีการขยายอัตรามาไม่นาน โดยกลุ่มงานคณะกรรมการการทหารวุฒิสภาปี พ.ศ.2547 มีเจ้าหน้าที่ประจำเพียง 4 อัตรา<sup>81</sup> กลุ่มงาน

<sup>77</sup> Guide for select committee members, pp. 14-15.

<sup>78</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2540.

<sup>79</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>81</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ทำเนียบข้าราชการและลูกจ้าง (2547), หน้า 275-276.

คณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2548 มีเจ้าหน้าที่ประจำเพียง 6 อัตรา<sup>82</sup> เท่ากับทุกคณะกรรมการ ทั้งที่รัฐสภาควรมีความพร้อมตั้งแต่มีรัฐบาลพลเรือนในปี พ.ศ.2531 แล้ว สำหรับด้านงบประมาณรัฐสภานั้นจากผลการศึกษาของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศในปี พ.ศ.2542 พบว่างบประมาณของรัฐสภาจำนวน 52 รัฐ มีสัดส่วนต่องบประมาณประเทศตั้งแต่ 0.01 % (เดนมาร์ก) - 1.6 % (กรีก)<sup>83</sup> สำหรับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2546 - 2556 รัฐสภาไทยได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 0.246 - 0.463 % ของงบประมาณแผ่นดิน หรือเฉลี่ย 0.299 % ซึ่งนับว่ายังอยู่ในสัดส่วนที่น้อยมาก ทำให้เป็นข้อจำกัดในการจัดหาบุคลากรเพิ่มเติมหรือจ้างผู้เชี่ยวชาญที่ให้ความช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภา

นายชัย ชิดชอบ ประธานรัฐสภาได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวกรณืองบประมาณรัฐสภาประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ถูกตัดจำนวนมากกว่า “...เรื่องนี้จะทำอย่างไรได้ เพราะงบประมาณแผ่นดินมีแค่นี้ แล้วแต่คณะกรรมการจะมองเห็นสภาว่าเป็นอย่างไร แต่ฝ่ายสภาก็มีหน้าที่ปักท้วง เพราะงบที่อื่นไม่ถูกตัด แต่ที่นี่ถูกตัดทั้งที่เป็นศูนย์รวมของประเทศในงานนิติบัญญัติ รวมถึงเป็นที่ที่พิจารณางบประมาณแผ่นดิน... สภาขอในส่วนเบียดเบียนการประชุมกรรมการ ค่าอาหาร ค่าที่ปรึกษา เพราะถ้าเทียบกับตอนนี้แทบจะไม่มีเงินจ่ายค่าอาหารของสภาแล้ว ต้องเจียดในส่วนอื่นมา ข้าวหอมของเจ้าหน้าที่ที่มาดูแลความปลอดภัยให้สภายังถูกตัดหมด ทั้งที่ก็ต้องกินถึงจะมีกำลังทำงาน...”<sup>84</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐสภาไทยขาดความอิสระในด้านงบประมาณซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงานโดยตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

การที่งบประมาณของรัฐสภายังจะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรไม่ได้แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นทำให้รัฐสภาไม่มีอิสระจากรัฐบาล ตามเอกสารคำขอของงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาว่า หน่วยงานของรัฐสภาได้ขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 15,655,731,525 บาท (หรือร้อยละ 0.652 ของงบประมาณแผ่นดิน) แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณารายละเอียดค่าใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงานแล้วมีความเห็นว่าเนื่องจากวงเงินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 มีจำนวนจำกัดแต่มีส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ กองทุนเงินทุนหมุนเวียน รวมทั้งองค์การมหาชนและองค์กรอิสระต่างๆ ขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการตามภารกิจและข้อผูกพันต่างๆ เป็นจำนวนมาก จึงได้กำหนดวงเงินที่จัดสรรให้กับรัฐสภาไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

<sup>82</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ทำเนียบข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ: สำนักงานพิมพ์, 2548), หน้า 534-536.

<sup>83</sup> David Beetham, *Parliament and Democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*, p. 117.

<sup>84</sup> “ชัยบ่นตัดพ้อต้องกัดก้อนเกลือกิน,” มติชน (25 สิงหาคม 2552): 16.

งบประมาณ พ.ศ. 2556 มาตรา 26 รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 8,347,368,400 บาท<sup>85</sup> ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนที่ได้รับกับผลการศึกษาของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศสรุปว่ารัฐสภาไทยได้รับงบประมาณจากรัฐน้อยมาก ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษจะมีคณะกรรมการการเงินและการบริการรัฐสภาเพื่อพิจารณางบประมาณของสภาโดยเฉพาะแยกจากงบประมาณของฝ่ายบริหาร<sup>86</sup>

จากผลการศึกษาพบว่า รัฐควรเพิ่มงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาสามารถขยายอัตราเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการการทหารวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรให้มีจำนวนที่เพียงพอกับปริมาณงานเพื่อตรวจสอบควบคุมกิจการทหาร รวมทั้งขยายระดับการศึกษาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้มีความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะศึกษาประเด็นความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารที่กล่าวมา ให้สามารถสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ สอดคล้องตามผลการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกรรมการทหารสภาผู้แทนราษฎรที่ว่า “... โครงสร้างของสหรัฐอเมริกาใหญ่เพราะความเห็นของสภาสำคัญมาก เพราะฉะนั้นต้องปรับระดับโครงสร้างมากขึ้น แต่ของไทยไปไม่ถึงตรงนั้น เนื่องจากการจัดอัตรากำลังของสภาผู้แทนเราก็ต้องขอโครงสร้างจากคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา...”<sup>87</sup> ซึ่งขึ้นอยู่กับงบประมาณบุคลากรที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล

ตาราง 8.9 ชื่อตำแหน่งภารกิจหลัก (core function) ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ตำแหน่ง	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
นักบริหารงาน	23	30
นิติกร	186	214
วิทยากร	165	227
เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์	32	68
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	17	12

ที่มา : 1. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 1 พฤศจิกายน 2553

2. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 1 กุมภาพันธ์ 2551

<sup>85</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ, "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เล่มที่ 11 (2)," หน้า 157-180.

<sup>86</sup> "House of Commons, Finance and Services Committee". Available from: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/finance-and-services-committee/role/>

<sup>87</sup> สัมภาษณ์, อดอง ฤทธิพลเดช, ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 16 สิงหาคม 2556.

จากจำนวนข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจำนวน 1,033 คน และสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1,541 คน เมื่อพิจารณาตามชื่อตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งจำนวน 49 ตำแหน่งในสายงานต่าง ๆ พบว่าส่วนใหญ่เป็นงานสนับสนุน (support function) ภายในสำนักงานเลขาธิการ ส่วนตำแหน่งหลัก (core function) ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานมีเพียง 5 ชื่อตำแหน่งตามตาราง 8.9 โดยแต่ละชื่อตำแหน่งของกลุ่มงานต่างๆ มีคุณสมบัติแตกต่างกันออกไปตามงาน

สำหรับเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการการทหาร ในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะมีจำนวนอัตรากำลังเพียง 7 อัตรา ได้แก่ วิทยากร 3 อัตรา, นิติกร 3 อัตรา และธุรการ 1 อัตรา โดยทั้งหมดไม่ได้มีคุณสมบัติโดยตรงกับกิจการทหาร เมื่อพิจารณาโครงสร้างการจัดและอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วพบว่า สาขาวิชาความรู้ของบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการทั้งสองแห่งไม่ได้มีความรู้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร ส่วนระดับความรู้ของบุคลากรที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องนั้นมีจำกัดตามงบประมาณในการพัฒนาบุคลากร จึงทำให้การดำเนินกิจการของคณะกรรมการการทหารของรัฐสภาไทยจำเป็นต้องนำทหารเข้ามาปฏิบัติงานเป็นคณะอนุกรรมการจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามมา ผลการศึกษาพบว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการจัดสรรจากคณะรัฐมนตรี ที่ใช้ในการพัฒนาความรู้บุคลากรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีน้อยมากตามตาราง 8.10

ตาราง 8.10 สรุปงบประมาณด้านการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรรัฐสภา

รายการใช้จ่าย	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนา	4,473,000	4,458,600
ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการศึกษาและฝึกอบรมสำหรับบุคลากรของสำนักงานในประเทศและต่างประเทศ	3,800,000	8,505,000
ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการพัฒนาบุคลากร	1,500,000	20,825,400
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานด้านการพัฒนาระบบงานสนับสนุนทางวิชาการ	-	-
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเยือนและศึกษาดูงานต่างประเทศของข้าราชการที่ เดินทางร่วมกับคณะกรรมการ	8,800,000	5,900,000
ค่าใช้จ่ายในการแลกเปลี่ยนข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไทยกับต่างประเทศ	1,964,000	-
ค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำโครงการปรับปรุงโครงสร้างระบบงานและกรอบอัตรากำลัง	-	-

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เล่มที่ 11 (2), หน้า 157-180.

## 5. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อกิจการทหาร

กำลังทหารเป็นเครื่องมือของรัฐดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์โดยตรง กับประชาชนในรัฐ ตั้งแต่ การที่ประชาชนต้องเสียภาษีจำนวนมากเพื่อให้รัฐนำไปใช้จ่ายในกิจการทหาร การที่ประชาชนบางส่วน จะต้องเป็นทหารทั้งในยามสงบและยามสงคราม การที่ประชาชนได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ในการใช้กำลังทหารภายในรัฐ การจัดหาทุโประกรณ์ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในรัฐที่เชื่อมโยงไป ถึงภาคอุตสาหกรรมและการจ้างงานของประชาชนภายในรัฐ รวมถึงการแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาระดับสูง ที่จะมาบริหารจัดการกองทัพในเรื่องที่กล่าวมา ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ กิจการทหารจึงมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพื่อความมั่นใจว่ากองทัพจะสามารถรักษาความ มั่นคงให้แก่รัฐและประชาชนในรัฐได้โดยใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

### 5.1 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อกิจการทหารในสหรัฐและอังกฤษ

จากการที่กองทัพมีความสัมพันธ์กับประชาชนในหลายด้าน จึงทำให้ประชาชนในรัฐที่มีการ พัฒนาประชาธิปไตยสูงเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการทหาร ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการให้ความ เห็นชอบงบประมาณป้องกันประเทศ โดยมีการเชิญภาคเอกชนเข้ามารับฟังความเห็นซึ่งเอกสาร ประกอบการประชุมกรรมการทหารวุฒิสภาสหรัฐได้เปิดเผยก่อนการประชุม ส่วนหลังการประชุมมี เอกสารบันทึกการประชุมเต็มรูปแบบและวิดีโอบันทึกการประชุมเผยแพร่ผ่านออนไลน์ จึงทำให้ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถ่วงดุลกิจการทหารได้ตลอดเวลา ทุกคณะกรรมการ จะต้องเสนอแผนการตรวจสอบประจำปีต่อรัฐสภาซึ่งมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ สำหรับแผนการ ตรวจสอบของคณะกรรมการทหารสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ การใช้กำลังทหารในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ความรับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณโดยเฉพาะการจัดหาทุโประกรณ์ ความพร้อมรบ ของกองทัพในด้านต่าง ๆ กำลังพลทั้งทหารและพลเรือนรวมถึงด้านความเป็นอยู่และสวัสดิการ การ พัฒนากองทัพให้ทันสมัยและโครงการลงทุนผลิตทุโประกรณ์ด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ<sup>88</sup> นอกจากนี้ ยังมีกำหนดการไต่สวนที่แจ้งต่อสาธารณะให้ทราบล่วงหน้า หลังจากนั้นมีการเผยแพร่ผล การประชุมและการไต่สวนทางสื่อออนไลน์เต็มรูปแบบทั้งทางเอกสารและวิดีโอ<sup>89</sup>

สำหรับฝ่ายบริหารอังกฤษเดิมจะมีความเข้มแข็งอย่างมาก การตรวจสอบถ่วงดุลของ รัฐสภาอังกฤษจึงมุ่งเน้นไปที่การอภิปราย การไต่สวน การยื่นกระทู้ในรัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชน ทราบโดยเร็ว ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐสภาสหรัฐที่ให้อำนาจรัฐสภาโดยเรื่องสำคัญส่วนใหญ่จะต้องผ่านการ

<sup>88</sup> "U.S. House of Representatives Committee on Armed Services 114<sup>th</sup> Congress Oversight Plan".

<sup>89</sup> รายละเอียดสามารถดูได้ที่เว็บไซต์สภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกา <http://armedservices.house.gov> และเว็บไซต์ วุฒิสภาสหรัฐอเมริกา <http://www.armed-services.senate.gov>.

พิจารณาจากรัฐสภา ต่อมาในปี พ.ศ.2550 อังกฤษได้เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านรัฐสภามากขึ้น โดยการลดความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารลงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐสภา ทำให้อำนาจบางอย่างซึ่งเดิมกำหนดให้นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำและอยู่ใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อนุมัติได้เปลี่ยนไปเป็นอำนาจของรัฐสภา เช่น การส่งกำลังทหารไปปฏิบัติการนอกประเทศ การทำสนธิสัญญากับรัฐอื่น การยุบสภา เป็นต้น นอกจากนี้อังกฤษได้ปรับปรุงให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบและมีความโปร่งใสมากขึ้นโดยผ่านการไต่สวนและการอภิปรายในสภา<sup>90</sup> ทำให้เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมการประชุมไต่สวนได้ และหลังจากการประชุมเสร็จก็จะมีการจัดทำรายงานเต็มรูปแบบที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขเผยแพร่ทางสื่อออนไลน์ให้สาธารณชนทราบก่อนภายในระยะเวลาประมาณ 3 วัน ก่อนที่จะตรวจสอบแก้ไขและจัดทำรายงานฉบับจริงต่อไป<sup>91</sup> รวมทั้งด้านกิจการทหารด้วย กระบวนการที่กล่าวมาเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าร่วมและติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้จริง

## 5.2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อกิจการทหารในไทย

การมีส่วนร่วมของประชาชนไทยต่อกิจการทหารคือการเข้ารับการคัดเลือกทหารตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือการเข้ารับการศึกษาวិชาทหาร รวมทั้งการเข้าร่วมกิจกรรมทางทหารที่กองทัพเรียกว่า “กิจการพลเรือน (Civil Affairs)” ตามการประชาสัมพันธ์ที่ว่า “กองทัพเป็นของประชาชน” ทำให้ประชาชนไทยส่วนใหญ่แม้แต่ทหารเองก็ยังขาดความเข้าใจว่าประชาชนต้องเข้าร่วมตรวจสอบควบคุมกิจการทหารในฐานะของเจ้าของประเทศที่ต้องจ่ายภาษี<sup>92</sup> ในกรอบของ “ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร (Civil-Military Relations)”

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่จากการขาดการเปิดเผยข้อมูลในระดับคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการรัฐสภา การขาดความรู้ความเข้าใจในกิจการทหารของประชาชน และระดับการพัฒนาประชาธิปไตยที่ยังไม่เข้มแข็ง ส่งผลทำให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อกิจการทหารในไทยน้อยส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะการให้ความร่วมมือกับกองทัพมากกว่าเป็นไปในลักษณะของการมาส่วนร่วมในฐานะผู้ที่เสียภาษีและมีส่วนได้ส่วนเสียต่อกิจการทหาร ตามที่รองปลัดกระทรวงกลาโหมกล่าวว่า “...ผมอยากให้ประชาชนสนใจกองทัพ เพราะกองทัพเป็นของประชาชน...อันนั้นมันซ้ำซ้อน มันเปลืองเงิน

<sup>90</sup> The Secretary of State for Justice and Lord Chancellor, "The Governance of Britain," July 2007.

<sup>91</sup> Guide for select committee members, p. 28.

<sup>92</sup> ระหว่างการศึกษาปริญญาเอก มีทหารสัญญาบัตรหลายคนสอบถามผู้วิจัยว่าทำไมทำเอกสารวิจัยเรื่องอะไร เมื่อผู้วิจัยตอบว่าทำเรื่อง "ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร" ส่วนใหญ่จะเข้าใจว่าทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "กิจการพลเรือน (Civil Affairs)".

ต้องยุบ ต้องเลิก บอกเขา ไม่ใช่ว่าพอกองทัพซื้ออะไรแต่ละอย่างก็ออกมาบอกว่าทำไมต้องซื้ออย่างนั้น ทำไมต้องซื้ออย่างนี้...”<sup>93</sup>

จากการศึกษาพบว่ารัฐสภาไทยมีขีดความสามารถในการเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างรัฐบาล กองทัพ และภาคประชาชน โดยมีหน้าที่และมีกฎหมายรองรับซึ่งไม่มีสถาบันทางการเมืองอื่นทำได้ และเป็นตัวกลางให้ทุกภาคส่วนเข้ามาพบกันทั้งการสัมมนา การประชุม แต่ก็ทำได้น้อยตามข้อจำกัดของบุคลากร<sup>94</sup> ในส่วนของคณะกรรมการการทบทวนการทหารรวมถึงคณะกรรมการอื่นของรัฐสภาที่มีความสามารถที่จะเป็นเวทีให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังเช่นความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็เป็นไปอย่างจำกัดตามงบประมาณและเจ้าหน้าที่<sup>95</sup> ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณและบุคลากรให้รัฐสภายุติขีดความสามารถดังกล่าวให้สามารถนำทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเจรจาต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองในกิจการทหารมากขึ้น

จากการที่รัฐสภาไทยมีข้อจำกัดทั้งด้านโครงสร้างอัตรากำลังและความรู้ของบุคลากรซึ่งเป็นพื้นฐานขององค์การที่เดิมจัดตั้งมาเพื่อปฏิบัติเฉพาะงานทางด้านเลขานุการและงานธุรการให้กรรมการแต่ละคณะดำเนินงานไปได้ โดยขาดเจ้าหน้าที่ประจำตามรัฐสภาสากลและสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศแต่ใช้วิธีการแต่งตั้งที่ปรึกษาภายนอกฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งไม่ได้มีความเชี่ยวชาญโดยตรงหรือใช้วิธีการนำฝ่ายทหารประจำการเข้ามาเป็นคณะอนุกรรมการจำนวนมากโดยเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลไปตลอดเวลารัฐสภาแต่ละชุด ทำให้บทบาทและหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไทยในการช่วยเหลือฝ่ายการเมืองควบคุมตรวจสอบกิจการทหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดขึ้นได้ยาก

ข้อมูลของรัฐสภาได้รับจากฝ่ายทหารถูกจำกัดเนื่องจากทหารประจำการที่มาจากกองทัพไม่สามารถให้ข้อมูลที่จะส่งผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาของตนเองซึ่งอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารได้ สำหรับอดีตนายทหารที่เข้าร่วมเป็นกรรมการก็ไม่ใช่ว่าทหารทุกคนจะเข้าใจกิจการกองทัพได้ทั้งหมด เนื่องจากคุณลักษณะของกิจการทหารที่มีหลากหลายสาขาวิชาและความซับซ้อนมากจนยากที่จะเข้าใจได้ด้วยบุคคลเพียงไม่กี่คน และยังทำให้ข้อมูลของรัฐสภาได้รับเป็นมุมมองของทหาร ถึงแม้ว่ารัฐสภาจะมีสถาบันพระปกเกล้าซึ่งมีหน้าที่ในการสนับสนุนทางวิชาการแก่รัฐสภาและมีนักวิชาการภายนอกโดยตรง แต่ก็ไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องกิจการทหารเนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากร และรัฐไทยได้แยกกิจการภาครัฐ

<sup>93</sup> สัมภาษณ์พิเศษ, "เปิดใจ พล.อ.อุทัย ชินวัตร รองปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้กุมหัวใจการจัดซื้ออาวุธของกองทัพ," *มติชน* (4 พฤศจิกายน 2546): 2.

<sup>94</sup> สัมภาษณ์ อดอาจ ฤทธิพลเดช, ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 16 สิงหาคม 2556.

<sup>95</sup> สัมภาษณ์ บุญรอด ศรีสมบัติ, เลขานุการคณะอนุกรรมการการทหารวุฒิสภา, 6 สิงหาคม 2556.

