

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวกับกฎอัยการศึก และกฎอัยการศึกของต่างประเทศ

การศึกษาถึงเหตุอันจำเป็นในการประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น มีความจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันตัวของรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ แนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎอัยการศึกของสหรัฐอเมริกา และกฎอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงเหตุอันจำเป็นในการประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันตนเองของรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันตนเองของรัฐ เป็นแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายระหว่างประเทศว่า การป้องกันตนเองเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มีตั้งแต่เริ่มแรกของรัฐ โดยอธิบายได้ ดังนี้

2.1.1 สิทธิดั้งเดิมของรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันตัวของรัฐ เริ่มต้นจากแนวคิดที่ว่าด้วย “รัฐอธิปไตย” คือ รัฐมีอิสระในการกำหนดตนเอง มีเสรีภาพที่จะใช้กำลังในกรณีใด เมื่อใด ลักษณะใด โดยไม่มีข้อห้าม โดยไม่มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้กำลังของรัฐ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่อยู่ในลักษณะกฎป่า (Law of jungle)¹ ซึ่งสิทธิในการทำสงครามถือเป็นสิทธิสำคัญของอำนาจอธิปไตยของรัฐ และเนื่องด้วยความโหดร้ายทารุณของมนุษย์ในการทำสงคราม ประกอบกับมโนธรรมจากอิทธิพลของศาสนา ทำให้เกิดข้อจำกัดบางประการในการทำสงครามขึ้น เพื่อบรรเทาความโหดร้าย

¹ พรรณสิทธิ์ จอมศรี. (2551). *มาตรการตอบโต้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ: วิเคราะห์บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในร่างข้อบ่งชี้ด้วยควมรับผิดชอบของรัฐของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 8.

ทหารที่ไม่จำเป็น แต่เป็นเพียงหลักที่ทำให้เกิดการถ้อยทีถ้อยอาศัยในบางเรื่องเท่านั้น สิทธิของรัฐในการทำสงคราม หรือใช้กำลังยังมีอยู่เต็ม²

การที่เป็นรัฐอธิปไตยนั้นทำให้รัฐมีสิทธิหน้าที่ที่สามารถกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด โดยสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิที่ติดตัวรัฐ ไม่จำเป็นต้องอาศัยสนธิสัญญาระหว่างประเทศกำหนดขึ้น โดยขึ้นอยู่กับความมีสิทธิของรัฐภายใต้ข้อเท็จจริงของรัฐที่เป็นนิติบุคคลระหว่างประเทศ สิทธิของรัฐไม่ได้มีโดยเด็ดขาด (Absolute) ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดสำคัญสองประการ³ กล่าวคือ ประการแรก การใช้สิทธิเหล่านี้จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย ต้องปรากฏว่ามีเหตุการณ์ตามที่กฎหมายอันทำให้ต้องใช้สิทธิเช่นนี้ และประการที่สอง การใช้สิทธิขั้นมูลฐานจะต้องคำนึงถึงหน้าที่ต่อสิทธินั้นด้วย อันได้แก่

1) สิทธิในการดำรงชาติ (The Right of Independence) กล่าวคือ รัฐมีสิทธิในการรักษาให้ชาติดำรงอยู่ต่อไป รัฐอื่นไม่มีสิทธิในการเข้าขัดขวางการคงอยู่ของชาติ หากมีรัฐใดเข้าขัดขวางหรือแทรกแซงก็ย่อมเป็นสิทธิโดยชอบของรัฐในอันที่จะปกป้องตนเองจากการคุกคามดังกล่าว เพื่อให้ดำรงรักษาความเป็นชาติไว้

2) สิทธิเอกราช (The Right of Independence) กล่าวคือ สิทธิในเอกราชของรัฐ คือ เสรีภาพในการกำหนดเจตนา และใช้สิทธิภายในขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศโดยปราศจากการควบคุมจากภายนอก อาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) การใช้สิทธิในเอกราชต่อภายใน คือ ความเป็นอิสระโดยเด็ดขาดในการเมืองภายใน รัฐนั้นก็อาจเลือกใช้รูปแบบการปกครองตามความต้องการกำหนดนโยบายที่ตนเองคิดว่าเหมาะสมรวมทั้งบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของรัฐ

(2) ความเป็นอิสระในภายนอก เป็นเสรีภาพโดยสมบูรณ์ในความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ โดยรัฐนั้นก็จะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐใด ๆ รวมทั้งยินยอมในการเข้าร่วมในสนธิสัญญาระหว่างประเทศของรัฐนั้น

(3) สิทธิเสมอภาค (The Right of Equality) หมายความว่า รัฐทั้งหลายได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสิ้น ความเสมอภาคในที่นี้คือความเสมอภาคในทางกฎหมาย มิใช่ความเสมอภาคในทางการเมือง แม้ว่ารัฐใดรัฐหนึ่งมีกำลัง (Power) ทางการเมืองดีออกไปกว่ารัฐอื่นก็ตาม แต่ก็มีฐานะทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น โดยสิทธิเสมอ

² อรุณ ภาณุพงศ์. (2535). “กฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาการใช้กำลัง”. *รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 408-409.

³ อุกฤษณ์ มงคลนาวัน. (ม.ป.ป.). *คำบรรยายกฎหมายระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (อัดสำเนา). หน้า 72.

ภาค รัฐทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นรัฐใหญ่หรือรัฐเล็ก ย่อมมีความเสมอภาคในอำนาจความเป็นตัวแทน และสิทธิลงคะแนนเสียง เมื่อเข้าร่วมในการประชุมระหว่างประเทศ หรือเข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศ และรัฐหนึ่งย่อมมีเอกสิทธิ์ในอำนาจเหนืออาณาเขต (Exception of Jurisdiction) ในศาลยุติธรรมของรัฐหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าหากไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐแรก อีกรัฐหนึ่งอาจประทับรับฟ้องในคดีซึ่งรัฐแรกเป็นจำเลยไม่ได้ นอกจากนี้ รัฐทั้งหลายจะต้องรับรองซึ่งกันและกันในผลแห่งการกระทำภายในขอบอำนาจ รวมทั้งสิทธิในศักดิ์ศรีของแต่ละรัฐด้วย

(4) สิทธิอำนาจเหนืออาณาเขต (The Right of Jurisdiction) คือ สิทธิจัดการของรัฐเหนือบุคคลและทรัพย์สินภายในอาณาเขตของรัฐนั้น กล่าวโดยทั่วไป ขอบเขตอำนาจนี้เท่ากับอาณาเขตของรัฐหนึ่ง สิทธิในอำนาจเหนืออาณาเขตภายในอาณาเขตของรัฐมีลักษณะเฉพาะ (Exclusive) แต่ต้องมีข้อกำหนดพิเศษตามจารีตประเพณีและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จึงมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง เช่น สิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Exterritorially)⁴

(5) สิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (The Right of Intercourse) สิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ สิทธิในการพาณิชย์ สิทธิในการแลกเปลี่ยนทูต และสิทธิในการทำสนธิสัญญาของรัฐหนึ่งกับรัฐอื่น การใช้สิทธิชนิดนี้จึงต้องขึ้นอยู่กับความยินยอมของทั้งสองฝ่าย เพราะรัฐหนึ่งไม่อาจบังคับให้รัฐอื่นทำการค้า แลกเปลี่ยนทูต หรือทำสนธิสัญญากับตนได้ แม้ว่ารัฐจะมีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ที่จะมีความสัมพันธ์ทางการพาณิชย์ การทูต และการทำสนธิสัญญาก็ตาม

2.1.2 หลักการของการป้องกันตนเองของรัฐ

การป้องกันตนเอง (Self-Defence) เป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่อดีต จนกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และในกฎบัตรสหประชาชาติให้การยอมรับการใช้กำลังได้ ในลักษณะการใช้สิทธิป้องกันตนเองของรัฐในฐานะที่เป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ⁵ ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบของการใช้สิทธิป้องกันตนเองของรัฐไว้ หากกระทำการนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ ถือว่าเป็นการใช้สิทธิ

⁴ พรรณสิทธิ์ จอมศรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 9.

⁵ Charter of United Nations. Article 51 Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.

ป้องกันตนเองที่มีชอบ และขัดกับหลักการห้ามใช้กำลังอันเป็นหลักการที่เป็นหัวใจของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) สิทธิการป้องกันตนเองเป็นสิทธิตามธรรมชาติของรัฐ

ถ้อยคำที่ว่า “สิทธิตามธรรมชาติ” (Inherent right) เป็นเพียงการรับรองสิทธิป้องกันตนเองที่มีอยู่ตามธรรมชาติ การที่มาตรา 51 กำหนดเงื่อนไขในการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองหมายความว่า สิทธิในการป้องกันตนเองไม่ใช่สิทธิโดยอัตโนมัติที่รัฐสามารถกระทำได้อย่างอิสระ แต่ยอมรับให้รัฐสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้โดยชอบ และไม่ขัดกับหลักการห้ามใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิป้องกันตนเองของประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติผูกพันหลักการป้องกันตนเองในฐานะที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงข้อจำกัดในการใช้สิทธิป้องกันตนเองที่เพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์ การใช้สิทธิป้องกันตนเองที่มีอยู่ตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศ คือ รัฐที่มีใช้สมาชิกสหประชาชาติ สามารถใช้สิทธิป้องกันตนเองในกรณีที่มีความจำเป็นอันยิ่งยวด (Necessity) โดยการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองต้องได้สัดส่วนกับการ โจมตี (Proportionality) เป็นไปโดยฉับพลันไม่รีรอ (Immediately) และไม่มีทางเลือกอื่นใช้วิธีการอื่นได้อีก⁶

2) สิทธิป้องกันตนเองต้องใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นอันยิ่งยวด ได้สัดส่วนกับการ โจมตี และเป็นไปโดยฉับพลันไม่รีรอ

การป้องกันตนเองต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอันยิ่งยวด กล่าวคือ ไม่มีเวลาที่จะเจรจาหารือ หรือไม่มีทางระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี หรือวิธีการอื่นใดที่จะยับยั้งการ โจมตีนั้น นอกจากการใช้กำลัง หากไม่มีระยะเวลาเพียงพอที่จะเจรจาหารือ และสามารถใช้มาตรการระงับข้อพิพาทหรือมาตรการอื่นใด เพื่อยับยั้งการ โจมตีด้วยสันติ รัฐต้องใช้วิธีการระงับข้อพิพาทด้วยสันติเสียก่อน แต่หากปรากฏว่า มาตรการดังกล่าวไม่ได้ผล หรือเป็นไปได้ จึงถือว่ารัฐมีความจำเป็นอันยิ่งยวดที่จะใช้สิทธิป้องกันตนเอง ในบางกรณีที่น่าจะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ไม่มีเวลาเจรจาหารือกันแล้ว แม้จะยังไม่ได้มีการใช้มาตรการสันติวิธีเพื่อระงับข้อพิพาท โจมตีก็ตาม ก็ถือได้ว่ามีความจำเป็นอันยิ่งยวดแล้ว การใช้สิทธิป้องกันตนเองในกรณีดังกล่าวย่อมถือว่าใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ในการกำหนดหลักเกณฑ์ว่า กรณีใดที่ถือว่ามีความจำเป็นอันยิ่งยวดโดยชัดเจนแน่นอน

⁶ วิบูลย์ สุนทรพันธุ์. (2541). *การประปรังกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทย: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 40.

