

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551

“รัฐ” เป็นปรากฏการณ์ของอำนาจปกครองเหนือกลุ่มคนในอาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง ทั้งนี้ รัฐจึงเป็นหน่วยในทางการเมืองหรือสังคมการเมือง (Political Community) ซึ่ง “รัฐ” นั้น ประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ราษฎร หรือ กลุ่มคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดินแดนหรืออาณาเขตของรัฐ และอำนาจปกครองหรืออำนาจรัฐ ซึ่งอำนาจปกครองหรืออำนาจรัฐก็คือ อำนาจอธิปไตย (รัฐบาลและมีระบบการควบคุมรัฐกิจภายใน) และอำนาจอธิปไตยนั้นคือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในทางกฎหมายนั้น อาจแยกพิจารณาได้โดยแบ่งออกเป็น อำนาจอธิปไตยในขอบเขตกฎหมายระหว่างประเทศ และ กฎหมายมหาชนภายใน ซึ่งอำนาจอธิปไตยในขอบเขตของกฎหมายมหาชนภายใน หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดภายในรัฐ โดยรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาบุคคล คณะบุคคล หรือ องค์การต่าง ๆ ที่อยู่ภายในเขตของรัฐ ในฐานะผู้ถืออำนาจปกครองสูงสุด¹ และ จากอำนาจบังคับบัญชาขององค์การต่าง ๆ ของรัฐนั้นส่งผลให้ “รัฐ” ต้องมีระบบการบริหารราชการภายใน โดยประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างระบบราชการ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร พ.ศ.2534 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 จากกฎหมายดังกล่าวทำให้ประเทศไทยมีระบบการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย 3 ส่วนใหญ่ คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตาม หลักการรวมอำนาจปกครอง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง และ หลักการกระจายอำนาจปกครอง ตามลำดับ ซึ่งในบทที่ 4 จะกล่าวถึง หลักทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดโครงสร้างระบบราชการของฝ่ายพลเรือน การจัดโครงสร้างระบบราชการของฝ่ายทหาร การจัดโครงสร้างองค์กรในการบริหารราชการตามกฎหมายรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาการบริหารราชการของฝ่ายพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

¹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2536) , น.105 - 123.

4.1 หลักการบริหารราชการแผ่นดินและระบบราชการฝ่ายพลเรือน²

หัวข้อนี้จะทำการศึกษาลักษณะทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดในการบริหารราชการแผ่นดินว่าประกอบด้วยหลักการที่สำคัญใดบ้าง และในลำดับต่อไปทำการศึกษากิจการจัดโครงสร้างระบบราชการของฝ่ายพลเรือน เพื่อให้ทราบถึงการจ้องค์กรของหน่วยงานฝ่ายพลเรือน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 หลักทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 นั้นตราขึ้นเพื่อจัดระเบียบองค์การของฝ่ายบริหารในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะ โดยพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยสอดคล้องกับหลักการรวมอำนาจปกครอง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง และ หลักการกระจายอำนาจปกครอง โดยหลักการรวมอำนาจปกครองนั้น (Centralization)³ นั้นเป็นหลักการที่มีแนวความคิดในการรวมอำนาจปกครองทั้งหมด ตั้งแต่ การรวมกำลังทหารและตำรวจไว้ที่ส่วนกลาง มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ สำหรับหลักการแบ่งอำนาจปกครอง(Deconcentration)⁴ นั้นเป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนจากหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางที่ได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค และ หลักการนี้จะทำให้เกิดความรวดเร็วในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนของ จังหวัด และ อำเภอ ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)⁵ นั้นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควรและไม่ขึ้นการบังคับบัญชาที่ราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมเท่านั้น กล่าวคือ องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระจากส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้บริหารในองค์กรดังกล่าวมีที่มาจากกาเลือกตั้ง มีอิสระในการดำเนินกิจการตามหน้าที่ได้เอง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการ

² ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร , สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535) , น. 159-179.

³ เฟิงอ้าง, น.162.

⁴ เฟิงอ้าง, น.167.

⁵ เฟิงอ้าง, น.171.

ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง เมื่อทำการศึกษาถึงหลักทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้ทราบถึงหลักการในการจัดองค์กรในระบบราชการแล้วในลำดับต่อไปจะทำการศึกษาโครงสร้างหน่วยงานของฝ่ายพลเรือนว่ามีการจัดองค์กรเช่นใด และมีหน่วยงานใดที่มีภาระหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่อาจถูกแทรกแซงจากโครงสร้างของ กอ.รมน.