ฝ่ายทหารออกจากกิจการภาครัฐฝ่ายพลเรือนมานานทั้งในด้านกฎหมาย การจัดการ และการองค์ความรู้ โดยแต่ละฝ่ายต่างแยกไปรับความรู้จากตะวันตกหลังจากได้แยกความชำนาญเฉพาะออกจากรันมานานแล้ว

นอกจากนั้น ในสภาวะที่มีความขัดแย้งทางการเมืองสูง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับรัฐบาล ยึดถือผลประโยชน์ของพรรคกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ส่งผลทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตยไม่ได้เกิดขึ้นจริง เมื่อประกอบกับการที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้จำนวนประธานกรรมการและกรรมการขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรค และการลงมติของคณะกรรมการให้ใช้เสียงข้างมาก ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งโดยปกติแล้วย่อมมีเสียงข้างน้อยย่อมไม่สามารถทำการตรวจสอบถ่วงดุลได้ เนื่องจากไม่มีโอกาสที่จะมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการ ในขณะที่กรรมการเสียงข้างมากก็เป็นฝ่ายเดียวกันกับรัฐบาล จึงยอมที่ไม่อยากตรวจสอบการบริหารงานของพรรคเดียวกันสำหรับกรรมการทหารวุฒิสภาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาจากการสรรหาบางส่วนจึงยังพอมิแนวโน้มที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้ แต่ถ้าหากมีการแก้ไขให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดแล้วก็จะไม่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร

ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนนำไปใช้ แต่รัฐสภาก็สามารถนำอำนาจของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อช่วยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามเนื่องจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีจำนวนจำกัดทั้งในด้านการเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะและด้านธุรการที่จะดำเนินการจัดการประชุมหรือติดต่อกับประชาชน จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและขยายอำนาจรัฐสภาให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อคานอำนาจของรัฐบาลที่มีข้าราชการจำนวนเกือบ 2 ล้านคน และงบประมาณปีละ 2.5 ล้านล้านบาท

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งคือประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสได้เข้าถึงเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ถึงแม้ว่าเอกสารการพิจารณางบประมาณประจำปีมีรายละเอียดแต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะนำไปพิจารณาได้ โดยรัฐสภาไทยจะมีการแจกจ่ายผลการประชุมระดับรัฐสภาเท่านั้น ส่วนระดับคณะอนุกรรมการฯ ไม่มีการเผยแพร่ คงมีเฉพาะสรุปผลการประชุมประเด็นพิจารณาและมติที่ประชุม จึงทำให้รัฐสภาไทยขาดอำนาจประชาชนเข้ามาช่วยสนับสนุนในการตรวจสอบถ่วงดุลกับรัฐบาลซึ่งมีอำนาจมากกว่าทั้งบุคลากรและงบประมาณ

จากการที่รัฐสภาไทยประกอบด้วยผู้แทนที่ต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง ทำให้รัฐสภาไทยที่ผ่านมายังขาดคุณสมบัติของสถาบันทางการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภายังคงเป็นการชิงไหวชิงพริบทางการเมือง โดยนำเฉพาะบางปัญหามาใช้เป็นข้อต่อสู้ทางการเมืองและมองข้ามบางปัญหาไปทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง การขาดความพร้อมทั้ง



โครงสร้างการจัดและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ทำให้รัฐสภาไทยยังคงขาดความเป็นอิสระซึ่งเป็นคุณสมบัติของความเป็นสถาบันทางการเมือง เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องอยู่ภายใต้สมมติฐานทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลนำเสนอผ่านหน่วยงานต่าง ๆ แม้แต่งบประมาณของรัฐสภาเองก็ยังคงขาดความเป็นอิสระโดยถูกรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ ทำให้รัฐสภาไทยไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพมีปัญหาอยู่ในสภาวะไม่ราบรื่น

นอกจากนั้นแล้ว การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทยยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการตรวจสอบ เนื่องจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลเป็นฝ่ายเดียวกันกับเสียงข้างมากในรัฐสภาประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาที่กำหนดให้สัดส่วนของคณะกรรมการธิการเป็นไปตามจำนวนสมาชิกสภาทั้งสอง ทำให้คณะกรรมการธิการซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินงานของรัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างสมบูรณ์ ถึงแม้ว่าจะมีวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา แต่ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยก็ยังไม่แน่นอนโดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่กำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ส่งผลทำให้ผู้ที่มีความรู้ในกิจการทหารมีน้อยมากซึ่งเป็นผลมาจากการแยกความรู้ทางวิชาการในการป้องกันประเทศของทหารและพลเรือนไทยออกจากกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ พ.ศ.2517 เป็นต้นมากำหนดให้จำนวนกรรมการธิการเป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิก และข้อบังคับการประชุมสภาที่กำหนดให้การลงมติของกรรมการธิการให้ใช้เสียงข้างมาก เมื่อประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ พ.ศ.2517 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้รัฐสภาไม่มีอิสระจากการทำงานและไม่สามารถตรวจสอบพรรคเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่กรรมการเสียงข้างน้อยก็ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะการลงมติดีมีคะแนนเสียงข้างมากไม่ได้ ทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาไม่ทำงาน ดังนั้นรัฐบาลพลเรือนจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจธิปไตยต่อกองทัพเพียงฝ่ายเดียว ยังขาดสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจธิปไตยอีกสองสถาบัน ได้แก่ รัฐสภาและศาลทำการถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตย ผลที่เกิดขึ้นทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 3-7 แล้ว สภาวะความขัดแย้งดังกล่าวย่อมมีโอกาสที่จะเกิดอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยไทยดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาแล้วหลายครั้งเนื่องจากกองทัพเป็นองค์การภาครัฐที่ถืออาวุธ และยังคงมีโอกาสเกิดขึ้นอีกในอนาคตหากรัฐไทยยังไม่มีการจัดระบบความสัมพันธ์ที่สมดุล

## บทที่ 9

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

รัฐสภาไทยได้มีการจัดตั้งขึ้นตามระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 แต่ในช่วงแรกรัฐสภายังไม่ได้มีบทบาทในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เนื่องจากเพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงระบอบจึงยังไม่มีความพร้อมในการทำหน้าที่ นอกจากนี้สิทธิพลทางการเมืองของทหารทั้งในคณะราษฎรและรัฐบาลยังคงมีอยู่สูง ประกอบกับการเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาตามมาด้วยสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้บทบาทของฝ่ายทหารเข้ามาดบังบทบาทของรัฐสภาจนกระทั่งสงครามยุติลง

หลังจากทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา รัฐสภาเริ่มเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญรวมทั้งด้านการทหารแยกเฉพาะ ทำให้รัฐสภาเริ่มมีบทบาทต่อกองทัพทั้งในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย การจัดหายุทธโศภรณ์ และการใช้กำลังทหาร แต่จากการที่ทหารยังคงมีบทบาททางการเมืองสูงทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบกับคณะรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นอดีตผู้บังคับบัญชาจากกองทัพหรือยังคงดำรงตำแหน่งในกองทัพ ทำให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารบกเป็นบุคคลเดียวกันหรือเป็นฝ่ายทหารด้วยกัน นอกจากนั้นสมาชิกรัฐสภาก็มาจากฝ่ายทหารจำนวนมาก ทำให้ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพไม่ปรากฏให้เห็น แต่ถึงแม้จะมีปัญหาบ้างก็ยังไม่อาจนับว่าเป็นความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เพราะยังไม่ใช้รัฐบาลพลเรือนตามระบอบประชาธิปไตย

ต่อมาเมื่อการเมืองไทยเข้าสู่ยุคเผด็จการทหารเต็มรูปแบบในทศวรรษ 2500 ก็ยิ่งทำให้บทบาทรัฐสภาลดน้อยลงไปอีก ดังจะเห็นได้จากวารสารของรัฐสภาได้ตีพิมพ์สุนทรพจน์ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศเนื่องในการฉลอง 25 พุทธศตวรรษ แต่ไม่ปรากฏว่ามีสุนทรพจน์ของหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด<sup>1</sup> ประกอบกับการขยายตัวของสงครามเย็นมาประชิดชายแดนไทยด้านลาวและกัมพูชา ส่งผลทำให้ทหารมีบทบาททางการเมืองภายในประเทศสูงต่อมาเป็นระยะเวลาานาน

---

<sup>1</sup> "สุนทรพจน์ผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ กล่าวเป็นพุทธบูชาเนื่องในวันฉลอง 25 พุทธศตวรรษ 15 พฤษภาคม 2500," รัฐสภาสาร (28 พฤษภาคม 2500): 17-25.

หลังจากยุคเผด็จการทหารสิ้นสุดลงในปี พ.ศ.2516 การเมืองไทยเริ่มมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยมีรัฐบาลพลเรือน แต่ก็มีเฉพาะรัฐบาลหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่มาจากการเลือกตั้งและก็ขาดเสถียรภาพทางการเมืองเพราะไม่ผ่านการรับรองจากรัฐสภาในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลต่อมาที่มีความพยายามจัดตั้งรัฐบาลหลายพรรคแต่ก็ขาดเสถียรภาพจนต้องประกาศยุบสภาหรือลาออก รัฐบาลชุดหลังจากนั้นก็ถูกฝ่ายทหารยึดอำนาจถึงสองครั้ง หลังจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ.2523 จนถึง พ.ศ.2531 ทำให้ไทยไม่มีรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งอย่างแท้จริงต่อเนื่องยาวนานจนกระทั่งนักวิชาการไทยส่วนใหญ่มองข้ามความสำคัญ การจัดการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ทั้งที่ได้เริ่มศึกษาบุกเบิกมาก่อนหน้านี้แล้ว

จากการที่ไทยต้องประสบกับภัยคุกคามภายนอกมาต่อเนื่องตั้งแต่สงครามมหาเอเซีย บูรพา สงครามโลกครั้งที่สอง และสงครามเย็นจากภัยคอมมิวนิสต์มาประชิดชายแดนไทยด้านลาวและกัมพูชาจนถึงช่วงต้นทศวรรษ 2530 ส่งผลทำให้กองทัพมีบทบาทสูงต่อการจัดการความมั่นคงทั้งภายในและภายนอก ย่อมทำให้การควบคุมทหารโดยพลเรือนเกิดขึ้นได้ยาก ตามแนวคิดทฤษฎีความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารที่กล่าวมา และดูเหมือนว่ารัฐไทยก็ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาขีดความสามารถของรัฐสภาทั้งด้านโครงสร้างและบุคลากรให้มีความพร้อมในการเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาล ทำให้รัฐสภาขาดความพร้อมในทุกด้านซึ่งไม่ใช่เฉพาะแต่ความพร้อมด้านการทหาร ตามผลการศึกษาของชัยอนันต์ที่พบว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปี พ.ศ.2517 มีหน้าที่เฉพาะการบันทึกการประชุมเท่านั้น บุคลากรของรัฐสภาจึงยังไม่สามารถทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะทางวิชาการต่อสมาชิกรัฐสภาให้มีขีดความสามารถในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้ ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่สมาชิกรัฐสภาจะไม่มีความรู้ต่อกิจการทหารเพราะไม่ได้สมัครเลือกตั้งหาเสียงต่อประชาชนมาเพื่อควบคุมกิจการทหาร

แม้ว่าหลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐสภาไทยมีการปรับปรุงโครงสร้างการจัดและอัตรากำลังใหม่ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นไปอย่างล่าช้าก้าวไม่ทันต่อการพัฒนาทางการเมืองไทยซึ่งเริ่มมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย จากการที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตัดสินใจวางมือไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกต่อไปโดยกะทันหันในปี พ.ศ.2531 ทำให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งชนะการเลือกตั้งได้เป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่รัฐสภาไทยยังขาดความพร้อมในการตรวจสอบถ่วงดุลกิจการทหารจากการที่ไม่ได้เตรียมการมาตั้งแต่ยุคหลังเผด็จการทหารเป็นต้นมา ส่งผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพเกิดปัญหาขึ้น และเป็นประเด็นหนึ่งที่น่าไปสู่การรัฐประหารในปี พ.ศ.2534 ตามมาด้วยการล่มสลายทางการเมืองของกองทัพในปีต่อมา

หลังจากเหตุการณ์พฤษภา พ.ศ.2535 ทุกฝ่ายต่างคิดว่าทหารได้ถอยกลับเข้ากรมกองแล้ว และเมื่อรวมกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ที่เป็นเครื่องช่วยบังคับให้กองทัพต้องยอมรับการ

อยู่ภายใต้พลเรือนโดยปริยาย ยิ่งทำให้ทุกฝ่ายเห็นว่าความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไทย ได้ถูกจัดระเบียบแล้ว การศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ไทยจึงลดน้อยลงจนแทบหายไปจากวงวิชาการ เหลือแต่สุรชาติ บำรุงสุข ที่พยายามชี้ให้เห็นว่าการศึกษาในเรื่องนี้ของไทยยังคงต้องดำเนินต่อไป แต่เปลี่ยนประเด็นศึกษาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง<sup>2</sup> เมื่อรัฐไทยไม่ได้ให้ความสำคัญในการสร้างรัฐสภาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความพร้อมในการตรวจสอบกิจการทหารในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด<sup>3</sup> จึงทำให้ทั้งรัฐสภาเหลือสมาชิกที่มาจากอดีตทหารเพียง 17 คน<sup>4</sup> รัฐสภาจึงไม่มีผู้ที่มีความรู้ด้านการทหารเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเช่นในอดีตอีกต่อไป ดังนั้น เมื่อรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร มีอำนาจทางการเมืองสูง รัฐสภาจึงไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาลได้ และนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพรอบใหม่ในด้านการแต่งตั้งโยกย้ายจนกระทั่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 อีกครั้งหนึ่ง และยังคงมีความขัดแย้งต่อเนื่องมาจนกระทั่งการรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่ากองทัพก็จะต้องกลับมาอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งในที่สุด แต่ถ้าหากรัฐไทยยังไม่ได้จัดระบบความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารที่เหมาะสมแล้วก็ย่อมจะสร้างปัญหาดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ววนเวียนกลับมาอีกในที่สุด

## 1. สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถสรุปได้ว่าการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพไทยไม่สามารถแยกออกมาเป็นอิสระจากบริบททางการเมืองได้เนื่องจากจะต้องอาศัยรัฐสภาในฐานะสถาบันทางการเมืองทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลพลเรือนรวมถึงการตรวจสอบกองทัพผ่านกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นรัฐบาลด้วย แต่เนื่องจากบทบาทรัฐสภาจะเพิ่มมากขึ้นตามกระบวนการสร้างความเข้มแข็งต่อประชาธิปไตยของรัฐ จึงทำให้การจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร จำเป็นต้องดำเนินควบคู่ไปกับการพัฒนาประชาธิปไตยตามไปด้วย หากรัฐสามารถสร้างประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็ง การจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารก็จะพัฒนาตามไปด้วย ดังจะเห็นได้จากปัญหาในด้านการแต่งตั้งโยกย้ายและด้านการจัดสรรงบประมาณไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับกองทัพอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับส่วนราชการไทยทั้งระบบ

<sup>2</sup> สถาบันพระปกเกล้า, ข้อมูลด้านการเมืองการปกครองของไทย เรื่องทหารกับการเมือง พ.ศ.2547.

<sup>3</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 121," *ราชกิจจานุเบกษา* 114 (11 ตุลาคม พ.ศ.2540): 28.

<sup>4</sup> "รายชื่อวุฒิสภาชุดที่ 8 (สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2543)". แหล่งที่มา [www.senate.go.th/inforcenter/documents/list\\_senate8.pdf](http://www.senate.go.th/inforcenter/documents/list_senate8.pdf)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งกับกองทัพตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา เป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลพลเรือนใช้อำนาจบริหารต่อกองทัพเพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่รัฐสภาซึ่งเป็นหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตยเช่นกันมีบทบาทน้อยเนื่องจากการขาดความร่วมมือของรัฐสภาในการทำหน้าที่ ทำให้ขาดสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารตามระบอบประชาธิปไตย และไม่สามารถเป็นสถาบันในการเจรจาแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่ายได้ ส่งผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพไม่ราบรื่นบ่อยครั้ง ผลการวิจัยโดยสรุปในแต่ละด้านมีดังนี้

### 1.1 ด้านงบประมาณทหาร

มุมมองในการกำหนดความต้องการงบประมาณทหารของแต่ละฝ่ายไม่ตรงกันเนื่องจากต่างก็ยึดถือเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกัน โดยรัฐสภาไทยมีบทบาทในการตรวจสอบงบประมาณทหารน้อยมากทั้งในระดับคณะกรรมการวิสามัญ คณะอนุกรรมการวิสามัญ และสมาชิกรัฐสภา การพิจารณางบประมาณทหารของรัฐสภาไทยคงเป็นไปตามกรอบการจัดสรรตามกรอบวงเงินที่ได้รับจากปีงบประมาณก่อนหน้าโดยมีการปรับเล็กน้อยตามการเปลี่ยนแปลงของโครงการ แต่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาตรวจสอบวิเคราะห์ ประการสำคัญคือรัฐสภาไม่ได้มีการนำภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของงบประมาณทหารตั้งแต่การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติจนถึงการพิจารณางบประมาณทหารในแต่ละปี ทำให้การอภิปรายพิจารณางบประมาณขาดหลักการเป็นการใช้ความเห็นส่วนตัว โดยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการพิจารณางบประมาณของฝ่ายพลเรือนเช่นเดียวกัน ทำให้งบประมาณทหารที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาไม่แตกต่างไปจากที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา

สำหรับบทบาทรัฐสภาตามแนวทางของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ รัฐสภาสหรัฐและอังกฤษจะมีความสัมพันธ์กับการพิจารณางบประมาณทหารอย่างเป็นระบบ ถึงแม้ว่ารัฐสภาสหรัฐและรัฐสภาอังกฤษจะแตกต่างกัน แต่รัฐสภาต่างก็มีบทบาทในการพิจารณางบประมาณทหารตั้งแต่การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ การกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และแผนความต้องการกำลังพลและยุทโธปกรณ์กองทัพในภาพรวม หลังจากนั้นรัฐสภาจึงจะมีบทบาทในการพิจารณาตรวจสอบงบประมาณทหารในแต่ละปีอีกครั้งหนึ่งโดยพิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็นแต่ละรายการจึงทำให้เกิดความเชื่อมโยงและเห็นภาพร่วมกันทั้งระบบ ในขณะที่รัฐสภาไทยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่การพิจารณา นโยบายความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ คงมีเฉพาะการอภิปรายงบประมาณทหารเมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในภาพรวม และการอภิปรายในการประชุมพิจารณาจ่ายประจำปีเท่านั้น

จากการที่รัฐสภาไทยขาดบทบาทในการเป็นสถาบันทางการเมืองเพื่อตรวจสอบงบประมาณทหารดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือรัฐบาลเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการกำหนดงบประมาณของทุกส่วนราชการไทย ถ้าหากความต้องการงบประมาณของกองทัพสอดคล้องกับกรอบวงเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ก็จะทำให้ความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายเป็นไปอย่างราบรื่น แต่ถ้าเมื่อใดที่มีความเห็นต่างกันหรือมีความเข้าใจไม่ตรงกัน ก็จะส่งผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพเป็นไปในเชิงลบและเกิดการเผชิญหน้ากับฝ่ายทหารตามที่ปรากฏให้เห็นต่อสาธารณะเป็นประจำ

## 1.2 ด้านการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร

รัฐบาลพลเรือนได้พยายามเข้ามาใช้อำนาจของฝ่ายบริหารแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายทหารมากขึ้นเช่นเดียวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนอื่น แต่ฝ่ายทหารพยายามป้องกันไม่ให้อำนาจรัฐสภาเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายโดยอ้างการถูกรองรับจากฝ่ายการเมืองตามที่เกิดขึ้นกับข้าราชการอื่น ในขณะที่รัฐสภาไทยไม่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลพลเรือนตามแนวทางสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศหรือรัฐที่มีประชาธิปไตยสูง ถึงแม้ว่ารัฐสภาจะมีการอภิปรายตรวจสอบบ้างก็ตามแต่ก็เป็นเฉพาะกรณีที่มีปัญหาการร้องเรียนและมีจำนวนน้อยครั้งมากจนไม่อาจจะนับได้ว่ารัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้ายรวมถึงข้าราชการพลเรือนอื่นอีกด้วย