เป็นไปได้ยาก เพราะอาจไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี ในการพิจารณาว่า กรณีใดมีความจำเป็นอย่างยิ่งขาด ต้องคำนึงถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลานั้นเป็นปัจจัยหลัก เพราะเป็นดุลพินิจของรัฐที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมและจังหวะเวลาในการตัดสินใจใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเอง⁷

นอกจากนี้แล้ว การใช้กำลังของรัฐเพื่อป้องกันตนเองต้องได้สัดส่วนกับการโจมตี กล่าวคือ รัฐใช้สิทธิป้องกันตนเองเพื่อหยุดหรือยับยั้งการ โจมตีและป้องกันมิให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก⁸ โดยมีได้มุ่งหมายเพื่อการแก้แค้นหรือลงโทษ และไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกัน หรือการใช้อาวุธอย่างเดียวกัน และก่อให้เกิดผลเสียหายเท่ากันกับการโจมตี ซึ่งในคดีความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อาวุธนิวเคลียร์ ศาลมีความเห็นว่า “หลักการได้สัดส่วนนั้น ไม่รวมถึงการใช้อาวุธนิวเคลียร์ในการป้องกันตนเองในทุกสถานการณ์ แต่เป็นการใช้เพื่อความชอบธรรม โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ขณะเกิดการขัดกันทางอาวุธ อันได้แก่ หลักการและกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายมนุษยธรรม⁹ อีกทั้งการป้องกันตนเองต้องเป็นไปโดยฉับพลัน และไม่รือเพื่อป้องกันการกล่าวอ้างของรัฐในการใช้กำลังป้องกันตนเองเพื่อรุกรานรัฐอื่นหลังจากการโจมตีได้สิ้นสุดลงไปแล้ว

3) การป้องกันตนเองสามารถกระทำได้ต่อเมื่อมีการ โจมตีด้วยกำลังทางอาวุธเกิดขึ้น

ในมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ (Article 51 of Charter of United Nations) ใช้คำว่า “ถ้าการ โจมตีด้วยกำลังอาวุธเกิดขึ้น (If an armed attack occurs)” มีความไม่ชัดเจนของตัวบท จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความเป็นอย่างมากว่า เมื่อใดจึงถือว่าเป็นการ โจมตีด้วยกำลังอาวุธ เพราะการ โจมตีด้วยกำลังอาวุธนั้น ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดสิทธิป้องกันตนเองของรัฐที่ถูกโจมตี เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในกฎบัตรสหประชาชาติ ถ้อยคำตามมาตรา 51 ที่ว่า “การ โจมตีด้วยกำลังทางอาวุธ” (armed attack) มีความหมายแคบกว่าถ้อยคำในมาตรา 2 วรรค 4¹⁰ ที่ว่า “การคุกคามหรือการใช้กำลัง (threat or use of force)” กล่าวคือ ตามมาตรา 51 จำกัดเฉพาะกรณีการ โจมตีด้วยกำลังทางอาวุธเท่านั้นที่

⁷ พรรณสิทธิ์ จอมศรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 41.

⁸ จตุรงค์ ธีระวัฒน์. (2550). *กฎหมายระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 522-523.

⁹ Peter Malanczuk. (1997). *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. London: Routledge. pp.316-317. อ้างถึงใน พรรณสิทธิ์ จอมศรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 42.

¹⁰ Charter of United Nations. Article 2 The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles.

(4) All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.

อนุญาตให้รัฐใช้สิทธิเพื่อป้องกันตนเองได้ ในคดีนิการากัว (Nicaragua Case)¹¹ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ให้ความเห็นว่า การที่สหรัฐอเมริกาถ่วงอ้าถึงสิทธิป้องกันตนเองร่วมกัน (Collective Self – Defence) นั้น ไม่ปรากฏว่ามีการโจมตีด้วยกำลังทางอาวุธแต่อย่างใด เช่นนี้ สหรัฐอเมริกาจึงไม่มีสิทธิป้องกันตนเอง อีกทั้ง การโจมตีด้วยกำลังทางอาวุธที่ก่อให้เกิดรัฐผู้ถูกโจมตีมีสิทธิป้องกันตนเองต้องเป็นการโจมตีที่มีความร้ายแรง

แม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติให้การยอมรับให้รัฐสามารถใช้สิทธิป้องกันตนเองได้ แต่ไม่ใช่ว่ารัฐสามารถใช้สิทธิป้องกันตนเองดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ หากต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำในบทบัญญัติดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนอยู่มาก ทำให้รัฐตีความเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง ดังเช่นการป้องกันตนเองล่วงหน้า (Anticipatory Self – Defence หรือ Pre – Emptive Strike) ว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ เป็นต้น

2.1.3 หลักการมาตรการโต้ตอบของรัฐ

หลักการของการมาตรการโต้ตอบ (Retorsion) เป็นหลักการแสดงความไม่เป็นมิตร (Unfriendly Act) เพื่อตอบโต้การกระทำ หรือ การละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐอื่น นักกฎหมายอย่าง Oppenheim¹² ได้ให้ความหมายของมาตรการโต้ตอบของรัฐว่า เป็นการแก้แค้นต่อการกระทำที่ไม่มีมารยาท ไร้ความปรานี หรือไม่ยุติธรรมและไม่เท่าเทียมกัน โดยการกระทำอย่างเดียวกัน ซึ่งการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตดังนี้จึงจะถือว่าเป็นการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ

1) การแสดงออกซึ่งความไม่พอใจว่าโดยวิธีการใดนั้น มาตรการดังกล่าวต้องไม่เป็นอันตรายต่อสันติภาพ และความมั่นคงของระหว่างประเทศหรือความยุติธรรม คือ ต้องไม่ละเมิดมาตรา 2 วรรค 3¹³ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

2) ต้องได้สัดส่วนและมีผลเท่ากับการได้รับความเสียหาย และ

¹¹ Math Noortmann. (2005). *Enforcing International Law: from Self-Help to Self-Contained Regimes*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited. p.38.

¹² Lassa Francis Lawrence Oppenheim (March 30, 1858 – October 7, 1919)

¹³ Charter of United Nations. Article 2 The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles.

(2) All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter.

3) ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับกรณีเรือ Rainbow Warrior ระหว่างนิวซีแลนด์กับฝรั่งเศสที่มีตัวชี้ขาดว่า รัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย ห้ามใช้มาตรการโต้ตอบเพื่อข่มขู่รัฐอื่นที่มีได้มีเหตุผลอันเหมาะสม (Justified cause) โดยแสดงความจริงไม่เป็นมิตร ที่นำมาใช้ได้นั้นต้องไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ และมีลักษณะในเชิงสังคมมากกว่าที่เป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นการบังคับให้มีผลทางกฎหมาย วิธีการของการแสดงความจริงไม่เป็นมิตร นอกจากในเรื่องที่เกี่ยวข้องในทางการทูต เช่น การจำกัดการเดินทางของผู้แทนทางการทูต การเรียกตัวทูตกลับ ยังอาจเป็นการเพิกถอนการให้ความยินยอมที่เกี่ยวข้องกับภาษี การจำกัดการแลกเปลี่ยนเงินตราของคนต่างด้าว (Foreignships) หรือบทบัญญัติในกฎหมายภายในต่อคนต่างด้าว ในทางที่เป็นการแสดงความจริงไม่เป็นมิตร การยุติการให้ความช่วยเหลือ

มาตรการโต้ตอบนั้น แม้ไม่ใช่มาตรการที่ระบุไว้ในโดยชัดแจ้งในกฎบัตรสหประชาชาติ ดังเช่นการป้องกันตนเอง (Self-defence) แต่เป็นมาตรการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นมาตรการที่มีความสำคัญมากกว่ามาตรการอื่น ๆ เพราะก่อให้เกิดผลที่ชัดเจน อีกทั้งมีบทบาทที่สำคัญและจำเป็นในระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในการป้องกันและตอบโต้การละเมิดกฎหมาย แต่ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การใช้มาตรการโต้ตอบอาจเป็นการทำลายวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาฉบับนั้น ๆ ได้ เพราะการใช้มาตรการโต้ตอบด้วยการยุติสนธิสัญญายังคงมีความคลุมเครืออยู่ระหว่างมาตรการโต้ตอบกับมาตรการฝ่ายเดียวอื่น ๆ ในกรณีการยุติการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่เป็นการให้โดยฝ่ายเดียว และโดยสมัครใจนั้น จะต้องไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญา ถึงการแม้การยุติการให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นการกระทำฝ่ายเดียวก็ตาม การใช้มาตรการแสดงความจริงไม่เป็นมิตรต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสนธิสัญญา

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

เมื่อกล่าวถึง “ความมั่นคง (Security)” คนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจกันว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทหาร การสู้รบ หรือการสงครามโดยตรง ความเข้าใจเช่นนั้นอาจเป็นความจริงที่เห็นเป็นรูปธรรมในสมัยก่อน เพราะเหตุว่าในอดีตนั้น ภัยคุกคามที่จะมีผลกระทบต่อประเทศชาติได้ ก็คือ การรุกรานด้วยกำลังทหารของต่างชาติที่เหนือกว่าเพื่อต้องการยึดหรือบังคับประเทศอื่นให้ปฏิบัติตามความต้องการของประเทศตน หากประเทศใดที่มีกำลังทหารเข้มแข็ง มีการฝึกอย่างดี มีความอดทน และมีจิตใจต่อสู้ รวมทั้งมีผู้นำทัพที่ดีมีความสามารถ ก็จะสามารถป้องกันรักษาเอกราช รักษาความมั่นคง

ปลอดภัยของชาติ และดำรงความอยู่รอดของชาติเอาไว้ได้¹⁴ ทั้งนี้ การมีความสามารถในการป้องกันเอกราช ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และในการดำรงความอยู่รอดของชาติดังกล่าวก็คือการมีความสามารถในการรักษาความมั่นคงแห่งชาตินั่นเอง ดังนั้นเราจึงมองไปว่าความมั่นคงแห่งชาติขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจทางทหารเป็นสำคัญ ซึ่งในความเป็นจริงนั้น ถึงแม้ว่าการที่รัฐหรือประเทศใด ๆ จะมีกำลังทหารที่เข้มแข็งก็ตาม แต่ถ้าขาดซึ่งความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ก็จะทำให้ระบบการส่งกำลังบำรุง และความต่อเนื่องในการทำสงครามประสบกับปัญหาอย่างแน่นอน ดังนั้น การศึกษาความมั่นคงเฉพาะเรื่องของการสงครามและการทหารเพียงอย่างเดียว นับว่าเป็นการศึกษาที่ค่อนข้างแคบและอยู่ในวงจำกัด ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เรื่องของความมั่นคงจึงไม่ควรจะจำกัดอยู่ในวงแคบ ๆ แต่ควรครอบคลุมถึงเรื่องราวต่างๆ ออกไปให้กว้างขวางขึ้น

การทหารเป็นเพียงองค์ประกอบของพลังอำนาจของชาติอย่างหนึ่งเท่านั้น องค์ประกอบอย่างอื่นก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการทหาร ดังนั้นคำว่า "ความมั่นคงแห่งชาติ" (National Security) นานาประเทศต่างก็ยอมรับกันทั่วไปว่า เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อีกมากมาย อันได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นต้น¹⁵

2.2.1 ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติ

1) ความหมายทั่วไป ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง ความอยู่รอดปลอดภัย (Survival) และความเจริญก้าวหน้า (Growth) ของชาติ ตลอดจนความเป็นปึกแผ่นแน่นแฟ้นคงทนของชาติ พร้อมทั้งจะเผชิญกับสถานการณ์ทุกรูปแบบได้ในอนาคต และการที่ชาติจะมีความมั่นคงและปลอดภัยจากอันตรายทั้งปวงได้นั้น จะต้องปราศจากสิ่งที่เรียกว่า ภัยคุกคาม (Threats) ทั้งปวง¹⁶

2) ความหมายเฉพาะ ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง การดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติ บูรณาภาพแห่งดินแดน สวัสดิภาพของประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการยอมรับนับถือจากนานาประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง ความมั่นคงของแกนทั้ง 3 ได้แก่ ชาติ ซึ่งเกิดจากประชาชนเป็นพื้นฐาน ที่จะต้องเสริมสร้างให้มีความมั่นคง ไม่แตกแยก และมีจิตสำนึกที่ดี ศาสนา เป็นศูนย์รวมของศรัทธา

¹⁴ พจน์ พงศ์สุวรรณ, พล.ต. (2536). *หลักยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โอ เอส พริ้นติ้ง เฮาส์. หน้า 41-42.

¹⁵ สุรชาติ บำรุงสุข. (2541). *สงครามจากยุคบรรพกาลสู่ศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โครงการวิดิทรรศน์. หน้า 95.

¹⁶ เจษฎา มีบุญถือ, พันเอกหญิง. (2553). *ความมั่นคงแห่งชาติ: การสร้างชาติไทยให้ยั่งยืน* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. หน้า 10.

ประชาชนที่ทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นมั่นคง พระมหากษัตริย์ เป็นศูนย์รวมของศรัทธาประชาชน ทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่น ประชาชนคนไทยทุกคนต้องเทิดทูนเหนือสิ่งอื่นใด

สำหรับความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เราจะได้ความหมายดังนี้

“ความ” เป็นคำที่ใช้ประกอบหน้าคำอื่นให้เป็น “คำนาม” เช่น ความคิด,

“มั่น” เป็นคำวิเศษณ์ หมายถึง แน่, แน่นอน, แน่น, แน่นและทนทาน, ไม่ขยับเขยื้อน

“มั่นคง” เป็นคำวิเศษณ์เช่นกัน หมายถึง ไม่ขยับเขยื้อน หรือเปลี่ยนแปลงได้ง่าย, แน่นหนาทนทาน

“แห่ง” เป็นคำนาม หมายถึง แหล่ง, ที่ ถ้าใช้เป็นบุรพบทจะมีความหมายว่า ของ นอกจากนี้อาจใช้คำว่า “แห่ง” เป็นลักษณะนามได้ด้วย

“ชาติ” เป็นคำนามที่มาจากภาษาบาลีสันสกฤต หมายถึง ดินจันทร์เทศ หมู่ ชน จำพวก ชนิด กำเนิด เหล่า ครีว ตระกูล พวก การเอากำเนิดใหม่ การเกิด การเป็นขึ้นมา นอกจากนี้ยังมีความหมายถึงประเทศด้วย

เมื่อรวมความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” แล้ว จะได้ความหมายคือ ความดำรงอยู่ของชาติหรือประเทศอย่างถาวร มิเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย มีความแน่นหนาทนทานต่อการสั่นคลอนจากภัยต่าง ๆ ทุกประการที่อาจเกิดขึ้นต่อชาติได้

ในที่นี้จึงพอที่จะสรุปความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายถึง สภาวะการณ์ของชาติอันประกอบไปด้วย กลุ่มคน หรือประชาชน ที่มีวัฒนธรรม ประเพณี แหล่งกำเนิด ประวัติศาสตร์ ภาษา เดียวกันหรือร่วมกัน อาศัยอยู่ในดินแดนด้านภูมิรัฐศาสตร์ ภายใต้การนำของรัฐบาลที่มีอำนาจ อธิปไตยในการปกครองดินแดนดังกล่าวด้วยตนเองอยู่ในสภาพที่มีความปลอดภัยจากภัยอันตรายทั้งปวงไม่ว่าจะเป็น ภัยธรรมชาติ ภัยสงคราม ภัยเศรษฐกิจ ภัยสังคม ภัยเทคโนโลยี ภัยสิ่งแวดล้อม ภัยสุขภาพ ภัยความมั่นคง ความกังวล และความสงสัย มีเสรีต่อแรงกดดันต่าง ๆ ซึ่งจะประกันให้เกิดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนภายในชาติดำเนินไปได้อย่างอิสระ นอกจากนี้ยังต้องมีความแน่นหนาไม่เปลี่ยนแปลงไปโดยง่าย มีความอดทนต่อแรงกดดันต่าง ๆ ที่มากระทบ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495¹⁷ ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติไว้ดังนี้

“ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร” หมายความว่า การให้เอกราชของชาติ หรือสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคง ปลอดภัย รวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติสถานการณ์ความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559¹⁸ ให้ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติไว้ดังนี้

“ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป “ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายถึง สภาวะการณ์หรือสภาพที่รัฐชาติ ภายใต้การนำของรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตยในการปกครองดินแดนดังกล่าวด้วยตนเองที่สามารถดำรงอยู่ด้วยความปลอดภัยจากภัยอันตรายทั้งปวงไม่ว่าจะเป็น ภัยการเสียดินแดน ภัยการก่อกวน ความเกรงกลัว ความกังวล และความสงสัย มีความเจริญก้าวหน้า มีเสรีต่อแรงกดดันต่าง ๆ ซึ่งจะประกันให้เกิดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนภายในชาติดำเนินไปได้อย่างอิสระ มีความแน่นแฟ้นเป็นปึกแผ่น มีความแน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงไปโดยง่าย มีความอดทนต่อแรงกดดันต่าง ๆ ที่มากระทบในทุก ๆ ด้าน ทั้งในด้านเอกราชอธิปไตย ในด้านบูรณภาพแห่งดินแดน ในด้านสวัสดิภาพ ความ

¹⁷มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้.

“ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร” หมายความว่า การให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการที่ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

¹⁸มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิต โดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ”

ปลอดภัยและผาสุกของประชาชน ในด้านการปกครองของประเทศและวิธีการดำเนินชีวิตของตน อีกทั้งจะต้องมีขีดความสามารถที่จะพร้อมเผชิญต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เรื่องของความมั่นคงแห่งชาติเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะมีความหมายกว้าง ครอบคลุมไปเกือบทุกเรื่อง รวมทั้งนโยบายหรือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลด้วย ในหลายประเทศ รวมทั้งสหรัฐอเมริกา จะคงความหมายของคำว่า "ความมั่นคง" ไว้ในรูปของนามธรรม ซึ่งจะแปรเปลี่ยนได้เมื่อมีความจำเป็น¹⁹ ตัวอย่างเช่น เรื่องของความมั่นคงของประเทศหนึ่ง อาจหมายถึงความหายนะของอีกประเทศหนึ่งในสมัยหนึ่ง และในอีกสมัยหนึ่งจะกลายเป็นเรื่องของความร่วมมือหรือเป็นมิตรประเทศกันก็ได้

นอกจากนี้ยังได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติไว้หลายประการด้วยกัน ดังนี้

พลตรี พจน์ พงศ์สุวรรณ สรุปลงข้อประกอบของความมั่นคงแห่งชาติ 4 ประการ²⁰ คือ

- 1) เอกราช
- 2) บูรณภาพแห่งดินแดน
- 3) สวัสดิภาพของประชาชน
- 4) การปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ ได้จำแนกความมั่นคงแห่งชาติออกเป็น 4 ด้าน คือ²¹

- 1) ความมั่นคงทางการเมือง
- 2) ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ
- 3) ความมั่นคงทางด้านสังคมจิตวิทยา และ
- 4) ความมั่นคงทางการทหาร

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรแห่งประเทศไทย ได้แบ่งความมั่นคงแห่งชาติออกเป็น 4 ด้าน เช่นเดียวกับ พลตรีพจน์ พงศ์สุวรรณ

นอกจากนี้แล้ว การสิ้นสุดของสงครามเย็นมีผลต่อแนวความคิดในการพิจารณาปัญหาความมั่นคงของรัฐ โดยจะเห็นได้จากแนวความคิดในเรื่องความมั่นคงของ สุรชาติ บำรุงสุข ที่กล่าวไว้ว่า “สภาพแวดล้อมใหม่ ไม่มีความขัดแย้งระหว่างประเทศในเชิงอุดมการณ์ (ลัทธิคอมมิวนิสต์) แต่

¹⁹ พจน์ พงศ์สุวรรณ, พล.ต. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 42.