4.1.2 การจัดโครงสร้างระบบราชการของฝ่ายพลเรือน

การจัดระบบราชการในส่วนพลเรือนตามหลักทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง⁶ นั้นประกอบไปด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ กระทรวง และกรม หรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยหน่วยงานดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล สำหรับภารกิจในด้านการรักษาความมั่นคงภายในของหน่วยงานฝ่ายพลเรือนนั้น จะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย⁷ ประกอบไปด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง และการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

จากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 กำหนดให้ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่หลักที่สำคัญได้แก่ การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น และการรักษาความมั่นคงภายใน นั้นหมายความว่า กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานฝ่ายพลเรือน ที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร รวมทั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการ

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 7.

⁷ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 30.

จังหวัด และ นายอำเภอ และเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยควบคุมบังคับบัญชา “จังหวัด” และ “อำเภอ” แล้วหน่วยงานดังกล่าวจึงมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของ กระทรวงมหาดไทยตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามหลักการและโครงสร้างระบบราชการฝ่ายพลเรือนพบว่า มีโครงสร้างที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง อันประกอบไปด้วย กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ดังนั้น กอ.รมน. ที่เป็นหน่วย ชั้นตรงของสำนักนายกรัฐมนตรี ย่อมมีสถานะเป็นกรม และกรมดังกล่าวมิได้อยู่ภายใต้สังกัดของ กระทรวงกลาโหมแล้ว จึงเป็นที่สงสัยว่า กอ.รมน. นั้นควรอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายพลเรือน หรือฝ่ายทหาร

4.2 การจัดโครงสร้างระบบราชการของฝ่ายทหาร

การจัดโครงสร้างการบริหารของราชการฝ่ายทหารนั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ที่ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ.2545 ซึ่งกำหนดให้การจัดส่วนราชการ ของ กระทรวงกลาโหมนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยในลำดับแรกจะทำการศึกษา โครงสร้างของกระทรวงกลาโหมเพื่อให้ทราบถึงภารกิจและหน่วยงานหลักที่มีภาระงานในการ รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นลำดับแรก

4.2.1 โครงสร้างกระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหมนั้นมีภารกิจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบ ราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551⁸ ดังนี้

(1) พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอก และภายในราชอาณาจักร ปรามปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหาร ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด

(2) พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของ สถาบันพระมหากษัตริย์

⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 8.

(3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน

(4) ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงาน ทหารด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหมและความมั่นคงของประเทศ

(5) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคง แห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี ในการดำเนินการตาม (4) กระทรวงกลาโหมอาจมอบหมายให้ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม หรือหน่วยงานอื่นในกำกับของกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ดำเนินการก็ได้หรืออาจร่วมงาน ร่วมทุนหรือ ดำเนินการกับภาคเอกชนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ได้

ทั้งนี้ส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหมนั้นประกอบไปด้วยส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่⁹

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมราชองครักษ์
- 4) กองทัพอากาศ

โดยกองทัพอากาศนั้นประกอบไปด้วย กองบัญชาการกองทัพอากาศ กองทัพบก กองทัพเรือ และ กองทัพอากาศ ซึ่งมีภารกิจหน้าที่แตกต่างกันไปตามที่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 กำหนดดังนี้

กองบัญชาการกองทัพอากาศมีหน้าที่ควบคุม อำนวยการ สั่งการและกำกับดูแลการ ดำเนินงานของส่วนราชการในกองทัพอากาศในการเตรียมกำลัง การป้องกันราชอาณาจักร และการ ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมให้เกิดประสิทธิภาพ สูงสุดมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ¹⁰

กองทัพบกมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพบก การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการ เกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพบกตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ¹¹

⁹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 10.

¹⁰ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 18.

¹¹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 19.

กองทัพเรือมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพเรือตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ¹²

กองทัพอากาศมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศ การป้องกันราชอาณาจักรและดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพอากาศตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ¹³

เมื่อพิจารณากฎหมายจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมทำให้พบว่า กระทรวงกลาโหมมีภารกิจในความรับผิดชอบอยู่หลายด้านและภารกิจสำคัญที่สุดประการหนึ่งนั้น ได้แก่ พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงของประเทศให้ปราศจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปราบปรามการกบฏและการจลาจล เมื่อพิจารณาจากภารกิจดังกล่าวแล้วพบว่า กองทัพบก เป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งด้านองค์บุคคล องค์วัตถุ และโครงสร้างขององค์กรที่มีหน่วยงานครอบคลุมไปทั่วประเทศ จึงได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ให้รับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในฐานะของหน่วยงานหลักใน “กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบต่อระบบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 จึงทำการศึกษาโครงสร้างของกองทัพบก ว่าประกอบไปด้วยส่วนราชการใดบ้างและส่วนราชการใดที่อาจก่อให้เกิดการแทรกแซงระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายทหารในสถานการณ์ปกติ อันเนื่องมาจากโครงสร้างของ กอ.รมน. ที่ยึดโยงกับโครงสร้างของกองทัพบก

4.2.2 การจัดส่วนราชการกองทัพบก

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการกองทัพบก กองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552 กำหนดให้แบ่งส่วนราชการกองทัพบกออกเป็นจำนวน 34 หน่วยขึ้นตรง และอาจแบ่งส่วนราชการของกองทัพบกออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่ ส่วนบังคับบัญชา ส่วนกำลังรบ ส่วนสนับสนุนการรบ ส่วนภูมิภาค ส่วนการศึกษา และส่วนช่วยพัฒนาประเทศ

¹² พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 20.

¹³ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 21.

ทั้งนี้ส่วนราชการของกองทัพบกที่มีส่วนยึดโยงกับ กอ.รมน. และอาจถูกใช้เป็นช่องทางในการแทรกแซงหน่วยงานฝ่ายพลเรือนนั้นได้แก่ ส่วนกำลังรบที่อยู่ในส่วนภูมิภาคอันได้แก่ กองทัพภาคที่ 1 กองทัพภาคที่ 2 กองทัพภาคที่ 3 และ กองทัพภาคที่ 4 เนื่องจากพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรกำหนดให้สามารถจัดตั้ง กอ.รมน.ภาคตามกองทัพภาคต่าง ๆ ซึ่งแต่ละกองทัพภาคมีภารกิจต่าง ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกองทัพบก ดังนี้

1) กองทัพภาคที่ 1 มีหน้าที่วางแผน อำนาจการ กำกับการ และปฏิบัติหน้าที่หลักในการป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาประเทศตามที่ได้รับมอบหมาย การถวายความปลอดภัยแด่สถาบันพระมหากษัตริย์ รวมถึงงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และการปฏิบัติทางทหารที่ไม่ใช่สงคราม รวมทั้งปกครองบังคับบัญชามณฑลทหารบกที่ 11 มณฑลทหารบกที่ 12 มณฑลทหารบกที่ 13 มณฑลทหารบกที่ 14 มณฑลทหารบกที่ 15 และหน่วยทหารที่กระทรวงกลาโหมกำหนด มีแม่ทัพภาคที่ 1 เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ¹⁴

2) กองทัพภาคที่ 2 มีหน้าที่วางแผน อำนาจการ กำกับการ และปฏิบัติหน้าที่หลักในการป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาประเทศตามที่ได้รับมอบหมาย การถวายความปลอดภัยแด่สถาบันพระมหากษัตริย์ รวมถึงงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และการปฏิบัติทางทหารที่ไม่ใช่สงคราม รวมทั้งปกครองบังคับบัญชามณฑลทหารบกที่ 21 มณฑลทหารบกที่ 22 มณฑลทหารบกที่ 23 มณฑลทหารบกที่ 24 และหน่วยทหารที่กระทรวงกลาโหมกำหนด มีแม่ทัพภาคที่ 2 เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ¹⁵

3) กองทัพภาคที่ 3 มีหน้าที่วางแผน อำนาจการ กำกับการ และปฏิบัติหน้าที่หลักในการป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาประเทศตามที่ได้รับมอบหมาย การถวายความปลอดภัยแด่สถาบันพระมหากษัตริย์ รวมถึงงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และการปฏิบัติทางทหารที่ไม่ใช่สงคราม รวมทั้ง

¹⁴ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ กองทัพบก กองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552 มาตรา 31.

¹⁵ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ กองทัพบก กองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552 มาตรา 32.