สำหรับบทบาทรัฐสภาตามแนวทางของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ รัฐสภาสหรัฐและอังกฤษจะมีความสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ โดยรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตามผลการปฏิบัติงาน สมรรถนะและมีความโปร่งใส รัฐสภาสหรัฐจัดให้มีการรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งแสดงวิสัยทัศน์และตอบข้อซักถามจำนวนมาก เพื่อให้มั่นใจว่ารัฐได้ผู้นำทหารที่เหมาะสม ส่วนรัฐสภาอังกฤษเริ่มให้สภาผู้แทนราษฎรเข้ามาตรวจสอบรับฟังความเห็นข้าราชการระดับสูงทุกกระทรวงที่รัฐบาลเสนอรายชื่อก่อนที่จะมีคำสั่งแต่งตั้งรวมทั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในกระทรวงกลาโหม ถึงแม้ว่าจะยังไม่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาทหารระดับสูงของอังกฤษต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา แต่การแต่งตั้งโยกย้ายทหารก็เป็นไปตามหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยพิจารณาจากผลการประเมินค่าการปฏิบัติงานที่โปร่งใสอยู่แล้ว และสภาผู้แทนราษฎรก็มีความพยายามเสนอให้นำแนวทางดังกล่าวมาใช้กับการแต่งตั้งนายทหารระดับสูงด้วยมานานแล้ว

จากการที่รัฐสภาไทยขาดบทบาทในการแต่งตั้งโยกย้ายทหารดังกล่าว ทำให้ขาดสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาลพลเรือน และทำหน้าที่ปรับความเข้าใจทั้งสองฝ่ายให้ตรงกันโดยยึดถือหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลในการพิจารณาตรวจสอบ

แต่งตั้งตามผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล ผลที่ตามมาคือทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพให้เห็นเป็นประจำทุกวงรอบการแต่งตั้งโยกย้ายทหาร โดยในบางครั้งความขัดแย้งรุนแรงถึงกับเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารในปี พ.ศ.2534 และ พ.ศ. 2549 มาแล้ว

### 1.3 ด้านการจัดหายุทธโปกรณ์

มุมมองของทหารต้องการยุทธโปกรณ์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เท่าหรือมากกว่ารัฐเพื่อนบ้าน ในขณะที่มุมมองของรัฐบาลและภาคประชาชนมีความเห็นว่ารัฐควรนำงบประมาณไปใช้ในด้านอื่นที่มีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า จากการที่รัฐสภาไทยไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบความเหมาะสมและความจำเป็นโครงการจัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพ เนื่องจากแผนความต้องการยุทธโปกรณ์ของกองทัพไทยเป็นเรื่องที่อ่อนุมัติภายในกระทรวงกลาโหมและรัฐสภาไม่มีผู้เชี่ยวชาญที่จะพิจารณาความจำเป็นได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีการแทรกแซงการจัดหายุทธโปกรณ์เพื่อให้บริษัทอาวุธที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้รับการจัดหา จึงทำให้เกิดความขัดแย้งปรากฏต่อสื่อสาธารณะเป็นประจำ

สำหรับแนวทางสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ รัฐสภาสหรัฐและอังกฤษต่างก็มีบทบาทต่อการจัดหายุทธโปกรณ์ตั้งแต่การกำหนดโครงสร้างกองทัพเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ความมั่นคงและยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ โดยมีความเชื่อมโยงกับการวิจัยและพัฒนาตลอดจนอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของภาคเอกชน และเมื่อถึงขั้นการจัดหารัฐสภาจะเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบรายละเอียดแต่ละโครงการอีกครั้งหนึ่งโดยมีการรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วนรวมทั้งภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ

จากการที่รัฐสภาไทยขาดบทบาทในการตรวจสอบการจัดหายุทธโปกรณ์ทหารดังกล่าว จึงทำให้ไม่มีสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและปรับความเข้าใจของสองฝ่ายให้ตรงกัน ภายใต้บรรทัดฐานในการพิจารณาที่ยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นสากลตามสภาวะข้อจำกัดของงบประมาณ ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นผู้ตัดสินใจในการพิจารณาเสนอความต้องการโครงการจัดหายุทธโปกรณ์ที่กองทัพเสนอ เพื่อนำเข้ารับการจัดสรรงบประมาณประจำปีต่อไป และเมื่อโครงการจัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพไม่ได้รับการพิจารณาก็ทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นปรากฏให้เห็นต่อสาธารณะบ่อยครั้งในลักษณะที่ทั้งสองฝ่ายขาดความเข้าใจในเหตุผลและความจำเป็นซึ่งกันและกัน

#### 1.4 ด้านการใช้กำลังทหาร

รัฐบาลพลเรือนใช้กำลังทหารบังคับใช้กฎหมายภายในรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมา เริ่มจากในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อมานำมาใช้จัดการความขัดแย้งทางการเมืองโดยเฉพาะการสลายกลุ่มผู้ชุมนุมในปี พ.ศ.2553 โดยรัฐสภาไม่ได้มีบทบาทในการพิจารณาการใช้กำลังดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้รัฐสภามีบทบาทอย่างชัดเจน ในขณะที่นิยามของความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ขาดความชัดเจนทำให้รัฐบาลสามารถใช้กำลังทหารได้โดยอ้างว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนทำให้เกิดการสูญเสียตามมาจากการใช้อาวุธของทหาร

สำหรับแนวทางสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ รัฐสภาสหรัฐและรัฐสภาอังกฤษต่างก็มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้กำลังทหารภายในรัฐโดยการใช้กำลังจะต้องมีการกำหนดภารกิจขอบเขต และห้วงเวลาที่ทหารจะต้องปฏิบัติอย่างชัดเจนตามหลักการช่วยเหลือฝ่ายพลเรือน เพื่อไม่ให้รัฐบาลใช้กองทัพเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองและส่งผลกระทบต่อประชาชนตามมา

ผลที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐสภาไทยไม่สามารถแสดงบทบาทต่อการใช้อำนาจภายในรัฐ ทำให้ทหารต้องอยู่ในสถานะทางสองแพร่งกล่าวคือ หากทหารต้องปฏิบัติตามคำสั่งรัฐบาลในการใช้อำนาจก็อาจจะต้องรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่ง แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลก็อาจจะถูกโยกย้ายหรือมีความผิดขัดคำสั่งรัฐบาลได้ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวเมื่อรัฐบาลบีบบังคับให้ใช้กำลังทหารมากขึ้น โดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภา ก็อาจจะนำไปสู่ทางเลือกสุดท้ายของกองทัพคือการรัฐประหารเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือความมั่นคงของกองทัพเองมากกว่าความมั่นคงของรัฐบาล

#### 1.5 ด้านโครงสร้างการจัดกองทัพ

รัฐบาลและภาคประชาสังคมมีมุมมองว่ากองทัพไทยมีโครงสร้างการจัดที่ใหญ่เกินความจำเป็นและใช้งบประมาณในการดำรงสภาพจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับภัยคุกคามที่ลดน้อยลงในยุคหลังสงครามเย็นและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จึงจำเป็นต้องปรับลดขนาดกองทัพเพื่อนำงบประมาณไปใช้ในโครงการที่เกิดผลโดยตรงต่อประชาชน ในขณะที่กองทัพยังคงมีมุมมองที่ต้องการขยายกองทัพให้สามารถเป็นเครื่องมือในการเจรจาและแก้ไขปัญหาการเมืองระหว่างประเทศได้

สำหรับแนวทางสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ รัฐสภาสหรัฐและรัฐสภาอังกฤษ ต่างก็มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดโครงสร้างกองทัพตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และแผนโครงสร้างการจัดกองทัพเพื่ออธิบายจำนวนกำลังพลและอาวุธ ยุทธโศปกรณ์ในขั้นต้น โดยกองทัพจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาในฐานะสถาบันทางการเมืองที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบซึ่งจะทำให้ทุกฝ่ายยอมรับขนาดของกองทัพที่เหมาะสมเพื่อลดข้อขัดแย้งทางด้านวิชาการที่มนุษย์ยังไม่สามารถหาวิธีการกำหนดขนาดกองทัพให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้



จากการที่รัฐสภาไทยไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบโครงสร้างการจัดกำลังทหารทั้งระบบดังกล่าว ทำให้ไม่มีสถาบันทางการเมืองที่จะทำหน้าที่ในการเจรจาตรวจสอบให้ทุกฝ่ายยอมรับว่ากองทัพไทยควรมีขนาดเท่าใดตามเหตุผลและความเหมาะสมของงบประมาณ จึงทำให้รัฐบาลพลเรือนเผชิญหน้าโดยตรงกับกองทัพเมื่อต้องการปรับลดกำลังกองทัพจากแรงกดดันของสังคมและลดค่าใช้จ่ายทางทหารดังเช่นสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่ถ้าหากรัฐบาลมีความต้องการใช้กองทัพเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองก็ย่อมทำให้การขยายกำลังกองทัพสามารถทำได้ง่ายดังเช่นสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รวมทั้งในสภาวะที่รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งพากองทัพนอกเหนือจากปกติแล้ว ก็จะทำให้การขยายตัวของกองทัพเป็นไปได้ยากดังเช่นในสมัยของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

## 2. สรุปลักษณะของความสัมพันธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้น

จากปัญหาของรัฐสภาไทยในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เปรียบเทียบกับแนวทางรัฐสภาระหว่างประเทศและรัฐสภาสหรัฐอเมริกาและรัฐสภาอังกฤษในบทที่ 8 ซึ่งทำให้รัฐสภาไทยไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลพลเรือนได้ และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในแต่ละด้านตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 3-7 สรุปลักษณะความสัมพันธ์รัฐบาลพลเรือน-ทหาร ไทยและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ตามตารางที่ 9.1 ดังนี้

ตาราง 9.1 ลักษณะความสัมพันธ์รัฐบาลพลเรือน-ทหาร ไทยและผลกระทบต่อความสัมพันธ์

ด้าน	รัฐสภาสากล	รัฐสภาไทย	ผลกระทบต่อความสัมพันธ์
1. งบประมาณทหาร	รัฐสภามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบงบประมาณทหารที่รัฐบาลเสนอตามเหตุผลความจำเป็น	รัฐสภามีบทบาทน้อยในการตรวจสอบงบประมาณทหาร	งบประมาณที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วไม่แตกต่างไปจากที่รัฐบาลเสนอทำให้รัฐบาลมีบทบาทหลักในการกำหนดงบประมาณทหาร และกลายเป็นฝ่ายเผชิญหน้ากับทหารหากความเข้าใจในการจัดสรรงบประมาณไม่ตรงกัน
2. การแต่งตั้งโยกย้าย	รัฐสภามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบความโปร่งใสในการแต่งตั้งโยกย้าย	รัฐสภาไม่มีบทบาทในการตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้ายของรัฐบาล	รัฐบาลพยายามใช้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายทหารมากขึ้นเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น แต่ทหารพยายามป้องกันไม่ให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันหากมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในการแต่งตั้ง

ด้าน	รัฐสภาสากล	รัฐสภาไทย	ผลกระทบที่เกิดขึ้น
3. การจัดหา ยุทธโศปกรณ์	รัฐสภามีบทบาท สำคัญในการตรวจ สอบโครงการจัดหา ยุทธโศปกรณ์	รัฐสภามีบทบาทน้อย ตรวจสอบโครงการ จัดหายุทธโศปกรณ์ เฉพาะที่ต้องการ และ อภิปรายในชั้นการ พิจารณางบประมาณ ประจำปีเท่านั้น	รัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจต่อโครงการจัดหา ยุทธโศปกรณ์ จึงเกิดปัญหาขึ้นหากรัฐบาล ไม่อนุมัติโครงการ นอกจากนี้รัฐบาลยังมี การแทรกแซงการจัดหายุทธโศปกรณ์จึงทำ ให้ต้องเผชิญหน้ากับทหารหากมี ความเห็นไม่ตรงกัน
4. การใช้กำลัง ทหาร	รัฐสภาตรวจสอบการ ใช้กำลังทหารภายใน รัฐให้เหมาะสมตาม ภารกิจ ขอบเขต ระยะเวลา	รัฐสภาไม่มีบทบาทใน การตรวจสอบความ เหมาะสมในการใช้ กำลังทหารภายในรัฐ	รัฐบาลพยายามใช้กำลังทหารบังคับใช้ กฎหมายภายในรัฐ โดยเฉพาะในการ สลายกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองโดยอ้าง เรื่องความมั่นคง ส่วนฝ่ายทหารเกรง ผลกระทบทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการ ใช้กำลัง ส่งผลทำให้ทหารต้องเผชิญหน้า กับรัฐบาลหากไม่ปฏิบัติตามความ ต้องการของรัฐบาล
5. โครงสร้าง การจัดกองทัพ	รัฐสภามีบทบาท สำคัญในการตรวจ สอบแผนโครงสร้าง กองทัพทั้งระบบ	รัฐสภาไม่มีบทบาทใน การตรวจสอบแผน โครงสร้างกองทัพโดย เป็น เรื่อง ภายใน กระทรวงกลาโหม	รัฐบาลเผชิญหน้ากับทหารจากการที่ต้อง ปรับลดโครงสร้างกำลังกองทัพจากแรง กดดันจากสังคมเพื่อนำงบประมาณไปใช้ ในด้านอื่นที่จำเป็นเร่งด่วนกว่า แต่ทหาร ต้องการขยายกำลังกองทัพ

จากตาราง 9.1 พบว่าปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นทั้ง 5 ด้าน มีรูปแบบ (pattern) ที่ซ้ำกันอย่างสม่ำเสมอ (regularities) ซึ่งสามารถนำไปสู่ข้อสรุปเชิงอุปนัยในการวิจัยครั้งนี้ได้ว่า “รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร การขาดหายไปของบทบาทรัฐสภาไทยทำให้รัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมืองเดียวที่ใช้อำนาจอธิปไตยต่อกองทัพ ไม่สอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจอธิปไตย ส่งผลทำให้ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเหมาะสมตามระบอบประชาธิปไตย และเกิดปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นปรากฏให้เห็นเป็นระยะ โดยมีอำนาจระดับความสัมพันธ์ตั้งแต่การไม่เข้าใจกันจนถึงการขยายตัวเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารมาแล้ว” ดังนั้นรัฐไทยควรเพิ่มขีดความสามารถของรัฐสภาให้มีบทบาทต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร มากขึ้นให้สอดคล้องกับกระบวนการเสริมสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง

### 3. ข้อเสนอแนะทางการปฏิรูปรัฐสภาไทยต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

รัฐสภาในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการใช้อำนาจต่อกองทัพซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นส่วนราชการหนึ่งของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่ก็มีความแตกต่างจากส่วนราชการพลเรือนอื่นอย่างเป็นสากลตามที่ได้มีการแยกศึกษาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ออกมาเฉพาะ เนื่องจากเป็นองค์การภาครัฐขนาดใหญ่ที่สุดที่มีความชอบธรรมในการครอบครองอาวุธ จึงทำให้สามารถเป็นผู้พิทักษ์ความอยู่รอดของรัฐต่อภัยคุกคามภายนอกและการพิทักษ์ระบอบการปกครองประชาธิปไตยภายในรัฐด้วย แต่ก็สามารถเปลี่ยนมาเป็นผู้ทำลายประชาธิปไตยของรัฐภายในระยะเวลาเพียงข้ามวัน รัฐสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อไม่ให้เกิดภาวะประกวาทหลังขึ้นได้ โดยการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐบาลพลเรือนต่อกองทัพและการตรวจสอบกองทัพโดยตรงผ่านกระทรวงกลาโหม

นับตั้งแต่ไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐสภาได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ได้แก่ การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี การยื่นกระทู้ถาม การตั้งกรรมการ การเสนอญัตติ การเปิดอภิปรายทั่วไปที่มีการลงมติและไม่มีมติลงมติไว้วางใจ การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การเรียกบุคคลหรือหน่วยงานมาให้ข้อมูล ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมเพียงพอที่จะทำให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลได้ แต่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้นั้น รัฐสภาจะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ด้านกิจการทหารครอบคลุมทุกสาขาในจำนวนที่เพียงพอเพื่อให้เป็นอิสระจากความรู้ของฝ่ายทหาร สมาชิกรัฐสภาจะต้องมีอิสระในการแสดงบทบาทดังกล่าวจากพรรคการเมือง รวมทั้งการนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบเพื่อลดข้อจำกัดของรัฐสภาทั้งด้านความรู้ในการปฏิบัติงานและพลังสนับสนุนทางการเมือง

หากรัฐสภาไทยมีโครงสร้างการจัดอัตรากำลังที่เพียงพอ มีบุคลากรที่มีความรู้โดยแยกออกจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริงเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อขยายความเข้มแข็งของรัฐสภาแล้ว ก็ย่อมที่จะสามารถสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองที่ช่วยให้การตรวจสอบถ่วงดุลในระบอบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในฐานะตัวแทน (agent) ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน (principle) จากการอภิปรายปัญหาของรัฐสภาไทยในการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารในบทที่ 8 และผลกระทบที่เกิดขึ้นในบทนี้ข้อ 2 สามารถสรุปข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปรัฐสภาไทยต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ตามตาราง 9.2 ดังนี้

ตาราง 9.2 ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปรัฐสภาไทยต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร

ด้าน	แนวทางการปฏิรูป
1. งบประมาณทางทหาร	รัฐเพิ่มผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหารประจำรัฐสภาจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อให้สามารถตรวจสอบความต้องการงบประมาณทางทหารในแต่ละโครงการให้มีความเหมาะสมโดยสามารถปรับลด/เพิ่มได้ตามเหตุผลความจำเป็น
2. การแต่งตั้งโยกย้าย	รัฐเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบรายชื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายจากรัฐบาล ตามหลักการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมีหลักฐานผลการประเมินค่าการปฏิบัติงานและผลการฝึกอบรม หรือการให้รัฐสภาส่งผู้แทนร่วมในคณะกรรมการแต่งตั้งโยกย้ายระดับกระทรวงกลาโหมในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ
3. การจัดหายุทโธปกรณ์	รัฐเพิ่มผู้เชี่ยวชาญการทหารประจำรัฐสภาจากแหล่งต่างๆ ให้สามารถตรวจสอบความเหมาะสมและความจำเป็นของความต้องการยุทโธปกรณ์ให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และขยายบทบาทของรัฐสภาตรวจสอบโครงการจัดหายุทโธปกรณ์เพื่อป้องกันการแทรกแซงหวังผลประโยชน์ของรัฐบาล
4. การใช้กำลังทหาร	รัฐปรับปรุงกฎหมายการใช้กำลังทหารในการบังคับใช้กฎหมายภายในรัฐ โดยกำหนดขนาดกำลัง ขอบเขตภารกิจ ขั้นตอนการปฏิบัติ และระยะเวลาให้ชัดเจนแยกออกจากประเด็นความมั่นคงอื่น รวมทั้งกำหนดขั้นตอนให้รัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมการใช้กำลังทหารภายในรัฐ
5. โครงสร้างการจัดกองทัพ	รัฐกำหนดให้โครงสร้างการจัดกองทัพต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา และเพิ่มผู้เชี่ยวชาญการทหารประจำรัฐสภาที่สามารถตรวจสอบโครงสร้างการจัดกองทัพให้สอดคล้องตามภัยคุกคามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศได้

การที่รัฐสภาไทยขาดความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมาจนถึงปัจจุบันโดยมีกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ครอบงำการทำหน้าที่ของรัฐสภาตั้งแต่คณะราษฎร กลุ่มเผด็จการทหาร กลุ่มพรรคการเมืองมาตามลำดับจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งการขาดความรู้ด้านกิจการทหารโดยรัฐสภาต้องพึ่งแนวคิดและข้อมูลจากฝ่ายทหาร จึงทำให้รัฐสภายังไม่สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งและอิสระอย่างเพียงพอ ดังนั้น นอกจากข้อเสนอแนวทางในการปฏิรูปรัฐสภาไทยต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ในแต่ละด้าน ที่ศึกษาตามตาราง 9.2 แล้ว ยังมีข้อเสนอแนวทางในการปฏิรูปรัฐสภาไทยในภาพรวมที่ส่งผลกระทบต่อการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ต่อทุกด้าน ดังนี้

1. รัฐควรปรับปรุงระบบการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาทั้งในส่วนของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการ และคณะอนุกรรมาธิการการทหาร ให้เป็นอิสระจากพรรคการเมือง
2. รัฐควรจัดระบบงบประมาณของรัฐสภาให้มีอิสระจากการจัดสรรของรัฐบาล เพื่อให้เพียงพอที่จะขยายอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ประจำ (permanent staff) และจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอกที่มีความรู้สาขาวิชาในการควบคุมตรวจสอบกิจการทหารประจำคณะกรรมาธิการการทหารให้ครอบคลุมทุกด้าน โดยให้ยกเลิกการนำฝ่ายทหารมาปฏิบัติงานในฝ่ายนิติบัญญัติ ยกเว้นข้าราชการทหารที่ปรับโอนไปปฏิบัติงานในรัฐสภาอย่างถาวร หรือนายทหารนอกราชการที่พ้นจากหน้าที่ไปแล้วในระยะเวลาที่รัฐกำหนด เพื่อให้รัฐสภาามีความเป็นอิสระจากกองทัพ
3. รัฐสภาควรนำภาคประชาสังคมเข้ามาช่วยในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลต่อกิจการทหารโดยเพิ่มการไต่สวน (Hearing) และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงการประชุมของคณะกรรมาธิการการทหารทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเผยแพร่ข้อมูลประกอบการประชุมเพื่อให้ผู้ที่สนใจได้ศึกษาและเข้าร่วมรับฟัง และจัดทำรายงานผลการประชุมเผยแพร่ทางสื่อสารสนเทศ
4. รัฐควรเพิ่มบทบาทรัฐสภาในการกำหนดโครงสร้างการจัดกองทัพไทยโดยให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เสนอต่อรัฐสภาตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจนถึงแผนการพัฒนากองทัพที่กำหนดความต้องการกำลังพลและยุทโธปกรณ์ในขั้นต้น เมื่อได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วถือว่าเป็นข้อยุติ หลังจากนั้นจึงเป็นหน้าที่ของกองทัพนำไปจัดทำโครงการเสนอเข้ารับการจัดสรรงบประมาณประจำปีต่อไป เพื่อแก้ปัญหามุมมองที่แตกต่างกันที่เกิดขึ้นในระดับปัจเจก (individual) ระหว่างผู้นำรัฐบาลและผู้นำกองทัพเนื่องจากการขาดแนวคิดการกำหนดขนาดโครงสร้างกองทัพที่เหมาะสม โดยการนำเข้าสู่การพิจารณาระดับสถาบัน (institution) ผ่านรัฐสภา
5. รัฐควรส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาสาขาวิชาการป้องกันประเทศ ความมั่นคงและยุทธศาสตร์ และการทหารในมหาวิทยาลัย โดยจัดการศึกษาหลักสูตรระดับปริญญาโท-เอก นอกเหนือจากหลักสูตรสำหรับผู้บริหารของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรและวิทยาลัยการทัพบก เพื่อผลิตผู้เชี่ยวชาญพลเรือนสำหรับการปฏิบัติงานในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทย มีการพัฒนาการควบคู่กับการพัฒนาประชาธิปไตย มาโดยตลอด โดยมีแนวโน้มไปในทางที่ดีจากการที่ในอดีตทหารมีอิทธิพลทางการเมืองสูงทั้งในรัฐบาล และรัฐสภา แต่ในปัจจุบันปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพ ต้องเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการรัฐสภาหลายคณะตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกให้มาชี้แจง นอกจากนี้ การแถลงนโยบายของรัฐบาลและการประชุมของรัฐสภามีการถกแถลงแสดงความเห็นต่อ กิจการทหารเพิ่มมากขึ้นมาตามลำดับ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นล้วนแสดงให้เห็นว่าการจัดความสัมพันธ์ พลเรือน-ทหาร ไทย ไม่ใช่จะเป็นไปไม่ได้ ถึงแม้ว่ามีการรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2557 แต่ก็เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ทหารเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองตามแนวคิด ทฤษฎีที่กล่าวมาแล้ว อีกไม่นานก็จะต้องมีการเลือกตั้งและกลับเข้าสู่การจัดความสัมพันธ์พลเรือน- ทหาร ใหม่ และมีการพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ ตามระดับการพัฒนาประชาธิปไตย

ถึงแม้ว่ากองทัพจะเป็นองค์การภาครัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลเช่นเดียวกับ ส่วนราชการพลเรือน แต่กองทัพก็มีคุณสมบัติที่แตกต่างไปจากพลเรือนโดยเฉพาะการมีอำนาจที่เกิด จากกำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์จำนวนมากจึงสามารถล้มล้างรัฐบาลพลเรือนได้ง่าย โดยที่รัฐบาล พลเรือนไม่สามารถต้านทานได้ ดังนั้น การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพจึงเป็น ประเด็นสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งต่อระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะในรัฐที่การพัฒนา ประชาธิปไตยยังขาดความเข้มแข็ง และการจัดความสัมพันธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องเกิดควบคู่พร้อมไปกับ การพัฒนาทางการเมือง

ผลการวิจัยทำให้ทราบถึงพัฒนาการของบทบาทรัฐสภาไทยที่มีต่อการจัดความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและทหารมายาวนานควบคู่กับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย ปัญหาการขาด ความพร้อมของรัฐสภาในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลและผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งข้อเสนอแนะใน การปฏิรูปซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสร้างความพร้อมให้กับรัฐสภาเพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ สามารถปรับตัวเข้ากับความสัมพันธ์ของกิจการทหาร และทำหน้าที่ประสานงานทุกภาคส่วนใน สังคมโดยมีความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและฝ่ายทหาร สร้างระบบให้สมาชิกรัฐสภา มีความ สามัคคีและความสำนึกร่วมกันในการมีส่วนร่วมตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดตามแนวคิดของ Huntington

ถึงแม้ว่าการสร้างรัฐสภาให้มีความเป็นสถาบันทางการเมืองดังกล่าวจะต้องใช้ระยะเวลา เวลานานก็ตาม แต่รัฐไทยจำเป็นที่จะต้องสานต่อสิ่งที่นักวิชาการความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร รุ่น บุกเบิกในอดีตของไทยได้ศึกษาไว้และเคยหวังว่าสักวันหนึ่งจะเป็นเช่นนั้นจริง โดยการเสริมสร้าง รัฐสภาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสามารถในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลพลเรือนให้มีความ เป็นมืออาชีพควบคู่ไปกับการสร้างความเป็นทหารอาชีพให้เกิดขึ้นในสังคมไทยพร้อมไปกับ กระบวนการสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย

## รายการอ้างอิง

- Agreement Respecting Military Assistance between The Government of Thailand and The Government of The United State of America, 17 October 1950.
- Apstein, E. B. The political economy of national security: A global perspective. (New York: McGRAW-Hill, 1992.
- Art, R. J. The four functions of force. In R. J. Art; and R. Jervis (eds.), International politics: Enduring concepts and contemporary issues, pp. 141-148. New York: Pearson, 2007.
- Art, R. J. "The fungibility of force." In R. J. Art; and R. Jervis (eds.), International politics: Enduring concepts and contemporary issues, pp. 205-220. New York: Pearson, 2007.
- ASEAN Defence Ministers' Meeting (ADMM). Three (3)-Year Work Program 2011-2013. ASEAN Economic Community Blueprint. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.
- ASEAN Political-Security Community Blueprint. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009.
- ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009.
- Australia government Department of Defence. Defence White Paper 2009.
- Barany, Z. The soldier and the changing state: Building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and The Americas. New Jersey: Princeton University Press, 2012.
- Baylis, J., and Wirtz, J. J. Introduction. In J. Baylis; J. Wirtz; C. S. Gray; and E. Cohen (eds.), Strategy in contemporary world, pp. 1-15. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Oxford, 2007.
- Beetham, D. Parliament and Democracy in the twenty-first century: A guide to good practice. Switzerland: Inter-Parliamentary Union 2006.
- Bruneau, T. C. The military in post-conflict societies: Lessons from Central America and prospects from Colombia. In A. Schnabel; and H.-G. Ehrhart (eds.), Security sector reform and post-conflict peacebuilding, pp. 225-242. New York: United Nations University, 2005.

- Bruneau, T., and Trinkunas, H. Global trends and their impact on civil-military. In Bruneau; and H. Trinkunas (eds.), Global politics of defense reform, pp. 3-20. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Bundestag, G. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Berlin: Public Relations Division, 2010.
- Buzan, B., and Little, R. International Systems in World History: Remaking the study of International Relations. New York: Oxford University Press, 2000.
- Buzan, B., Waver, O., and Wilde, J. d. Security: A new framework for analysis Colorado: Lynne Rienner, 1998.
- Caramani, D. "Introduction to comparative politics." In D. Caramani (ed.), Comparative politics, pp. 1-23. New York: Oxford University Press, 2008.
- Chai-Anan Samudavanija. The Thai Young Turks. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1982.
- Chambers, P. U-Turn to the past?: The resurgence of the military in contemporary Thai politics. In P. Chambers; and A. Croissant (eds.), Democracy under Stress: Civil-Military relations in South and Southeast Asia, pp. 63-101. Bangkok: ISIS, 2010.
- Chambers, P., Croissant, A., and Pongsudhirak, T. Introduction. In P. Chambers; and A. Croissant (eds.), Democracy under Stress: Civil-Military relations in South and Southeast Asia, pp. 1-19. Bangkok: ISIS, 2010.
- Civil Service Reform Act of 1978. Available from: <http://www.gpo.gov/fdsys/granule/STATUTE-92/STATUTE-92-Pg1111/content-detail.html>
- Cohen, R. Threat perception in international crisis. Wisconsin: University of Wisconsin, 1979.
- Collins, A. Introduction: What is security studies?. In A. Collins (ed.), Contemporary security studies, pp. 2-9. New York: Oxford, 2007.
- Committee on Armed Services, United States Senate 112<sup>th</sup>. National Defense Authorization Act for Fiscal 2012, June 22, 2011.
- Concept Paper for the Establishment of an ASEAN Defence Ministers' Meeting. Available from: <http://www.asean.org/news/item/concept-paper-for-the-establishment-of-an-asean-defence-ministers-meeting-2>



- Croissant, A., and Kuehn, D. Civilian control of the military and democracy: Conceptual and theoretical perspectives. In P. Chambers; and A. Croissant (eds.), Democracy under Stress: Civil-Military relations in South and Southeast Asia, pp. 21-61. Bangkok: ISIS, 2010.
- Croissant, A., Kuehn, D., Lorenz, P., and Chambers, P. W. Democratization and civilian control in Asia. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.
- Dahl, R. A. Democracy and its critics. New Haven: Yale University, 1989.
- Darchiashvili, D. Civil-military relations and security sector reform in a newly independent transitional state: The Georgian case. In A. Schnabel; and H.-G. Ehrhart (eds.), Security sector reform and post-conflict peacebuilding, pp. 156-181. (New York: United Nations University, 2005.
- Department of Defence, Australian Government. Defence Capability Development Manual 2006. Defence Publishing Service, 2006.
- Edmund Burke. Speech at the conclusion of the poll, 3 November 1774. In Ricardo Blaug; and John Schwarzmantel (eds.), Democracy: A reader. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006.
- Department of the Army. Pamphlet 10-1, Organization of The United States Army, 14 June 1994.
- Department of Defense. Instruction 5000.2 Operation of the Defense Acquisition System, 5 April 2002.
- Desch, M. C. Civilian control of the military: The changing security environment. Maryland: The Johns Hopkins University, 1999.
- Dessler, G. Human resource management. 12<sup>nd</sup> ed. New Jersey: Pearson, 2011.
- Diamond, L. Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.
- Emmers, R. "Securitization." In A. Collins (ed.), Contemporary Security Studies, pp. 109-125. New York: Oxford University Press, 2007.
- Feaver, P. D. Armed servants: Agency, oversight, and relations. Massachusetts: Harvard University, 2003.
- Finer, S. E. The man on horseback: The role of the military in politics. New York: Frederick A. Praeger, 1967.

- French Constitution of October 4, 1958. Available from: <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>
- Gray, B. Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence: An independent report, October 2009.
- Grote, D. The performance appraisal question and answer book: A survival guide for managers. New York: American Management Association, 2002.
- Heaney, M. T., and Hansen, J. M. Building the Chicago School. American political science review 100 (November 2006): 589-595.
- Headquarter Department of the Army. Army Regulation 600-8-29, Officer Promotions, 25 February 2005.
- Headquarters Department of the Army. General Orders No. 3, 9 July 2002.
- Headquarter Department of the Army. Promotion Selection Boards. Presentation to Deputy Chief of Staff, G.-1.
- Her Majesty's Government. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, October 2010.
- Her Majesty's Government. Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, October 2010.
- Hearing before The Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Nomination of Hon. Janet A. Napolitano to be Secretary, U.S. Department of Homeland Security, United States Senate of the 111<sup>th</sup> Congress First Session, January 15, 2009.
- Hobbes, T. Leviathan. New York: Oxford University Press, 1996.
- Homeland Security Act of 2002. 107<sup>th</sup> Congress, Public Law 107-296.
- House of Common. Guide for select committee members, March 2011.
- House of Commons. Oral evidence taken before the Defence Committee, The work of The Ministry of Defence and the Armed Forces, 12 July 2012.
- House of Commons Defence Committee. Afghanistan Fifteenth Report of Session 2013-14, 13 May 2014.

- House of Commons Defence Committee. Pre-appointment hearing for the Service Complaints Commissioner. Sixth Report of Session 2014-15, 26 November 2014.
- House of Commons Defence Committee. The Performance of the Ministry of Defence 2009-10, Third Report of Session 2010-12, 5 July 2011.
- House of Commons Defence Committee. The Strategic Defence and Security Review: First Report of Session 2010-11, 15 September 2010.
- House of Commons Liaison Committee. Pre-appointment hearings by select committees. First Report of Session 2007-08.
- House of Commons, Finance and Services Committee. Available from: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/finance-and-services-committee/role/>
- House of Commons Public Administration Select Committee. Appointment of the Chair of the UK Statistics Authority. Sixteenth Report of Session 2010-12, 6 December 2011.
- House of Lords and House of Commons Joint Committee on the National Security Strategy. The work of the Joint Committee on the National Security Strategy in 2013-14, 24 July 2014.
- Hudson, V. M. Foreign policy analysis: Classic and contemporary theory. Maryland: Rowman & Littlefield, 2007.
- Human Development Report 1994. New York: Oxford University Press, 1994.
- Huntington, S. P. Civil-Military Relations. In International Encyclopedia of the Social Sciences. United States of America: The Macmillan Company & The Free Press, 1968.
- Huntington, S. P. Political order in changing societies. New York: Yale University Press, 1968.
- Huntington, S. P. The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations. Massachusetts: Belknap of the Harvard university press, 1985.
- Huntington, S. P. The third wave: Democratization in the late twentieth century. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.
- International affairs and defence section, The Defence White Paper. House of Commons library, 17 September, 2004.

- International Commission on Intervention and State Sovereignty. The responsibility to protect. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
- Inter-Parliamentary Union Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. Geneva, 2003.
- Janis, I. L. Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes. New York: Houghton Mifflin, 1972.
- Janowitz, M. The military in the political development of new nations: An essay in comparative analysis. Chicago: University of Chicago, 1964.
- Janowitz, M. The professional soldier: A Social and political portrait. 2<sup>nd</sup> ed. U.S.: The Free Press, 1961.
- Keohane, R. O. After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- Kreppel, A. "Legislatures." In D. Caramani (ed.), Comparative Politics, pp. 160-188. (New York: Oxford University Press, 2008.
- Lijphart, A. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven: Yale University Press, 2012.
- Loewenberg, G. The influence of European Émigré Scholars on comparative politics, 1925-1965. American political science review 100 (November 2006): 597-598.
- Marnicas, P. T. A history and philosophy of the social science. Oxford: Basil Blackwell, 1987.
- Mccargo, D., and Pathmanand, U. The Thaksinization of Thailand. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2005.
- Mckeeon, H. P. Letter from Chairman on Committee of Armed Service, United States House of Representative, 19 May 2011.
- Mearsheimer, J. J. Structural Realism. In T. Dunne; M. Kurki; and S. Smith (eds.), International Relations Theories: Discipline and Diversity, pp. 71-88. New York: Oxford University Press, 2007.
- Mearsheimer, J. J. The tragedy of great power politics. New York: Norton, 2001.

- Mietzner, M. Military politics, Islam, and the state in Indonesia: From turbulent transition to democratic Consolidation. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009.
- Mietzner, M. (ed.), The political resurgence of the military in Southeast Asia: Conflict and leadership. Oxon: Routledge, 2011.
- Ministry of Defence. Joint Doctrine Publication 02, Operations in the UK: The Defence Contribution to Resilience. 2<sup>nd</sup> ed.
- Minister of Defence Juwono Sudarsono. Interview. Transparency will be Instituted in Defense Ministry. Jakarta Post (4 November 2004).
- Ministry of National Defense, Republic of Korea. 2010 Defense White Paper, 31 March 2011.
- Mintzberg, H. Structure in fives: Designing effective organization. New Jersey: Prentice-Hall, 1983.
- Mintzberg, H. The Five Basic parts of the Organization. In J. M. Shafritz; J. S. Ott; and Y. S. Jang (eds.), Classics of organization theory, pp. 219-230. Belmont: Thomson Wadsworth, 2005.
- Moe, T. M. Political Institutions: The neglected side of the story. In B. G. Peter; and J. Pierre (eds.), Institutionalism, vol.1, pp. 366-407. London: Sage, 2007.
- Morgenthau, H. J. Politics among nations: The struggle for power and peace. New York: McGraw-Hill, 2006. ศาลากลางกรมมหาวิทยาลัย
- Nominations. Available from: <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.html>
- Nye, J. S. Understanding international conflicts: An introduction to theory and history. 6 ed. New York: Pearson, 2007.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, 1990.
- Olson, M. The logic of collective action: Public goods and the theory of groups. Massachusetts: Harvard University Press, 1971.
- Owens, M. T. US civil-military relations after 9/11: Renegotiation the civil-military bargain. New York: Continuum, 2011.
- Report on The Activities of the Committee on Armed Services United States Senate 111<sup>th</sup> Congress First and Second sessions 2009–2010.

- Rhodes, R. A. W. The new governance: Governing without government. In Political Studies (1996): 661-662.
- Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009.
- Robert B. S., ed. The Landmark Thucydides: A Comprehensive Guide to the Peloponnesian War. New York: Simon & Schuster, 1998.
- Robert, K. Industry Briefing- Singapore: Defence Ecosystem. Jane's Defence Weekly (15 February 2006).
- Rousseau, J.J. The Social Contract. Translated by T. b. C. Betts. New York: Oxford University Press, 1994.
- Schiff, R. L. The military and domestic politics: A concordance theory of civil-military relations. Oxon: Routledge, 2009.
- Schnabel, A., and Krupanski, M. Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012.
- Senate Armed Service Committee Staff. Available from: <http://www.armed-services.senate.gov/download/committee-staff-list>
- Senate Armed Services Committee. Available from: <http://www.armed-services.senate.gov/about/committee-staff>
- Select committees related to government departments. Standing Orders of the House of Commons-Public Business, 2002.
- Serbin, A., and Fontana, A. Civil-military relations in Latin America: The post-9/11 scenario and the civil society dimension. In A. Schnabel; and H.-G. Ehrhart (eds.), Security sector reform and post-conflict peacebuilding, pp. 207-224. New York: United Nations University, 2005.
- Smith, A. Of the division of labour. in Classics of organization theory, pp. 37-41. 6<sup>th</sup> ed. J. M. Shafritz; J. S. Ott; and Y. S. Jang (eds.) California: Thomson Wadsworth, 2005.
- Stepan, A. Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone. New Jersey: Princeton University, 1988.
- Storch, J. L. Division of labour in health care: Pragmatics and ethics. Human Medicine Health Care 10. Available from [http://www.humanehealthcare.com/Article.asp?art\\_id=543](http://www.humanehealthcare.com/Article.asp?art_id=543)

- Suchit Bunbongkarn. Democratisation and democratic consolidation in Thailand. In Pranee Thiparat (ed.), Democratization and conflict management/prevention in Southeast Asia in the 21st Century, pp. 93-98. Bangkok: ISIS, 2001.
- Suchit Bunbongkarn. Reflections on civil-military relations. In P. Chambers; and A. Croissant (eds.), Democracy under Stress: Civil-Military relations in South and Southeast Asia, pp. v-viii. Bangkok: ISIS, 2010.
- Suchit Bunbongkarn. The military in Thai Politics 1981-86. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987.
- Surachat Bumrungsuk. From Dominances to Power Sharing: The Military and Politics in Thailand, 1973-1992. Columbia University, 1999.
- Surachart Bumrungsuk. United States Foreign Policy and Thai Military Rule 1947-1977. Cornell University, 1985.
- The Constitution of The United State of America. United States Government Printing Office, 2007.
- The Defense Manpower Data Center. Available from: <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MMIDHOME.HTM>
- The French White Paper on defence and national security, 2008.
- The Rome statute of the international criminal court, 1998.
- The Secretary of State for Justice and Lord Chancellor. The Governance of Britain. Presented to Parliament by the Secretary of State for Justice and Lord Chancellor by Command of Her Majesty, July 2007.
- The World Bank. Final Report: Results Based Management in Thailand, Implementing Results Based Management in Thailand, January 2011.
- UKrspetsexport, The State Company UKrspetsexport. Export Products of Defense Industrial Complex of Ukraine, 2004.
- United Kingdom Ministry of Defence. Defence Equipment and Support. Available from: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DES/WhatWeDo/>
- United Nations. Peacekeeping Fact Sheet as of 31 December 2014. Available from: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>
- United Nations Development Programme. Human Development Report 2010, The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, 2010.