²⁰ พจน์ พงศ์สุวรรณ, พล.ต. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 45.

²¹ อุปลัมภ์ อินทามาระ. (2540). *นโยบายเขตการค้าเสรีอาเซียน(AFTA): ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ*. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตสำหรับนักบริหาร มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 43.

นั่นมิได้หมายความว่าความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของชาติจะหมดไป ความขัดแย้งในรูปแบบใหม่ จะเป็นความขัดแย้งของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐจะหันมาสะสมความมั่งคั่งแทน การแข่งขันสะสมอาวุธ²² แต่ในขณะเดียวกัน เครื่องมือด้านการทหารใช้จะหมดความสำคัญลง เพราะความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ย่อมเป็นปัจจัยหลักในการดำรงขีดความสามารถทางทหาร และอำนาจทางทหารจะเป็นหลักประกันของการคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

สุรชาติ บำรุงสุข ได้จำแนกปัญหาความมั่นคงในทศวรรษแรกของ ค.ศ. 2000 ไว้ 2 ลักษณะ คือ²³

- 1) ปัญหาด้านการทหาร แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น คือ
 - (1) ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเส้นเขตแดน
 - (2) ปัญหาการเสริมสร้างแสนยานุภาพทางทหาร
 - (3) ปัญหาเศรษฐกิจทางทหาร
 - (4) ปัญหาความมั่นคงทางทหารระหว่างประเทศ
- 2) ปัญหาที่มีใช้ด้านการทหาร
 - (1) ปัญหาสิ่งแวดล้อม
 - (2) ปัญหาการย้ายถิ่นของประชากร
 - (3) ปัญหาการขยายตัวของเทคโนโลยีสมัยใหม่
 - (4) ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ
 - (5) ปัญหาการแพร่กระจายของเชื้อโรค
 - (6) ปัญหาด้านวัฒนธรรมและกลุ่มชาติพันธุ์

สำนักงานสภาความมั่นคง (สมช.) โดยนายสามารถ ศรียานงค์ ผอ. กอง 7 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มี.ค. 2538 ได้บรรยายถึงแนวความคิดในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติไว้ว่า²⁴

ตามหลักการของความหมายคำว่ารัฐ ประเทศที่จะมีความมั่นคงได้จะต้องพร้อมด้วยลักษณะ 4 ประการ คือ

- 1) มีเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และปราศจากศัตรูผู้รุกราน
- 2) ประชาชนมีความปลอดภัย อยู่ดีกินดี และมีสวัสดิภาพ
- 3) ประเทศมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

²² สุรชาติ บำรุงสุข. (2539). ปัญหาความมั่นคง: ความเปลี่ยนแปลงในทศวรรษแรกของ ค.ศ.2000. *เสนาธิปไตย*, 45 (3), หน้า 64-66.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-72.

²⁴ สามารถ ศรียานงค์. (2538). *สภาความมั่นคงแห่งชาติ*. ม.ป.ป. หน้า 68-72.

4) ชาตินิยมและศักดิ์ศรี เป็นที่ยอมรับนับถือของนานาชาติ
 สำนักงานสภาพความมั่นคง (สมช.) ได้แบ่งองค์ประกอบของความมั่นคงออกเป็น 6 ประการ คือ

- 1) ความมั่นคงทางการเมือง
- 2) ความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศ (การทูต)
- 3) ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ
- 4) ความมั่นคงทางด้านสังคมจิตวิทยา
- 5) ความมั่นคงทางด้านการป้องกันประเทศ
- 6) ความมั่นคงทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม

และ สมช. กำหนดภัยคุกคามของความมั่นคงของชาติไว้ 2 ทางคือ

ภัยคุกคามจากภายใน เป็นปัญหาทางการเมืองภายในประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาพื้นที่ด้อยพัฒนา ปัญหาชายแดน ปัญหาทางด้านสังคมจิตวิทยา และปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภัยคุกคามจากภายนอก เช่น ปัญหาความขัดแย้งของสังคมโลก ปัญหากลุ่มประเทศมุสลิม ปัญหาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

นอกจากนี้ สมช. ได้กำหนดเครื่องชี้วัดความมั่นคงไว้ 4 ประการคือ²⁵

- 1) ประเทศชาติมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน
 - 2) ประชาชนมีความปลอดภัย มีความอยู่ดีกินดี และสวัสดิภาพของประชาชน
- ส่วนรวม
- 3) การปกครอง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
 - 4) เกียรติศักดิ์ เกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของชาติ

ประจวบ ไชยสาส์น ได้กล่าวถึงแนวความคิดเรื่องความมั่นคงไว้ว่า²⁶

“ความมั่นคง” มีความหมายครอบคลุมหลายมิติและประเด็นในด้านต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันนิยมเรียกว่า “Comprehensive Security” อาทิ

- ความมั่นคงทางทหาร หมายถึง ความพร้อมทางทหารเพื่อป้องกันการรุกราน
- ความมั่นคงทางการเมือง หมายถึง การมีระบบการเมืองที่มั่นคง มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย

²⁵ อุปลักษณ์ อินทามาระ. อังแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 43.

²⁶ ประจวบ ไชยสาส์น. (2541). “กระทรวงการต่างประเทศกับการพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ”. *วารสารสราญรมย์* ฉบับที่ระลึกครบรอบ ปีที่ 55, หน้า 143.

- ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมีอัตราการส่งออกสูง ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูง และ

- ความมั่นคงทางสังคม หมายถึง คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีระบบสาธารณสุขที่ดี ปลอดภัยไร้เจ็บ และมีความอยู่ดีกินดี เป็นต้น

พันธเอกหญิงเจษฎา มีบุญลือ ได้แบ่งแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติไว้ 2 ประการ คือความมั่นคงแห่งชาติด้านรูปธรรม และความมั่นคงแห่งชาติด้านนามธรรม ดังนี้

1) ความมั่นคงแห่งชาติด้านรูปธรรม

ความมั่นคงแห่งชาติด้านรูปธรรมประกอบด้วย ชาติและองค์ประกอบของชาติ²⁷

(1) ชาติ หมายถึงคนที่มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีความรู้สึกร่วมกันในสายเลือด และประวัติศาสตร์ร่วมกันอยู่ในรัฐเดียวกัน ภายใต้ประมุขของรัฐคนเดียวกัน และธงชาติพื้นเดียวกัน

(2) องค์ประกอบของชาติ คือองค์ประกอบของรัฐ²⁸มี 5 ประการ คือ มีประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร มีดินแดนที่กำหนดได้แน่นอน มีรัฐบาล มีความสามารถที่สถาปนาความสัมพันธ์กับต่างรัฐได้ (อำนาจอธิปไตย) และได้รับการรับรองจากสังคมนานาชาติ ดังนี้

(2.1) ดินแดน ความมั่นคงของดินแดน คือการไม่สูญเสียบูรณาภาพแห่งดินแดน

(2.2) ประชากร เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของชาติ เพราะชาติจะมีขึ้นไม่ได้ถ้าดินแดนนั้น ไม่มีประชากรที่เป็นคนของชาติ ความมั่นคงแห่งชาติในเรื่องของประชากรขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจ การศึกษา ความรู้ ความสามารถหรือทักษะ ตลอดจนจริยธรรม และความสามัคคีของประชากรภายในชาติ

(2.3) รัฐบาล เป็นสถาบันการเมืองของชาติที่รัฐ จะขาดเสียมิได้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการบริหารประเทศตามความต้องการของประชากร ประชากรที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มอยู่ในดินแดนที่มีขอบเขตที่แน่นอนแห่งหนึ่ง จะยังไม่มีสภาพเป็นรัฐจนกระทั่งได้มีองค์กรทางการเมือง

²⁷ เจษฎา มีบุญลือ, พันเอกหญิง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 7-12.

²⁸ รัฐ (State) เป็นสังคมการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งมีฐานะสูงกว่าองค์กรอื่น ๆ ของสังคมภายใน ทั้งนี้อนุสัญญา Montevideo ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ. 1933 (Montevideo convention on rights and duties of State, Signed at Montevideo, December 26, 1933) มาตรา 1 กำหนดว่า รัฐเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (a) ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร (b) ดินแดนที่กำหนดได้แน่นอน (c) รัฐบาล และ (d) ความสามารถที่สถาปนาความสัมพันธ์กับต่างรัฐได้ (อำนาจอธิปไตย)

Article 1 The state as a person of international law should possess the following qualifications : (a) a permanent population ; (b) a defined territory ; (c) government ; and (d) capacity to enter into relations with the other states.