ปกครองบังคับบัญชามณฑลทหารบกที่ 31 มณฑลทหารบกที่ 32 มณฑลทหารบกที่ 33 และหน่วยทหารที่กระทรวงกลาโหมกำหนด มีแม่ทัพภาคที่ 3 เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ¹⁶

4) กองทัพภาคที่ 4 มีหน้าที่วางแผน อำนาจการ กำกับการ และปฏิบัติหน้าที่หลักในการป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาประเทศตามที่ได้รับมอบหมาย การถวายนความปลอดภัยแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ รวมถึงงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และการปฏิบัติทางทหารที่ไม่ใช่สงคราม รวมทั้งปกครองบังคับบัญชามณฑลทหารบกที่ 41 มณฑลทหารบกที่ 42 และหน่วยทหารที่กระทรวงกลาโหมกำหนด มีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ¹⁷

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของ กองทัพบก ที่มีหน่วยงานที่ครอบคลุมไปทั่วประเทศ และมี ผู้บัญชาการทหารบก ดำรงตำแหน่ง รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กับมี เสนาธิการทหารบก ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการ กอ.รมน. รวมทั้งกองทัพบก มีภารกิจที่ได้รับมอบตามกฎหมายในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศและการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน โดยมีหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติการของกองทัพบกอยู่ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนบังคับบัญชาที่เปรียบเสมือนมันสมองของกองทัพ และ ส่วนกำลังรบที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ ทั้งนี้หน่วยงานของกองทัพบกที่อาจก่อให้เกิดการแทรกแซงการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานฝ่ายพลเรือนโดยอาศัยโครงสร้างการจัดหน่วยงานของ กอ.รมน. นั้นได้แก่ หน่วยงานส่วนภูมิภาคของกองทัพบก ที่ประกอบไปด้วย กองทัพภาคที่ 1 กองทัพภาคที่ 2 กองทัพภาคที่ 3 และกองทัพภาคที่ 4

เนื่องจากพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 นั้น กำหนดให้อาจจัดตั้ง กอ.รมน.ภาค ณ กองทัพภาคที่ 1 ถึง กองทัพภาคที่ 4 และกำหนดให้ แม่ทัพภาคที่ 1 ถึง แม่ทัพภาคที่ 4 ดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน.ภาค โดย กอ.รมน.ภาค มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติการกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ของ กอ.รมน.จังหวัดที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของตน และเนื่องจาก กองทัพภาคที่ 1 กองทัพภาคที่ 2 กองทัพภาคที่ 3 และ กองทัพภาคที่ 4 เป็นหน่วยขึ้นตรงกองทัพบก จึงส่งผลให้ กองทัพบก อาจใช้โครงสร้างดังกล่าวในการแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดิน และควบคุมนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือมีความเกี่ยวเนื่อง

¹⁶ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ กองทัพบก กองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552 มาตรา 33.

¹⁷ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ กองทัพบก กองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552 มาตรา 34.

กับความมั่นคงได้ โดยในลำดับต่อไปจะทำการศึกษาโครงสร้างองค์กรของ กอ.รมน. เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่หน่วยงานราชการฝ่ายพลเรือนอาจถูกแทรกแซงโดยหน่วยงานราชการฝ่ายทหารผ่านทาง กอ.รมน.

4.3 การจัดโครงสร้างองค์กรในการบริหารราชการตามกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551

กอ.รมน. เป็นหน่วยงานใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 มีภารกิจที่สำคัญ คือ การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักร อำนวยการในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามแผนและแนวทางปฏิบัติ เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และ พระมหากษัตริย์ หรือ ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือ นายกรัฐมนตรีมอบหมาย¹⁸ โดยในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาดังกล่าวถึงองค์กรและโครงสร้างองค์กรของ กอ.รมน. ว่า องค์กรดังกล่าวมีสถานะเช่นใดและโครงสร้างดังกล่าวนั้นประกอบด้วยหน่วยงานใดบ้าง รวมทั้งโครงสร้างดังกล่าวอาจส่งผลให้ กองทัพบก เข้าแทรกแซงระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยอาศัยอำนาจที่ได้รับจากพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรอย่างไร

4.3.1 การจัดโครงสร้างองค์กรส่วนกลาง¹⁹

ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้กำหนดให้ กอ.รมน. เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็น ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารบก เป็น รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และมีเสนาธิการทหารบก เป็น เลขาธิการ กอ.รมน.²⁰ โดยแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ส่วน อำนวยการ และส่วนประสานงาน ดังนี้

¹⁸ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 มาตรา 7.

¹⁹ สืบค้นจาก <http://www.isoc.thaigov.net>

²⁰ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 มาตรา 5.

