



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยและการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน  
ของกองทัพบก

จัดทำโดย พล.อ. ทรงวิทย์ หนูนุกัถิ  
รหัส ๖๔๐๙๑๐

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักประชาธิปไตยและการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนของกองทัพบก

พล.อ. ทรงวิทย์ หนูนุกัถิ<sup>๑</sup>

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๗ กล่าวว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพลำดับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายและสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามวรรคสาม บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือ จริยธรรม”<sup>๒</sup>

ตามบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้บุคคลไม่ว่าจะเป็นพลเรือน ทหาร ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ย่อมมีความเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน แต่ทหารมีหน้าที่พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติ และการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนมีหน้าที่ในการปกป้องอธิปไตยของชาติให้คงอยู่และต้องคอยตรวจสอบความสงบเรียบร้อย ตามแนวชายแดน และป้องปรามชาติอื่นๆ ไม่ให้รุกราน ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายรักษาความมั่นคง คือ กฎอัยการศึก และอำนาจตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม คือ กฎการใช้กำลัง ซึ่งเป็นกฎหมายและคำสั่งที่มีลักษณะพิเศษ คือ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถออกข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อรองรับ อำนาจหน้าที่ของทหารในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความมั่นคงตามชายแดน อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้ กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักภายใต้ระบบประชาธิปไตย อันได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ รวมทั้งป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

<sup>๑</sup> หัวหน้าคณะนายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำผู้บังคับบัญชา

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

## หลักประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ Democracy ในภาษาอังกฤษมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คือ คำว่า “Demos” แปลว่า “ประชาชน” และ “Kratos” แปลว่า อำนาจ ดังนั้น เมื่อนำคำทั้งสองมารวมกันจึงมีความหมายว่า “อำนาจของประชาชน” หรือ “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ” เพราะฉะนั้น หลักการขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตยก็คือ “การยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาค และเสรีภาพในการดำเนินชีวิต” สำหรับภาษาไทยคำว่า “ประชา” หมายถึง ประชาชน พลเมือง กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อนำสองคำมารวมกัน “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน

## พัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

กรีกเป็นสังคมเล็กๆ ด้วยปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ชายทะเล จึงมีสภาพภูมิอากาศไม่ร้อนและมีความสมบูรณ์ ชาวกรีกมีธรรมเนียมชอบชุมนุมแลกเปลี่ยนฟังความคิดเห็นที่แตกต่างกันและใช้เหตุผลในการโต้เถียงกับผู้อื่น ใช้การอภิปรายเพื่อให้ได้ผลสรุปที่เห็นชอบด้วยกันได้ พลเมืองของกรีกชอบแสวงหาความรู้ปรัชญาและกิจการบ้านเมือง จึงมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างสูง อุปนิสัยนี้เป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยจากชุมชนเมืองนี้ ต่อมาได้พัฒนาเป็นระบบการปกครองแบบนครรัฐ (City State) โดยมีลักษณะพิเศษเป็นของกรีกโดยเฉพาะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ยกย่องศักดิ์ศรีและเสรีภาพของบุคคล กรีกได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของการปกครองในระบบประชาธิปไตยของโลก ซึ่งเป็นระบอบที่นับถือความคิดเห็นของกันและกันโดยใช้เหตุผลก้าวล่วงความเชื่อในอำนาจลึกลับเหนือธรรมชาติ และได้เริ่มอธิบายโลกด้วยหลักแห่งเหตุผลเป็นที่ยอมรับนับถือจนถึงปัจจุบัน

อริสโตเติล (Aristotle) ได้ชื่อว่าเป็นบิดาของวิชารัฐศาสตร์ เพราะได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับความหมายของรัฐ กำเนิดของรัฐและความสิ้นสุดของรัฐ รวมทั้งรูปแบบการปกครองไว้อย่างละเอียด นอกจากนี้ยังเป็นทั้งนักปรัชญา นักวิทยาศาสตร์ อริสโตเติล เป็นศิษย์ของเพลโต และพระอาจารย์ของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช มีแนวความคิดทางการเมืองว่า โดยธรรมชาติมนุษย์เป็นสัตว์สังคม จึงต้องอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว เป็นสังคม ระบบครอบครัวเป็นจุดเริ่มต้นที่สอนให้คนมีเมตตา กรุณา เสียสละ ระบบครอบครัวยังเป็นรากฐานสำคัญของการแบ่งแยกหน้าที่การทำงานตามความสามารถ ความถนัด และตามวัยของบุคคล รัฐที่ดีนั้นต้องประกอบด้วยบุคคลประเภทต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในส่วนของคุณสมบัตินิสัยใจคอ อาชีพ ความสามารถ การศึกษา รัฐในอุดมคติจะต้องมีวิธีจัดการที่ทำให้บุคคลที่มีความแตกต่างกันนั้นสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ มีความสงบสุขและเรียบร้อย รัฐจึงเป็นสิ่งที่ดีและจำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการอันหลากหลายของบุคคลในสังคม และเป็นสถาบันตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ช่วยชักนำให้มนุษย์มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

จากแนวความคิดดังกล่าว อริสโตเติล ได้ตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการปกครองว่า รูปแบบการปกครองในโลกนี้มีอยู่ ๓ รูปแบบ คือ <sup>๓</sup>

๑. รูปแบบการปกครองที่อยู่ในอำนาจของคนคนเดียว ได้แก่ ระบบราชาธิปไตย (Monarchy) และ ระบบทรราชย์ (Tyranny)