องค์กรหนึ่งเกิดขึ้น คือ รัฐบาลซึ่งองค์กรนี้อาจจะแตกต่างกันไปตามรูปลักษณะและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

(2.4) เอกราช ประเทศที่มีเอกราชคือ ประเทศที่มีได้ตกไปอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอื่น มีอิสระที่จะดำเนินการปกครองตนเองมีอำนาจอธิปไตยที่จะดำเนินกิจการทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยปราศจากการบงการจากชาติอื่น มีความเสมอภาคในการติดต่อสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศ ดังนั้น ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศในเรื่องเอกราชก็คือการไม่สูญเสียเอกราช สามารถดำเนินกิจการทั้งปวงของประเทศได้โดยเสรี

(2.5) การรับรองโดยสังคมนานาชาติ ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศจะมีผลสมบูรณ์ได้ประเทศนั้น ๆ จะต้องได้รับการรับรองในความมีเอกราชและอธิปไตยจากสังคมนานาชาติ แต่ถ้าขาดการรับรองจากสังคมนานาชาติ ย่อมแสดงว่าชาตินั้น ๆ ขาดความเชื่อถือและขาดการดำรงความสัมพันธ์ในสภาพปกติระหว่างรัฐ ฉะนั้น จะถือว่าชาตินั้นมีความมั่นคงเพียงพอที่จะดำเนินกิจการระหว่างประเทศไม่ได้ ด้วยเหตุนี้การทูตหรือการเจริญทางไมตรีระหว่างประเทศในอันที่จะผูกมิตรกับนานาชาติ จึงมีความสำคัญต่อความมั่นคงแห่งชาติของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

2) ความมั่นคงแห่งชาติด้านนามธรรม

ความมั่นคงแห่งชาติ ด้านนามธรรมหมายถึง ความมั่นคงแห่งชาติในรูปลักษณะที่จับต้องไม่ได้ ประกอบด้วย²⁹

(1) ความเป็นธรรมของสังคม ได้แก่ความเป็นธรรมในการได้มาซึ่งบุคคลและคณะบุคคลที่จะเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารประเทศ ความเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรม ที่จะตัดสินคดีความระหว่างคนในสังคม ความเป็นธรรมในการดำรงชีวิตในอันที่จะประกอบกิจการงานต่าง ๆ ทั้งทางส่วนตัวและราชการ ตลอดจนความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจในชีวิตประจำวัน

(2) ความจงรักภักดีต่อชาติ ประชาชนเชื้อชาติเดียวกันหรือแม้แต่ต่างเชื้อชาติกัน แต่อยู่ภายใต้ประมุขของรัฐคนเดียวกัน ภายใต้ธงชาติผืนเดียวกันย่อมมีจิตใจผูกพันอยู่กับชาติ มีความกตัญญูรู้คุณ มีความจงรักภักดีต่อชาติ จิตใจของประชาชนที่มีความจงรักภักดีต่อชาติจะสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติสามารถดำรงความเป็นประเทศอยู่ในสังคมและนานาชาติได้อย่างมีเกียรติ สามารถพลีได้แม้ชีวิตและเลือดเนื้อเพื่อป้องกันชาติ ดังตัวอย่าง ที่เคยปรากฏมาแล้วในประวัติศาสตร์ชาติไทย

(3) ความรู้สึกที่ดีของประชากรที่มีต่อรัฐบาล คือคณะบุคคลที่ได้อำนาจรัฐร่วมกันบริหารประเทศตามความต้องการของประชาชน ถ้ารัฐบาลได้อำนาจรัฐมาโดยมิชอบและ ไม่สามารถจะบริหารประเทศให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนได้ ประชาชนย่อมมีความรู้สึกว่าคุณ

²⁹ เจษฎา มีบุญลือ, พันเอกหญิง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 13.

ตกอยู่ในสังคมที่ขาดความชอบธรรมและอาจจะก่อปฏิกริยาใด ๆ ที่เป็นผลกระทบ ต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ เมื่อรัฐบาลขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐ การบริหารประเทศก็ไม่อาจดำเนินไปตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศย่อมจะได้รับความกระทบกระเทือนไปด้วย³⁰

(4) นิสัยประจำชาติ หรือนิสัยของคนภายในชาติจะดูได้จากการประพุดติและปฏิบัติของคนส่วนใหญ่ภายในชาติ ซึ่งเป็นอุปนิสัยโดยกำเนิดสืบต่อกันมา เช่น ชนชาติไทยมีนิสัยรักความเป็นอิสระ ปราศจากการเบียดเบียน และมีความฉลาดในการประสานประโยชน์ นิสัยเหล่านี้ได้ช่วยสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติมาแล้ว การมีนิสัยรักความอิสระเสรีได้ช่วยให้ชนชาติไทยไม่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจของชนชาติอื่น สามารถผนึกกำลังสร้างความเป็นปึกแผ่นมีดินแดนครอบครองดำรงความเป็นเอกราชมีอธิปไตยรอดพ้นอันตรายมาได้จวบจนทุกวันนี้³¹

(5) ความสัมพันธ์ระหว่างคนในครอบครัวและกลุ่มสังคมที่อยู่ใกล้ชิดครอบครัว³² เป็นสถาบันแห่งแรกเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายตัวของประชาชนภายในชาติ และเป็นจุดเริ่มต้นของการแพร่ขยายสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม เช่น วัด โรงเรียน ที่ว่าการอำเภอ จังหวัด กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนพรรคการเมือง และอื่น ๆ ครอบครัวคนไทยโดยทั่วไปสมาชิกของครอบครัวมักจะอาศัยอยู่รวมกันแม้เมื่อแต่งงานไปแล้วส่วนมากมักจะไม่แยกบ้านไปอยู่ต่างหาก หรือแม้แต่แยกบ้านไปแล้วก็จะไปมาหาสู่กันสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในครอบครัวจะเป็นไปอย่างแน่นแฟ้น ตามหลักอาวุโสโดยมีหัวหน้าเป็นผู้รับผิดชอบประกอบสัมมาอาชีพในลักษณะที่ช่วยกันทำ รักถิ่นที่อยู่ ยึดมั่นอยู่ในขนบธรรมเนียมประเพณี สภาพชีวิตความเป็นอยู่ดำเนินไปอย่างง่าย ๆ ไม่มีพิธีรีตองมากมาย ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศจึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์อันราบรื่นระหว่างสถาบันทางสังคมต่าง ๆ แม้จะมีการแตกแยก ขัดแย้ง หากได้รับการขจัดปัดเป่าไปได้โดยสันติวิธีหรือด้วยความเป็นธรรมแล้ว สังคมจะเกาะกุมกันอยู่ได้อย่างแน่นแฟ้น ภัยคุกคามใด ๆ ไม่อาจกล้ำกรายเข้ามาได้ ถ้าสามารถดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมอันดีงามดังกล่าวไว้ได้ จะเป็นการป้องกันประเทศชาติให้มีความมั่นคงมากขึ้น

จากแนวความคิดที่เกี่ยวกับความมั่นคงของผู้รู้หลายท่านดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น พอที่จะสรุปออกมาเป็นแนวความคิดด้านความมั่นคงได้หลายประการดังนี้

(1) ความมั่นคงแห่งชาติเป็นเรื่องที่มีหลายมิติ มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมในแทบทุกเรื่อง ครอบคลุมนโยบาย หรือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลในประเทศนั้น ๆ

³⁰ ประจวบ ไชยสาส์น. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 26. หน้า 143.

³¹ เจษฎา มีบุญลือ, พันเอกหญิง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 7-12.

³² สามารถ ศรียานงค์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 68-72.

(2) ความมั่นคงแห่งชาติเป็นเรื่องของการดำรงหรืออยู่รอดของคน ประชาชน ชาติ หรือประเทศ หรือรัฐชาตินั้น ๆ และกินความหมายไปถึงการอยู่ต่อไปโดยมีการพัฒนาหรือในทางที่ดีขึ้น

(3) หลายประเทศ จะคงความหมายของคำว่า "ความมั่นคง" ไว้ในรูปของนามธรรม ซึ่งจะแปรเปลี่ยนได้เมื่อมีความจำเป็น ตัวอย่างเช่น เรื่องของความมั่นคงของประเทศหนึ่ง อาจหมายถึงความหายนะของอีกประเทศหนึ่งในสมัยหนึ่ง และในอีกสมัยหนึ่งจะกลายเป็นเรื่องของการร่วมมือหรือเป็นมิตรประเทศกันก็ได้

(4) ความมั่นคงแห่งชาตินั้น มีความเกี่ยวข้องกับภัยคุกคามในฐานะที่จะทำให้ประเทศไม่มีความมั่นคง

(5) ความมั่นคงแห่งชาตินั้น มีความเกี่ยวข้องกับพลังอำนาจของชาติ ในฐานะที่พลังอำนาจแห่งชาติดังกล่าวเป็นขีดความสามารถ หรือสิ่งที่จะทำให้ประเทศชาติมีความมั่นคง

(6) ความมั่นคงแห่งชาตินั้นมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ ในฐานะความมั่นคงแห่งชาติเป็นหนึ่งในผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางที่ชาติต้องไปหรือเป็นเป้าหมายที่ชาติต้องกระทำ

(7) ความมั่นคงแห่งชาติในแต่ละชาติมีความสัมพันธ์กันในเชิงที่จะทำให้ส่งเสริมต่อกัน หรือทำให้เป็นภัยคุกคามต่อกัน แล้วแต่พลังอำนาจแห่งชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ

(8) ความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวพันกับระดับของความมั่นคงในทุกระดับที่มีทั้งขัดแย้งต่อกันและส่งเสริมกัน ระดับความมั่นคงดังกล่าว คือ ความมั่นคงระหว่างประเทศ (International Security) ความมั่นคงของภูมิภาค (Regional Security) และในเรื่องหรือระดับอื่น ๆ

2.2.3 องค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติ

องค์ประกอบหลักใหญ่ๆ อันได้แก่ องค์ประกอบด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การป้องกันประเทศ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง

ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง (National Security Politics)³³ หมายถึง การที่ประเทศมีระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพอยู่บริหารประเทศได้ครบตามวาระ มีคณะรัฐบาลที่มีคุณภาพ มีคุณธรรม มีความเสียสละและมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่อประเทศชาติอย่างแท้จริง บริหารงานด้วยความสะอาดโปร่งใส ได้รับความเลื่อมใสและไว้วางใจจากประชาชน ตลอดจนกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติให้มีความเจริญก้าวหน้า สังคมมีความเข้มแข็ง มีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้ประชาชนในชาติ มีความอยู่ดีกิน

³³ เจษฎา มีบุญลือ, พันเอกหญิง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 21-23.