ก. ส่วนอำนวยการได้แก่

- 1) ศูนย์ติดตามสถานการณ์ กอ.รมน.
- 2) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง
- 3) สำนักการข่าว
- 4) สำนักกิจการมวลชนและสารนิเทศ
- 5) สำนักบริหารงานบุคคล
- 6) สำนักบริหารงานทั่วไป
- 7) สำนักงบประมาณและการเงิน

ข. ส่วนประสานงานได้แก่

- 1) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 1 (ยาเสพติด)
- 2) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 2 (ผู้หลบหนีเข้าเมือง)
- 3) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 3 (การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ)
- 4) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 4 (ความมั่นคงพิเศษ)
- 5) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 (ความมั่นคงเฉพาะพื้นที่)
- 6) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 6 (โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ)

จากการศึกษาพบว่า กอ.รมน. ในส่วนกลางนั้นประกอบไปด้วยหน่วยงาน 2 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ ส่วนอำนวยการ และส่วนประสานงาน ซึ่งในแต่ละส่วนนั้นมีหน้าที่แตกต่างกันไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

4.3.2 การจัดโครงสร้างองค์กรส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 กำหนดให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรอาจตั้ง กอ.รมน.ภาคในพื้นที่ของกองทัพภาคที่ 1 กองทัพภาคที่ 2 กองทัพภาคที่ 3 และ กองทัพภาคที่ 4 เมื่อมีกรณีจำเป็นในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรของกองทัพภาคใด²¹ ผอ.รมน.ภาค อาจเสนอให้ตั้ง กอ.รมน.จังหวัด ตามความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุน ช่วยเหลือ และปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน.ภาค²² กล่าวคือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง

²¹ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 มาตรา 11.

²² พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 มาตรา 13.

ภายในราชอาณาจักร กำหนดให้ กอ.รมน. อาจตั้งส่วนราชการในภูมิภาคที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

- 1) กอ.รมน.ภาคที่ 1 ภาคที่ 2 ภาคที่ 3 และ ภาคที่ 4
- 2) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน จังหวัด/กรุงเทพมหานคร
- 3) ศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่จัดตั้งตามความจำเป็นของสถานการณ์

ได้แก่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า พตท. ศอ.บต. ฉก.พตท. เขาค้อ

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของ กอ.รมน. ส่วนภูมิภาคแล้วทำให้พบว่า กอ.รมน. ส่วนภูมิภาคนั้น เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยสอดคล้องกับหลักการแบ่งอำนาจปกครอง กล่าวคือ เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบภารกิจบางส่วนและอำนาจในการดำเนินการในบางส่วนจาก กอ.รมน. ในส่วนกลางตามที่กฎหมายกำหนด และต้องปฏิบัติตามนโยบายของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามมาตรา 13 ที่กำหนดให้ กอ.รมน.จังหวัด มีหน้าที่ในการสนับสนุนช่วยเหลือ และปฏิบัติการตามหน้าที่ของกอ.รมน.ภาค จึงส่งผลให้ กอ.รมน.จังหวัดนั้น ต้องปฏิบัติงานตามนโยบายที่ กอ.รมน.ภาค ได้รับมอบหมายจาก กอ.รมน. ทำให้พบว่า กอ.รมน.ภาค อาจการควบคุม ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผ่าน กอ.รมน.ภาค จากเหตุผลดังกล่าวจึงอาจเกิดการแทรกแซงระบบราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคที่ประกอบไปด้วย จังหวัด อำเภอ โดยฝ่ายทหารผ่านโครงสร้างหน่วยงานของ กอ.รมน.

4.4 ปัญหาการจัดโครงสร้างระบบราชการของฝ่ายพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551

เมื่อพิจารณาจากประวัติความเป็นมาของ กอ.รมน.แล้วพบว่า องค์การดังกล่าวเกิดขึ้นครั้งแรกในขณะที่ยุทธศาสตร์ไทยอยู่ระหว่างการต่อสู้กับลัทธิการปกครอง “คอมมิวนิสต์” โดยขณะนั้นได้จัดตั้ง “กองอำนวยการป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์” (ป.ค.)²³ ขึ้นมาครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2508 เพื่อรับผิดชอบในภารกิจต่อต้านการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ในขณะนั้น แต่ต่อมาภัยคุกคามอันเกิดจากการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์นั้นหมดไป จึงส่งผลให้องค์การดังกล่าวถูกปรับลดบทบาทลงตามลำดับ จนกระทั่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ได้ถูกตราขึ้นจึงส่งผลให้ กอ.รมน. ถูกก่อตั้งขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสถานะของหน่วยงานระดับกรม ที่มีภารกิจหลักในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงทำให้เกิดองค์กรเชี่ยวชาญ

²³ สืบค้นจาก <http://www.panyathai.or.th/>.