๒. รูปแบบการปกครองที่อำนาจการปกครองอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย ได้แก่ ระบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) และ ระบบคณาธิปไตย (Oligarchy)

๓. รูปแบบการปกครองที่อำนาจการปกครองอยู่ในมือของกลุ่มคนส่วนใหญ่ ได้แก่ ระบบประชาธิปไตย (Democracy) และ ระบบอนาธิปไตย (Anarchy)

จากรูปแบบการปกครองดังกล่าว อริสโตเติล สอนว่า ถ้าระบบราชาธิปไตย (Monarchy) มีพระราชาที่เป็นคนชั่ว ก็จะกลายเป็นระบบทรราชย์ (Tyranny) ส่วนระบบที่อำนาจการปกครองอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย ถ้าเป็นกลุ่มคนที่ดี มีความสามารถ เฉลียวฉลาด เรียกว่า อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ถ้าเป็นกลุ่มคนที่ไม่ดี ไม่มีความเป็นธรรม ก็จะกลายเป็นระบบคณาธิปไตย (Oligarchy) ส่วนระบบที่อำนาจการปกครองอยู่ในมือของกลุ่มคนส่วนใหญ่ คือ ระบบประชาธิปไตย (Democracy) นั้น หากว่ากลุ่มคนดังกล่าวไม่มีคุณธรรม ไม่ยึดกฎเกณฑ์ ตัดสินและกระทำการใดๆ ตามอำเภอใจ โดยไม่มีเหตุผล ต้องเรียกว่าระบบอนาธิปไตย (Anarchy) คือ เกิดสภาพที่เสมือนว่าไม่มีการปกครองเลย

อริสโตเติล กล่าวว่า ในแต่ละระบบไม่มีระบบใดที่ดีที่สุด สิ่งที่ดีกว่า ระบบใดดีขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่มีความเป็นธรรม ดังนั้น รัฐที่ดีนั้นจึงหมายถึง รัฐที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์และความสุขของคนทั้งปวง

## แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ปรากฏขึ้นจากทฤษฎีการเมืองซึ่งกล่าวว่า ทุกรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด (absolute power of final decision) และอำนาจอธิปไตยก็คือ อำนาจอันเป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับใคร หรือไม่ต้องเชื่อฟังคำบัญชาของผู้ใด ดังนั้น อำนาจอธิปไตยในความหมายของกฎหมายมหาชน คือ อำนาจอันสูงสุดในการปกครองรัฐการนำเอาความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะของความเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นอำนาจที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยมีวิวัฒนาการทางความคิดต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า ผู้ให้แนวความคิดดังกล่าวนี้คือ เซนต์ ออกัสติน (Saint Augustin) นักปรัชญาเมธี เซนต์ โทมัส อไควนัส (Saint Thomas Aquinas) ต่อมา มีแนวความคิดว่า

<sup>๓</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, (๒๕๕๑).นิติปรัชญา.พิมพ์ครั้งที่ ๙ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยผู้สนับสนุนแนวความคิดนี้ ได้แก่ ฌอง โบแดง (Jean Bodin)<sup>๔</sup> นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส เป็นผู้อธิบายทฤษฎีอำนาจอธิปไตย ในหนังสือว่าด้วยรัฐ ๖ เล่ม จนมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักทั่วโลก โบแดง อธิบายว่า รัฐจะดำรงอยู่และดำเนินไปได้จะต้องมีอำนาจการปกครองสูงสุดในแผ่นดินที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” โดยให้คำนิยามว่า “อำนาจอธิปไตย คืออำนาจสูงสุดเหนือประชาชนในรัฐอันไม่ถูกจำกัดหรือยับยั้งโดยกฎหมายใดๆ” และอีกตอนหนึ่งกล่าวว่า “อำนาจอธิปไตยคืออำนาจเหนือพลเมืองของรัฐ เป็นอำนาจเด็ดขาด และเป็นนิรันดร์”<sup>๕</sup>

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ได้อธิบายความชอบธรรมของการปกครองจากธรรมชาติของมนุษย์ โดยอธิบายต่อจากความคิดของ ฌอง โบแดง ว่า โดยที่มนุษย์มีธรรมชาติที่เห็นแก่ตัวและแก่งแย่งต่อสู้กัน เพื่อให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติจึงต้องมีผู้ปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาด ตลอดจนการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย โดยการนี้ราษฎรจึงเข้าทำสัญญายอมโอนสิทธิและอำนาจทั้งปวงของตนที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้แก่ รัฐอธิปไตยมีอำนาจ เป็นนิรันดร์ และไม่ถูกจำกัดด้วยสิ่งใดๆ อันเป็นการยืนยันความคิด เรื่องอำนาจอธิปไตยยอมสมบูรณเด็ดขาด เป็นนิรันดร์ และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายใดๆ ของ ฌอง โบแดง และด้วยเหตุนี้จึงเรียกว่า “สัญญาสวามิภักดิ์”<sup>๕</sup>