ดี มีสิ่งบริการและอำนวยความสะดวกอย่างครบครัน มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีความสามารถในการรักษากฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ภายในประเทศให้ประชาชนในชาติได้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการต่างประเทศจะต้องมีรัฐบาลที่มีความสามารถทางการทูต นำพาให้ประเทศสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ในด้านเศรษฐกิจและการค้า เพื่อนำผลประโยชน์และเงินตราเข้าประเทศ และนำพาประเทศให้พ้นจากภัยคุกคามในด้านต่างๆ นอกจากนี้ จะต้องมีส่วนที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์มีความซื่อสัตย์ มีความเสียสละ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล สามารถรู้เท่าทันเหตุการณ์ต่างๆ ของ โลกที่เปลี่ยนแปลงไปและปรับตัวเพื่อรองรับสถานการณ์ใหม่ๆ ในการที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติไว้ได้

2) ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ

ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ (National Economic Security)³⁴ หมายถึง การที่ประเทศมีระบบเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตโดยต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก ทั้งเศรษฐกิจภายในประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เศรษฐกิจภายในประเทศ ประเทศจะต้องมีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ที่เข้มแข็งสมบูรณ์ และกระจายออกไปทั่วประเทศ เพื่อเอื้ออำนวยให้แก่การประกอบอาชีพต่างๆ ของคนในชาติ ไม่เกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจและเอื้อประโยชน์ต่อการดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติให้นำเงินมาลงทุนในประเทศ นอกจากนี้ประเทศจะต้องมีระบบการเงินและการคลังที่ดี ยึดมั่นในระเบียบวินัย มีความโปร่งใส กฎหมายและระเบียบต่างๆ จะต้องเอื้อประโยชน์ให้การทำธุรกิจของคนในชาติเป็นไปอย่างราบรื่น ด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รัฐบาลจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ธุรกิจของคนไทยสามารถแข่งขันกับต่างชาติในเวทีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ช่วยศึกษาและหาตลาดสินค้าใหม่ๆ ให้นักธุรกิจไทยสามารถนำกำไรที่เป็นเงินตราต่างประเทศเข้ามาภายในประเทศได้อย่างต่อเนื่อง การค้าขายและการส่งออกมีการเจริญเติบโตได้เปรียบดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ทำให้มีเงินตราต่างประเทศเพื่อนำไปพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า

3) ความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหารและการป้องกันประเทศ

ความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหารและการป้องกันประเทศ (National Military Security)³⁵ หมายถึง การที่ประเทศมีความพร้อมทางด้านกำลังพลและกองทัพที่จะสามารถป้องกันรักษาเอกราชและอธิปไตย รวมทั้งผลประโยชน์อื่นๆ ของชาติจากการใช้กำลังทหารของต่างชาติเข้า

³⁴ วิทยาลัยเสนาธิการทหาร. (2539). *เอกสารแนะนำฝ่ายเสนาธิการร่วม ภาคที่ 2 ยุทธศาสตร์ชาติ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร. หน้า 2-30.

³⁵ พจน์ พงศ์สุวรรณ, พล.ต. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 14. หน้า 41-42.

มากุศลกรรม ดังนั้น ความมั่นคงทางด้านการทหารนั้นจึงหมายถึง กองทัพจะต้องมีความพร้อมทางด้านกำลังพล และยุทธโศปกรณ์ และจะต้องมีประสิทธิภาพในการที่จะป้องกันและตอบโต้ประเทศที่คิดจะใช้กำลังเข้ารุกรานประเทศเรา นอกจากนี้ กองทัพจะมีความมั่นคงได้จะต้องมีผู้นำที่เฉลียวฉลาด มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นผู้นำสูง ให้ความสนใจและเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของทหารในกองทัพ มีความรักในวิชาชีพ ยอมสละเวลาและชีวิตเพื่อการพัฒนากองทัพให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงอย่างแท้จริง ให้ความสนใจและเฝ้าติดตามสถานการณ์ต่างๆ ของโลก ของภูมิภาคและของประเทศ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะเผชิญกับภัยคุกคามทุกรูปแบบ สุดท้ายสำหรับงานข่าวกรองของกองทัพ จะต้องมีความพร้อมอยู่ตลอดเวลา ตลอดจนดำเนินการทางการทูตเพื่อรักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติ

4) ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคม

ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคม (National Social Security)³⁶ หมายถึง การที่ประเทศมีสังคมของคนในชาติที่เข้มแข็ง มีความรักและความสามัคคี เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข คนในชาติมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของคนในชาติ ประชาชนมีความเชื่อ มีค่านิยม มีวัฒนธรรมที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ และพัฒนาคุณภาพของประชาชน เช่น มีความขยัน อดทน ใฝ่หาความรู้ มีความรักชาติ ประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมอันดี มีความสนใจและมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองรัฐบาล คอยสอดส่องสิ่งไม่ดีต่าง ๆ ช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่รัฐบาล ให้คำแนะนำในทางที่ดีต่อรัฐบาล รู้จักประหยัด อดออม พร้อมทั้งจะเสียสละเพื่อชาติ ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบกันภายในชาติ มีความร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หากสังคมของคนในชาติใดมีลักษณะดังกล่าว ก็จะทำให้ชาติพัฒนาไปได้เร็ว เพราะคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกๆ ด้าน ประเทศใดมีคนที่มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถสูงจำนวนมาก ประเทศนั้นก็จะมีเจริญก้าวหน้าไปได้เร็ว

5) ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (National Security in Science and Technology)³⁷ หมายถึง การที่ประชาชนภายในชาติมีการคิดค้นด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อใช้ในเชิงการค้าและอุตสาหกรรมของประเทศอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ อันเป็นการพึ่งพาตนเองในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และลดการสูญเสียเงินตราของประเทศจากการที่ต้องไปซื้อและพึ่งพาเทคโนโลยีของต่างชาติ

³⁶ สุรชาติ บำรุงสุข. (2541). *สงครามจากยุคบูรพกาลสู่ศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: วิถีธรรม. หน้า 95.

³⁷ เจษฎา มีบุญลือ, พันเอกหญิง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 21-23.

6) ความมั่นคงแห่งชาติด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

ความมั่นคงแห่งชาติด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม (National Energy Security) หมายถึง การที่ประเทศมีพลังงานภายในประเทศเพียงพอต่อการใช้ภายในประเทศ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต พลังงานนี้รวมทั้งพลังงานในรูปแบบของน้ำมัน กระแสไฟฟ้า และวัสดุอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชนภายในชาติและการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมทุกชนิด หากประเทศขาดพลังงานหรือมีไม่เพียงพอแล้ว จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจของชาติ ตลอดจนความอยู่รอดของชาติอีกด้วย ส่วนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในชาติ รวมถึงผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมของโลก และการดึงดูดนักท่องเที่ยวที่จะนำรายได้เข้าประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องรักษาสมดุลให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม รักษาสถานะแวดล้อมของประเทศให้ประชาชนได้มีอากาศ และน้ำที่บริสุทธิ์ไว้เพื่อดำรงชีวิตและเพื่อประกอบอาชีพ มีการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยต่อสถานะแวดล้อม รวมถึงสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นมากในประเทศด้วย

สรุป ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าความมั่นคงแห่งชาติหลังยุคสงครามเย็นได้เปลี่ยนแปลงไป และเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนมากขึ้น การจำแนกองค์ประกอบความมั่นคงที่เคยกระทำมา ทั้ง 6 องค์ประกอบ อาจทำให้การพิจารณาไม่ครอบคลุมในทุกประเด็น ความมั่นคงหลังยุคสงครามเย็นจึงมีลักษณะเป็นองค์รวม (Holistic) หรือที่เรียกว่า ความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) ซึ่งครอบคลุมทั้งความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงด้านสารสนเทศ ความมั่นคงด้านระบาดวิทยา ความมั่นคงด้านการอพยพย้ายถิ่นฐาน ความมั่นคงด้านภัยพิบัติ ความมั่นคงด้านวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้สามารถทำความเข้าใจกับองค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติได้ดียิ่งขึ้น

2.3 แนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้างและเป็นเรื่องยากที่จะให้คำจำกัดความที่ชัดเจนแน่นอนแต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นข้อห้ามซึ่งสังคมบังคับแก่ เอกชนเพื่อสังคมจะได้ดำรงอยู่ได้เพื่อคุ้มครองปกป้องรักษาเอกชนซึ่งอยู่ในสังคมนั้นเอง ความสงบเรียบร้อยของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติหรือประชาชน โดยส่วนรวมมิใช่ของเอกชนคนใดหมู่ใดโดยเฉพาะ ด้วยเหตุนี้การใดที่ขัดต่อความสงบ เรียบร้อยของประชาชน การนั้นย่อมไม่อาจเกิดผลตามกฎหมายและไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามนั้นได้

หลักความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นหลักพื้นฐานที่มีอยู่ในกฎหมายทุกระบบ เนื่องจากเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้และมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติหรือประชาชน โดยส่วนรวม จึงเป็นบทบังคับเด็ดขาดต้องห้ามมิให้มีการฝ่าฝืนและ

ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษหรือเกิดผลร้ายนอกจากนั้น โดยที่หลักดังกล่าวมีความหมายกว้างเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและกาลสมัย จึงเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมแก่คู่ความ

2.3.1 ความหมายของหลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน

คำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” (public policy หรือ public order) เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก และเปลี่ยนไปได้ตามนโยบายของรัฐ สถานะทางสังคม เศรษฐกิจ รวมทั้งทัศนคติของมหาชนที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย จึงเป็นเรื่องจากที่จะให้คำจำกัดความได้ หรือกำหนดได้ว่า กรณีใดบ้างที่เป็นเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ศ.ดร.จิต เศรษฐบุตร³⁸ ได้ให้คำอธิบายคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ไว้ว่า “เป็นข้อห้ามซึ่งสังคมบังคับแก่เอกชน เป็นการแสดงให้เห็นว่าสังคมยอมอยู่เหนือเอกชน ทั้งนี้เพื่อสังคมจะได้ดำรงอยู่ได้ และจะได้คุ้มครอง ปกป้อง รักษาเอกชนซึ่งอยู่ในสังคมนั้นเอง”

ความสงบ เรียบร้อยของ ประชาชนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติ หรือประชาชน โดยส่วนรวม มิใช่ของเอกชนคนใด หมู่ใด โดยเฉพาะ จุดประสงค์ของหลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน คือความเรียบร้อยทางการเมือง การปกครอง เพื่อคุ้มครองสถาบันต่าง ๆ ในสังคม อันได้แก่ รัฐ ครอบครัว และเอกชน รวมทั้งความเรียบร้อยทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อรักษาประโยชน์ของสังคม และเอกชน หลักความสงบเรียบร้อยมีปรากฏอยู่ใน กฎหมายต่าง ๆ ทั้ง กฎหมายเอกชน เช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ และกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา กฎหมายภาษีอากร กฎหมายที่ เกี่ยวกับ เศรษฐกิจ หรือสังคม ตลอดจนการกระทำทางปกครอง

โดยที่หลักความสงบเรียบร้อยมีความหมายกว้างและเปลี่ยนแปลงได้ ไม่อาจกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายได้ จึงเป็นเรื่องที่ศาลจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ๆ ไป เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความ ซึ่ง จากคำพิพากษาศาลฎีกา อาจจำแนกเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยได้ดังต่อไปนี้³⁹

³⁸ จิต เศรษฐบุตร. (2552). *หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะนิติกรรมและหนี้* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 46.