เฉพาะด้านการรักษาความมั่นคงภายในในส่วนที่มีได้อยู่ในกรอบภารกิจของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ กระทรวงมหาดไทย เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาขององค์กรแล้วทำให้พบว่า กอ.รมน. นั้นเป็นองค์กรที่มีวิวัฒนาการจาก กองอำนาจการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ป.ค.) นั้นเอง รวมทั้งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 ประกอบกับ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 พบว่ามีแนวความคิดในการร่างกฎหมายที่คล้ายคลึงกันหรืออาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 นั้น มีวิวัฒนาการมาจากพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495

นอกจากนี้ การศึกษาระบบบริหารราชการแผ่นดินพบว่า หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางตามหลักรวมอำนาจปกครอง นั้นประกอบไปด้วย 1) สำนักนายกรัฐมนตรี 2) กระทรวง 3) ทบวงซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ กระทรวง 4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง ประกอบไปด้วย จังหวัด และ อำเภอ โดยมี กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักของฝ่ายพลเรือน ที่รับผิดชอบภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ส่วน กองทัพบก เป็นหน่วยงานหลักของฝ่ายทหารที่มีภารกิจในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ทั้งนี้ กองทัพบก มีโครงสร้างองค์กรหลักที่ประกอบไปด้วย หน่วยบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนบัญชาการ ที่ประกอบไปด้วยกรมฝ่ายอำนาจการต่าง ๆ เป็นต้น และส่วนภูมิภาค อันได้แก่ กองทัพภาคที่ 1 ถึง กองทัพภาคที่ 4 และเมื่อพิจารณาในเนื้อหาของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรจะพบว่า กอ.รมน. นั้น ประกอบไปด้วยหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนอำนาจการ กับ ส่วนประสานงาน และหน่วยงานในส่วนภูมิภาค อันได้แก่ กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด และเมื่อนำโครงสร้างของส่วนราชการของฝ่ายพลเรือน กองทัพบก และ กอ.รมน. มาพิจารณาอย่างเป็นระบบแล้วพบว่า โครงสร้างองค์กรของทั้ง 3 หน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นมีความทับซ้อนกันอยู่ กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักฝ่ายพลเรือนจะควบคุมดูแลราชการส่วนภูมิภาค ประกอบไปด้วย จังหวัด และ อำเภอ ส่วน กองทัพบก จะควบคุม กองทัพภาคที่ 1 กองทัพภาคที่ 2 กองทัพภาคที่ 3 และ กองทัพภาคที่ 4 และ กอ.รมน. จะควบคุมดูแล กอ.รมน.ภาค ทั้ง 4 ภาค ที่จัดตั้งส่วนอำนาจการที่กองบัญชาการของกองทัพภาคทั้ง 4 ภาค ส่วน กอ.รมน.ภาค จะควบคุมการปฏิบัติภารกิจการรักษาความมั่นคง ของ กอ.รมน.จังหวัด ซึ่งทำให้พบว่า กอ.รมน.ภาค อาจควบคุมการบริหารราชการของ จังหวัด โดยผ่าน กอ.รมน.จังหวัด

รวมทั้ง กอ.รมน.จังหวัด นั้นเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อ สนับสนุน ช่วยเหลือ และ ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน.ภาค ดังนั้น การกระทำอย่างใดอันเกี่ยวกับการรักษา

ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กอ.รมน.จังหวัด ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแล้ว ย่อมต้องปฏิบัติตามนโยบายและการสั่งการ จาก กอ.รมน.ภาค และตามนโยบายที่ได้รับมอบจาก กอ.รมน. จากลักษณะของภารกิจตามกฎหมายดังกล่าวนั้น จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอันได้แก่ แม่ทัพภาคที่ 1 แม่ทัพภาคที่ 2 แม่ทัพภาคที่ 3 และ แม่ทัพภาคที่ 4 ที่ดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน.ภาค มีอำนาจเหนือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน.จังหวัด ซึ่งอาจก่อให้เกิดการแทรกแซงระบบบริหารราชการของฝ่ายพลเรือนโดยฝ่ายทหารในยามปกติ โดยอาศัยโครงสร้างหน่วยงานของ กอ.รมน. (กอ.รมน.) ดังกล่าว ซึ่งการแทรกแซงดังกล่าวอาจพัฒนาไปถึงการแทรกแซงในรูปแบบอื่นได้ เช่น การใช้องค์กอร์ดังกล่าวในการแทรกแซงทางการเมือง (การเลือกตั้ง) โดยฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น