- United States Army, Army Publishing Directorate. PERSCOM MOS Smart Book, 10 August 2008.
- United States Department of Defense, Active duty military personnel strengths by regional area and by country, September 30, 2010.
- United States Department of Defense, Joint Chiefs of Staff. Joint Publication 3-27, Homeland Defense, 12 July 2007.
- United States Department of Defense, Joint Chiefs of Staff. Joint Publication 3-28, Civil Support, 4 September 2007.
- United States Department of Defense. National Defense Strategy, June 2008.
- United State Department of Homeland Security. Quadrennial Homeland Security Review Report, February 2010.
- United States Office of Personnel Management. Handbook of Occupational Groups and Families, May 2009.
- United States Senate, Subcommittee on Airland, Committee on Armed Services. Hearing to receive testimony on tactical aircraft programs in review of the defense authorization request for fiscal year 2013 and the future years defense program, 8 May 2012.
- United States House of Representatives, Office of the Law Revision Counsel. United States Code. Title 5-Government Organization and Employees.
- United States House of Representatives, Office of the Law Revision Counsel. United States Code. Title 10-Armed Forces.
- United States House of Representatives Committee on Armed Services, 114<sup>th</sup> Congress. Oversight Plan.
- United States Senate Committee on Armed Sevices. Available from: <http://www.armed-services.senate.gov/>
- Waltz, K. N. Man, the state, and war: A theoretical analysis. New York: Columbia University Press, 1954.
- Waltz, K. N. The Anarchic Structure of World Politics. In R. J. Art; and R. Jervis (eds.), International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues, pp. 31-39. United States: Pearson Education, 2007.



Weber, M. Bureaucracy. In G. Roth; and C. Wittich (eds.), Economy and society, pp, 956-1005. Berkeley: University of California Press, 1978.

Wirtz, J. "Changing international threat perceptions." In T. Bruneau; and H. Trinkunas (eds.), Global politics of defense reform, pp. 69-93. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

Yamamoto, H. Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007.

## ภาษาไทย

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2551. ราชกิจจานุเบกษา 125 (25 มกราคม 2551): 61-77.

กฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2554. ราชกิจจานุเบกษา 128 (20 พฤษภาคม 2554): 17-23.

กมธ.ทหารลัดฟ้าจับโกหก ทอ. ชัดแจ้วฮ้วนนายหน้าชายอัลฟ่าเจ็ด. แนวหน้า (22 ตุลาคม 2542): 1, 8.

กมธ.รุมสับกองทัพต้นเหตุขัดแย้ง 'เด่น' วอนไม่ลืมอดีต. พิมพ์ไทย (11 มกราคม 2555): 2.

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พลเอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ. พระประวัติจอมพลพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช. กรุงเทพฯ: กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2516.

กรมยุทธศึกษาทหาร. ประวัติการรบของทหารไทยกรณีพิพาทอินโดจีนฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2541.

กรมยุทธศึกษาทหารบก. การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2546.

กรมเสมียนตรา สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. แหล่งที่มา: <http://sd.mod.go.th/Home.aspx> กระทู้ถามที่ 113 ร. เรื่อง การแก้ไขปัญหาการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18. ราชกิจจานุเบกษา 116 (25 มีนาคม 2542): 56-58.

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24. กระทู้ถามสด เรื่อง การโยกย้ายข้าราชการทหารภายในกระทรวงกลาโหม นายวิทยา แก้วภราดัย ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม, 30 สิงหาคม 2555.

กลุ่มนิตินิราษณ์สุดเหิม! ให้กษัตริย์สาบาน! เปิดช่องล้างลูกกองทัพ-ศาล. ผู้จัดการรายวัน (23 มกราคม 2555): 1, 15.

กท.รับลูกนายก เปลี่ยนวิธีจัดซื้ออาวุธกองทัพ. แนวหน้า (2545): 2.

กองทัพควรยุติสงบๆ กระทบความมั่นคง. มติชน (2552): 11.

กองทัพอินเดีย ไทยเรียนรู้อะไรได้บ้าง. กรุงเทพธุรกิจ (2556): 12.

เกาเหลากลาโหม ‘ชวน-มงคล’ สลาย บก.สส.รวมสำนักปลัด. กรุงเทพธุรกิจ (15 ตุลาคม 2541): 16, 15.

แก้ พ.ร.บ.กลาโหม ทบก่ล่องดวงใจเหล่าทัพ?. มติชน (14 ตุลาคม 2554): 11.

ขอ 5 แสนล้ำนยกเครื่องใหญ่กองทัพไทย! ทร.ซื้อเรือดำน้ำ ทบ.ขอรถถัง ทอ.ยกฝูงเครื่องบิน. โพสต์ทูเดย์ (21 พฤศจิกายน 2548): A8.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541. ราชกิจจานุเบกษา 115 (23 มีนาคม 2541): 8-51.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544. ราชกิจจานุเบกษา 118 (31 พฤษภาคม 2544): 5-53.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551. ราชกิจจานุเบกษา 125 (23 มีนาคม 2541): 41-86.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2540. ราชกิจจานุเบกษา 114 (7 สิงหาคม 2540): 6-39.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544. ราชกิจจานุเบกษา 118 (11 พฤษภาคม 2544): 25-73.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551. ราชกิจจานุเบกษา 125 (2 พฤษภาคม 2551): 9-45.

ข้อมูลอุตสาหกรรมป้องกันประเทศยูเครน. แหล่งที่มา: <http://www.ukrspecexport.com/index/index/lang/eng>

ข่าวศาลอาญากฎหมายได้ ปีที่ 11 ฉบับที่ 57 (6 สิงหาคม 2556).

คณะกรรมการการทหารวุฒิสภา. รายงานการสัมมนาการปฏิรูปกองทัพไทย, 31 กรกฎาคม 2546.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. กำลังพลภาครัฐ 2556: ข้าราชการพลเรือนสามัญจำนวน ตำแหน่งว่างและอัตราว่างของข้าราชการพลเรือนสามัญ จำแนกตามส่วนราชการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556.

คณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ. ความรับผิดชอบในการปกป้อง. แปลโดย ปราณี ทิพรรัตน์. กรุงเทพฯ: สถานทูตแคนาดานาประจำประเทศไทย, 2549.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบเพื่อมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกรณีเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553.

กรม. รับทราบแผนปฏิรูปกลาโหม. มติชน (18 สิงหาคม 2542): 24.

ครูหยุดแฉ 4 แบบกุนซื้อ กมธ. มติชน (14 ตุลาคม 2553): 1, 13.

คำตอบกระทู้ถามที่ 281 ของนายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ. ราชกิจจานุเบกษา 98 (8 ธันวาคม 2524).

คำตอบกระทู้ถามที่ 902 ร. ของนายวัชระ เพชรทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์. ราชกิจจานุเบกษา 130 (14 ตุลาคม 2556) 89.

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2519.

คำแถลงนโยบายของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. สำนักทำเนียบ  
นายกรัฐมนตรี, 2516.

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1862/2555, 5 ตุลาคม 2555.

คำพิพากษาศาลแพ่งในคดีหมายเลขดำที่ 5971/2554, 21 มิถุนายน 2554.

คำสั่งกรมยุทธนาธิการ ที่ 71/3937 เรื่อง ให้พระราชสุภาวดีสำรองกรมเกียกกาย, 1 มิถุนายน ร.ศ.127

คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 36/1532 เรื่อง จะได้พระราชทานสัญญาบัตรยศแก่ข้าราชการกระทรวง  
กลาโหม, 25 เมษายน พ.ศ.2457

คำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ 144/2553 ลง 7 เมษายน 2553. ราช  
กิจจานุเบกษา (9 เมษายน 2553).

คำสั่งศาลอีกคดีที่ จนท.ยิงเสือแดงศพที่ 2. ข่าวสด (28 พฤศจิกายน 2555): 1, 15.

โครงการจัดการหุ้มเกราะล้อ 8x8 เพื่อมาใช้งานใน ทบ. ข่าวทหารบก (ธันวาคม 2550): 3.

สำนักงบประมาณ. งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2556.

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบกให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์. รัฐสภาสาร (21 มีนาคม  
2500): 37-43.

จัดซื้อรถหุ้มเกราะยูเครน เพื่อกร้อนในมือสมัคร. มติชน (25 กรกฎาคม 2551): 11.

จิวผุดไอเดียรวบอำนาจจัดซื้ออาวุธไว้ที่ กท. มติชน (5 ธันวาคม 2544): 1, 20.

"แจ้งความกระทรวงกลาโหมให้นายทหารรับราชการ ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2459," ราชกิจจานุเบกษา  
33 (19 พฤศจิกายน 2459): 2223.

เฉลิมโยน กท.คุมงานดับไฟใต้ ให้นายกกำกับ. ไทยโพสต์ (2 พฤศจิกายน 2555): 1, 10.

แฉความลับ11ศพแรก ธาริตเดือดชี้แดงโดน213คดี ไม่วาย. มติชน (22 กันยายน 2555): 2, 11.

ชนิดา จิตตรุทธะ. วัฒนธรรมองค์การ: ปัจจัยสู่ความสำเร็จที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2553.

ชวนไม่สนนายพลรุมต้านปรับกองทัพ. มติชน (25 กรกฎาคม 2541): 1, 19.

ชัยบ่นตัดพ้อต้องกัดก้อนเกลือกิน. มติชน (25 สิงหาคม 2552): 16.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. งบประมาณทหารไทย 2525-2534: วิสัยทัศน์และความคิดเชิงนโยบาย.  
กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2539.

ชัยอนันต์ พลเสน. ค่าใช้จ่ายทางทหารกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิตสาขาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2554.

ชัยอนันต์ สมุทวานิช. การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ. เอกสารการศึกษาสาขารัฐประศาสน  
ศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515.

- ชัยอนันต์ สมุทวานิช. รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ, 2529.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2475-2500. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: เรือนแก้ว, 2549.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. 14 ตุลาคม: บันทึกประวัติศาสตร์. ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), จาก 14 ถึง 16 ตุลา. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2551.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2475-2500. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: เรือนแก้ว, 2549.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. ปฏิวัติ 2475. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- ไชยวัฒน์ คำชู. ทหารกับการเมืองในญี่ปุ่น: การก้าวสู่อำนาจทางการเมืองก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง. ใน กนลา สุขพานิช และ วุฒิชัย มูลศิลป์ (บรรณาธิการ), ทหารกับการเมือง: วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 297-312. กรุงเทพฯ: แสงรุ่งการพิมพ์, 2523.
- ไชยวัฒน์ คำชู. นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง. กรุงเทพฯ: เลคแอนน์ พาร์เว่น, 2549.
- ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนง. คุณภาพประชาธิปไตย และคุณภาพทางสังคม: ความเชื่อมโยงที่จำเป็น. ในเอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 2, หน้า 9-36. สถาบันพระปกเกล้า, 2553.
- ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนง. คลื่นลูกที่สี่ของการศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตย: จากลิปเซตสู่ไดมอนด์. วารสารสถาบันพระปกเกล้า 10 ( มกราคม-เมษายน 2555): 43-79.
- ชื่ออาวุธกับความโปร่งใส. มติชน (29 พฤศจิกายน 2544): 2.
- ณัฐนันท์ อธิยาภรณ์. "ดร.ผาสุกข์ซึ่งกองทัพองค์ประกอบความยุ่งยากในการแสวงหาทางออกอย่างสันติ." มติชนออนไลน์ (20 พฤษภาคม 2554).
- ณัฐนันท์ อธิยาภรณ์. พล.อ.ไวพจน์เผยปมปฏิรูปกองทัพล้ม เหตุการเมืองอ่อนแอ-ใช้ทหารเป็นเครื่องมือ. สำนักข่าวอิศรา (26 กรกฎาคม 2554).
- ต้นแก้วขึ้นศาลโลกคดีสั่งฆ่าตัดตอน 2,500 ศพ. แนวหน้า (4 สิงหาคม 2555): 1, 10.
- ดีเอสไอสรุปจีที200 โกงชาติ ชง ปปช.ลงดาบ. แนวหน้า (19 กรกฎาคม 2555): 1, 7.
- ดีเอสไอสรุปทุจริต "จีที200" สุก้าพลยังยืนยันใช้ได้จริง. ผู้จัดการรายวัน (20 กรกฎาคม 2555): 7, 8.
- ตั้งกันเพลินกุนซื่อ กมธ. ลั่นสภา-สิทธิเทียบ. มติชน (13 ตุลาคม 2553): 1, 5.
- ตารางกำหนดการศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 55 ปีการศึกษา 2555-2556. แหล่งที่มา: <http://www.thaindc.org/index.php?lay=show&ac=article&Ntype=2>

- เดช บุนนาค. การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ.2435-2458. แปลโดย ภรณ์ กาญจนันธุ์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- ตั้งยอมแก้งบฯ 40 ชื่ออาวุธเอาใจเหล่าทัพ. มติชน (12 มิถุนายน 2539): 16.
- ถกงบกลาโหมเดือด กมธ.2 ฝ่ายประท้วงวุ่น บิ๊กตุ๋นกองทัพอันปฏิวัติ. มติชน (13 กรกฎาคม 2555): 11.
- แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1. ราชกิจจานุเบกษา 108 (23 กุมภาพันธ์ 2534): 1-5.
- ทบ.ย้ายกองทัพอปี 57 ชื่ออาวุธโปร่งใส. สยามรัฐ (18 กรกฎาคม 2556): 2.
- ทบ.รีอวิธีจัดงบปี 41 ใหม่ ขอชื่ออาวุธ 3.5 หมื่นล้าน. ผู้จัดการ (16 พฤษภาคม 2540): 15, 16.
- ทหารพิทักษ์ รธน. พล.ท.พีระพงษ์ มานะกิจ. ไทยโพสต์ (26 ธันวาคม 2553): 2-5.
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ. แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ประกายทอง สิริสุข, และธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552.
- ทักษิณดึงชื่ออาวุธมีผลประโยชน์. มติชน (15 มีนาคม 2546): 8.
- ทักษิณสลับไฟทหารเพื่อนพี่-ซีได้ดี. มติชน (13 มีนาคม 2546): 3.
- ทูตยูเครนการันตียานเกราะล้อยาง. มติชน (10 กรกฎาคม 2550): 11.
- ไทย-จีน ลงนามทำสัญญาเอ็มโอยูลำไยแสนตันแลกรถถังเมืองจีน. ผู้จัดการรายวัน (14 ธันวาคม 2548): 4.
- ไทยในสมัยสร้างชาติ: ที่ระลึกงานฉลองวันชาติ 2484. กรมยุทธการทหารบกจัดพิมพ์ใหม่. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2552.
- ธงชัย วินิจกุล. จดหมายต่ออัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ, 24 พฤษภาคม 2555. แหล่งที่มา: <http://www.prachatai.com/journal/2012/07/41342> [19 ธันวาคม 2557]
- ธรรมธัช เจนเจริญชัยสิน. เมนูที่ 13 คดีปืนใหญ่ (ชัยสิทธิ์) อดตاجر 1.3 พันล้าน. ใน อลงกรณ์ พลบุตร (บรรณาธิการ), สมุดปกดำ เมนูคอร์รัปชั่นระบอบทักษิณ, หน้า 92-95. กรุงเทพฯ: ธรรมรัฐไทย, 2550.
- ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์. ข้ออ้างการปฏิวัติ-รัฐประหาร-กบฏในเมืองไทยปัจจุบัน: บทวิเคราะห์และเอกสาร. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และ สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของ รัฐสภาไทย. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- นวนน้อย ตรีรัตน์. งบประมาณทหาร ดุลยภาพ ดุลยพินิจ. มติชน (12 ตุลาคม 2554): 6.
- นายกปลอบกองทัพ 2 หัว รอเมษา 'คิดใหม่' แก้ไขให้!. ไทยโพสต์ (2 ตุลาคม 2545): 1, 3.
- แนวทางตั้ง 'พล.ร.7-พล.ม.3'. ไทยโพสต์ (27 มกราคม 2554): 4.

บทวิเคราะห์. มติชนสุดสัปดาห์ (10-16 สิงหาคม 2555).

บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 23 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ, 20 เมษายน 2553.

บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ, 25 พฤษภาคม 2553.

บันทึกข้อความสำนักงบประมาณ ลับ ต่วนที่สุด ที่ นร 0716/3/101 ลง 18 มกราคม 2556 เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 และการปรับปรุง ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557.

บีกคู่ล้น จัดโศทหารไม่แบ่งกัวน. มติชน (17 สิงหาคม 2555): 15.

บีกหรั่นชี้ความเสี่ยง ไม่มีเรือดำน้ำ. มติชน (23 ตุลาคม 2554): 16.

บีกโอโต้ ปชป. เต็งปลัด กห.ไม่มีใบสั่งเจ้ ด. ไทยรัฐ (30 สิงหาคม 2555): 1, 11.

บีกโอไม่รอศาลปกครองเดินทางจัดโศทหารเดินทางต้นทงนงศักดิ์ปลัด. ไทยรัฐ (6 กันยายน 2555): 1, 16.

บีกโอยันปลัด กห. หมดสิทธิทำโศทหารแล้ว ชี้แจงปมเต็งเสถียร แอบพูดข่าวโยกย้าย อภิสทธิ์สุกำพล  
ใช้อำนาจบาตรใหญ่. ไทยรัฐ (29 สิงหาคม 2555): 1, 16, 17.

บีกโอล้นไม่มีอะไร นัดเสถียรเคลียร์ปมล้วงโผ. ไทยรัฐ (28 สิงหาคม 2555): 1, 16.

บุญรอดรับสกตการเมืองล้วงโศทหาร. มติชน (3 กุมภาพันธ์ 2551): 15.

ปชป.จี ‘นายก-จีว’ สอบข่าวพ่อค้าอาวุธบงการโผกองทัพ. กรุงเทพธุรกิจ (3 ตุลาคม 2545): 15-16.

ปชป.จีปุชัยล้างบางกุนซื้อ กมธ. มติชน (17 ตุลาคม 2553): 14.

ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1. แหล่งที่มา: <http://www.pridiinstitute.com>

ประกาศจัดการทหาร วันศุกร์ เดือน 5 แรม 1 ค่ำ ปีกุน จ.ศ.1248, 8 เมษายน 2430.

ประกาศวุฒิสภา เรื่อง ตั้งกรรมาธิการสามัญ 4 สิงหาคม 2492. ราชกิจจานุเบกษา (16 สิงหาคม 2492): 3898-3900.

ประเคนงกองทัพ ฟุงกระดุดยิ่งกว่ามาร์คเพื่อความมั่นคงเพิ่ม 1.8 หมื่นล้าน. ไทยโพสต์ (22 พฤษภาคม 2555): 1, 12.

ประวัติกองทัพเรือ. แหล่งที่มา: [http://www3.navy.mi.th/index.php/history/detail/history\\_id/49](http://www3.navy.mi.th/index.php/history/detail/history_id/49)

ประวัติสำนักงานจัดหายุทโธปกรณ์ทหารเรือ. แหล่งที่มา: <http://www.namo.navy.mi.th/index.php/history/index>

ประวัติร-สุเทพจัดซื้อ หลังงกองทัพถูกตัด. โพสต์ทูเดย์ (7 พฤษภาคม 2552): A5.

ประวัติรยันงกองทัพเทียบกับกลุ่มอาเซียนยังน้อย. กรุงเทพธุรกิจ (28 พฤษภาคม 2553): 1, 4.

ประยุทธ์ จันทร์โอชา, พลเอก. กองทัพไทยกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ Non-Traditional threats: การ  
ปรับบทบาทของกองทัพไทยเพื่อรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ:  
เอส.พี.วี., 2551.