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ มีความแตกต่างทางแนวความคิดกับโทมัส ฮอบส์ กล่าวคือ ในขณะที่ โทมัส ฮอบส์ เห็นว่า มนุษย์มีธรรมชาติที่เห็นแก่ตัวและแก่งแย่งต่อสู้กัน แต่จอห์น ล็อก อธิบายว่า สภาวะแห่งธรรมชาตินั้นเป็นสภาวะแห่งสันติภาพและความเสมอภาคแต่การมีชีวิตอยู่ในสภาวะเช่นนี้ย่อมมีอันตรายและมักจะมีการล่วงละเมิดสิทธิผู้อื่นได้อยู่เสมอ ดังนั้นมนุษย์จึงเข้าทำสัญญาการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นทำหน้าที่ปกครอง รักษาความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยในรูปของสัญญาประชาคม (Social Contract) ตามคำอธิบายของจอห์น ล็อก เห็นว่า ราษฎรมิได้โอน สิทธิและอำนาจทั้งปวงของตนให้แก่ผู้ปกครอง ราษฎรยอมสงวนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ไว้ ราษฎรเพียงแต่โอนอำนาจบังคับการตามกฎหมายให้แก่รัฐเท่านั้นด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และอำนวยความสะดวกและมีอำนาจจำกัดไม่ใช่รัฐที่มีอำนาจเด็ดขาด เมื่อใดที่รัฐละเมิดต่อชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สินของราษฎรแล้ว ย่อมเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของราษฎรตามสัญญา คือ ฝ่าฝืนเงื่อนไขสำคัญแห่งการมีอำนาจของรัฐและประชาชนย่อมมีสิทธิปฏิวัติ ดังนั้น จอห์น ล็อก ได้เสนอแนวความคิดป้องกันมิให้รัฐ ใช้อำนาจเกินขอบเขต โดยเสนอว่าควรมีการถ่วงดุลอำนาจ โดยแบ่งอำนาจรัฐเป็นส่วนๆ

<sup>๔</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. หน้า ๘๑-๘๖

<sup>๕</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, (๒๕๕๑).นิติปรัชญา.พิมพ์ครั้งที่ ๙ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า ๑๖๘ - ๑๖๙, หน้า ๒๐๐- ๒๐๑

ไม่ให้อยู่ในมือของคนเพียงคนเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีอำนาจออกกฎหมาย เพราะผู้มีอำนาจออกกฎหมายอาจกำหนดข้อยกเว้นหรือบังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเอง และอาจกระทำการอันขัดต่อประโยชน์และความมุ่งหมายของสังคมและการปกครองได้ด้วย หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นที่ยอมรับในเวลาต่อมา เป็นหลักพื้นฐานสำคัญและการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ กล่าวคือผู้ออกกฎหมายจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเสมอกับราษฎร และผู้ออกกฎหมายต้องใช้ความระมัดระวังไม่ออกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเพื่อบังคับกับราษฎร

มองเตส กิเออร์ (Montesquieu) ได้รับอิทธิพลความคิดเรื่องถ่วงดุลอำนาจมาจาก จอห์น ล็อค โดย มองเตส กิเออร์ เห็นว่าหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพไม่ได้อยู่ที่การปกครองแบบประชาธิปไตย แต่อยู่ที่รัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด และผู้ปกครองที่มีอำนาจย่อมมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจในทางมิชอบได้เสมอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดระบบการปกครองในลักษณะที่ให้ผู้มีอำนาจหนึ่งถ่วงหรือยับยั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้มีอำนาจคนอื่นๆ โดยใช้วิธีแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างผู้ใช้อำนาจด้วยกันให้อยู่ในระดับพอเหมาะอยู่เสมอ หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่ง ในทางการเมืองการปกครอง และหลักการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่

### สาระสำคัญของหลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยมีสาระสำคัญโดยอาจแบ่งออกเป็น ๔ ประการ ดังนี้<sup>๖</sup>

๑. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Volkssouveraenitaet หรือ Popular Sovereignty) กล่าวคือ หลักประชาธิปไตยยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออาจกล่าวได้ว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน อำนาจของรัฐ (Staatsgewalt) จึงต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนเป็นสำคัญ จะเห็นว่าประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรงในการเลือกตั้งและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในทางอ้อมโดยผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐด้วยเหตุนี้ การปกครองแบบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่ผู้ทำหน้าที่ปกครองจะต้องทำให้ เจตจำนงของประชาชนปรากฏเป็นจริงขึ้นมา แต่ก็มีข้อถกเถียงว่าเจตจำนงของประชาชนมีความหมายอย่างไร โดยอาจแบ่งความเห็นของฝ่ายต่างๆ ออกเป็น ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่หนึ่งมีความเห็นว่าเจตจำนงของประชาชนคือ เจตจำนงทั่วไป (volonte generale) กล่าวคือเป็นเจตจำนงที่มุ่งถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากเจตจำนงของทุกคนที่มุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตัว ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่าเจตจำนงของประชาชน คือ ผลของการประนีประนอมกันระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของปัจเจกชนแต่ละบุคคล โดยถือว่าความเห็นชอบของฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเจตจำนงของประชาชน และฝ่ายที่สามมีความเห็นว่าเจตจำนงของประชาชน คือ ผลของการประนีประนอมซึ่งเป็นการเอาประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่แตกต่างกันมาประสานกันโดยมีการประกันสิทธิฝ่ายเสียงข้างน้อยด้วย

<sup>๖</sup> บรรเจิด สิงคนิต, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๒. หลักประชาธิปไตยแบบเสรี (Freiheitliche Demokratie) กล่าวคือ เป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาใดๆ โดยจะต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปที่สังคมยอมรับ หลักประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ในการชุมนุมในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคลและการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกถึงเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนด้วยเหตุนี้ หลักประชาธิปไตยแบบเสรีจึงเป็นเรื่องที่ตรงกันข้ามกับหลักประชาธิปไตยเบ็ดเสร็จ (totalitare Demokratie) โดยหลักประชาธิปไตยแบบเสรีเป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความแตกต่างและยอมรับการโต้แย้งซึ่งอยู่บนพื้นฐานของสันติวิธี