³⁹ หยุต แสงอุทัย. (2535). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: ประกายพริก. หน้า 145.

1) การขัดขวางมิให้เป็นไปตามครรลองของกระบวนการยุติธรรม เช่น ข้อตกลงห้าม นำคดีมาสู่ศาล ไม่ว่าจะคดีแพ่ง หรือคดีอาญา สัญญาเลิกคดีอาญาแผ่นดิน โดยไม่ให้ฟ้อง ไม่ให้แจ้ง ความ หรือถอนฟ้องช่วยให้ผู้กระทำความผิดไม่มีความเป็น

2) การยุบส่งเสริมให้เป็นความกัน หรือการซื้อขายความ เช่นการแสวงหาประโยชน์ จากการที่บุคคลอื่นเป็นความกันโดยการออกทุนรอน ยุบส่งเสริมให้เขาเป็นความกัน หรือรับซื้อ ความจากเขาโดยที่ตนมิได้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย

3) การห้ามประกอบการแข่งขันในการทำอาชีพหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพในการ ประกอบอาชีพ เช่น ข้อตกลงจำกัดการประกอบอาชีพทุกอาชีพทั้งหมดหรือมีกำหนดระยะเวลาห้าม ประกอบอาชีพอันเป็นการปิด การทำมาหาได้ของฝ่ายใดโดยเด็ดขาดจนไม่อาจดำรงชีพอยู่ได้

4) ค่าจ้างทนายความที่แบ่งเอาส่วนจากทรัพย์สินที่เป็นมูลพิพาท

5) เรื่องอื่น ๆ

2.3.2 ลักษณะของหลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน

หลักความสงบเรียบร้อยมีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) เป็นหลักพื้นฐานที่มีอยู่ในกฎหมายทุกระบบเนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสังคม เศรษฐกิจ และ ศีลธรรมอันเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้

2) เป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติหรือประชาชนโดย ส่วนรวมจึงต้องห้าม มิให้มีการฝ่าฝืน แม้ว่ากฎหมายนั้นจะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชนกำหนดไว้โดยชัดแจ้งก็ตามและศาลสามารถหยิบยกขึ้น พิจารณาได้เองแม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดฝ่าย หนึ่งกล่าวอ้างขึ้นก็ตาม

3) ถ้อยคำมีความหมายไม่แน่นอน (unbestimmte Rechtsbegriffe) มีขอบเขตอย่างกว้าง และ เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐหรือสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามกาลสมัยเพื่อให้ เป็นบทบัญญัติ ที่ยืดหยุ่นและให้ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจได้มาก อันจะทำให้การรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชนบรรลุผล

4) เป็นกฎหมายที่ยุติธรรม (jus aequum) เนื่องจากหลักความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดี ของประชาชนมีความหมายอย่างกว้างและยากที่จะให้คำจำกัดความ จึงไม่มีการ กำหนดข้อเท็จจริงอันเป็น องค์ประกอบไว้แน่ชัด โดยปล่อยให้ศาลมีดุลพินิจในการวินิจฉัยเป็นราย กรณีๆ ไป เพื่อให้เกิดความเป็น ธรรมแก่คู่ความ

5) เป็นกฎหมายที่เป็นบทบังคับ (jus cogens) ไม่ยอมให้คู่กรณีตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลง เป็นอย่าง อื่นเป็นบทบังคับเด็ดขาดซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืนย่อมได้รับโทษหรือเกิดผลร้ายเสมอ

2.3.3 บทบาทของหลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน

หลักความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นหลักพื้นฐานสำคัญที่ปรากฏอยู่ ทั้งในกฎหมายเอกชน (Private Law) และกฎหมายมหาชน (Public Law) กล่าวคือ

1) บทบาทของหลักความสงบเรียบร้อยของประชาชนในระบบกฎหมายเอกชน

กฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน การที่บุคคลเข้าทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ต่อกันย่อมที่จะผูกพันบังคับกันตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา ปรัชญาของกฎหมายเอกชนจึงอยู่ที่ว่า เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ย่อมทำได้ซึ่งหลักนี้มีอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งทั่วโลก และปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ใน มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า “กฎหมายมีสิทธิห้ามการกระทำที่แต่เฉพาะที่เป็นการกระทำที่สังคมน่ารังเกียจ สิ่ง ที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้ ย่อมทำได้ และบุคคลไม่อาจถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ”⁴⁰

อย่างไรก็ตาม หากวัตถุประสงค์ประสงค์เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนนิติกรรม สัญญานั้นจะตกเป็นโมฆะเนื่องจากกฎหมายย่อมไม่สนับสนุนการกระทำที่ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน หลักความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ปรากฏในกฎหมายเอกชน มี ตัวอย่าง ดังนี้

(1) บทบัญญัติเกี่ยวกับสภาพและความสามารถของบุคคล เช่น ผู้เยาว์ (ป.พ.พ. มาตรา 19 – 27) คนไร้ความสามารถ (ป.พ.พ.มาตรา 33)⁴¹ คนเสมือนไร้ความสามารถ (ป.พ.พ. มาตรา 34 – 35)⁴² ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ที่อ่อนแอกว่า

⁴⁰ คาราพร ธีระวัฒน์. (2538). *กฎหมาย สัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่ เป็นธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 65.

⁴¹ มาตรา 33 ในคดีที่มีการร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลใดเป็นคนไร้ ความสามารถเพราะวิกลจริต ถ้าทางพิจารณาได้ ความว่าบุคคลนั้น ไม่วิกลจริต แต่มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือ เมื่อมีคำขอของคู่ความ หรือของบุคคลตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 28 ศาลอาจสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถก็ได้ หรือในคดี ที่มี การร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลใดเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถเพราะ มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ถ้าทาง พิจารณาได้ความว่าบุคคลนั้น วิกลจริต เมื่อมีคำขอของคู่ความหรือของบุคคลตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 28 ศาลอาจ สั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนไร้ความสามารถก็ได้.

⁴² มาตรา 34 คนเสมือนไร้ความสามารถนั้น ต้องได้รับความยินยอม ของผู้พิทักษ์ก่อนแล้วจึงจะทำการอย่างหนึ่ง อย่างใดดังต่อไปนี้ได้

(2) บทบัญญัติเกี่ยวกับแบบของนิติกรรม (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 152)⁴³ เช่น การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456)⁴⁴ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีค่ามากในทางเศรษฐกิจจึงควรจะทำด้วยความรอบคอบมีการใคร่ครวญถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับอย่างแท้จริง และยังเป็นประโยชน์แก่รัฐและบุคคลภายนอกด้วยเช่นทำให้เกิดความสะดวกในการเรียกเก็บภาษีอากร รวมทั้งทำให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอข้อมูลได้

(3) บทบัญญัติเกี่ยวกับครอบครัวและอำนาจในครอบครัว เช่นการหมั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1435-1447/2) การสมรส การกำหนดให้ ชายมีภรรยาได้เพียงคนเดียว (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1452)⁴⁵ หน้าที่ของบิดามารดา (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1561-1584/1)

(4) บทบัญญัติเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เช่นทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304-1307)

(5) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลภายนอก เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิ่มทุนลดทุนของบริษัทจำกัด เพื่อให้บุคคลภายนอกที่จะติดต่อกับบริษัททราบว่าบริษัทมีทุนเท่าใด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1220-1228)

(6) บทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้บุคคลทุจริต เช่น กฎหมายประกันภัยที่กำหนดให้ผู้รับประกันภัย ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินที่เอาประกันภัยเนื่องจากการกระทำโดยทุจริตหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 865-866)

มาตรา 35 ในกรณีที่ผู้พิทักษ์ไม่ยินยอมให้คนเสมือนไร้ความสามารถกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตาม มาตรา 34 โดยปราศจาก เหตุผลอันสมควรเมื่อคนเสมือนไร้ความสามารถร้องขอ ศาลจะมีคำสั่ง อนุญาตให้กระทำการนั้น โดยไม่ต้องรับความยินยอมจากผู้พิทักษ์ก็ได้ ถ้าการนั้นจะเป็นคุณประโยชน์แก่คนเสมือนไร้ความสามารถ.

⁴³ มาตรา 152 การใดมิได้ทำให้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายบังคับไว้ การนั้นเป็นโมฆะ.

⁴⁴ มาตรา 456 การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ใ้ช้รู้ ท่านว่าเป็นโมฆะวิธีนี้ให้ ใ้ช้ถึงซื้อขายเรือกำปั่นหรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟ หรือเรือยนต์มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ทั้งซื้อขายแพและสัตว์พาหนะ ด้วย.