- ประยูรท์ จันทรโอชา, พลเอก. ผู้บัญชาการทหารบกให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2555. สำนักงานเลขาธิการกองทัพบก.
- ประยูรท์ จันทรโอชา, พลเอก. ผู้บัญชาการทหารบกให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2555. สำนักงานเลขาธิการกองทัพบก.
- ประยูรท์ จันทรโอชา, พลเอก. ผู้บัญชาการทหารบกให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2555. สำนักงานเลขาธิการกองทัพบก.
- ประยูรท์ จันทรโอชา, พลเอก. ผู้บัญชาการทหารบกให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2555. สำนักงานเลขาธิการกองทัพบก.
- ปราณี ทินกร และ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์. การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ รัฐบาล: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ. รายงานที่ตีอ่าวไอ 18 (สิงหาคม 2540).
- ปลัดกลาโหมฟองปู ชนสุก่าพล แทรกแซงล้วงโผ. ไทยรัฐ (27 สิงหาคม 2555): 1, 15, 16, 19.
- ปลัดหักสุก่าพลกลาโหมระอุเสถียรสุดทนแฉบักโอบีบตั้งทะนงศักดิ์. ไทยโพสต์ (26 สิงหาคม 2555): 1, 10.
- ป็อกังดมาร์คแกลงใหญ่จีที200. ข่าวสด (19 กุมภาพันธ์ 2553): 1, 14, 15.
- ป็อกห้วนสูญเสียไม่สลายมีอบ. โพสต์ทูเดย์ (24 เมษายน 2553): ส6.
- ปูเปิดใจรี้อใหญ่ क्रम. ไทยรัฐ (29 มิถุนายน 2556): 1, 11, 15.
- เปิดความจริงฉบับสภาสสูง เหตุการณ์ชุมนุมพฤษภาคม 2553. มติชน (11 ตุลาคม 2555): 11.
- เปิดแผน10ปี กองทัพบกพ่น"ล้านล้าน"ขงซื้ออาวุธอ้อ. กรุงเทพธุรกิจ (2 กุมภาพันธ์ 2554).
- ผนวก ข การจัดเฉพาะกิจประกอบคำสั่ง ศอ.รส., ราชกิจจานุเบกษา 127 (9 เมษายน 2553).
- ผบ.ทร.ฉุน 'เรือดำน้ำไม่โปร่งใส' กร้าวไม่เคยเรียกเงินพ่อค้าอาวุธ. มติชน (21 กันยายน 2554): 11.
- ผบ.ทร.เฉ่งพ่อค้าอาวุธ นโยบายรัฐซื้อเรือจีน. ไทยโพสต์ (20 กรกฎาคม พ.ศ.2545): 1, 14.
- ผบ.ทร.ยี้วะจัดกลาโหมตั้งเรื่องเรือดำน้ำสะดุด. ไทยโพสต์ (21 กันยายน 2554): 1, 10.
- ผบ.ทอ. โหมลั่นนโยบายสร้างเอกภาพ-ไม่แบ่งขั้ว. มติชน (8 กันยายน 2542): 1, 5.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: ซิลค์เวอร์ม, 2546.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. วิฤติการเมืองไทยกับบทบาทของกองทัพ. มติชน (1 มิถุนายน 2554): 6.
- เผย กกต.ยังไม่กล้ารับรองปู-มาร์ค-ตุ้ ให้มีฐานะเป็น ส.ส.. ไทยรัฐ (13 กรกฎาคม 2554): 15.
- พท.แฉรถเกราะสอดผิดทีโออาร์ ไร้งา ผบ.ทบ.ตรวจรับเรือเหาะ. มติชน (24 กรกฎาคม 2553): 1, 15.
- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ.2551. ราชกิจจานุเบกษา 125 (31 ธันวาคม 2551): 57-73.
- พระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการกองทัพเรือ กองทัพบก กระทบวงกลาโหม พ.ศ.2552. ราชกิจจานุเบกษา 126 (30 มีนาคม 2552): 26-35.

- พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552. ราชกิจจานุเบกษา 126 (30 มีนาคม 2552): 1-6.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546. ราชกิจจานุเบกษา 120 (9 ตุลาคม 2546): 1-16.
- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548. ราชกิจจานุเบกษา 122 (16 กรกฎาคม 2548): 1-9.
- พระราชดำริสตอบกรมทหารบก. ราชกิจจานุเบกษา 20 (29 พฤศจิกายน ร.ศ.122): 606.
- พระราชทานยศข้าราชการพลเรือนกระทรวงกลาโหม. ราชกิจจานุเบกษา 33 (28 พฤษภาคม 2459): 451.
- พระราชทานสัญญาบัตรทหาร กรมตำรวจภูธร. ราชกิจจานุเบกษา 26 (22 สิงหาคม ร.ศ.128): 1103.
- พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551, ราชกิจจานุเบกษา 125 (27 กุมภาพันธ์ 2551): 33-44.
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539. ราชกิจจานุเบกษา 113 (14 พฤศจิกายน 2539): 25-29 .
- พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554. ราชกิจจานุเบกษา 128 (11 พฤษภาคม 2554): 74-79.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2477. ราชกิจจานุเบกษา 51, (5 เมษายน 2477): 11-25.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548. ราชกิจจานุเบกษา 121 (18 ตุลาคม 2547): 1-53. ศาลากลางกรมมหาวิทยาลัย
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549. ราชกิจจานุเบกษา 122 (11 ตุลาคม 2548): 1-77.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2550. ราชกิจจานุเบกษา 124 (9 มกราคม 2550): 1-68.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551. ราชกิจจานุเบกษา 124 (25 กันยายน 2550): 1-95.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552. ราชกิจจานุเบกษา 125 (14 ตุลาคม 2551): 1-70.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553. ราชกิจจานุเบกษา 126 (22 กันยายน 2552): 1-89.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554. ราชกิจจานุเบกษา 127 (28 กันยายน 2553): 1-100.



- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555. ราชกิจจานุเบกษา 129 (8 กุมภาพันธ์ 2555): 1-91.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556. ราชกิจจานุเบกษา 129 (30 กันยายน 2555): 1-110.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557, ราชกิจจานุเบกษา 130 (11 ตุลาคม 2556): 1-116.
- พระราชบัญญัติจัดการกรมยุทธนาธิการ ร.ศ.109. ราชกิจจานุเบกษา 7 (27 เมษายน ร.ศ.109): 37-41.
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551. ราชกิจจานุเบกษา 125 (1 กุมภาพันธ์ 2551): 35-50.
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545. ราชกิจจานุเบกษา 119 (2 ตุลาคม 2545): 14-34.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543. ราชกิจจานุเบกษา 117 (18 พฤษภาคม 2543): 13-45.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ราชกิจจานุเบกษา 45 (23 กุมภาพันธ์ 2471): 293-311.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479. ราชกิจจานุเบกษา 53 (27 ธันวาคม 2479): 937-971.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา 125 (25 มกราคม 2551): 1-51.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2543. ราชกิจจานุเบกษา 117 (28 เมษายน 2543): 22-25.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534. ราชกิจจานุเบกษา 108 (4 กันยายน 2534): 1-41.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ.2476. ราชกิจจานุเบกษา 50 (20 สิงหาคม 2476): 473-486.
- พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2502. ราชกิจจานุเบกษา 76 (28 กันยายน 2502): 423-426.
- พล.อ.สมเจตน์ บุญถนอม ย้าย 3 นายพล การเมืองแทรกแซงกองทัพ=ทำลายความมั่นคง. ผู้จัดการ (1 กันยายน 2555): 21-22
- พีระพงศ์ มานะกิจ, พลโท [บทสัมภาษณ์รายการตอบโจทย์ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส], 19 เมษายน 2553.
- พีระพงศ์ มานะกิจ, พลโท [บทสัมภาษณ์รายการตอบโจทย์ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส]. ธันวาคม 2553.

- พระพงษ์ สิทธิอมร และคณะ. ประวัติศาสตร์การเมืองไทย: ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหารของผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร. กรุงเทพมหานคร: ซี แอนด์ เอ็น, 2549.
- พิพิธภัณฑ์กองทัพอากาศไทย. แหล่งที่มา: <http://www.rtaf.mi.th/museum/AFHIST-1.HTM>
- เพื่อไทยอัดจัดบขเอาใจทหาร ‘กรณ์’ ได้จัดเท่ายุค ‘สมัคร’. มติชน (27 พฤษภาคม 2553): 1, 16.
- มติสภา กท. ไฟเขียวโครงสร้างกองทัพไทย. ข่าวสด (24 กันยายน 2542): 3.
- แม้รับหน้าขึ้นล้วงลูกโผทหาร. กรุงเทพธุรกิจ (28 สิงหาคม 2546): 16, 12.
- ไม่หวังอำนาจเก้าอี้นายกฯ อนุพงษ์เปิดใจ. มติชน (10 พฤษภาคม 2552): 1, 14.
- ยุทธพร อิสระชัย และคณะ. โครงการวิจัยผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไทยในรอบ 30 ปี (พ.ศ. 2515-2545). เสนอคณะกรรมการการวิจัย รัฐสภา, 2547.
- ยิ่งลักษณ์เทงบฯแสนล้านซื้อใจทหารด้านข่าวปฏิวัติ. ประชาชาติธุรกิจ (1 มิถุนายน 2556): 41.
- ยิ่งลักษณ์บ่นอุบ เชิงสุก้าพลผลิผลามแต่งปลัด. ไทยรัฐ (29 สิงหาคม 2555): 1, 16, 17.
- ยึดกองทัพทำไผเอง. ไทยโพสต์ (28 สิงหาคม 2555): 12.
- รถถังยูเครนกับศึกสายเลือด สดง.. เดลินิวส์ (3 กันยายน 2553): 8.
- ระงับจีที 200-จีสอบเรือเหาะ-ซีซีทีวี. กรุงเทพธุรกิจ (17 กุมภาพันธ์ 2553): 1, 4.
- ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับ หรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับ พ.ศ.2545. ราชกิจจานุเบกษา 119 (29 กรกฎาคม 2545): 10-12
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณเงินราชการลับ พ.ศ.2547. ราชกิจจานุเบกษา 121 (3 มีนาคม 2547): 1-3.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475. ราชกิจจานุเบกษา 49 (10 ธันวาคม 2475): 529-551.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492. ราชกิจจานุเบกษา 66 (23 มีนาคม 2492): 1-80.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511. ราชกิจจานุเบกษา 85 (20 มิถุนายน 2511): 1-68.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517. ราชกิจจานุเบกษา 91 (7 ตุลาคม 2517): 1-90.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521. ราชกิจจานุเบกษา 95 (22 ธันวาคม 2521): 1-66.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534. ราชกิจจานุเบกษา 108 (9 ธันวาคม 2534): 1-80.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. ราชกิจจานุเบกษา 114 (11 ตุลาคม 2540): 1-99.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. ราชกิจจานุเบกษา 123 (24 สิงหาคม 2550): 1-127.
- รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2/94 (วิสามัญ) ชุดที่ 2, 16 มกราคม 2494.
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2493 (สมัยสามัญ) ชุดที่ 1, 2 พฤศจิกายน 2493
- รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ชุดที่ 1 เรื่อง อภิปรายเกี่ยวกับนโยบายการทหาร, 2491.
- รายงานการประชุมสภาผู้แทน ครั้งที่ 2/2492 (วิสามัญ) ชุดที่ 2, 13 มกราคม 2492.

รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอตากใบ จังหวัด  
นราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547, 17 ธันวาคม 2547.

รายงานคณะกรรมการอิสระไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์มีสียึดกรือเซะ, 26 กรกฎาคม 2547.

รายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ  
(คอป.) กรกฎาคม 2553 - กรกฎาคม 2555.

รายงานพิเศษ สกะกิต 'Robot'-แผนล้มรัฐ-ดวง. มติชนสุดสัปดาห์ (19-25 ตุลาคม 2555): 14, 16.

รายชื่อวุฒิสภาชุดที่ 8 (สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2543). แหล่งที่มา: [www.senate.go.th/inforcenter/  
documents/list\\_senate8.pdf](http://www.senate.go.th/inforcenter/documents/list_senate8.pdf)

ราคาถูกลงแพทิงเครื่องบินเชียงใหม่. โพสต์ทูเดย์ (27 มีนาคม 2546): A9.

เรียก13 หน่วยรัฐถกเอาผิด บ.ขาย จีที200. มติชน (27 กรกฎาคม 2555): 15.

โรเบิร์ต อัมเตอร์สตัดัม. คำร้องเพิ่มเติมเพื่อร้องขอให้สำนักงานอัยการเริ่มการตรวจสอบเบื้องต้นกรณี  
อาชญากรรมต่อมนุษยชาติที่เกิดขึ้นที่เพิ่มขึ้นในประเทศไทยปีพ.ศ.2553. แหล่งที่มา :  
<http://robertamsterdam.com/thai/?p=1009>

ลึกสุดใจ 'ตากใบ' ในภาพจำ จุดหักเหตลอดกาลของ พล.อ.พิศาล. มติชน (26 กุมภาพันธ์ 2555): 8.

วาสนา นาน่วม. ทักษิณทำคลอดโศกนาฏกรรมอาหาร เครือญาติเพื่อนร่วมรุ่น ตท.10 ฟรี. โพสต์ทูเดย์ (3  
สิงหาคม 2546): A7.

วาสนา นาน่วม. บันทึกคำให้การสุจินดา คราประยูร: กำเนิดและอวสาน รสช. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ:  
มติชน, 2555.

วีรพงษ์ รามางกูร. เศร้าสลดใจ. มติชน (16 พฤษภาคม 2556): 6.

วุฒิหนุนให้อำนาจกลาโหมอนุมัติจัดซื้ออาวุธ. แนวหน้า (6 ธันวาคม 2544): 1, 2, 5.

ศูนย์อำนวยการสร้างอาวุธ. แหล่งที่มา: <http://wpc.mod.go.th/command.aspx>.

ศาลชี้กระสุนจากฝั่งทหาร-ยิงเกรียงไกร คดีสลายแดง. มติชน (6 ตุลาคม 2557): 10.

ศาลสั่งกองทัพไทยและกองทัพพม่าชดใช้เงิน 2.2 ล้านบาทให้ 2 แนวร่วม นปช.. สำนักข่าวเนชั่น (23  
สิงหาคม 2554).

ศาลายุทธนาธิการ. "ข้อบังคับกรมทหารบก คำสั่งที่ 2 ว่าด้วยหน้าที่ของออฟฟิศเชอบังคับทหารรักษา  
ราชการตามหัวเมือง," จุลศักราช 1249.

สถาบันพระปกเกล้า. แหล่งที่มา: <http://www.kpi.ac.th>

สถาบันพระปกเกล้า. ข้อมูลด้านการเมืองการปกครองของไทย เรื่องทหารกับการเมือง พ.ศ.2547.

สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการประชุมรัฐสภาไทยตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา (Inter-  
Parliamentary Union: IPU), 2555.

- สถาบันพระปกเกล้า. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 ประจำปี 2557. เรื่อง 8 ทศวรรษ ประชาธิปไตยไทย: พลวัตแห่งศุลอำนาจ, 6-8 พฤศจิกายน 2557 ณ โรงแรมเซ็นทาราศูนย์ราชการ และคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร.
- สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม. อำนาจเปรม. นนทบุรี: พิมพ์ดี, 2556.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2553.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2553.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2552.
- สมัครยันไม่เช็ดบิล-ล้วงโผ. ไทยรัฐ (13 กุมภาพันธ์ 2551): 1, 16, 19.
- สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. ทหารกับการเมือง: วิเคราะห์เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: แสงรุ่งการพิมพ์, 2523.
- สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการติดตามภารกิจ ในคณะกรรมการการทหาร สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10, 16 พฤษภาคม 2555.
- สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (IPU) และศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา (DCAF). การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา: หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ. แปลโดย ปราณี ทิพย์รัตน์. กรุงเทพมหานคร: พี เพรส, 2556.
- สำนักงาน ก.พ. กำลังคนภาครัฐ 2556: ข้าราชการพลเรือนสามัญ, กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี, 2557.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง. แหล่งที่มา: [http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=330&Itemid=250](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=330&Itemid=250)
- สำนักงานงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556 เล่มที่ 1. CHULALONGKORN UNIVERSITY
- สำนักงานงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เล่มที่ 11 (2).
- สำนักงานงบประมาณ. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 เล่มที่ 1.
- สำนักงานปฏิรูป. แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, 14 พฤษภาคม 2554.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. รายชื่อตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 (ไทย-อังกฤษ) ตามสายงาน ประเภท และระดับตำแหน่ง. แหล่งที่มา : <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option>
- สำนักงานเลขาธิการคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองในประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/27263 วันที่ 8 ตุลาคม 2556 เรื่อง  
ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของสภาผู้แทนราษฎร และข้อสังเกตของคณะกรรมการ  
วิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557  
ของวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ประกาศวุฒิสภา เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่าง  
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556. ราชกิจจานุเบกษา 129  
(19 กรกฎาคม 2555): 9-10.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2 (สมัยวิสามัญ), 25 พฤษภาคม 2553.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 13 สมัยสามัญนิติบัญญัติ, 27 กุมภาพันธ์  
2554.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 20 ธันวาคม 2550.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3, 17 มกราคม 2551.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 60, 2550.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 73, 20 ธันวาคม 2550.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 13, 8 พฤศจิกายน 2552.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หนังสือที่ สว 0007/4248, 16 กันยายน 2552.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว 0007/4910, 22 กันยายน 2548.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรรมาธิการ, 2551.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย, 2554.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ทำเนียบข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,  
กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์, 2548.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.2477, ราชกิจจานุเบกษา 50 (4 มีนาคม  
2476): 3351.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา  
ผู้แทน วันที่ 28 มีนาคม 2512, ราชกิจจานุเบกษา (9 เมษายน 2512).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2512 (สามัญ),  
25 กันยายน 2512.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2535 (สามัญ), 21 ตุลาคม 2535.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2540 (วิสามัญ), 20 พฤศจิกายน 2540.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2548 (สามัญทั่วไป), 23 มีนาคม 2548.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (สามัญทั่วไป), 18 กุมภาพันธ์ 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2551 (สามัญนิติบัญญัติ), 7 ตุลาคม 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (วิสามัญ), 30 ธันวาคม 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 10, 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 7, 11-12 กุมภาพันธ์ 2552.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 13, 5 มีนาคม 2552.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), 24 กันยายน 2552.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 14, 11 มีนาคม 2553.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 22, 22 เมษายน 2553.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3, ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ), 26-27 พฤษภาคม 2553.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3, ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญทั่วไป), 18-20 สิงหาคม 2553.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 4 ครั้งที่ 15, 15-18 มีนาคม 2554.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2554 (สามัญทั่วไป), 23 สิงหาคม 2554.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24, 9-10 พฤศจิกายน 2554.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 เล่มที่ 1 (ตอนที่ 1).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ครั้งที่ 1, 11 พฤศจิกายน 2554.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556 ครั้งที่ 1, 28 พฤษภาคม พ.ศ.2555
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หนังสือที่ สผ 0014/11604, 18 กันยายน 2552.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หนังสือที่ สผ 0014/9656, 13 กันยายน 2553.
- สวนดุสิตโพล. "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในสายตาประชาชน". แหล่งที่มา: <http://www.dusitpoll.dusit.ac.th/WEB/>
- สหกรณ์ล้มตีสายลำไยแลกรถถัง จีนเปี้ยวสัญญาจียึดแบงก์การันตี. กรุงเทพธุรกิจ (3 กุมภาพันธ์ 2549): 7.
- สัมภาษณ์พิเศษ. เปิดใจ พล.อ.อุทัย ชินวัตร รองปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้กุมหัวใจการจัดซื้ออาวุธของกองทัพ. มติชน (4 พฤศจิกายน 2546): 2.
- สัมภาษณ์พิเศษ. พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร วิเคราะห์จุดด้อยรัฐบาล?. มติชน (30 พฤษภาคม 2556): 11.
- สามเหล่าทัพตบเท้าแจงงบประมาณจัดซื้ออาวุธ. บ้านเมือง (24 กรกฎาคม 2545): 6.
- สิทธิชัย หยุ่น. ทหารอาชีพยอมต้องพร้อมฟังเสียงวิจารณ์ของสังคม. กรุงเทพธุรกิจ (29 กรกฎาคม 2554): 2.
- สี่เหล่าทัพ-ผบ.ตร.ปรับจอบีวี ให้นายกออก!. มติชน (17 ตุลาคม 2551): 1, 2, 5.
- สุภาพลเรือโครงสร้างกองทัพ. มติชน (1 มีนาคม 2555): 14.
- สุภาพลเล่นแรง เต็งปลัด กท. ขวางลำ-ไผทหาร ไทยรัฐ. ไทยรัฐ (28 สิงหาคม 2555): 1, 11.