๓. หลักเสียงข้างมาก (Mehrheitsprinzip) กล่าวคือ การปกครองแบบหลักประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยอาศัยเสียงข้างมาก การปกครองโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่จะต้องไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ด้วย หลักเสียงข้างมากเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการตัดสินใจในระบบประชาธิปไตย โดยวิธีการประชาธิปไตยจะต้องอาศัยพื้นฐานของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ และหลักเกณฑ์ของเสียงข้างมากนำมาใช้ในการเลือกตั้งองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนกับนำมาใช้ในการลงมติของรัฐสภาด้วย นอกจากนี้หลักเสียงข้างมากยังมีความเกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมืองอันเป็นประชาธิปไตยที่อาศัยพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในการสร้างเจตจำนงของรัฐที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง” (Parteiendemokratie)

๔. ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative democracy) กล่าวคือ ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีความเหมาะสมกับปัจจุบันมากกว่าประชาธิปไตยโดยตรงเพราะสังคมขยายตัวและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมีทั้งในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดีและระบบกึ่งประธานาธิบดี สำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภาเป็นเพียงองค์กรเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงมีความชอบธรรมเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและการบริหารงานของรัฐบาลย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาด้วย

## รูปแบบของประชาธิปไตย

รูปแบบของประชาธิปไตย สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ แบบ ดังนี้<sup>๗</sup>

<sup>๗</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, พิมพ์ครั้งที่ ๑

๑. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นระบบที่ให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย ประชาธิปไตยทางตรงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองภาคพลเมืองโดยหลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงคือ อำนาจ เป็นของกลุ่มประชาชนที่เลือกแล้วว่าต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง มีการเริ่มต้นกระบวนการได้มาซึ่งอำนาจ และอำนาจของประชาชนในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประชาชน

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จะเกิดได้ในชุมชนเล็กๆ ที่มีจำนวนคนน้อยเท่านั้น เพราะในประเทศที่มีคนจำนวนมากเป็นไปได้เลยที่ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง ด้วยมีข้อจำกัดในเรื่องที่ประชุมและเวลาในการประชุมสำหรับตัวอย่าง การปกครองระบบประชาธิปไตยทางตรง เช่น การลงประชามติ (referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา (Recall) เป็นต้น

๒. ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) หรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect democracy) เป็นประชาธิปไตยแบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเองโดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน การปกครองโดยระบบผู้แทนประชาชนจะเป็นผู้ปกครองแต่ไม่ได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเองทั้งหมด “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง จึงเป็นอำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชน และประเทศที่เลือกรูปแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้นจะมีการนำหลักการเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจ” ของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้อง

๓. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นแนวคิดของประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง มิใช่เพียงผ่านการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและวิธีการให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึงการที่อำนาจในการตัดสินใจ ไม่ควรจะเป็นของคนกลุ่มน้อย แต่ควรจะเป็นของประชาชนที่จะได้มีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวมหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ๖ ประการ กล่าวคือ เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียม อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรนั้นจะต้องส่งผลต่อชีวิตของประชากร เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่น การมีส่วนร่วมนั้นมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกระบวนการทางนโยบายและกระบวนการยุติธรรมได้



## หลักประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตย หมายถึง หลักการของการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของประชาชนหรือกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย ต้องมีหลักการดังต่อไปนี้<sup>๘</sup>

๑. ประชาชนเป็นแหล่งที่มาของอำนาจสูงสุดในการปกครอง หลักการนี้ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเรียกว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” เนื่องจากในระบบประชาธิปไตยนั้นเชื่อว่าคนทุกคนมีสติปัญญา มีเหตุผล มีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีและมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการตัดสินใจเลือกนโยบายตามที่พรรคการเมืองนำเสนอ เจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่จึงเป็นที่มาแห่งฐานอำนาจของรัฐบาล หลักการดังกล่าวทำให้กระบวนการทางการเมืองต้องเริ่มจากประชาชนขึ้นไปสู่องค์กรตัดสินใจทางการเมืองหรือรัฐบาล หรือที่เรียกว่ากระบวนการจากล่างสู่บน รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

หลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

๒. การปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพและคุ้มครองฝ่ายข้างน้อยในระบบประชาธิปไตย ยอมรับว่า คนทุกคนมีเหตุผล มีเสรีภาพและความเสมอภาคในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองเท่าเทียมกัน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่าความแตกต่างในความคิดเห็นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอ แม้ในการปกครองประเทศอันเป็นไปตามเสียงฝ่ายข้างมากหรือเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน แต่ก็ต้องยอมรับให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิเสรีภาพแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง ตลอดจนมีสิทธิที่จะคัดค้านการตัดสินใจของฝ่ายข้างมากนั้นได้ตามกรอบของกฎหมาย และฝ่ายข้างมากจะต้องเคารพความคิดของฝ่ายข้างน้อย จะกระทำการใดๆ อันเป็นการกดขี่ข่มเหงฝ่ายข้างน้อยไม่ได้ หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพและคุ้มครองฝ่ายข้างน้อยจึงเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย

<sup>๘</sup> สมยศ เชื้อไทย .หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น . หน้า ๑๕๖ - ๑๗๑