⁴⁵ มาตรา 1452 ชายหรือหญิงจะทำการสมรสในขณะที่ตนมีคู่สมรสอยู่ ไม่ได้

2) บทบาทของหลักความสงบเรียบร้อยของประชาชนในระบบกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ระหว่างกัน หรือกับเอกชนในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน โดยให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้จึงทำให้กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายภาษีอากร กฎหมาย อาญาตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจหรือสังคม เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือแรงงานสัมพันธ์ ซึ่ง แทรกแซงสัญญาจ้างแรงงานระหว่างลูกจ้างนายจ้าง กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งแทรกแซงกฎหมายซื้อขาย และเข้าซื้อซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนเพื่อคุ้มครองสังคม ดังนั้น การใดที่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าวจึงขัดกับหลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนไม่อาจเกิดผลตามกฎหมายและไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามนั้นได้ รวมทั้งอาจได้รับผลร้ายจากการกระทำดังกล่าว

หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ปรากฏในกฎหมายมหาชน มีตัวอย่าง ดังนี้⁴⁶

- (1) บทบัญญัติเกี่ยวกับความเรียบร้อยทางการเมือง เช่น กฎหมายการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร กฎหมายคุ้มครองความลับในทางราชการ เป็นต้น
- (2) บทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์และความมั่นคงของสถาบันครอบครัว เช่น กฎหมายคุ้มครองเด็ก กฎหมายคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น
- (3) บทบัญญัติเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น
- (4) กฎหมายซึ่งบัญญัติว่าการกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา เช่น ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

2.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานการณ์ฉุกเฉินและในยามสงคราม

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงที่สำคัญอยู่ 3 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 189.

พ.ศ. 2551 ซึ่งต่างก็มีหลักการหรือวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยที่จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายประการในขณะที่สภาวะปกติไม่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สามารถเข้าดำเนินการป้องกันปราบปรามและรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่รัฐไม่อาจคาดการณ์ได้โดยกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้มีลักษณะพิเศษประการหนึ่ง คือ แม้จะมีผลบังคับใช้แล้วก็ตามแต่การที่จะใช้อำนาจหรือมาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้จะต้องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการประกาศใช้กฎอัยการศึก ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศพื้นที่ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แล้วแต่กรณีในแต่ละพื้นที่ก่อนเสมอ นอกจากนี้ยังมีหลักการบางส่วนที่คล้ายคลึงกันอยู่บ้าง ดังนั้นการศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของการประกาศใช้กฎหมายและเนื้อหาส่วนที่เป็นสาระสำคัญจะทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ ลักษณะการบังคับใช้ และความแตกต่างของกฎหมายแต่ละฉบับมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงทำการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศทั้ง 3 ฉบับ ดังนี้

2.4.1 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548⁴⁷ มาตรา 4 บัญญัติให้ความหมายของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ว่า หมายถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

1) ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ตามความจำเป็นเมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกัน

⁴⁷ พระราชกำหนดฉบับนี้ประกาศให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ขณะที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี.

ป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง ฟืนฟู หรือช่วยเหลือประชาชนแต่ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันท่วงที นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วจึงมาดำเนินการเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน 3 วัน

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรี กำหนดแต่ต้องไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันประกาศ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นต้องขยายระยะเวลาให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือนและหากเมื่อใดที่สถานการณ์ฉุกเฉินได้สิ้นสุดลงแล้วหรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความเห็นชอบ หรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามประกาศก็ให้นายกรัฐมนตรี ประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นได้⁴⁸

2) กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ใดแล้ว ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟืนฟูหรือช่วยเหลือประชาชนโอนมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งในกรณีที่มีความจำเป็น คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นการชั่วคราวได้ รวมทั้งให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามบุคคลใดออกนอกเขตสถาน

⁴⁸ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. มาตรา 5 เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควร ใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟืนฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตาม ความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ได้ทันท่วงที นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอ ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ ความเห็นชอบหรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น.

ภายในระยะเวลาที่กำหนด (เคอร์ฟิว) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใด อันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ห้ามการเสนอข่าวที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเกิดความไม่สงบ ห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะที่กำหนด ห้ามใช้อาคารหรือเข้าไปอยู่ในสถานที่ใด ๆ หรืออพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด แต่หากได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง⁴⁹ นอกจากนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการออกข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น

(2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้นเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

(3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตรวจสอบจดหมายหรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด และการสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักรให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร

(4) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

(5) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธหรือวัตถุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(6) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน

โดยเมื่อใดที่เหตุการณ์ร้ายแรงได้ยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการประกาศยกเลิกประกาศที่ออกโดยอาศัยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างร้ายแรงนี้โดยเร็ว ถ้าหากมีการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยตามประกาศข้อ 1) ดังกล่าว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ

⁴⁹ สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ได้แก่ สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที (มาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548)

ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตก่อน หากศาลอนุญาตก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน และต้องควบคุมตัวไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานีตำรวจที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ แต่จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำผิดมิได้ และหากจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อ ก็สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีก คราวละ 7 วัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินกว่า 30 วัน โดยเมื่อครบกำหนดแล้วหากจะต้องควบคุมต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 7, 9, 11, 12)

ทั้งนี้ ให้ผู้ที่ได้ทำการฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 18)⁵⁰

3) การเยียวยาความเสียหาย

ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 17)⁵¹

2.4.2 การประกาศพื้นที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

เมื่อมีเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กฎหมายที่นำมาใช้บังคับในกรณีนี้ คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551⁵²

1) ผู้มีอำนาจประกาศ

กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยจะมีมติมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.)⁵³ เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ชัยยับยั้ง และ

⁵⁰ มาตรา 18 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา มาตรา มาตรา หรือมาตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

⁵¹ มาตรา 17 พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.

⁵² พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ขณะที่ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี.

⁵³ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบหลักในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้บัญชาการทหารบก

แก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ต่อเมื่อปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไป

โดยในกรณีที่เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของกอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว (มาตรา 15)⁵⁴

2) กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย ให้กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมาย และให้ดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร⁵⁵ เพื่อให้ความเห็นชอบ กำกับติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมว่าจะเป็นการกีดกัน

เป็นรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและให้เสนาทหารบกเป็นเลขาธิการ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ กอ.รมน.

⁵⁴ มาตรา 15 ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยคณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

ในกรณีที่เหตุการณ์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว.

⁵⁵ คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่หลัก ในการกำกับ ให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติการในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน และกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 18 คน โดยมีเลขาธิการกอ.รมน. เป็นกรรมการและเลขานุการ.

มั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนดนอกจากนี้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร(ผอ.รมน.) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติการกิจเป็นการเฉพาะก็ได้ ตลอดจนกำหนดให้ผอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด
- (2) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น
- (3) ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด
- (4) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน
- (5) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ
- (6) ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชน (มาตรา 15 , มาตรา 16 , มาตรา 17) ทั้งนี้ ให้ผู้ที่ได้ทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตาม (2) – (6) ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁶

3) การเยียวยาความเสียหาย

ถ้าการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ในการป้องกันปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน.จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีแต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด⁵⁷

⁵⁶ มาตรา 24 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา 18 (2) (3) (4) (5) หรือ (6) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

⁵⁷ มาตรา 20 ในการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ตามมาตรา 16 (1) ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน.จัดให้ผู้นั้น ได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด.

2.4.3 การประกาศใช้กฎอัยการศึก

เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร กฎหมายที่นำมาใช้บังคับในกรณีนี้ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457⁵⁸

1) ผู้มีอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึก

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติผู้มีอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกไว้ ดังนี้

(1) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ในการที่พระมหากษัตริย์จะประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึก ทุกมาตราหรือบางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขแห่งการบังคับใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร ต่อเมื่อเวลามีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน⁵⁹

(2) ผู้บังคับบัญชาทหาร

กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ได้บังคับไม่น้อยกว่า 1 กองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหาร ที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกเมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดโดยกรณีนี้จะประกาศใช้กฎอัยการศึกได้เฉพาะในเขต

⁵⁸ พระราชบัญญัตินี้ประกาศให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2457 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6.

⁵⁹ เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการบังคับใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน.

อำนาจหน้าที่ของกองทหารเท่านั้น และการที่จะเลิกใช้กฎอัยการศึกแห่งใด จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเสมอ⁶⁰

2) กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในท้องที่ใดแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มในการตรวจค้นตัวบุคคลในยานพาหนะ เหนือสถาน หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ข่าวดสาร จดหมาย ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ การเกณฑ์พลเมือง ขวดยาน เสาปียงอาหารเครื่องศาสตราวุธ เพื่อให้ช่วยกำลังทหารในกิจการ การห้ามมั่วสุมประชุมกัน เผยแพร่สิ่งพิมพ์ วิทยุ ใช้ทางสาธารณะ ใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธหรือสิ่งอื่นใด ออกนอกเคหะสถาน เข้าไปหรืออยู่อาศัยในท้องที่ที่กำหนด การยึดสิ่งของหรือสถานที่ไว้ชั่วคราว การเข้าอาศัยที่ใด ๆ ซึ่งราชการทหารเห็นว่าจำเป็นจะใช้เป็นประโยชน์ในราชการทหารการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ โดยมีอำนาจที่จะเผาบ้านและสิ่งซึ่งเห็นว่าจะเป็นการกีดขวางการรบ การสงคราม หรือรบสู้เป็นรอรราชศัตรู การขับไล่ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักฐาน ตลอดจนมีอำนาจกักตัวบุคคลไว้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เป็นกำหนดเวลาไม่เกิน 7 วัน เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ (มาตรา 8 ถึงมาตรา 15 ทวิ)

3) การเยียวยาความเสียหาย

บุคคลหรือบริษัทใด ๆ ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติการตามกฎหมายอัยการศึกของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ⁶¹

⁶⁰ มาตรา 4 เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ได้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้แต่จะต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด.

⁶¹ มาตรา 16 ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา 8 และมาตรา 15 บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใด แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลยเพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายอัยการศึกนี้ เป็นการสำหรับป้องกันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนา ด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสระภาพและสงบเรียบร้อยปราศจาก ราชศัตรูภายนอกและภายใน.