- สุขุมพันธ์ บริพัตร. กองทัพและรัฐสภา: การแสวงหาหนทางเพื่อความร่วมมือ. ใน สุรชาติ บำรุงสุข (บรรณาธิการ), ระบบทหารไทย: บทศึกษากองทัพในบริบททางสังคม-การเมือง, หน้า 19-25 กรุงเทพฯ: อักษรสยามการพิมพ์, 2530.
- สุขุมพันธ์ บริพัตร และ จุฬารัตน์ เอื้อรักสกุล. ข้อพิจารณาในอนาคต: นำเขี้ยวอย่าให้ท่วมนา. ใน สุรชาติ บำรุงสุข (บรรณาธิการ), เอฟ-16 กับการเมืองไทย, หน้า 142-. สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- สุจิต บุญบงการ. การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย. ใน กนลา สุขพานิช และวุฒิชัย มูลศิลป์ (บรรณาธิการ), ทหารกับการเมือง: วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 226-259. กรุงเทพฯ: แสงรุ่งการพิมพ์, 2523.
- สุจิต บุญบงการ. ทิศต่อภัยคุกคามและความต้องการอาวุธของกองทัพไทย. ใน สุรชาติ บำรุงสุข (บรรณาธิการ), ระบบทหารไทย: บทศึกษากองทัพในบริบททางสังคม-การเมือง, หน้า 127-131. กรุงเทพฯ: อักษรสยามการพิมพ์, 2530.
- สุจิต บุญบงการ. บทบาทของสภานิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.
- สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. ว่าด้วยสภาปฏิรูปหลวง. แหล่งที่มา : <http://www.prachatai.com/journal/2014/10/56205>
- สุนทรพจน์ผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ กล่าวเป็นพุทธบูชาเนื่องในวันฉลอง 25 พุทธศตวรรษ 15 พฤษภาคม 2500. รัฐสภาสาร (28 พฤษภาคม 2500): 17-25.
- สุเมต ทองพันธ์ และ นัฐวัฒน์ ดวงแก้ว. สัมภาษณ์ พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต หลังปฏิวัติ 5 ปี 'รัฐบาล-กองทัพ' ปีนเกลียว!. มติชน ( 19 กันยายน 2554): 11.
- สุรชาติ บำรุงสุข. การปฏิรูปภาคความมั่นคง. ในรายงานการประชุมเรื่องความท้าทายของการบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงในไทย. 24 มกราคม 2554 ณ สถาบันป้องกันประเทศ.
- สุรชาติ บำรุงสุข. ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เปรียบเทียบกรณีไทย-สหรัฐฯ. เอกสารวิชาการโครงการอเมริกาศึกษาและแคว้นศึกษา. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่ปัจจุบันและอนาคต. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2541.
- สุรชาติ บำรุงสุข. ไทย สหรัฐ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ. กรุงเทพฯ: ดำเนินการพิมพ์, 2541.
- สุรชาติ บำรุงสุข. บทนำ เอฟ-16 กับการเมืองไทย. ใน สุรชาติ บำรุงสุข (บรรณาธิการ), เอฟ-16 กับการเมืองไทย, หน้า 9-. สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- สุรชาติ บำรุงสุข. ยกเครื่องเรื่องทหาร: ข้อคิดสำหรับกองทัพไทยในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกริก, 2540.



- สุรชาติ บำรุงสุข. สังคมต้องรู้เรื่องทหาร: ทำไม-อย่างไร. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2540.
- สุรชาติ บำรุงสุข. อุตสาหกรรมอาวุธของไทย: ปัญหาและข้อจำกัด. ใน สุรชาติ บำรุงสุข (บรรณาธิการ), ระบบทหารไทย: บทศึกษากองทัพในบริบททางสังคม-การเมือง, หน้า 146-160. กรุงเทพฯ: อักษรสยามการพิมพ์, 2530.
- สุรชาติเปิดจุดซ่อนเร้น พบ.กท. ไม้ค้ำกองทัพ-ชุกรัฐ(ทหาร) อิสระ. มติชน (17 ตุลาคม 2554): 11.
- สุรพล นิติไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม: งานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย. เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย สภาผู้แทนราษฎร, 2538.
- สุรยุทธ์เดินทางกลับบ้านพล. มติชน (15 ธันวาคม 2541): 24.
- สุรินทร์ พิศสุวรรณ. บทนำ เอฟ-16 กับกระบวนการการเมือง-การทูตไทย. ใน สุรชาติ บำรุงสุข (บรรณาธิการ), เอฟ-16 กับการเมืองไทย, หน้า 80-. สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- เสธ.ทบ.ตอบโจทย์ทหารกับรัฐบาลใหม่. มติชน (16 สิงหาคม 2554): 2.
- เสียดาย...เสียใจ...สงสัย? 'ถวิล เปลี่ยนสี' เลขาฯ สมช.สู่ที่ปรึกษานายกฯ. มติชน (8 กันยายน 2554): 2.
- หนังสือที่ระลึกวันสถาปนากระทรวงกลาโหม 8 เมษายน พ.ศ.2430-8 เมษายน พ.ศ.2496. พระนคร: อักษรประเสริฐ, 2496.
- หลักสูตรโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า พ.ศ.2544. แหล่งที่มา : <http://www.crma.ac.th/th/edu/edu34.php>
- หลักสูตรวิทยาลัยการทัพบก. แหล่งที่มา: <http://www.awc-rta.com/>
- เหรียญ ศรีจันทร์ และ เนตร พูนวิวัฒน์. ปฏิวัติ ร.ศ.130. กรุงเทพฯ: มติชน, 2556.
- เฉลิมเดือน รบ.รับมือนี้อบป่วน. ข่าวสด (21 กันยายน 2555): 1, 10.
- เหวี่ยงเคียดพิชไฟ ผบ.ทบ. ไทยรัฐ (13 กันยายน 2541): 1, 13.
- อชิรวินัยไวยตั้งผบก.-รองผบช. ตัวการเมือง-บักตร.อ้อ. กรุงเทพธุรกิจ (23 สิงหาคม 2555): 14.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- อุปทูตชำนานเกราะยูเครนผลิตเองกว่า 80 ปี-ทำ สตง. พิสูจน์. คม ชัด ลึก (23 กรกฎาคม 2553): 3.
- เอกสารคำบรรยายระบบการบริหารจัดการกำลังพลเครือรัฐออสเตรเลีย บรรยาย ณ กองบัญชาการกองทัพไทย พ.ศ.2550."



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก สรุปรประวัติรัฐสภาไทย พ.ศ.2475-2557



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## ผนวก ก สรุปประวัติรัฐสภาไทย พ.ศ.2475-2557

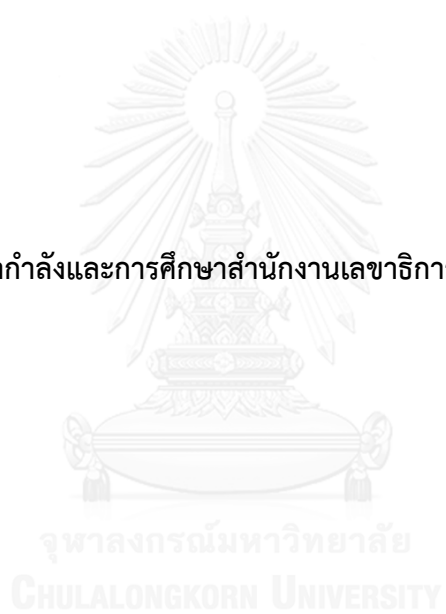
ชุดที่	รูปแบบสภา	องค์ประกอบ	จำนวน (คน)	ที่มา	ระยะเวลา เริ่มต้น	ระยะเวลา สิ้นสุด	สาเหตุสิ้นสุด
1	สภาเดี่ยว	สภาผู้แทนราษฎร	70	แต่งตั้ง	28 มิ.ย. 2475	9 ธ.ค.2476	รัฐธรรมนูญใหม่
2	สภาเดี่ยว (สภาผู้แทนราษฎร)	สมาชิกประเภทที่ 1	78	เลือกตั้งทางอ้อม	15 พ.ย.2476	9 ธ.ค.2480	ตามวาระ
		สมาชิกประเภทที่ 2	78	แต่งตั้ง	9 ธ.ค.2476	.....	อยู่ต่อชุดที่ 3
3	สภาเดี่ยว (สภาผู้แทนราษฎร)	สมาชิกประเภทที่ 1	91	เลือกตั้งโดยตรง	7 พ.ย.2480	9 ก.ย.2481	ยุบสภา
		สมาชิกประเภทที่ 2	91	แต่งตั้ง	ชุดเดิม และตั้งเพิ่ม	.....	อยู่ต่อชุดที่ 4
4	สภาเดี่ยว (สภาผู้แทนราษฎร)	สมาชิกประเภทที่ 1	91	เลือกตั้งโดยตรง	12 พ.ย.2481	15 ต.ค.2488	ยุบสภา
		สมาชิกประเภทที่ 2	91	แต่งตั้ง	ชุดเดิม	.....	อยู่ต่อชุดที่ 5
5	สภาเดี่ยว (สภาผู้แทนราษฎร)	สมาชิกประเภทที่ 1	96	เลือกตั้งโดยตรง	6 ม.ค.2489	.....	อยู่ต่อชุดที่ 6
		สมาชิกประเภทที่ 2	96	แต่งตั้ง	ชุดเดิม และตั้งเพิ่ม	10 พ.ค.2489	รัฐธรรมนูญใหม่
6	สองสภา	สภาผู้แทน พutschสภา	178 80	เลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้ง	6 ม.ค.2489 24 พ.ค.2489	8 พ.ย.2490 8 พ.ย.2490	รัฐประหาร
7	สองสภา	สภาผู้แทน สภาผู้แทน (เพิ่ม) วุฒิสภา	99 120 100	เลือกตั้งโดยตรง เลือกตั้งเพิ่ม แต่งตั้ง	29 ม.ค.2491 5 มิ.ย.2492 18 พ.ย.2490	29 พ.ย.2494 29 พ.ย.2494 29 พ.ย.2494	รัฐประหาร
8	สภาเดี่ยว (สภาผู้แทนราษฎร)	สมาชิกประเภทที่ 1	123	เลือกตั้งโดยตรง	26 ก.พ.2495	25 ก.พ.2500	ตามวาระ
		สมาชิกประเภทที่ 2	123	แต่งตั้ง	30 พ.ย.2494	.....	อยู่ต่อชุดที่ 9
9	สภาเดี่ยว (สภาผู้แทนราษฎร)	สมาชิกประเภทที่ 1	160	เลือกตั้งโดยตรง	26 ก.พ.2500	16 ก.ย.2500	รัฐประหาร
		สมาชิกประเภทที่ 2	123	แต่งตั้ง	ชุดเดิม	16 ก.ย.2500	
10	สภาเดี่ยว (สภาผู้แทนราษฎร)	สมาชิกประเภทที่ 1	160	เลือกตั้งโดยตรง	15 ธ.ค.2500	20 ต.ค.2501	ปฏิวัติ
		สมาชิกประเภทที่ 2	121	แต่งตั้ง	18 ก.ย.2500	20 ต.ค.2501	
11	สภาเดี่ยว	สภาร่างรัฐธรรมนูญ	240	แต่งตั้ง	3 ก.พ.2502	20 มิ.ย.2511	รัฐธรรมนูญใหม่
12	สองสภา	สภาผู้แทน วุฒิสภา เพิ่ม 44	219 120 164	เลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้ง แต่งตั้งเพิ่ม	10 ก.พ.2512 4 ก.ค.2511 25 ก.พ.2512	17 พ.ย.2514	ปฏิวัติ
13	สภาเดี่ยว	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	299	แต่งตั้ง	16 ธ.ค.2515	16 ธ.ค.2516	ยุบสภา
14	สภาเดี่ยว	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	299	แต่งตั้ง	23 ธ.ค.2516	25 ม.ค.2518	รัฐธรรมนูญใหม่

ชุดที่	รูปแบบสภา	องค์ประกอบ	จำนวน (คน)	ที่มา	ระยะเวลา เริ่มต้น	ระยะเวลา สิ้นสุด	สาเหตุสิ้นสุด
15	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	269 100	เลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้ง	26 ม.ค.2518 26 มี.ค.2518	12 ม.ค.2519 -----	ยุบสภา อยู่ต่อชุดที่ 16
16	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	279 100	เลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้ง	4 เม.ย.2519 26 มี.ค.2518	6 ต.ค.2519 6 ต.ค.2519	รัฐประหาร
17	สภาเดี่ยว	สภาที่ปรึกษาของ นายกรัฐมนตรี	24	แต่งตั้ง	22 ต.ค.2519	20 พ.ย.2519	แต่งตั้งสมาชิก สภาปฏิรูปฯ
18	สภาเดี่ยว	สภาการปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดิน	340	แต่งตั้ง	20 พ.ย.2519	20 ต.ค.2520	ปฏิวัติ
19	สภาเดี่ยว	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	360	แต่งตั้ง	15 พ.ย.2520	21 เม.ย.2522	รัฐธรรมนูญใหม่
20	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	301 225	เลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้ง	22 เม.ย.2522 22 เม.ย.2522	19 มี.ค.2526 -----	ยุบสภา อยู่ต่อชุดที่ 21
21	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	324 243	เลือกตั้งโดยตรง ชุดเดิมและตั้งเพิ่ม	18 เม.ย.2526 22 เม.ย.2526	1 พ.ค.2529 -----	ยุบสภา อยู่ต่อชุดที่ 22
22	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	347 260	เลือกตั้งโดยตรง ชุดเดิมและตั้งเพิ่ม	27 ก.ค.2529 28 ก.ค.2529	29 เม.ย.2531 -----	ยุบสภา อยู่ต่อชุดที่ 23
23	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	357 267	เลือกตั้งโดยตรง ชุดเดิมและตั้งเพิ่ม	24 ก.ค.2531 25 ก.ค.2531	23 ก.พ.2534 23 ก.พ.2534	รสช. ยึดอำนาจ
24	สภาเดี่ยว	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	292	แต่งตั้ง	15 มี.ค.2534	21 มี.ค.2535	รัฐธรรมนูญใหม่
25	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	360 270	เลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้ง	22 มี.ค.2535 22 มี.ค.2535	30 มิ.ย.2535 -----	ยุบสภา อยู่ต่อชุดที่ 26
26	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	360 270	เลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้ง	13 ก.ย.2535 ชุดเดิม	19 พ.ค.2538 -----	ยุบสภา อยู่ต่อชุดที่ 27
27	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	391 270 260	เลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้ง แต่งตั้ง	2 ก.ค.2538 ชุดเดิม 22 มี.ค.2539	27 ก.ย.2539 21 มี.ค.2539 -----	ยุบสภา ครบวาระ อยู่ต่อชุดที่ 28
28	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	393 262	เลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้ง	17 พ.ย.2539 ชุดเดิม และตั้งเพิ่ม	19 พ.ค.2538 21 มี.ค.2543	ยุบสภา ครบวาระ
29	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	500 200	เลือกตั้งโดยตรง แบ่งเขต 400 บัญชีรายชื่อ 100 แต่งตั้ง	6 พ.ย.2544 22 มี.ค.2553	5 ม.ค.2548 21 มี.ค.2543	ครบวาระ อยู่ต่อชุดที่ 30

ชุดที่	รูปแบบสภา	องค์ประกอบ	จำนวน (คน)	ที่มา	ระยะเวลา เริ่มต้น	ระยะเวลา สิ้นสุด	สาเหตุสิ้นสุด
30	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร  วุฒิสภา	500  200	เลือกตั้งโดยตรง แบ่งเขต 400 บัญชีรายชื่อ 100 เลือกตั้งโดยตรง	6 ก.พ.2548  ชุดเดิม	24 ก.พ.2549  21 มี.ค.2549	รัฐประหาร
31	สภาเดียว	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	242	แต่งตั้ง	11 ต.ค.2549	19 ก.พ.2551	เลือกตั้งวุฒิสภา
32	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร  วุฒิสภา	480  150	เลือกตั้งโดยตรง แบ่งเขต 400 บัญชีรายชื่อ 80 สรรหา 74 เลือกตั้ง 76	23 ธ.ค.2550  2 มี.ค.2551	22 พ.ค.2557	รัฐประหาร
33	สภาเดียว	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	200	แต่งตั้ง	31 ก.ค.2557	-	-

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 78 ปี รัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ: สำนักประชาสัมพันธ์, 2553).

ภาคผนวก ข กรอบอัตรากำลังและการศึกษาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



กรอบอัตรากำลังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา แยกตามสายงาน

(ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2553)

ลำดับ	ตำแหน่งตามสายงาน	อัตราที่ ก.ร. อนุมัติ	สถานภาพบุคลากร			
			บรรจุ จริง	ชาย	หญิง	อัตรา ว่าง
1.	นักบริหาร	25	23	7	16	2
2.	นักบัญชี	4	4	0	4	0
3.	นักประชาสัมพันธ์	24	20	3	17	4
4.	นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล	23	22	7	15	1
5.	นักวิชาการคอมพิวเตอร์	27	25	19	6	2
6.	นักวิชาการเงินและบัญชี	15	14	2	12	1
7.	นักวิชาการช่างศิลป์	1	1	0	1	0
8.	นักวิชาการพัสดุ	8	8	0	8	0
9.	นักวิชาการโสตทัศนศึกษา	6	6	4	2	0
10.	นิติกร	196	186	97	89	10
11.	บรรณารักษ์	3	2	0	2	1
12.	บุคลากร	10	9	2	7	1
13.	วิทยาการ	172	165	56	109	7
14.	จนท.ตรวจสอบภายใน	5	5	0	5	0
15.	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน	18	17	3	14	1
16.	จนท.วิเทศสัมพันธ์	37	32	12	20	5
17.	นายช่างเครื่องกล	2	2	2	0	0
18.	นายช่างไฟฟ้า	1	1	1	0	0
19.	นายช่างโยธา	1	1	1	0	0
20.	นายช่างศิลป์	4	3	1	2	1
21.	นายช่างอิเล็กทรอนิกส์	4	4	4	0	0
22.	จพง.การเงินและบัญชี	1	1	1	0	0
23.	จพง.ธุรการ	68	56	3	53	12
24.	จพง.พัสดุ	2	2	0	2	0



ลำดับ	ตำแหน่งตามสายงาน	อัตราที่ ก.ร. อนุมัติ	สถานภาพบุคลากร			
			บรรจุ จริง	ชาย	หญิง	อัตรา ว่าง
25.	จพง.โสตทัศนศึกษา	5	5	5	0	0
26.	ช่างพิมพ์	12	5	5	0	7
27.	ช่างไฟฟ้า	1	1	1	0	0
28.	ช่างโยธา	1	1	1	0	0
29.	ช่างศิลป์	5	1	1	0	4
30.	ช่างอิเล็กทรอนิกส์	1	1	1	0	0
31.	จนท.การเงินและบัญชี	10	10	2	8	0
32.	จนท.เครื่องคอมพิวเตอร์	6	3	3	0	3
33.	จนท.ชวเลข	72	69	4	65	3
34.	จนท.ธุรการ	140	134	19	115	6
35.	จนท.บริหารงานช่าง	1	0	0	0	1
36.	จนท.บริหารงานทั่วไป	34	27	4	23	7
37.	จนท.บันทึกข้อมูล	153	139	14	125	14
38.	จนท.ประชาสัมพันธ์	3	2	0	2	1
39.	จนท.พัสดุ	7	6	0	6	1
40.	จนท.พิมพ์	7	4	2	2	3
41.	จนท.รักษาความปลอดภัย	36	16	16	0	20
	รวม	1,151	1,033	303	730	118

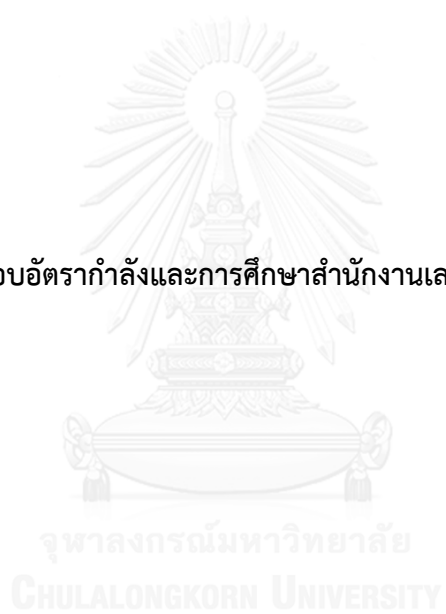
ระดับการศึกษาข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2553)

กลุ่มที่	คุณวุฒิ	รวม	คิดเป็น %
1	ประถมศึกษา	0	0
2	ม.ต้น -ม.ปลาย	16	1.55
3	ปวช.	182	17.62
4	ปวส.	68	6.58
5	อนุปริญญา	5	0.48
7	ปริญญาตรี	530	51.31
8	น.บ.ท.	24	2.32
9	ปริญญาโท	205	19.85
10	ปริญญาเอก	3	0.29
	รวม	1,033	100.00

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร <http://www.senate.go.th/inforcenter/manpower.php>

ภาคผนวก ค กรอบอัตรากำลังและการศึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



อัตรากำลังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แยกตามตำแหน่ง

(สำรวจ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551)