๓. หลักการปกครองในระบบผู้แทน ในระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมประชุมปรึกษาหารือและตัดสินใจด้วยตนเองแต่มอบให้ผู้แทนดำเนินการแทน ในระบบนี้เจตนารมณ์ของประชาชนจึงถูกแสดงออกโดยทางอ้อมคือผ่านทางผู้แทนของตนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนในรัฐสภา

๔. หลักการมีพรรคการเมือง พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีบทบาทเป็นตัวก่อตั้งเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนให้เห็นได้และปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยให้ผู้แทนมีความรับผิดชอบต่อประชาชนด้วย ประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้โดยสันติวิธี จึงต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาต้องอนุญาตให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนจะเป็นผู้บริหารประเทศ ในขณะที่เดียวกันพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างน้อยก็จะเป็นฝ่ายค้านโดยมีหลักประกันในเรื่องเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากเสียงข้างมาก และความเสมอภาคในโอกาสที่จะเปลี่ยนเป็นเสียงข้างมากหรือเป็นรัฐบาลได้

### การรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนของกองทัพบก

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมความขัดแย้งในภูมิภาค และการประเมินทางยุทธศาสตร์ แม้ว่าโอกาสที่ประเทศไทยจะเผชิญกับสงครามอย่างเต็มรูปแบบในระยะเวลานั้นใกล้เคียงกับไม่เกิดขึ้น แต่รูปแบบการใช้กำลังทางทหารอาจเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของภัยคุกคามที่เป็นการผสมระหว่างภัยคุกคามทางทหารรูปแบบเก่าและภัยคุกคามรูปแบบอื่นๆ ที่มีความซับซ้อนหลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง จึงมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งที่มีความรุนแรงระดับต่ำตามแนวชายแดน (Low Intensity Conflict) อันเกิดจากสาเหตุสำคัญ คือ ปัญหาเส้นเขตแดนที่ยังไม่ชัดเจน การเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อย/กลุ่มต่อต้านรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านและการวางกำลังของกองกำลังชนกลุ่มน้อย บนเส้นเขตแดน รวมทั้งปัญหาการหลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าว การค้าอาวุธสงคราม การก่อการร้าย อาจขยายตัวและมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น ดังนั้น กองทัพจึงจำเป็นต้องเสริมสร้างศักยภาพให้เข้มแข็ง และทันสมัย เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ เตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือยุทธโศปกรณ์ การวางกำลังทหารในการเฝ้าตรวจและป้องกันชายแดนในพื้นที่ ตั้งแต่ยามปกติ เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นบริเวณแนวชายแดน

การรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนเป็นพันธกิจที่กองทัพบกมอบหมายให้ กำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก ปฏิบัติเพื่อปกป้องอธิปไตยและรักษาผลประโยชน์ของชาติ ตลอดจนการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคง ปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนตามแนวชายแดน เสริมด้วยการพัฒนาคนและพื้นที่ ตามระบบการต่อสู้เบ็ดเสร็จและยุทธศาสตร์พัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ รวมทั้งการสนับสนุนส่วนราชการ องค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพัฒนาไกลความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และกรอบประชาคมอาเซียน เพื่อเผชิญภัยคุกคามและ/หรือแก้ไขปัญหา

ความมั่นคงรูปแบบต่างๆ ที่มีความซับซ้อนและมีความหลากหลายเพิ่มขึ้นในพื้นที่ชายแดน การรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนนั้น มีกฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหลายฉบับ แต่ในที่นี้จะขอกกล่าวถึง กฎการใช้กำลังประกอบคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ ๕๙/๕๐ ลง ๗ มี.ค. ๕๐ ซึ่งกำลังพลในกองกำลังป้องกันชายแดน ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตั้งแต่ยามปกติ และพ.ร.บ. กฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ที่รัฐจะประกาศใช้เมื่อมีเหตุจำเป็น หรือมีเหตุร้ายแรง ที่กฎหมายที่บังคับใช้ในยามปกติ ไม่สามารถจัดการสถานการณ์ได้

## กฎการใช้กำลัง

กฎการใช้กำลังตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม(เฉพาะ)ที่ ๕๙/๕๐ ลง ๗ มี.ค. ๕๐ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นแนวทางการใช้กำลังทหารที่เป็นมาตรฐาน ในการควบคุมการปฏิบัติการทางทหารเกี่ยวกับการใช้กำลังในการป้องกันตนเองของบุคคล หน่วย กลุ่ม และการใช้กำลังเพื่อให้บรรลุภารกิจที่ได้รับมอบ และเป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้บังคับหน่วยในการใช้กำลังเพื่อป้องกันมิให้หน่วยทหารใช้อาวุธเกินกว่าอำนาจตามกฎหมาย หรือใช้อาวุธเกินสมควรกว่าเหตุ รวมทั้งป้องกันหรือหลีกเลี่ยงการสูญเสียที่จะเกิดแก่หน่วยทหารฝ่ายเรา ตลอดจนป้องกันมิให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ จากการปฏิบัติการทางทหาร อันเกินความจำเป็น

## หลักการทั่วไปของกฎการใช้กำลัง

๑. การป้องกันตนเอง หน่วยทหารทุกระดับมีสิทธิในการใช้กำลังในการป้องกันตนเอง ในทุกกรณี ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของสถานการณ์ และต้องเป็นการป้องกันตนเองจากการโจมตีหรือ การคุกคามที่เป็นอันตรายใกล้จะถึง ทั้งนี้ พึงระลึกไว้เสมอว่า กฎการใช้กำลังมิได้จำกัดอำนาจของ ผบ.หน่วยทุกระดับชั้นในการใช้วิธีการหรือเครื่องมือใดๆ ที่จำเป็น รวมทั้งการปฏิบัติที่เหมาะสมในการป้องกันหน่วย และป้องกันตนเอง

๒. การใช้กำลัง ใช้กำลังเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนกับภัยคุกคามหากสถานการณ์เอื้ออำนวยควรหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง โดยผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาใช้การปฏิบัติในลักษณะอื่น ที่ไม่มีการใช้อาวุธโดยตรงได้ เช่น การเจรจาต่อรอง การแสดงธง หรือการโยกย้าย นอกจากนี้ก่อนที่จะใช้กำลังทหารควรจะต้องปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนในลักษณะจากเบาไปหาหนัก เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ล้มเลิกเจตนาในการคุกคาม การใช้กำลังต้องมีขอบเขต ทั้งขนาดกำลังและระยะเวลาที่ใช้ โดยใช้ให้เพียงพอเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้น ไม่ใช้กำลังเกินสมควรแก่เหตุ อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อาจต้องเพิ่มระดับของการใช้กำลังเพื่อยุติสถานการณ์และลดระดับความเสียหายต่อกำลังฝ่ายเราและประชาชน

๓. ข้อห้าม/ข้อควรระวัง ห้ามปล้นสะดม ทำลายทรัพย์สิน สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนพลเรือน ห้ามโจมตีทำลายสถานพยาบาล ยานพาหนะ สิ่งสนับสนุนทางการแพทย์ รวมถึงบุคลากรทางการแพทย์ สิ่งก่อสร้างทางศิลปะ สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ซึ่งไม่ได้เป็นเป้าหมายทางทหาร พยายามหลีกเลี่ยง ความเสียหายข้างเคียงห้ามการลงโทษโดยเป็นกลุ่มหรือการกระทำในลักษณะการแก้แค้น ห้ามใช้อาวุธโดยไม่ได้แยกแยะกลุ่มบุคคลหรือพิสูจน์ฝ่าย

๔. การจับกุมและตรวจค้น ในเขตพื้นที่ที่ไม่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร สามารถกระทำได้ในกรณีปฏิบัติการจับกุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจในฐานะ ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน หรือในกรณีใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และจะต้องไม่ให้เกิดความอับอายแก่ผู้ถูกจับกุม หรือผู้ถูกกระทำ การปฏิบัติการทางทหารในทุกกรณีต้องเคารพ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ห้ามให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มบุคคล เชื้อชาติ ศาสนาใด เป็นการเฉพาะ (ไม่เลือกปฏิบัติ) กำล้างพลทุกนายต้องประพฤติตนอยู่ในแบบธรรมเนียมของทหารอย่างเคร่งครัด เพลย์ศึกต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม ให้การดูแลผู้บาดเจ็บ และผู้ป่วยไข้ ไม่ว่าจะ เป็นของ ฝ่ายเราหรือฝ่ายตรงข้าม

ดังนั้นกฎการใช้กำลังในการป้องกันชายแดนจะเป็นแนวทางการปฏิบัติการใช้กำลังทหารที่อยู่ ภายใต้กรอบของกฎหมายทั้งภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องให้ผู้บังคับบัญชา ในทุกระดับชั้น สามารถตัดสินใจการใช้กำลังได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมกับสถานการณ์ปกติและใน สถานการณ์ที่ไม่ปกติ ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นขั้นตอน และสอดคล้องกับระดับความรุนแรงของสถานการณ์ โดยต้องคำนึงถึงหลักมนุษยชน/มนุษยธรรม เพื่อหลีกเลี่ยงและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับ ทรัพย์สินและประชาชนผู้บริสุทธิ์ให้ได้มากที่สุด

### พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก

ประเทศไทยมีการตรากฎหมายกฎอัยการศึกเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๖ ตรงกับปีพุทธศักราช ๒๔๕๐ โดยความในมาตรา ๑ บัญญัติให้เรียก พระราชบัญญัตินี้ว่า “กฎอัยการศึก ร.ศ.๑๒๖” ต่อมาในปีพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยให้ยกเลิกกฎอัยการศึก ร.ศ. ๑๒๖ และใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ฉบับนี้แทน โดยพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกพระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ฉบับนี้ยังคงใช้บังคับมาจนถึง ปัจจุบันเป็นเวลา ๑๐๐ ปี โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับกาลสมัยในเวลาต่อมา อีก ๕ ครั้ง ทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกครั้งล่าสุดเมื่อ

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นการประกาศใช้กฎหมายการศึกษาทั่วราชอาณาจักร<sup>๙</sup>

## สาระสำคัญของกฎหมายการศึกษา

พระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>๑๐</sup>

๑. การประกาศใช้กฎหมายการศึกษาทำได้โดย ๑) การประกาศพระบรมราชโองการในกรณีที่ มีเหตุจำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยจากภัยทั้งจากภายในและภายนอกราชอาณาจักร ผู้บังคับบัญชาทหารที่มีกำลังอยู่ใต้บังคับบัญชาไม่น้อยกว่า ๑ กองพัน หรือผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือ ที่มั่นทางทหารประกาศใช้ ในกรณีมีสงครามหรือการจลาจล (มาตรา ๔) แต่การยกเลิกใช้ กฎหมายการศึกษา จะทำได้ต่อเมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเลิกใช้เท่านั้น (มาตรา ๕) และหากไม่ได้ประกาศใช้ กฎหมายการศึกษาทั่วประเทศ จะต้องระบุพื้นที่ที่ใช้กฎหมายการศึกษาในประกาศให้ชัดเจน (มาตรา ๓)