ลำดับ	ตำแหน่ง	อัตรา
1.	นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล	28
2.	นักวิชาการคอมพิวเตอร์	38
3.	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	30
4.	เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน	10
5.	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล	17
6.	นิติกร	214
7.	วิทยากร	227
8.	บรรณารักษ์	21
9.	เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์	68
10.	บุคลากร	17
11.	เจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง	1
12.	นักวิชาการช่างศิลป์	5
13.	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	12
14.	เจ้าหน้าที่ชวเลข	89
15.	นักวิชาการเงินและบัญชี	27
16.	นักวิชาการโสตทัศนศึกษา	15
17.	ช่างพิมพ์	15
18.	เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย	110
19.	นักบัญชี	6
20.	ผู้สื่อข่าว	6
21.	เจ้าหน้าที่เครื่องคอมพิวเตอร์	10
22.	นักประชาสัมพันธ์	24
23.	ผู้จัดรายการ	13
24.	เจ้าหน้าที่กระจายเสียง	3

ลำดับ	ตำแหน่ง	อัตรา
25.	เจ้าหน้าที่งานคอมพิวเตอร์ทั่วไป	7
26.	นักวิชาการพัสดุ	16
27.	ผู้ประกาศ	2
28.	เจ้าหน้าที่พัสดุ	5
29.	เจ้าหน้าที่ห้องสมุด	2
30.	เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์	4
31.	เจ้าหน้าที่โสตทัศนศึกษา	2
32.	เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี	12
33.	เจ้าหน้าที่พิมพ์	13
34.	นายช่างไฟฟ้าสื่อสาร	7
35.	นายช่างอิเล็กทรอนิกส์	12
36.	นายช่างศิลป์	2
37.	นายช่างไฟฟ้า	8
38.	นายช่างโยธา	5
39.	เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี	9
40.	เจ้าพนักงานโสตทัศนศึกษา	1
41.	เจ้าพนักงานพัสดุ	9
42.	เจ้าพนักงานธุรการ	96
43.	ช่างไฟฟ้าสื่อสาร	5
44.	ช่างอิเล็กทรอนิกส์	3
45.	ช่างศิลป์	6
46.	ช่างไฟฟ้า	3
47.	ช่างโยธา	1
48.	เจ้าหน้าที่ธุรการ	106
49.	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล	172
	รวม	1,541

ระดับการศึกษาข้าราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

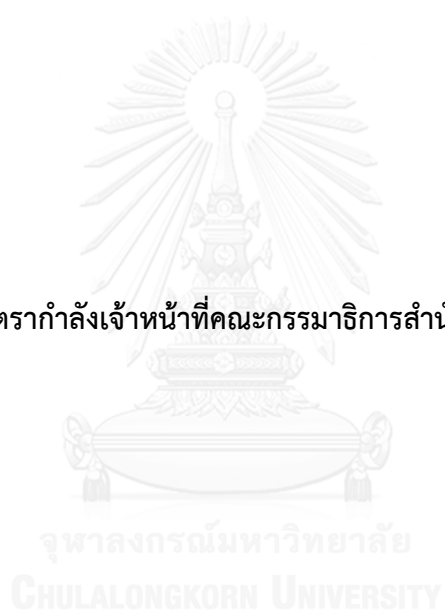
(สำรวจ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551)

กลุ่มที่	คุณวุฒิ	รวม	คิดเป็น %
1	ประถมศึกษา	1	0.06
2	ม.ต้น -ม.ปลาย	46	2.99
3	ต่ำกว่า ปวช.	3	0.19
4	ปวช.	250	16.22
5	ปวส.	134	8.7
7	ปริญญาตรี	736	47.76
8	น.บ.ท.	9	0.59
9	ปริญญาโท	359	23.3
10	ปริญญาเอก	3	0.19
	รวม	1,541	100.00

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

[http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_w3c/more\\_news.php?cid=2103](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/more_news.php?cid=2103)

ภาคผนวก ง อัตรากำลังเจ้าหน้าที่คณะกรรมการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



อัตรากำลังเจ้าหน้าที่คณะกรรมการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

	หัวหน้า กลุ่ม	วิทยากร	นิติกร	ธุรการ	รวม
สำนักกรรมการ 1					
กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและ สหกรณ์	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการคมนาคม	1	2	2	2	7
กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการการพลังงาน	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการเศรษฐกิจ การ พาณิชย์และอุตสาหกรรม	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	1	2	3	2	8
สำนักกรรมการ 2					
กลุ่มงานคณะกรรมการการต่างประเทศ	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิ บาล	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการการพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน	1	2	3	1	7
กลุ่มงานคณะกรรมการการยุติธรรมและ การตำรวจ	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการองค์กรตาม รัฐธรรมนูญและติดตามการบริหาร งบประมาณ	1	1	3	2	7



	หัวหน้า กลุ่ม	วิทยากร	นิติกร	ธุรการ	รวม
<b>สำนักกรรมการ 3</b>					
กลุ่มงานคณะกรรมการการกีฬา	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการการท่องเที่ยว	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการการแรงงานและ สวัสดิการสังคม	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการการสาธารณสุข	1	1	3	2	7
กลุ่มงานคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและ กิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส	1	1	3	2	7
กลุ่มงานคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะวัฒนธรรม	1	2	3	2	8
กลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค	1	2	2	2	7

ที่มา : ทำเนียบข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานราชการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปี 2555

ภาคผนวก จ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่คณะกรรมการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



**อัตรากำลังเจ้าหน้าที่คณะกรรมการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**

	หัวหน้า กลุ่ม	วิทยากร	นิติกร	ธุรการ	บันทึก ข้อมูล	รวม
<b>สำนักกรรมการ 1</b>						
กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและ สหกรณ์	1	3	4	2	2	12
กลุ่มงานคณะกรรมการคมนาคม	1	3	4	2	2	12
กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน	1	3	4	2	2	12
กลุ่มงานคณะกรรมการติดตามการ บริหารงบประมาณ	1	3	4	2	2	12
กลุ่มงานคณะกรรมการการพลังงาน	1	3	3	2	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการการแก้ไขปัญหา หนี้สินแห่งชาติ	1	3	4	2	2	12
กลุ่มงานคณะกรรมการการพัฒนา เศรษฐกิจ	1	2	4	2	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการ การพาณิชย์และ ทรัพย์สินทางปัญญา	1	3	3	2	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการการส่งเสริมราคา ผลิตผลเกษตรกรรม	1	3	3	2	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการการสื่อสารและ คมนาคม	1	3	2	2	2	10
กลุ่มงานคณะกรรมการอุตสาหกรรม	1	3	4	1	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี	1	2	3	2	2	10
<b>สำนักกรรมการ 2</b>						
กลุ่มงานคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน	1	3	3	2	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการสภา ผู้แทนราษฎร	1	3	3	2	1	10

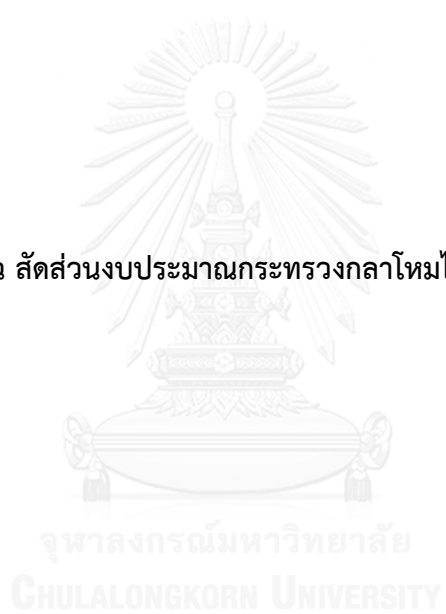
	หัวหน้า กลุ่ม	วิทยากร	นิตินกร	ธุรการ	บันทึก ข้อมูล	รวม
กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการองค์การ ตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การ มหาชนและกองทุน	1	2	-	2	2	7
กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการชายแดน	1	2	3	2	2	10
กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่ง รัฐ	1	2	3	2	1	9
กลุ่มงานคณะกรรมการต่างประเทศ	1	3	4	2	2	12
กลุ่มงานคณะกรรมการการตำรวจ	1	2	3	2	2	10
กลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร	1	3	3	2	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง	1	2	3	2	2	10
กลุ่มงานคณะกรรมการการปกครองส่วน ท้องถิ่น	1	3	3	2	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการการป้องกันการ ปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด	1	2	4	2	3	12
กลุ่มงานคณะกรรมการการพัฒนา การเมืองการสื่อสารมวลชนและการมีส่วนร่วม ร่วมของประชาชน	1	2	4	2	2	11
<b>สำนักกรรมการ 3</b>						
กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ	1	3	4	2	2	12
กลุ่มงานคณะกรรมการการคุ้มครอง ผู้บริโภค	1	3	4	2	2	12
กลุ่มงานคณะกรรมการการท่องเที่ยว และกีฬา	1	3	3	2	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1	1	1	2	2	7
กลุ่มงานคณะกรรมการการป้องกันและ บรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและ สาธารณภัย	1	2	3	2	2	10
กลุ่มงานคณะกรรมการการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ	1	1	3	2	2	9

	หัวหน้า กลุ่ม	วิทยากร	นิตินกร	ธุรการ	บันทึก ข้อมูล	รวม
กลุ่มงานคณะกรรมการการแรงงาน	1	2	3	2	1	9
กลุ่มงานคณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	1	2	4	2	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการการศาสนา ศิลป และวัฒนธรรม	1	3	4	2	-	10
กลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา	1	2	4	2	2	11
กลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการ สังคม	1	2	3	2	2	10
กลุ่มงานคณะกรรมการการสาธารณสุข	1	3	4	1	2	11

ที่มา : ทำเนียบข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2557



ภาคผนวก ฉ สัดส่วนงบประมาณกระทรวงกลาโหมไทย พ.ศ.2500-2557



สัดส่วนงบประมาณกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2500-2557

พ.ศ.	งบประมาณ ประเทศ	งบประมาณ กระทรวงกลาโหม	สัดส่วนร้อยละ
2500	5,069,990,082	758,463,193	14.96
2503	7,700,000,000	1,360,000,000	17.66
2504	6,660,000,000	1,070,700,000	16.08
2505	8,880,000,000	1,500,500,000	16.90
2506	10,380,000,000	1,621,800,000	15.62
2507	11,430,000,000	1,760,700,000	15.40
2508	12,420,000,000	1,922,310,000	15.48
2509	14,440,000,000	2,167,087,000	15.01
2510	18,480,000,000	2,518,000,000	13.63
2511	21,262,000,000	3,264,000,000	15.35
2512	23,960,000,000	3,772,350,000	15.74
2513	27,299,889,100	4,645,938,000	17.02
2514	28,645,000,000	5,068,141,000	17.69
2517	36,000,000,000	6,308,000,000	17.52
2518	48,000,000,000	7,710,000,000	16.06
2519	62,650,000,000	9,823,119,500	15.68
2521	81,000,000,000	15,213,784,422	18.78
2522	92,000,000,000	17,877,886,100	19.43
2523	109,000,000,000	20,307,212,700	18.63
2524	140,000,000,000	26,215,097,800	18.73
2525	161,000,000,000	29,384,511,800	18.25
2526	177,000,000,000	33,055,622,400	18.68
2527	192,000,000,000	35,926,668,000	18.71
2528	213,000,000,000	39,331,939,000	18.47
2529	218,000,000,000	39,266,220,000	18.01
2530	227,500,000,000	39,155,502,000	17.21
2531	243,500,000,000	41,170,734,950	16.91
2532	285,500,000,000	44,484,055,460	15.58

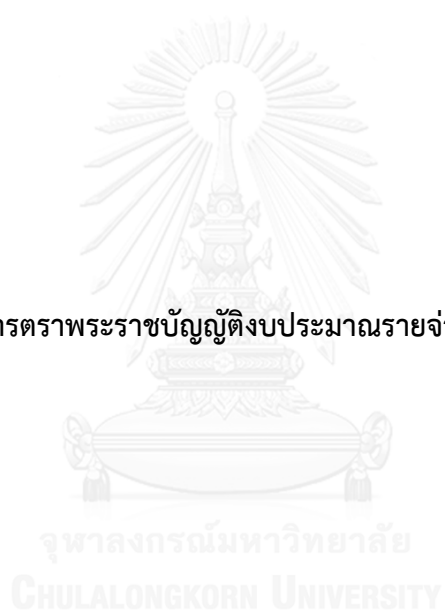
พ.ศ.	งบประมาณ ประเทศ	งบประมาณ กระทรวงกลาโหม	สัดส่วนร้อยละ
2533	335,000,000,000	52,632,502,500	15.71
2534	387,500,000,000	60,575,221,500	15.63
2535	460,400,000,000	69,272,982,400	15.05
2536	560,000,000,000	78,625,342,500	14.04
2537	625,000,000,000	85,423,916,700	13.67
2538	715,000,000,000	91,638,768,200	12.82
2539	843,200,000,000	100,603,034,800	11.93
2540	984,000,000,000	108,573,602,400	11.03
2541	923,000,000,000	97,766,348,000	10.59
2542	825,000,000,000	77,066,937,000	9.34
2543	860,000,000,000	77,194,873,500	8.98
2544	910,000,000,000	77,210,552,300	8.48
2545	1,023,000,000,000	78,584,183,600	7.68
2546	999,900,000,000	79,923,271,800	7.99
2547	1,028,000,000,000	78,551,324,500	7.64
2548	1,200,000,000,000	81,241,389,900	6.77
2549	1,360,000,000,000	85,936,118,000	6.32
2550	1,566,200,000,000	115,024,014,800	7.34
2551	1,660,000,000,000	143,518,901,100	8.65
2552	1,853,000,000,000	170,157,393,800	9.18
2553	1,700,000,000,000	154,032,478,600	9.06
2554	2,070,000,000,000	168,501,828,300	8.14
2555	2,380,000,000,000	168,667,373,500	7.08
2556	2,400,000,000,000	180,491,535,700	7.52
2557	2,525,000,000,000	183,819,972,100	7.28

หมายเหตุ

1. กระทรวงกลาโหมไม่จำแนกงบประมาณจนกระทั่ง พ.ศ.2518 ในขณะที่ กระทรวงอื่น จำแนก  
งบประมาณถึงระดับ กรม มาตั้งแต่แรก
2. พ.ศ. 2513 – 2517 งบประมาณโรงกลั่นน้ำมันบางจากรวมในงบประมาณกระทรวงกลาโหมด้วย  
ที่มา: พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2500-2557

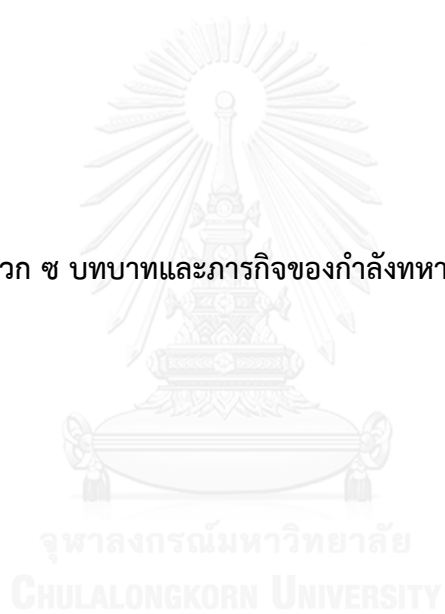


ภาคผนวก ช กระบวนการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ





ภาคผนวก ซ บทบาทและภารกิจของกำลังทหารภายในรัฐต่างๆ



บทบาทและภารกิจของกำลังทหารภายในรัฐต่างๆ

	ออสเตรเลีย	เบลเยียม	แคนาดา	เดนมาร์ก	ฟินแลนด์	ฝรั่งเศส	เยอรมนี	อิตาลี	ลักเซมเบิร์ก	เนเธอร์แลนด์	นอร์เวย์	สเปน	สวีเดน	อังกฤษ	สหรัฐ
<b>ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย</b>															
การจัดระเบียบสาธารณะ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การต่อต้านการก่อการร้าย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
การควบคุมชายแดน	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	✓	-	✓	-	✓
การปราบปรามยาเสพติด	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	-	✓	-	✓
การบังคับใช้กฎหมาย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	✓	-	✓	-	-
การสอบสวนอาชญากรรม	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓	✓	-	✓	-	✓
การสนับสนุนงานสาธารณะ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
การสร้างความปลอดภัยต่อบุคคล	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
การปฏิบัติการไซเบอร์	-	✓	-	✓	✓	-	-	-	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
การรวบรวมข่าวสาร	-	✓	-	✓	✓	-	-	-	-	✓	✓	-	✓	-	✓
<b>ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัย</b>															
การบรรเทาภัยพิบัติ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การบรรเทาสาธารณภัย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อม</b>															
การค้นหาและกู้ภัย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
การฝึกด้านสิ่งแวดล้อม	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
การติดตามด้านสิ่งแวดล้อม	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	✓	-	✓
การสนับสนุนยุทธโศปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
กิจกรรมทางทะเลอื่นๆ	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
การวิจัยทางวิทยาศาสตร์	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	✓	-	✓
<b>การช่วยเหลือประชาคมด้านอื่น</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา: Albrecht Schnabel and Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces*, 2012 The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), pp. 36-37

ภาคผนวก ฅ ความเป็นฝ่ายเดียวกันระหว่างรัฐบาลและกองทัพช่วงปี พ.ศ.2492-2534



ความเป็นฝ่ายเดียวกันระหว่างรัฐบาลและกองทัพช่วงปี พ.ศ.2492-2534

ปี พ.ศ.	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	ผู้บัญชาการทหารบก
2492-2500	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	จอมพลผืน ชุมพะวัน
2500-2506	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	จอมพลถนอม กิตติขจร	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
2506-2507	จอมพลถนอม กิตติขจร	จอมพลถนอม กิตติขจร	จอมพลถนอม กิตติขจร
2507-2516	จอมพลถนอม กิตติขจร	จอมพลถนอม กิตติขจร	จอมพลประภาส จารุเสถียร
2516-2518	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	พล.อ.ทวี จุลละทรัพย์	พลเอกเกษม สีวะรา
2518-2519	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	พล.อ.ทวีข เสนิงค์	พลเอกบุญชัย บำรุงพงศ์
2519-2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	พลเอกเสริม ณ นคร
2519-2520	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	พล.ร.อ.สัจด์ ชลออยู่	พลเอกเสริม ณ นคร
2520-2523	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
2523-2525	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	พลเอกประยุทธ์ จารุมณี
2525-2529	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก
2529-2531	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	พล.อ.อ.พะเนียงกานตรัตน์	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ
2531-2534	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

ที่มา : 1. รายนามอดีตนายกรัฐมนตรีของไทย สำนักนายกรัฐมนตรี

<http://www.opm.go.th/opmportal/index.asp>

2. เสนาบดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กระทรวงกลาโหม

<http://www.mod.go.th/Recommend/Commander.aspx>

3. ทำเนียบอดีตผู้บังคับบัญชา กองทัพบก <http://www.rta.mi.th/command/33command.htm>

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ-นามสกุล : พันเอก นพนันต์ ชั้นประดับ

Colonel Noppanan Chanpradab

วัน เดือน ปี และสถานที่เกิด : 13 ตุลาคม 2507 กรุงเทพมหานคร

วุฒิการศึกษา

- วิทยาศาสตร์บัณฑิต โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า พ.ศ.2530
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ.2550

หลักสูตรทางทหาร

- Regular Force Grade 3, New Zealand, 1994
- Regimental Officer Advanced Course, Australia, 1997
- โรงเรียนเสนาธิการทหารบก หลักสูตรหลักประจำ ชุดที่ 77

ประวัติการรับราชการ

- กองพันรบพิเศษที่ 2 กรมรบพิเศษที่ 1 พ.ศ.2530-2541
- กรมยุทธการทหารบก พ.ศ.2542-ปัจจุบัน
- โครงการ 506 ด้านกัมพูชา พ.ศ.2531, 2534, 2535
- ผู้สังเกตการณ์ทางทหารองค์การสหประชาชาติประเทศเซียร์ราลีโอน พ.ศ.2543
- หัวหน้าฝ่ายยุทธการ กองกำลังเฉพาะกิจเพื่อนุชยุทธธรรมไทย-อิรัก พ.ศ.2546
- นายทหารฝ่ายเสนาธิการ กองยุทธการ กองทัพภาคที่ 4 ส่วนหน้า พ.ศ.2548
- นายทหารฝ่ายเสนาธิการ กองนโยบายและแผน กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข

จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2549

ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้อำนวยการกอง สำนักปฏิบัติการ กรมยุทธการทหารบก