๒. ในพื้นที่ที่ประกาศใช้กฎหมายการศึกษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

๓. ศาลพลเรือนยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีการประกาศใช้ กฎหมายการศึกษา ยกเว้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาและคดีที่มีอำนาจประกาศใช้กฎหมายการศึกษา ประกาศให้ศาลทหารเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาที่การกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่ประกาศใช้

๔. เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษาในพื้นที่ใดแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการ

๔.๑ ตรวจสอบสิ่งที่จะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งการตรวจสอบในตัวบุคคล ยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใดๆ ตลอดเวลา รวมถึงการตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข วิทยุ โทร หรือสิ่งอื่นใด ที่ส่งหรือ มีไปมาถึงกัน ในเขตพื้นที่ที่ประกาศใช้กฎหมายการศึกษา และตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

๔.๒ เกณฑ์พลเรือนให้ช่วยเหลือทหารในการป้องกันประเทศ หรือช่วยเหลือเกี่ยวกับการทหารอย่างอื่น รวมทั้งเกณฑ์ยานพาหนะ สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร อาวุธ และเครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ จากบุคคลหรือบริษัท หากทหารจำเป็นต้องใช้ในเวลานั้น (มาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐)

<sup>๙</sup> วิจารณ์ วรณวิเศษ, กฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐ : กฎการศึกษา

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พระพุทธศักราช ๒๕๕๗

๔.๓ ห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจกหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพ บทหรือคำประพันธ์ ห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำหรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินด้วย ห้ามไม่ให้มีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ และเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัย อยู่ในเขตท้องที่ใดซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเมื่อได้ประกาศห้ามแล้วให้ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตนั้นออกไป จากเขตนั้นภายในกำหนดเวลาที่ได้ประกาศกำหนด รวมทั้งห้ามมิให้บุคคลกระทำความหรือมีกิจการ หรือสิ่งอื่นใด ตามรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

๔.๔ ยึดสิ่งต่างๆที่ระบุไว้ในข้อ ๔.๑ - ๔.๓ เป็นการชั่วคราว หากเจ้าหน้าที่ทหารเห็นว่าจำเป็นต้องยึดไว้เพื่อไม่ให้สิ่งเหล่านั้นเป็นประโยชน์กับศัตรูหรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหาร (มาตรา ๑๒)

๔.๕ เข้าพักอาศัยในที่อาศัยได้ทุกแห่งที่เห็นว่ามีควมจำเป็นและเป็นประโยชน์ใน ราชการทหาร (มาตรา ๑๓)

๔.๖ หากการต่อสู้เป็นรองฝ่ายตรงข้าม สามารถเผาบ้านและสิ่งต่างๆที่อาจจะเป็น กำลังแก่ศัตรูเมื่อกองทหารถอนกำลังไปแล้วได้ แต่หากเป็นสิ่งที่คิดขวางการสู้รบก็สามารถทำลายได้ ทั้งนี้ รวมทั้งมีอำนาจในการสร้างฐานที่มั่น หรือดัดแปลงภูมิประเทศหรือหมู่บ้าน เมือง สำหรับการ ต่อสู้กับศัตรู หรือเตรียมการป้องกันรักษา ตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ทุกอย่าง (มาตรา ๑๔)

๔.๗ กรณีที่มีความสงสัยหรือจำเป็น สามารถขับไล่บุคคลที่ไม่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ หรือผู้ที่มาอาศัยในพื้นที่นั้นชั่วคราวออกจากพื้นที่ (มาตรา ๑๕) หรือกักตัวบุคคลที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร สงสัยว่าจะเป็นศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนกฎอัยการศึกหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไว้เพื่อการสอบถาม หรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ แต่ต้องกักไว้ไม่ให้เกิน ๗ วัน (มาตรา ๑๕ ทวิ)

๕. ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามข้อ ๔ บุคคลหรือ บริษัท จะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย (มาตรา ๑๖)

๖. ในช่วงเวลาปกติให้รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจตรากฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้ ส่วนในช่วงสงครามหรือมีการจลาจลให้แม่ทัพใหญ่หรือแม่ทัพรองมีอำนาจออกข้อบังคับเพิ่มเติมได้ (มาตรา ๑๗)

เนื่องจาก พ.ร.บ. กฎอัยการศึก มีบทบัญญัติที่มีความเข้มงวดสูงเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง จำเป็นจะต้องมีเหตุหรือพฤติการณ์อย่างชัดเจน ตามที่กำหนดไว้ใน

กฎหมาย โดยจะต้องระบุขอบเขตพื้นที่ของการใช้อำนาจไว้เฉพาะเท่าที่เห็นว่าจะมีความล่อแหลมต่อการเกิดความไม่สงบ หรือนำไปสู่การจลาจลจนยากต่อการควบคุมและแก้ไขเท่านั้น และควรยกเลิกใช้บังคับโดยเร็วเมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าสู่สภาวะปกติ

## สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม ได้กำหนดหน้าที่ของทหาร คือ ปกป้อง ดำรงไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ประชาชน และ ประชาธิปไตย ให้อยู่กันอย่างมีความสุข มีความสามัคคีเป็นหนึ่งเดียว ทั้งนี้ กองทัพบกมีภารกิจหลักในการเตรียมกำลังและใช้กำลังในการป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน เพื่อปกป้องอธิปไตยและรักษาผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนนั้น ถือเป็นภารกิจหลักสำคัญของกองทัพบก เนื่องจากภัยคุกคาม/ปัญหาความมั่นคงรูปแบบต่างๆที่มีความซับซ้อนและมีความหลากหลายเพิ่มขึ้นในพื้นที่ชายแดน ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของชาติในปัจจุบัน สำหรับบทบาทของทหารในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันชายแดนอาศัยอำนาจตามกฎหมายความมั่นคงต่างๆรวมถึง กฎการใช้กำลัง และ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก แต่ถึงกระนั้นก็ยังต้องคำนึงถึง ประชาธิปไตย อธิปไตยของชาติ ความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยภายใน การดำรงชีวิตของประชาชนตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กฎการใช้กำลังประกอบคำสั่งกระทรวงกลาโหม เป็นแนวทางการควบคุมการใช้กำลังในการป้องกันตนเองของทหาร หน่วย กลุ่ม และ การใช้กำลังเพื่อป้องกันมิให้หน่วยทหารใช้อาวุธเกินกว่าอำนาจตามที่กฎหมายรองรับ รวมทั้งป้องกันและหลีกเลี่ยงการสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยทหารเอง หรือความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ผู้บริสุทธิ์ จากการปฏิบัติการทางทหารอันเกินความจำเป็น เมื่อพิจารณาเนื้อหาหลักของกฎการใช้กำลัง ทั้งในเรื่องการป้องกันตนเอง การใช้กำลัง ขู่ข่มและข้อควรระวัง รวมถึงการจับกุมและตรวจค้นแล้ว จะเห็นว่ากฎการใช้กำลังที่ทหารทุกคนใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติก็ยังคงอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายตามหลักของระบอบประชาธิปไตย คือ อธิปไตยของประชาชน เสรีภาพและความเสมอภาค อย่างไรก็ตามทหารนั้นทำหน้าที่ในการป้องกันประเทศโดยใช้อาวุธเป็นเครื่องมือ การนำหลักประชาธิปไตยมาใช้กับภารกิจต่างๆของทหารในการป้องกันประเทศนั้น จะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับภารกิจและหน้าที่ของทหาร เพื่อมิให้สูญเสียความสามารถในการป้องกันประเทศของทหาร

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของ พ.ร.บ. กฎอัยการศึกจะเห็นได้ว่า เป็นกฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐ ที่ให้อำนาจทหารในการออกข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อควบคุมสถานการณ์ความไม่เรียบร้อยให้กลับสู่ภาวะปกติ โดยมีเจตนารมณ์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐให้ปราศจากภัยคุกคามเมื่อเกิดสถานการณ์ร้ายแรง คือ เกิดสงครามหรือเกิดจลาจล จึงเป็นการยากที่จะนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในสถานการณ์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามเราสามารถนำหลักประชาธิปไตยมาใช้สนับสนุนทางอ้อมกับภารกิจรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดน ภายใต้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึกได้ เพราะทหารไม่เพียงมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ยังคงมีหน้าที่อื่นๆ ในการปฏิบัติงานที่มีความเกี่ยวข้องในด้านต่างๆ ทั้งด้านการปกครอง



บังคับบัญชา งานด้านนโยบาย การแต่งตั้งการพิจารณาความดีความชอบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมการปฏิบัติงานของทหารให้สำเร็จตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้

สุดท้ายนี้ หน่วยทหารควรให้ประชาชนในพื้นที่ปฏิบัติการ มีส่วนร่วมสะท้อนความคิดเห็น และผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยการใช้กฎหมายพิเศษเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจอริปไตยของฝ่ายทหาร และนำมาสู่ความสมดุล ทั้งด้านยุทธการและด้านกิจการพลเรือน การมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่นการเปิดเวทีสาธารณะ, รับฟังปัญหาการจัดตั้งตัวแทนประชาชน ประสานงานกับหน่วยทหาร ฯลฯ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสะท้อนถึงหลักการประชาธิปไตยที่กำหนดว่าอำนาจอริปไตยเป็นของประชาชนและหน่วยทหารควรให้อำนาจเท่าที่จำเป็น ภายใต้สถานการณ์วิกฤติ และต้องกำหนดแผนการปฏิบัติที่ลดผลกระทบต่อประชาชนให้เหลือน้อยที่สุด

## บรรณานุกรม

๑. หัวหน้าคณะนายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำผู้บังคับบัญชา
๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
๓. ปรีดี เกษมทรัพย์, (๒๕๕๑).นิติปรัชญา.พิมพ์ครั้งที่ ๙ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
๔. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. หน้า ๘๑-๘๖
๕. ปรีดี เกษมทรัพย์, (๒๕๕๑).นิติปรัชญา.พิมพ์ครั้งที่ ๙ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า ๑๖๘ - ๑๖๙, ๒๐๐- ๒๐๑
๖. บรรเจิด สิงคนenti, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
๗. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และกวีลวลี ปรีกุล,ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, พิมพ์ครั้งที่ ๑
๘. สมยศ เชื้อไทย .หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น . หน้า ๑๕๖ - ๑๗๑
๙. วิภารดา วรณวิเศษ, กฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐ : กฎอัยการศึก
๑๐. พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